

# La Piragua

Revista Latinoamericana  
de Educación y Política

Nº8  
1º Semestre 1994



**Tema: Educación para la  
Ciudadanía y el Poder Local**

## Editorial

La Educación como Formación de Sujetos y la Construcción de la Ciudadanía en América Latina: notas para el debate.

Jorge Osorio

Educación popular para una democracia con ciudadanía y equidad:  
Construyendo la Plataforma de la Educación Popular Latinoamericana

CEAAL

¿Comunicación Popular o Educación Ciudadana?

Rosa María Alfaro

Ciudadanía y poder:

Perspectivas de la Educación Popular en la Década de los Noventa

Joao Francisco de Souza

Desarrollo y Políticas en América Latina en el Cambio de Siglo

José Luis Curbelo

Neoestructuralismo Versus Neoliberalismo en los 90

Oswaldo Sunkel, Gustavo Zuleta

La Situación Socioeconómica en América Latina y su Reflejo sobre los  
Gobiernos Locales y las ONGs

Theotonio Dos Santos, Isabel C. Eiras de Oliveira

Del sector informal a la economía popular:

Un Paso Estratégico para el Planteamiento de Alternativas  
de Desarrollo Social.

José Luis Coraggio

El futuro del trabajo y la educación.

¿Cómo Transformar el Sistema de Educación en la Nueva Epoca?

Pablo González Casanova

Trabajo y Educación desde la Perspectiva de la Educación Popular

Carmen Vildoso Chirinos

La Descentralización, el Desarrollo y el Poder Local

Diego Palma

Las Relaciones ONGs-Municipio:

Potencialidades y Limitaciones Actuales

Pablo Jordan

Identidad de Género y Poder Local

Teresa Quiroz

Perú: Prácticas Educativas en la Acción Social Local  
Norma Rottier H.

Desarrollo Local y Animación Sociocultural

Jeanette Hernández Briceño

Panamá: Movimientos Sociales, Poder Local y Construcción Democrática

Raúl Leis

## Experiencias

La educación popular para el poder local.

Propuesta del Programa de Poder Local del CEAAL.

Ariés Caruso

El tema de lo local, visto desde un Proyecto de vasta cobertura:

Los Talleres de Integración Local a Nivel Nacional.

Salomón Magendzo

Políticas de mejoramiento de la calidad de la educación con equidad:

El Programa MECE/BASICA/RURAL

Javier San Miguel, Gastón Sepúlveda, Guillermo Williamson

Alternativas al Centralismo

José Arocena

Escuela de formación en participación comunitaria y

desarrollo socio-económico: Hacia un Programa Institucional

Foro Nacional por Colombia

El desarrollo institucional municipal:

Un Proceso de Educación de Recurso Humano

María Cristina Olano Castillo

Metodología de Construcción Curricular a Nivel Local

Estela B. Quintar

Actores Sociales del Desarrollo Local

UCA, Area de Desarrollo y Agronomía

Formación de promotores para el desarrollo local alternativo:

Una Propuesta Educativa del Canelo de Nos.

Teresa López

## Foro de libros

En este número comentamos el libro de José Rivero: *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la Equidad y la Modernización.*

Juan Eduardo García Huidobro, Martín Hoppenhayn, Jorge Osorio



CEAAL

Consejo de Educación de Adultos de América Latina

# Sumario

## Tema: Educación para la Ciudadanía y el Poder Local

- 1 ✓  
**Editorial**  
La Educación como Formación de Sujetos y la Construcción de la Ciudadanía en América Latina: notas para el debate.  
Jorge Osorio
- 3  
Educación popular para una democracia con ciudadanía y equidad: Construyendo la Plataforma de la Educación Popular Latinoamericana  
CEAAL
- 14  
¿Comunicación Popular o Educación Ciudadana?  
Rosa María Alfaro
- 35  
Ciudadanía y poder:  
Perspectivas de la Educación Popular en la Década de los Noventa  
Joao Francisco de Souza
- 45  
Desarrollo y Políticas en América Latina en el Cambio de Siglo  
José Luis Curbelo
- 56  
Neoestructuralismo Versus Neoliberalismo en los 90  
Oswaldo Sunkel, Gustavo Zuleta
- 71  
La Situación Socioeconómica en América Latina y su Reflejo sobre los Gobiernos Locales y las ONGs  
Theotonio Dos Santos, Isabel C. Eiras de Oliveira
- 79  
Del sector informal a la economía popular:  
Un Paso Estratégico para el Planteamiento de Alternativas de Desarrollo Social.  
José Luis Coraggio
- 88  
El futuro del trabajo y la educación.  
¿Cómo Transformar el Sistema de Educación en la Nueva Epoca?  
Pablo González Casanova
- 97  
Trabajo y Educación desde la Perspectiva de la Educación Popular  
Carmen Vildoso Chirinos
- 102  
La Descentralización, el Desarrollo y el Poder Local  
Diego Palma
- 108  
Las Relaciones ONGs-Municipio: Potencialidades y Limitaciones Actuales  
Pablo Jordan
- 123  
Identidad de Género y Poder Local  
Teresa Quiroz
- 127  
Perú: Prácticas Educativas en la Acción Social Local  
Norma Rottier H.
- 133  
Desarrollo Local y Animación Sociocultural  
Jeanette Hernández Briceño
- 138  
Panamá: Movimientos Sociales, Poder Local y Construcción Democrática  
Raúl Leis
- Experiencias**
- 146  
La educación popular para el poder local.  
Propuesta del Programa de Poder Local del CEAAL.  
Arlés Caruso
- 149  
El tema de lo local, visto desde un Proyecto de vasta cobertura:  
Los Talleres de Integración Local a Nivel Nacional.  
Salomón Magendzo
- 153  
Políticas de mejoramiento de la calidad de la educación con equidad:  
El Programa MECE/BASICA/RURAL  
Javier San Miguel, Gastón Sepúlveda, Guillermo Williamson
- 162  
Alternativas al Centralismo  
José Arocena
- 166  
Escuela de formación en participación comunitaria y desarrollo socio-económico: Hacia un Programa Institucional  
Foro Nacional por Colombia
- 170  
El Desarrollo Institucional Municipal:  
Un Proceso de Educación de Recurso Humano  
María Cristina Olano Castillo
- 175  
Metodología de Construcción Curricular a Nivel Local  
Estela B. Quintar
- 180  
Actores Sociales del Desarrollo Local  
UCA, Area de Desarrollo y Agronomía
- 186  
Formación de promotores para el desarrollo local alternativo:  
Una Propuesta Educativa del Canelo de Nos.  
Teresa López
- 190  
**Foro de libros**  
En este número comentamos el libro de José Rivero: *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la Equidad y la Modernización.*  
Juan Eduardo García Huidobro, Martín Hopenhayn, Jorge Osorio

## Consejo Editorial

Paulo Freire (Brasil)  
Orlando Fals Borda (Colombia)  
Fernando Cardenal (Nicaragua)  
Carlos Núñez (México)  
Manuel Iguíñiz (Perú)  
Jorge Osorio (Chile)  
Néyta Belato de Oliveira (Brasil)  
Miriam Camilo (República Dominicana)  
Rafael Alvarez (México)  
Marta Cecilia Roustan (Nicaragua)  
Lola Cendales (Colombia)  
Jacirema Bernardo de Araujo (Brasil)  
Luis Rigal (Argentina)

### Dirección

Jorge Osorio Vargas

### Producción y Diseño

Verónica Santana

### Composición de textos

Andoni Martija

### Impresión

Gráfica Andes

### La Piragua

Revista Latinoamericana  
de Educación y Política  
Nº 8 - 1º Semestre 1994

Tema:

Educación para la Ciudadanía y el Poder Local

Secretaría General CEAAL  
Rafael Cañas 218, Casilla 163 T  
Providencia, Santiago, Chile.

Fono: 2352532 - 2352506

Fax: 58-2-2356256

Abril, 1994



Bajo diversos enfoques se ha venido planteando en América Latina la articulación sinérgica de la educación y la construcción de la ciudadanía como uno de los objetivos estratégicos de la transformación social y económica necesaria para la región.

En la ya conocida propuesta de CEPAL-UNESCO se ha sostenido de manera directa que la formación de los ciudadanos impone a los sistemas educativos los desafíos tanto de distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información social necesaria para la participación ciudadana como de formar personas en los valores y principios éticos, desarrollando sus habilidades y destrezas (competencias) para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social: en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación y la vida en comunidad<sup>(1)</sup>.

Dice el documento CEPAL-UNESCO: "se trata de concebir, diseñar y desarrollar la educación en función de las exigencias contemporáneas de la producción y el trabajo, sin reducir la esfera formativa de la sociedad a contenidos puramente instrumentales. En ningún lugar del mundo ni en ningún momento la educación ha cumplido funciones instrumentales exclusivamente. En diversas culturas, ha abarcado siempre una variedad de aspectos, tales como el medio ambiente, la concepción del mundo de una cultura, los valores, las instituciones, la tecnología y las máquinas, las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo, las habilidades de manipulación social, la responsabilidad, cómo competir, cómo cuidar a otros, el uso de la mente y el cuerpo, el arte, la historia, la enseñanza de comportamientos adultos, ciencia, seguridad personal, música, juegos, etc."<sup>(2)</sup>

Perdone el lector la cita tan extensa pero hemos considerado útil incorporarla para mostrar el tono que inunda en la actualidad el tratamiento de la relación educación-ciudadanía

en los debates y propuestas predominantes de política educativa en la región.

En algunos documentos del CEAAL hemos presentado los esbozos de una crítica a versiones optimistas y mecanicistas que creen que los procesos de modernización económica actualmente en curso conducirán a la sociedad de manera irreversible, hacia una modernización de la política a

de tal fenómeno. Según este analista el asunto crucial es que se está imponiendo un sólo modelo de modernización, identificado a una concepción de modernidad más bien neoliberal, que no deja espacio para inserciones de beneficio integrador<sup>(4)</sup>.

Por estas razones, si se trata de articular la construcción de la ciudadanía con los procesos de acceso a nuevas competencias en el ámbito de la economía es preciso plantearse la discusión de los modelos más pertinentes para hacerlo desde el punto de vista técnico, y que sean a la vez ética y culturalmente sustentables, para lograr que la inserción exigida por la globalización, favorezca el desarrollo de toda la gente y de todas las dimensiones de la vida en una sociedad de equidad.

No es posible seguir planteando una visión de la educación para la ciudadanía sobre la base de un concepto de ciudadano (a) abstracto (a), como tampoco podemos reducir esta educación sólo a las necesidades inmediatas de un capitalismo tardío<sup>(5)</sup>, sin considerar la necesidad de alentar a los ciudadanos a enfrentar crítica y autónomamente los desafíos del futuro, más allá de las exigencias de la actual fase del capitalismo<sup>(6)</sup>.

En nuestros trabajos hemos venido señalando que la ciuda-

## EDITORIAL

# La Educación como Formación de Sujetos y la Construcción de la Ciudadanía en América Latina: Notas para el Debate.

Jorge Osorio\*

través de la adopción de instituciones democráticas y la consolidación de una ciudadanía autónoma, despatchándose a través de expedientes teóricos tan rápidos como superficiales los factores culturales y subjetivos que podrían tanto obstaculizar como facilitar aquel proceso de modernización<sup>(3)</sup>.

Un analista chileno ha expresado muy bien el dilema que enfrentamos en los siguientes términos: lo que se juega no es si nuestros países latinoamericanos deben o no insertarse en los procesos de transnacionalización o si deben o no modernizarse económicamente. Lo que está en juego verdaderamente es saber quiénes son los que se están beneficiando con esta inserción y cómo se está realizando y cuáles son los costos y los excluidos

\* Secretario General del CEAAL

(1) CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación productiva con equidad*. Santiago, 1992, p. 127.

(2) *Ibid.*, p. 127 - 128.

(3) Ver CORAGGIO, J.L. "Economía y Educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90", *Papeles del CEAAL* N° 4, 1993. Una visión complementaria al documento CEPAL-UNESCO citado en la nota 1: CALDERON, Fernando; HOPENHAYN, Martin; OTTONE, Ernesto. *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la Transformación productiva con equidad*. CEPAL, Santiago, 1993.

(4) GARRETON, M.A. *La faz sumergida del iceberg. Estudios sobre la transformación cultural*. LOM-CESOC, Santiago, 1994, p. 162 y ss.

(5) *Ibid.*, p. 165.

(6) Como por ejemplo lo plantea dentro de un enfoque globalizador: ROBIN, Jacques. *Changer D'ère*. Seuil, Paris, 1988.

danía es una cualidad social de la democracia en cuanto sociedad organizada en forma de derechos y deberes mayoritariamente reconocidos<sup>(7)</sup>, y cuya realización se expresa tanto en la existencia de una sociedad civil fuerte, de movimientos sociales autónomos, de partidos políticos estructurados democráticamente y a través de la implementación de reglas democráticas de juego institucional que impliquen la posibilidad de ejercer el control sobre quienes ejercen el poder, el control de la burocracia, la negociación bajo parámetros socialmente aceptados, como en la existencia de una cultura democrática que es capaz de educar a las personas en los valores de la solidaridad, de la tolerancia y del pleno respeto a los derechos humanos. Por la evidente distancia entre estas cualidades y las realidades concretas de nuestras sociedades un destacado colega brasileño ha señalado que la ciudadanía debe ser una conquista donde la acción educativa constitutiva de sujetos individuales y colectivos tiene un rol estratégico<sup>(8)</sup>.

En suma: qué educación conviene a la democracia?

Nosotros pensamos que la construcción de una ciudadanía activa, capaz de constituirse en sujeto de una democracia real, requiere sustantivamente de una educación de la facultad de juzgar críticamente, pues la competencia principal del ciudadano (a) debe ser la de pensar, de traspasar la mera lógica de sus intereses individuales, y acceder a puntos de vistas universales que le permitan encarar comunicativamente y políticamente los problemas de la comunidad y de la sociedad con sentido social crítico y autónomo, identificando intereses, necesidades, conflictos, identidades, alianzas. Tal es un ciudadano-sujeto<sup>(9)</sup>, que despliega su criticidad y su autonomía no en el vacío, sino en el marco de una racionalidad comunicativa.

De esta manera, la acción educativa no contemplaría sólo la formación del juicio crítico de los sujetos individuales sino también el desarrollo de sus posibilidades comunicativas y políticas que vinculando lo individual con lo universal llevan a los sujetos a crear y organizar grupos, asociaciones y movimientos, a formalizar sus deman-

das de todo tipo, incluyendo las de aprendizaje ya realizar negociaciones, alianzas y rupturas.

La educación, así planteada, es un proceso de construcción de ciudadanos-sujetos, de contenidos, de comunicaciones, de identidades colectivas y de estrategias transformativas que incluyen escalas tanto de negociación como de ruptura.

Si planteamos entonces la relación entre educación y ciudadanía en este paradigma de modernidad crítica es evidente que las cuestiones relativas a las competencias de los sujetos en el plano de la economía tienen que ver no sólo con una lógica instrumental, de la cual tanto se nutren muchas experiencias de "capacitación técnica" sino sobre todo con la lógica de la apropiación por parte de los sujetos de códigos no exclusivamente económicos o técnicos, sino perteneciente al ámbito de lo genéricamente transformable (en lo material pero también en lo simbólico), esto es: competencias de pensamiento crítico, de sistematización del conocimiento acumulado, de comunicación-acción para el cumplimiento de objetivos, de diseño e implementación de estrategias, tanto de negociación como de ruptura, y otras<sup>(10)</sup>.

Nos parece que la educación para una ciudadanía participante, crítica y competente deberá ser siempre una formación para la acción razonada, crítica y autónoma y solidaria de las personas y sus colectivos.

Esto es lo que vemos en los esfuerzos que se desarrollan desde la educación popular y desde otras formas de educación democrática, tanto en el ámbito escolar como en el no escolar, para generar un pensamiento y una práctica que vinculen estratégicamente los procedimientos con los fines, sin divorcio ni distanciamiento entre lo instrumental, lo crítico y lo comunicacional-transformativo<sup>(11)</sup>.

¿Debería extrañarnos que se tachara esta perspectiva neoluminista?

Pensamos, más bien, que esta caracterización debería estimular una reconciliación con una de las dimensiones fundacionales de nuestras propuestas educativas: la confianza en la emancipación por el conocimiento crítico y en la capacidad humana de

constituir sujetos colectivos que transforman al mundo movidos por ideales de justicia y libertad<sup>(12)</sup>.

Consideramos que es preciso promover una gran discusión sobre estos temas y, que tal como lo hemos señalado en anteriores oportunidades, la refundamentación de la educación popular debería asumir críticamente su historia y aceptar que no es posible seguir caminando si nuestro imaginario no produce un pensamiento pedagógico que asuma la construcción de la ciudadanía democrática soberanamente y confiando en las capacidades y en las posibilidades que tenemos para crear, negociar y hacer rupturas, que, como sabemos, son todas vías aptas para hacernos más convincentes y consistentes.

(7) OSORIO, Jorge. "Educación y Ciudadanía: vigencia del pensamiento utópico". *La Piragua* Nº 5, CEAAL, Santiago, 1994.

(8) DEMO, Pedro. *Participação e Conquista*. Cortes Editora, São Paulo, 1988.

(9) CANIVEZ, Patricia. *Educar o Cidadão?*. Papirus, São Paulo, 1991, p. 162.

(10) Ver FLORES, Fernando. "Tres Estilos de vida: lo Emprendedor, lo Democrático y lo Solidario". Conferencia presentada en el Seminario Futuro, Santiago, 5 de octubre, 1993; *Creando organizaciones para el Futuro*. DOLMEN, 1994, Santiago, especialmente la tercera parte pp. 83 y ss y cuarta parte pp. 142 y ss.

(11) Un planteamiento pedagógico sobre esta articulación de lo crítico, lo instrumental y lo comunicacional transformativo en: GRUNDY, S. *Producto o Praxis del Currículum*, 1991, principalmente el capítulo I y VI. Muy sugerentes son también los comentarios de DUSSEL, Enrique sobre la "teoría de la acción comunicativa" en *Las metáforas teológicas de Marx*. Editorial Verbo Divino, Estelle, pp. 259 y ss, 1993.

(12) LOVISOLO, Luis. *Educação Popular Majoridade e Conciliação*, OEA - UFBA, EGBA, Salvador. Sobre las relaciones entre Educación y "neoluminismo visionario" como el de Benjamín por ejemplo. Ver los trabajos de MISGELD, Dieter. *Hacia un nuevo humanismo: Modernidad, Derechos Humanos y Educación*. PIIE, Santiago, 1993.

# Educación popular para una democracia con ciudadanía y equidad:

## Construyendo la Plataforma de la Educación Popular Latinoamericana\*

En este trabajo, hemos asumido la hipótesis que en torno a 1990, se ha cristalizado un cambio cultural profundo (que venía preparándose desde antes) relacionado con las categorías, los criterios y las tareas que prevalecen en relación con la construcción social deseada en América Latina. Esta percepción fundamental parece compartida por muchos en CEAAL, si bien los contenidos que concretan esa intuición pueden ser diversos y la hipótesis misma puede ser discutida por otros.

Este documento pretende recoger las argumentaciones que circulan en las diferentes instancias del CEAAL respecto de lo nuevo y lo viejo en el proceso latinoamericano y en las tareas de la E.P., con el ánimo de organizar esta discusión y desarrollarla entre los centros afiliados al CEAAL y las redes.

**Este documento intenta proponer algunos lineamientos básicos respecto a las tareas que debería enfrentar la Educación Popular (E.P.) en los años próximos, con el propósito que esos ejes sean completados y concretados por los centros miembros del CEAAL, en vistas a la discusión y decisiones que deberán asumirse en la próxima Asamblea General.**

**En consecuencia no se trata de un documento cerrado y final, sino de una guía que busca provocar la reflexión en un espacio, como el latinoamericano, que está y estará siempre tensado entre la unidad y la diversidad.**

### ***1. El contexto que marcó la emergencia de la Educación Popular***

La E.P. se reconoce, en su versión actual o moderna, en un proceso -de al menos 30 años- que se iniciaría con la elaboración y difusión de las tesis pioneras de Freire. Sin embargo, la multiplicación y extensión de las prácticas de E.P. y la reflexión en torno a esa experiencia se intensificaron notablemente en los años 80.

Es el contexto latinoamericano -de ese momento- el que sirvió de referente con o contra el cual se fue definiendo el perfil de la E.P.

\* Documento de trabajo para apoyar el proceso preparatorio de la III Asamblea General del CEAAL, Enero, 1994.

Entrando a los años 70, América Latina se había empezado a ver afectada por un conjunto de cambios en los procesos económicos, políticos y culturales que, en torno a 1980, ya habían llevado a la pérdida de vigencia de varios de los parámetros en que nos habíamos afirmado desde la posguerra; el término "crisis" se empezó a aplicar reiteradamente para referirse a las distintas dimensiones que se entrelazaban en esta coyuntura compleja.

Sin pretender aquí ser exhaustivo, algunos de los rasgos centrales

---

**"Como contracara -positiva ahora- a lo largo de los 80 se fortalecieron y multiplicaron los grupos populares de resistencia que, desde la sociedad civil, buscaban defender su calidad de vida, ahora al margen de los apoyos oficiales."**

---

que cayeron en duda fueron los siguientes:

- El estilo de desarrollo, centrado sobre el Estado industrializador parece haber agotado sus posibilidades de seguir impulsando el crecimiento en la economía.

Las causas inmediatas son una combinación entre los límites de los mercados internos con que se topó el proceso de industrialización y, por otra parte, la reestructuración de los mercados globales que limita la importancia de los espacios económicos nacionales<sup>(1)</sup>.

La expresión sensible de esta situación fue la contracción del Producto Bruto a nivel regional y el aumento acelerado de los volúmenes de la deuda externa. Pero, lo que sucedía en el fondo era que el estilo de desarrollo se había agotado frente al nuevo contexto.

Las políticas monetaristas (de ajuste) que se fueron imponiendo -antes o después- a todos los gobier-

nos, cualquiera fuere su signo ideológico, subordinan las políticas sociales (con objetivos de más equidad) al propósito de equilibrar las balanzas económicas. Queremos decir que, como las balanzas no pueden equilibrarse por incorporación de más recursos a la economía<sup>(2)</sup>, se busca el ajuste recurriendo al recorte del consumo popular (estabilización salarial, contracción del gasto social, privatización de servicios públicos, aumento del desempleo...).

Como consecuencia de la crisis y de las políticas con que se quiso enfrentar, hay segmentos populares muy amplios (que incorporan ahora a las clases medias asalariadas) sobre los que se descargó buena parte del costo del ajuste, que fueron abandonados por el Estado y se marginalizaron al extremo. Los brasileros, más allá de marginalidad, hablan de "apartheid".

Como contracara -positiva ahora- a lo largo de los 80 se fortalecieron y multiplicaron los grupos populares de resistencia que, desde la sociedad civil, buscaban defender su calidad de vida, ahora al margen de los apoyos oficiales. Si bien -a nuestro entender- esas organizaciones funcionales, en su mayoría, no llegaron a constituirse en movimientos sociales.

Todas estas situaciones provocaron fracturas profundas entre la masa popular y el Estado. En la medida en que en muchos países esa relación se había venido manipulando a través de la apertura, ya simbólica, ya limitada a la participación, se produjo en ese momento el quiebre que Perry Anderson ha denominado "inflexión populista"<sup>(3)</sup>. La organización del pueblo deja de constituir una manipulación posible y útil a la reproducción de la denominación (populismo clásico) y ahora pasa a constituirse en una amenaza; es que las demandas siguen subiendo mientras las respuestas del Estado bajan, de donde estos dos procesos se desligan y separan el uno del otro.

Cuando el sistema político no tuvo capacidad económica y/o política<sup>(4)</sup> para asumir la reacción que deriva de su opción por el ajuste, entonces ese curso de acción llama a la intervención militar: en algunos períodos algo así como el 80% de los latinoamericanos

debimos someternos a oscuros regímenes de facto. No se trataba ahora de los dictadores patrimoniales tan típicos en nuestra historia y tan bien descritos en nuestras novelas (Asturias, Roa Bastos, Carpentier, García Márquez) sino que es el aparato militar que se pone ahora la tarea de refundar la economía y la sociedad, en América Latina<sup>(5)</sup>. Por eso, donde se estimó necesario, se descabezó y desarticuló todo el antiguo sistema, político y económico, la resistencia popular (el movimiento sindical, los partidos políticos), hasta llegar a la "guerra sucia".

En muchas partes, no se trató sólo de un aparato estatal distanciado del pueblo por justificaciones de política económica, sino de un Estado contra el pueblo.

## **2. Los rasgos más decisivos de la Educación Popular en este contexto.**

En ese contexto, se fortaleció, se expandió y se desplegó tanto la práctica como la reflexión de la E.P.; esas condiciones (las que concretamente se dieron en cada proceso nacional) marcaron las relaciones que la E.P. estableció (o quiso establecer) con la política, con la sociedad, con la educación general y el aparato oficial y, en consecuencia, de allí derivó la identidad (o la falta de identidad) que

---

(1) Detrás de estos procesos de efecto local está, evidentemente, la revolución tecnológica y la recomposición del orden capitalista.

(2) Desde 1982, la balanza de capitales se volvió negativa en Latinoamérica, vale decir que la región se transformó en exportadora neta de capitales hacia las economías industrializadas.

(3) Anderson, P. *Democracia y Socialismo*, Ed. Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1988, pp. 56 - 59.

(4) Típicamente, hubo capacidad política en México y en Costa Rica, y existió capacidad económica en Colombia (el único país que manejó prudentemente el problema de la deuda) y en Venezuela (que gracias al petróleo aumentó significativamente los recursos de los que disponía el Estado por esos años).

(5) El texto clásico que desarrolló este análisis es el de Guillermo O'Donnell. "Reflexiones sobre las tendencias y cambios en el modelo burocrático-autoritario" que apareció en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, 1977.



fue asumiendo en la práctica la E.P.

2.1. La E.P. se entendió como una opción social, cultural y educativa por los grupos subordinados (por los dominados, o los explotados, o por el pueblo...). De allí que, para entender y orientar su acción, la E.P. debió recurrir a los discursos teóricos que buscaban dar cuenta de la exclusión y que apuntaban al cambio de las relaciones en la sociedad. Así fue que buena parte de los educadores populares se adhirió explícitamente a algunas tesis centrales del marxismo, tal como ese discurso se manejaba en Latinoamérica durante los años 70. La fuerza de las categorías marxistas estuvo presente aun en aquellos que no adherían explícitamente a ese discurso; así, en los casos en que se hablaba del "pueblo" y de "lo popular" se hacía con connotaciones muy similares a las que el marxismo asigna a "la clase".

2.2. Con diferencias de énfasis y, muy seguramente, con percepciones distintas de contenido, la E.P. se entendió siempre a sí misma como una actividad socio-educativa con contenido político.

---

"La fuerza de las categorías marxistas estuvo presente aun en aquellos que no adherían explícitamente a ese discurso; así, en los casos en que se hablaba del "pueblo" y de "lo popular" se hacía con connotaciones muy similares a las que el marxismo asigna a "la clase"

---

En algunos casos, el horizonte hacia el cual se miraba era el socialismo; cuando no se lo denomina así, siempre se está apuntando a una nueva forma de constituir la "polis" que es para lo que se busca educar.

En otros casos, en cambio, se

trata a la E.P. como una "nueva forma de hacer política", propia de un tiempo en que el protagonismo habría dejado de pertenecer a los partidos (que han sido desarticulados) y estaría pasando a los "movimientos sociales" (6).

Independientemente de los discursos desde los cuales proceden estas tesis, queremos subrayar que estos rasgos de la E.P. se suman y aportan a una conciencia creciente que rescata la dimensión política contenida en la vida cotidiana. En muchas de sus experiencias más lúcidas esa E.P. había empezado a demandar a las instancias políticas más profesionales que se constituyeran como referentes conectados con esa dimensión política de la vida cotidiana de todas las personas, especialmente en el ámbito económico y del desarrollo (7).

2.3. La E.P., que focalizó su atención y su análisis sobre la condición de los sectores populares que son los perdedores en un proceso que el sistema dominante les impone con todo peso y autoridad, conservó muy viva la necesidad de la crítica como un componente central del proceso educativo.

En el caso del Estado que se imponía por fuerza y de la sociedad que pretendía desplegarse de espaldas a los sectores populares, la crítica de la E.P. fue tajante y radical (de nuevo, en algunos casos, se recuperó aquí el enfoque o el discurso de "las clases" y de un aparato estatal entendido como instrumento dócil en manos de la burguesía, todo lo cual cabía con bastante comodidad en los rasgos de la nueva situación).

El criterio de "alternativo", aplicado a las prácticas y a los propósitos de esa E.P. de los años 80, expresa bien ese enfoque de crítica radical: frente al autoritarismo político y al liberalismo económico, la E.P. proponía impulsar un orden paralelo y fundado sobre principios y valores distintos.

De allí que la E.P. no se preocupó prioritariamente de establecer algún diálogo con el ámbito estatal u oficial, sino que se dedicó más a realizar "micro-experiencias" y a impulsar procesos en torno a valores y prácticas alternativas, a la espera de las condiciones que permitieran su desarrollo

---

"... para entender y orientar su acción, la E.P. debió recurrir a los discursos teóricos que buscaban dar cuenta de la exclusión y que apuntaban al cambio de las relaciones en la sociedad..."

---

en perspectiva política y "macro-experiencias".

Quisiéramos destacar dos consecuencias, entre otras, que brotan de esta opción:

a. Entre los "aparatos oficiales" que quedaron fuera de la preocupación de los educadores populares en los años 80, estaba el sistema escolar.

En muchos casos existió una lectura muy ortodoxa de "la escuela oficial", en la línea de "aparato instrumental" que proponía el discurso más general de Louis Althusser (en especial en "Los aparatos ideológicos del Estado") y que había sido aplicado a la escuela por Bowles y Gintis ("Schooling in Capitalist America, Educational reform and the contradiction of economic life").

b. Si por un lado la postura alternativa oponía legítimamente a la E.P. con la oficialidad de la dominación autoritario-liberal, por otra parte, abrió a estas prácticas a asociarse con la amplia

---

(6) La Consulta sobre Formación de Educadores realizada por el CEAAL, permite decir que "Prácticamente todas las respuestas se ubican desde experiencias que se llevan a cabo en el campo de la Educación Popular, afirmando su sentido político de transformación social". Colectivo de Apoyo Metodológico, *Nuestras Prácticas*, CEAAL-IMDEC, Guadalajara, 1993, p. 170.

(7) Siguiendo -o intuyendo- a Foucault, los educadores populares entienden que el poder está incorporado en todas las relaciones sociales: las de generación, las de género, las que se establecen entre un funcionario y un "beneficiario"... y que, por tanto, la política no se refiere sólo a las acciones organizadas para ganar influencia sobre el Estado. Política es construir la capacidad para impulsar "polis", en todo el sistema de relaciones de convivencia, una aptitud que se puede (se debe) educar y que es más fundamental que los partidos y las tácticas, porque los incluye en un universo amplio.



gama de aquellos críticos que, en distintos puntos y con focalizaciones diversas, chocaban con el sistema: los que defendían el medio ambiente, las que reivindicaban los derechos de la mujer, los diversos pensamientos que se oponen a la hegemonía de la racionalidad instrumental en las ciencias sociales, los defensores de los derechos humanos, los movimientos étnicos, etc.

2.4. Por las razones anotadas, la E.P. se desarrolló en los intersticios que el sistema iba dejando y, más aún, en relaciones con otras prácticas y discursos que, no siempre, eran conducidas y dinamizadas por quienes se definían explícitamente como "educadores populares"; queremos decir que la E.P. no se desplegó siempre como una práctica unívoca y explícita. Esto llevo a una situación contradictoria, que por una parte contiene potencialidades muy positivas y, al mismo tiempo, otras que resultan mucho más ambiguas.

Es positivo que en la E.P. se haya fortalecido la posibilidad de realizar una lectura pedagógica de cualquier proceso social (que diversas inquietudes y movilizaciones son campo propicio para concretar una dimensión educativa); así se quiebra el reduccionismo que sólo ubica la acción pedagógica en la escuela y en el programa oficial.

---

"...la E.P. se desarrolló en los intersticios que el sistema iba dejando y, más aún, en relaciones con otras prácticas y discursos que, no siempre, eran conducidas y dinamizadas por quienes se definían explícitamente como "educadores populares..."

---

Es ambiguo porque, tal como se trató a principios de los 80, no llegamos a definir ni a entender claramente de "qué se trataba", en lo específico, cuando se hablaba de E.P.<sup>(8)</sup>

Se desarrollaron intuiciones prácticas pero, no siempre se conceptualizó y metodologizó con claridad lo que correspondía a "lo educativo" en los procesos de cambio y cómo la educación se entretreja con otras prácticas y motivaciones. De allí que "Nuestras Prácticas" nos informe que "...existiendo un discurso general coincidente, éste está cubriendo una multiplicidad de prácticas disímiles que se denominan de 'educación popular', pero que no logran dar cuenta efectiva de su carácter y proyección efectiva" (op.cit, p. 172).

2.5. Es en este contexto, en que la E.P. "no llega a diferenciarse bien de una ideología", así se ha afirmado con ingenio que "la E.P. ha resultado una práctica poco educativa".

Coincidimos con ese juicio, si se quiere indicar que todavía no se ha llegado a decantar un discurso pedagógico que exprese sistemáticamente la orientación educativa que se impulsa en las variadas acciones que se definen como de Educación Popular.

Sin embargo, nos parece unilateral si el juicio ignora que se trata de un pensamiento que está en construcción y que en las actividades, prácticas y teóricas que se han acumulado en nombre de la E.P., se han impulsado, probado y evaluado, orientaciones y experiencias, que pueden ser insumos importantes en un discurso pedagógico, innovativo y serio<sup>(9)</sup>.

- La confianza en las potencialidades contenidas en el "saber popular", expresa un camino epistemológico fecundo, desde donde se pueden desplegar orientaciones pedagógicas de calidad adecuada y cobertura amplia.
- La metodología que parte desde la realidad de los participantes del proceso educativo y que vuelve a esa realidad, luego de pasar por el desarrollo de contenidos y habilidades que permiten perfeccionar la intención y la práctica colectivas.

- El ejercicio de múltiples técnicas participativas, de investigación, de programación, de evaluación. Estos son algunos de los ejes potenciales más importantes en la construcción de una práctica pedagógica que, se va desplegando pro-cesualmente<sup>(10)</sup>.

### 3. Los cambios sociopolíticos a partir de los finales de la década de los ochenta: encrucijadas y tareas.

En el apartado anterior, hemos intentado subrayar algunas condicionantes centrales que influyeron en el particular perfil que asumieron las prácticas y reflexiones de la E.P. durante buena parte de los 80.

Hoy día, esas condiciones parecen haber cambiado, sin embargo existen muchos elementos de continuidad.

De hecho, la mayoría de las naciones latinoamericanas se ordenan en regímenes formalmente democráticos (y éso es un cambio); de hecho también, en casi todas partes, los estudios señalan cambios en las organiza-

---

(8) La consulta FEP encuentra que "Existe un uso ambiguo de los términos, una falta de afinamiento en la conceptualización y carencia de rigor en la articulación de los distintos elementos que componen los procesos educativos... existe un cierto horizonte moral, ético, político, que la ideología educativa ha generalizado... la debilidad consiste en la falta de rigor para lograr articular dicho horizonte, con una práctica coherente, sistemática, fundamentada y orientada por una racionalidad estratégica, que defina claramente sujetos prioritarios y establezca criterios para las relaciones con otras instancias" (op. cit. pp. 172 - 173)

(9) El juicio nos parecía todavía más deformante si está generalizando a partir de una focalización estrecha sobre aquellas experiencias extremas en las que los "educadores" se reducen a acompañar procesos y proponen dinámicas que sólo facilitan el intercambio de aprendizajes informales que ya traen los participantes. Ver: Osorio, Jorge "Qué pedagogía crítica" *La Piragua* Nº. 7, 1993.

(10) Hay avances en esta preocupación. Una posición que entrega buenos elementos es Mejía, Marco Raúl "La Pedagogía en la Educación Popular" *La Piragua* Nº. 4, CEAAL, 1992. Ver el número 7 de esta revista dedicada especialmente a este tema.

ciones populares, no sólo son otros los segmentos que participan sino que las percepciones, las motivaciones y las ilusiones de las organizaciones del pueblo no parecen ser hoy las mismas que nos habíamos acostumbrado a reconocer (y ese es un cambio grande).

---

"... todavía no se ha llegado a decantar un discurso pedagógico que exprese sistemáticamente la orientación educativa que se impulsa en las variadas acciones que se definen como de Educación Popular..."

---

Pero, por otro lado, las recetas y las inspiraciones del neoliberalismo siguen presentes en todas partes, y esa es una continuidad que homogeniza nuestra realidad actual con la de los años 80 -más de lo que quisiéramos-, ya que impone condiciones a los procesos renovadores que pueden resultar muy pesadas. Hoy, sin embargo, parece que el triunfalismo neoliberal está terminando y los sucesos recientes de Santiago del Estero (Argentina) y Chiapas (México) han puesto de relieve la incapacidad neoliberal para implementar un desarrollo justo e integrado.

Este cuadro de cambios y continuidades constituye el telón de fondo que proyecta sentido a las acciones de las organizaciones y movimientos sociales y populares y, mediatamente, a los haceres de los educadores populares.

Por eso, antes de entrar a considerar las áreas de redefinición que desafían hoy a la educación popular, quisiéramos dedicar algunas líneas a identificar y calificar estas temáticas centrales que aparecen en la agenda latinoamericana.

3.1. La cancelación de los bloques que dividieron al mundo durante la "guerra fría" llevó a la constitución de un sistema global que, a

pesar de los variados polos de influencia y de las diversas tensiones que lo organizan, se puede considerar como uno y único.

De maneras diversas, todas las regiones y cada una de las sociedades deberían definir su inclusión en ese sistema único. Durante los próximos años Latinoamérica (cada país) deberá construir las relaciones que nos van a articular al sistema global, por el período que se está abriendo.

Creemos que esas tareas complejas se pueden ordenar en torno a tres ejes.

- a) Elaborar e impulsar una propuesta de desarrollo que nos posibilite una incorporación sólida en el mercado mundial.
- b) Reformular adecuadamente las relaciones y complementariedades entre el Estado y la Sociedad.
- c) Proponer y avanzar en la construcción de un proyecto nacional que interprete e incorpore a los más amplios y variados sectores de nuestra sociedad.

Estos tres ejes de tareas se refieren cada una a los otros y, por eso, en la enmarañada red que conforma el conjunto pueden quedar legítimamente incluidas otras tareas, a las que aquí no hacemos referencia explícita.

Una segunda conclusión: en cada circunstancia nacional el orden de las urgencias de las tareas indicadas puede ser distinto, más aún, cada una de ellas puede revestirse de expresiones diversas.

3.2. En el contexto del derrumbe de los socialismos reales, de la crisis del marxismo, de dudas frente a la vigencia de cualquier ideología y de todo megaproyecto, los pregoneros del neoliberalismo han tenido la capacidad -y la astucia- para presentarnos ese discurso como el único que tiene validez y eficacia para orientar las tareas necesarias e impulsar la construcción de una sociedad moderna. Esta opinión, estrecha y sesgada, se nos ha impuesto, a pesar de que el neoliberalismo en estricta observancia se ha debido retirar derrotado en Estados Unidos, en

Canadá y en Inglaterra (por mencionar sólo los países en los que rebrotó originalmente la propuesta).

Sin embargo, la lógica de cada una de las tareas que hemos identificado no es, de ninguna manera única, sino más bien, son desafíos de cursos abiertos; hay más de una posibilidad para cumplirlos y algunas de esas formas representan opciones que, claramente, se oponen a la ideología y a la cultura conservadoras que se expresan en el discurso tecnocrático del neoliberalismo.

En este contexto de planteamientos, quisiéramos plantear tres encrucijadas-tareas:

- a) **Primera encrucijada-tarea:** cuando indicamos "un modelo de desarrollo que nos articule sólidamente en el mercado mundial", el sentido común latinoamericano -alimentado por el neoliberalismo- se inclina a entender iniciativas tales como las que indica el recetario monetarista para equilibrar balanzas, la privatización a destajo; la promoción de las exportaciones...

Y sin embargo,

- Si bien resulta indispensable controlar el déficit fiscal (que, en la medida en que se abulta, provoca hiperinflación, espanta a la inversión, llama al capital especulativo...), no es necesario que el recorte se haga sobre el gasto social, cuando se puede aplicar al presupuesto militar. Claro que en muchos de nuestros países, faltan propuestas serias al respecto que vayan más allá de una muy necesaria indignación moral.
- El mercado global se gana ofreciendo productos que por calidad y precio resultan competitivos. Pero, como se ha señalado (y ese es mérito de la CEPAL) se puede recurrir a una competitividad "auténtica", con incorporación de tecnologías que aumenten productivamente, con calificación de mano de obra y, quizás, hasta con aumento de salarios, o se puede optar por una competitividad "espúria", que depreda los recursos naturales y

deteriora el medio ambiente y/o que explota a las personas mediante salarios de hambre; esta última es la opción que ha dominado en toda Latinoamérica orientada por el neo-liberalismo.

- Si bien las nuevas condiciones mundiales parecen exigir que nuestras economías creen las condiciones más favorables a la producción nueva (no tradicional) destinada a la exportación, cabe preguntar ¿es acaso indispensable que ese esfuerzo vaya de la mano con la desatención absoluta a las condiciones del mercado interno?

b) **Segunda encrucijada-tarea:** cuando anotamos la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad, el liberalismo debe haber reconocido inmediatamente su preocupación por reducir la presencia y el aparato estatal y, consecuentemente, permitir el brote de la iniciativa privada.

Sin embargo, hay otras opciones que, si bien deben ser seriamente trabajadas porque no son tan simplistas como ésta, pueden resultar mucho más atractivas y, posiblemente, más eficaces que la receta unilineal de la privatización.

Es que todo lo que hemos ido señalando en la letra a) apunta a la convicción, tantas veces confirmada en la historia, y hoy nuevamente, que las iniciativas privadas mediadas por la lógica del mercado pueden crear riquezas para algunos (que luego se disfrazan estadísticamente en indicadores generales que asumen carácter "nacional"), pero no generan directamente una sociedad de oportunidades equitativas.<sup>(11)</sup>

Por eso, si aspiramos no sólo a la "libertad" sino a una oportunidad libertaria para todos, deberíamos volver a proponer al Estado como factor que debe perfeccionar la simple lógica de oferta-demanda, sin que esa acción deba necesariamente inhibir ni restar a la iniciativa responsable (socialmente responsable) de los individuos.

Entendemos que no se trata hoy día de proponer un retorno pendular al Estado interventor de los años 60. Se trata más bien de construir propuestas

que, anunciando las lecciones dolorosas, representen un camino hacia una solución superior.

Hoy, con insistencia, aparecen científicos políticos que, cuando se ocupan del tema emergente en torno a la "Reforma del Estado en América Latina", apuntan a la necesidad de construir un espacio de desempeño que Wolfe lo identifica como "sociedad civil" (distinto del Estado y del mercado), Portantiero habla del espacio público (distinto del estatal y del privado)<sup>(12)</sup>. Siempre se trata de una tercera dinámica, la que brota desde la presencia activa de las organizaciones sociales en la sociedad, un aire nuevo que permitiría romper con esa tensión entre la lógica estatal y la de los intereses privados, que ya ha mostrado sus límites.

Claro está que este espacio no se abrirá por una decisión graciosa, son las propias organizaciones sociales las que disputan y empujan y, así, constituyen sujeto en el mismo esfuerzo por el cual están construyendo su espacio social.

La propuesta no está acabada, es una tarea, pero muestra que hay alternativas de orden social que son distintas de las que nos ha ido imponiendo el neoliberalismo.

---

"Para el liberalismo de hoy, el proyecto "de todos" es la modernización, un proceso cuasi-natural que empuja necesariamente de una sociedad "tradicional" hacia otra, en la que cada esfera del desempeño en sociedad funciona según su propia racionalidad de máxima eficacia, sin las interferencias espúrias de las ideologías, o de la ética, o de los sentidos políticos."

---

c) **Tercera encrucijada-tarea:** un proyecto nacional que incluya a la heterogeneidad de la sociedad, tal ha sido un programa que se agita desde los albores de la independencia colonial.

En algunos países, los grupos dominantes abiertamente reconocen que la tarea no se ha cumplido (en particular donde los sectores indígenas son numerosos y culturalmente sólidos); en otros países se cree haberla realizado.

Siempre la percepción dominante ha sido que las minorías (?) deberían integrarse al proyecto que se les propone desde ese sector que hegemoniza el poder; que, en consecuencia, deben negar las identidades y culturas particulares que son propias de cada grupo subordinado y reconocerse como "ciudadanos", que es la única identidad a la que se asigna vigencia pública.

Para el liberalismo de hoy, el proyecto "de todos" es la modernización, un proceso cuasi-natural que empuja necesariamente de una sociedad "tradicional" hacia otra, en la que cada esfera del desempeño en sociedad funciona según su propia racionalidad de máxima eficacia, sin las interferencias espúrias de las ideologías, o de la ética, o de los sentidos políticos.

Así lee el neoliberalismo este tercer eje de tareas. Pero eso no es la única opción de proyecto nacional.

Se puede vislumbrar la posibilidad de un proyecto social que no se proponga acabado desde un sector de la sociedad, por lúcido y poderoso que éste sea; se puede vislumbrar que el

---

(11) La integración dialéctica de los tres ejes de tareas que indicamos queda expresada en esta afirmación, tomada de un artículo de *La Piragua*. "No habrá sociedad democrática, ni podremos insertarnos en el mundo con creatividad, si lo hace sólo una minoría, si un 40% permanece en la pobreza, si no hay una sociedad con una mínima cohesión". Garretón, Manuel Antonio, "Cultura y Sociedad en el fin de siglo", *La Piragua* N° 6, CEAAL, 1993.

(12) Cfr. Wolfe, A. "Tres caminos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil" en Weffort, F. y otros "Democracia como proposta", IBASE, Río de Janeiro, 1991. Portantiero, J.C. "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", *Nueva Sociedad* N° 104, Caracas, 1989.

proyecto se construya desde la exigencia de participación activa de todos los distintos que no se niegan sino que se afirman en cuanto tales en esa construcción: de las mujeres, de las etnias y las culturas, de los jóvenes, de los trabajadores.<sup>(13)</sup>

El proyecto que necesitamos tiene más componentes que la sola racionalidad instrumental, es un proyecto con emociones, con sentimientos, y sobre todo, con ilusiones. El hecho que la racionalidad positivista sólo pueda manejar lo inmediatamente visible, no es razón para aceptar que no existe nada verdadero más allá del discurso tecnocrático de la administración, del manejo y de la eficiencia.

3.3. Las tres encrucijadas y ejes de tareas apuntan al mismo horizonte más general que es la elaboración y el impulso de una "modernidad latinoamericana".

Entendemos que no nos podemos negar a lo moderno (o sea que, ni "alternativo" ni "crítico" se pueden equivaler con "atrasado") pero, al mismo tiempo, estamos seguros que no nos basta con intentar reproducir las formas institucionales, culturales y sociales que ha generado la historia de los países desarrollados.<sup>(14)</sup>

Es que, por una parte, ni nuestra historia es la misma que la europea, ni nuestras sociedades reclaman las mismas urgencias que allá, ni nuestra cultura presenta el mismo perfil que la de ellos. De allí que repetir aquí los productos de esa modernización tenga mucho de trasplante. Más aún, hoy nos resulta estrecha una modernización tan recostada sobre la lógica de la "racionalidad instrumental".<sup>(15)</sup>

#### **4. Hacia la reorientación de la Educación Popular en América Latina: Debate abierto.**

Tal como se puede desprender del análisis planteado en los párrafos anteriores, los propósitos generales que deben guiar a los educadores populares deben tomar en cuenta los procesos de continuidad y cambio que afectan al continente.

La E.P. constituye una práctica referida al hacer y al saber de las organizaciones populares, que busca fortalecerlas en tanto sujetos colectivos, y así, aportar a través de su acción-reflexión al necesario fortalecimiento de la sociedad civil y de las transformaciones requeridas, tanto para la construcción democrática de nuestros países, como al desarrollo económico con justicia social.

Sin embargo, aunque los términos puedan ser los mismos hoy que hace diez años, los contenidos de las prácticas de la E.P. tienen una connotación y una densidad distintas, producto tanto de los cambios en los contextos y en los grupos populares que buscan actuar en esos contextos, como en la teoría mediante la cual hemos intentado entender esas realidades.

Vamos a organizar las tareas de reformulación que nosotros visualizamos para los educadores populares en torno a los siguientes nudos:

- La E.P. y las prácticas políticas (4.1)
- La E.P. y lo educativo (4.2)
- La E.P. y la constitución de sujetos (4.3)
- La E.P. y la teoría (4.4)
- La E.P. y el sistema educativo oficial (4.5)

No está de más insistir que nuestro intento aquí se reducirá a justificar esta selección de ejes para la tarea de reformulación; vamos a fundar las preguntas, no pretendemos dar respuestas ya que ese desafío corresponde al conjunto de los miembros de CEAAL, reflexionando colectivamente sobre sus experiencias y sus prácticas.

##### **4.1. La Educación Popular y las prácticas políticas.**

Como ya lo anotamos antes, la E.P. siempre se ha definido como una práctica con sentido y pertinencia políticas, más específicamente aun, como una intención política a favor de los sectores populares y, por tanto, crítica respecto del sistema y de las acciones que reproducen la pobreza, la discriminación y la injusticia social.

Algunos de los que creyeron en esa opción, niegan la vigencia de la E.P. Sea porque entendían que se tra-

tó de una forma de hacer política propia de tiempos en que otras formas estaban inhibidas, pero que pierden validez una vez que retoman la democracia y los partidos; sea porque les parece que junto con el colapso de los socialismos reales cayó también el paradigma de transformaciones que daba sentido político a la E.P.

---

" ... se puede vislumbrar que el proyecto se construya desde la exigencia de participación activa de todos los distintos que no se niegan sino que se afirman en cuanto tales en esa construcción: de las mujeres, de las etnias y las culturas, de los jóvenes, de los trabajadores..."

---

Nosotros entendemos el proceso y el cambio en Educación Popular de manera distinta.

---

(13) De nuevo un llamado a atender a la dialéctica entre los ejes de tarea: sin un proyecto de estas características (que se legitima porque interpreta a los distintos actores) no vemos mucha posibilidad de que las iniciativas privadas se perfeccionen en una responsabilidad solidaria y la constitución de países "para todos", sin discriminaciones, con justicia y equidad.

(14) Esta temática fue reflexionada por el Grupo de Trabajo "Educación y Política" que se reunió en Nueva Friburgo, Brasil, a principios de 1993. Existe un documento base, elaborado por Cristobam Buarque que entrega algunos aportes muy iluminadores.

(15) Es que no puede ser la única opción. Recordemos que el mismísimo Max Weber, al final de *La Ética Protestante* señala decepcionado porque esa modernización, guiada por el control creciente de la racionalidad instrumental en las distintas esferas del hacer humano, estaría llevando a las personas hacia una jaula de hierro, a una existencia sin encantamientos.

En una línea coincidente, Francis Fukuyama anuncia, con algo de candor, que ese último hombre que surge luego que la historia ha desembarazado de las ideologías, va a llevar una existencia sumamente aburrida. Son proyecciones lógicas pero que denuncian la necesidad de aspirar a otra modernidad.



Nos parece que, ayer y hoy, la E.P. es una actividad política: lo que ha sucedido es que la concepción del "hacer política" ha venido cambiando en los últimos años. Hoy resulta mucho más claro que "la polis" se construye (se reproduce y se cambia) desde lo cotidiano y construyendo poderes desde la sociedad civil y los movimientos.

---

"Nos parece que, ayer y hoy, la E.P. es una actividad política: lo que ha sucedido es que la concepción del "hacer política" ha venido cambiando en los últimos años. Hoy resulta mucho más claro que "la polis" se construye (se reproduce y se cambia) desde lo cotidiano y construyendo poderes desde la sociedad civil y los movimientos."

---

Este descubrimiento no desvaloriza la acción que tradicionalmente desempeñan las "organizaciones políticas" (partidos, movimientos...) pero nos obliga a una serie de distinciones y mutuas referencias que no manejamos con suficiente claridad analítica, ni seguridad práctica.

Por eso, sin pretender que no hemos avanzado nada en este campo creemos que, más que seguridades, lo que tenemos hoy son buenas preguntas que, llevadas a la práctica y a la reflexión, deberán ayudarnos para adelantar en lucidez durante los próximos años.

Nos parece que toda práctica educativa tiene fuerza política; más aún, nos parece que toda acción política auténtica debe ser educativa, debe crear hegemonía que, en el sentido gramsciano, significa convocar a una adhesión activa y que, por eso, es una relación distinta tanto de la imposición

como del engaño, ya que obliga a un auténtico reconocimiento y encuentro vinculante de las dos partes: de la que convoca y de quienes adhieren.

Pero, ¿cómo hacemos para no confundir ambos espacios y ambas actividades?

¿Se puede distinguir entre la fuerza política de la acción partidaria y la fuerza política de la acción educativa?

Sabemos que no se puede señalar la E.P. como la única práctica y el único discurso que puede constituir al sujeto popular activo.

¿Cómo se refiere la E.P. a esas otras prácticas y otros discursos que se dirigen a los sectores populares con intenciones coincidentes?

Si se llegó a pensar que la claridad ideológica era suficiente para desarrollar procesos formativos con grupos y comunidades, ¿no estaremos hoy enfrentados a un vicio reduccionista de sesgo contrario, en que el impulsar la participación en el cambio de las circunstancias cotidianas debilita otras tareas que se refieren al conjunto de la sociedad? (por ejemplo, la construcción de partidos verdaderamente democráticos y ciudadanos).

¿Cómo avanzamos en prácticas que afirmen los dos polos?

La E.P. ha logrado un cierto desarrollo de la concepción y de la práctica política educativa, que valoramos como orientación correcta aunque mejorable. En los próximos años, deberíamos avanzar en proponer esta forma de "hacer política" a otras instituciones (partidos, movimientos, organizaciones...) que, en América Latina, practican una política más cupular y con muy poca preocupación por las dimensiones educativas de su quehacer público.

#### 4.2. La Educación Popular y lo educativo

Debemos valorar los esfuerzos que, en los últimos años, han buscado reflexionar sobre el saber pedagógico que funda y da sentido a las prácticas de la Educación Popular.

Esta reactualización de la reflexión y la discusión sobre pedagogía, como señalamos, no significa que en E.P. no se hayan desarrollado impor-

tantes elementos de epistemología, de teoría del aprendizaje y de pensamiento pedagógico<sup>(16)</sup>.

En particular, es significativo que las experiencias y los discursos en el campo de E.P. hayan promovido siempre un concepto de lo educativo que es mucho más amplio que las prácticas que se realizan en el sistema escolar: en la E.P. hay un abordaje más comprensivo de las demandas y necesidades de aprendizaje integral que están en la sociedad y que la escuela casi siempre no puede (ni siquiera a veces) entender.

Para nosotros, lo educativo siempre estuvo articulado a prácticas sociales y a constitución de sujetos.<sup>(17)</sup>

Debemos profundizar la reflexión sobre la naturaleza y las relaciones entre lo pedagógico, lo metodológico y las prácticas sociales<sup>(18)</sup>.

---

"Esta reactualización de la reflexión y la discusión sobre pedagogía, como señalamos, no significa que en E.P. no se hayan desarrollado importantes elementos de epistemología, de teoría del aprendizaje y de pensamiento pedagógico".

---

No se trata sólo de abrirse a todo lo que pueda venir de la reflexión en tomo a la experiencia educativa escolar. Al mismo tiempo, se trata de interpelar críticamente y enriquecer esa tradición escolar, a la luz de un pensa-

---

(16) Volvemos a remitir al número 7 de *La Piragua*, dedicado al tema de la Pedagogía en la Educación Popular.

(17) La educación escolar también debe ser un proceso que articule un campo educativo amplio y multidimensional.

(18) Un programa básico para hacer este debate: Osorio, Jorge *¿Qué Pedagogía Crítica?*, *op.cit.*, y en general todos los artículos de *La Piragua* ya señalados.

miento sistematizado sobre lo que han sido nuestras experiencias como educadores.

Para apuntar a estos propósitos generales, debemos abocarnos a la tarea de dar respuestas a preguntas del siguiente tenor:

¿Qué es lo específicamente educativo en las experiencias de E.P.?

¿Cuáles son las diversas concepciones de lo educacional que se pueden identificar en distintas corrientes al interior de la E.P.?

¿Cómo se construye conocimiento a partir de las prácticas?

¿Qué relación existe entre práctica social, pedagogía y política?

¿Cuáles son las temáticas relevantes para seguir desarrollando el pensamiento pedagógico de la E.P.?

#### 4.3. La Educación Popular y la constitución de sujetos sociales

La conformación de sujetos colectivos, activos, responsables, ha estado siempre en la perspectiva de la E.P. Algunos lo han entendido como una mediación necesaria entre lo educativo y lo político; otros lo han enfocado más como un fin en sí.

Sin embargo, a pesar de esta atención privilegiada, la relación, posible y necesaria, entre nuestras acciones y el desarrollo de la subjetividad en los grupos a los cuales nos referíamos, ha sido tratada de manera insuficiente (y a veces con bastante ingenuidad).

En muchos casos la acción de los educadores populares estuvo muy orientada por los particulares problemas materiales de los grupos referentes y se operó como si cualquier incorporación del grupo a la construcción de soluciones a esos sus problemas, fuese absolutamente equivalente a desarrollo del sujeto popular. En otros, se identificó desarrollo del sujeto con la adhesión a determinadas posturas ideológicas o partidarias.

Hoy resulta indispensable avanzar, profundizando en los procesos y mecanismos que relacionan lo social (las circunstancias generales) y lo psicológico (las percepciones singulares de esas circunstancias y su traducción en motivaciones); ese campo se ha manejado como si las circunstancias externas produjesen efectos

mecánicos en la subjetividad.

¿Resultaba que la teoría en la cual nos estábamos afirmando, no nos ayudaba mucho para enfrentar adecuadamente esta situación? El marxismo ortodoxo ligaba educación a poder y entendía poder como imposición; es así que inclinaba a resaltar sólo los efectos mecánicamente opresivos en la personalidad de los participantes del proceso educativo.

La alternativa surgió como una educación de orientación y forma distintas que, de nuevo mecánicamente, inyectaba otros contenidos en la conciencia de los educandos.<sup>(19)</sup>

---

**"En los próximos años, deberíamos avanzar en proponer esta forma de "hacer política" a otras instituciones (partidos, movimientos, organizaciones...) que, en América Latina, practican una política más cupular y con muy poca preocupación por las dimensiones educativas de su quehacer público."**

---

Pero entonces, se nos queda afuera algo que resulta central para nuestra tarea de educadores populares y que se resume bien en la siguiente intuición de Nietzsche: "el hombre sólo se toma hombre por su poder de transformar los acontecimientos en historia".

Hay preguntas centrales cuya exploración se nos ha quedado atravesada y que resultan claves para que la E.P. avance en el período próximo.

Una es la cuestión de cómo opera la educación a través de los individuos para lograr asegurar los valores básicos de la sociedad dominante.

Otra -que para nosotros debe resultar aún más importante- ¿cómo funciona el proceso de educación y

auto-reflexión cuando resulta en decisiones hacia una acción transformadora? Penetrar en esos procesos es clave, para que las proposiciones de los educadores populares en tomo a apoyar la constitución de sujetos no quede en un nivel meramente discursivo.

Entendemos que será necesario trabajar el rescate de los conceptos "ideología" y "cultura" desde sus concepciones más estrechas para proponerlos al uso de la E.P. Habrá que considerar la ideología y la cultura en sus relaciones con la producción, consumo y representación de significados y de comportamientos.

Nos parece que podría resultar fructífero volver a tomar, en el nuevo nivel que indicamos, el tema antiguo de la relación entre significados, prácticas y contextos<sup>(20)</sup>.

#### 4.4. La Educación Popular y el aporte a la reconstrucción de la teoría crítica

Lo sentimos en nuestra práctica: se ha movido el piso teórico sobre el cual nos habíamos acostumbrado a afirmar la E.P. a lo largo de la última década.

Esta erosión ha acarreado consecuencias que podemos valorar positivamente y otras que resultan claramente negativas y que debemos tratar de superar.

Sucede que estuvimos muy amarrados por principios teóricos (una cierta lectura que dominaba en el marxismo)<sup>(21)</sup> que, hoy lo vemos más claro,

---

(19) Entre las excepciones a esta mirada dominante habrá que contar a los miembros de la llamada Escuela de Frankfurt, en particular a Marcuse.

(20) La reacción más reciente que, ante las unilateralidades anteriores, vuelve a reivindicar lo subjetivo, se ha expresado a través de la hermenéutica y la fenomenología, que al afirmar la capacidad libertaria de los individuos para producir significados, enfoca este proceso como si se cumpliera en un vacío de condicionantes. De todas maneras, no es definitiva una oposición entre hermenéutica y pensamiento estructural crítico. Algunos hablan de "hermenéutica crítica".

(21) No queremos desviarnos aquí, pero nos parece que las categorías del marxismo dominante inundaron más allá de los sectores que explícitamente adhirieron a esa conceptualización: así, por ejemplo, muchas veces se hablaba de "pueblo" pero como una categorización muy semejante al manejo que se hacía de la clase (un proyecto popular con consistencia objetiva).

resultaban unilaterales e inadecuados cuando se aplicaban más allá de sus límites. Hoy, desde ese punto de vista, estamos más abiertos y más libres para desplegar una teoría crítica comprensiva y transformadora.

Sin embargo, nuestra condición teórica es muy precaria por cuanto:

- a) No hemos desarrollado capacidad para discriminar cuáles aspectos del discurso que orientó positivamente nuestra práctica, por muchos años, se deben confirmar como válidos en las nuevas percepciones y frente a los desafíos de hoy.
- b) Estamos casi desnudos de discursos articuladores (esto no significa que estemos añorando las seguridades de las megapropuestas) que nos ayuden a comprender y actuar en distintas dimensiones y en situaciones particulares, pero en términos de una misma coherencia...

Debe quedar claro que esta tarea de reconstitución de una teoría crítica, que permita hilvanar los retazos diversos de conceptualización que hoy manejan distintos grupos de investigación y acción, no es responsabilidad exclusiva de la E.P. Es preciso articular nuestro proceso de búsqueda con otros campos del saber y de la ciencia social.

---

"Hoy resulta indispensable avanzar, profundizando en los procesos y mecanismos que relacionan lo social (las circunstancias generales) y lo psicológico (las percepciones singulares de esas circunstancias y su traducción en motivaciones); ese campo se ha manejado como si las circunstancias externas produjesen efectos mecánicos en la subjetividad."

---

#### 4.5. La Educación Popular y el sistema educativo.

Las relaciones entre E.P. y el espacio estatal deben leerse hoy en términos distintos a como lo hacíamos en los años 80, cuando la historia y la teoría nos empujaban a entender al Estado y al sistema educativo en particular, como instrumentos homogéneos y dóciles que aseguran las actitudes, los valores y las legitimaciones del orden dominante.<sup>(22)</sup>

Es que a lo largo de la década de los 80, no sólo los espacios oficiales en América Latina han vuelto a abrirse a la disputa democrática, (en algunos países más, en otros menos) sino que se ha ido constituyendo y divulgando la crítica a esas posiciones "instrumentalistas", que parecen muy unilaterales y recortadas en tanto suponen que los receptores internalizan y asumen el modelo oficial de valores y actitudes tal como el sistema se los entrega.

Tal como lo ha destacado Giroux, el sistema educativo se entiende mal si no se enfoca como un espacio en el que profesores y alumnos no sólo reciben mensajes, sino dan significados a los códigos que están influenciando sus experiencias diarias.

Como lo revelan claramente los estudios etnográficos, el sistema oficial es, al mismo tiempo, un lugar de dominación y de resistencia. En muchos casos, las instituciones y sus prácticas se constituyen en espacios que se pueden disputar, donde los discursos subordinados pueden tener una oportunidad de ampliar presencia y ganar en impacto; en el lenguaje bélico, propio de la primera guerra, al que recurre Gramsci, son "trincheras" o "casamatas" que se tendrían que ir ganando para operar mejor.

Esta tendencia ya se ha hecho presente en la cultura de los educadores populares. El informe "Nuestras Prácticas"<sup>(23)</sup> nos indica "...podemos constatar el paso de una concepción marcada por la lógica presente en la izquierda latinoamericana en décadas pasadas, de prepararse para la 'toma del poder', hacia un entendimiento que enfoca las prácticas de educación popular en la perspectiva de 'ir construyendo poder'...

---

"Las relaciones entre E.P. y el espacio estatal deben leerse hoy en términos distintos a como lo hacíamos en los años 80, cuando la historia y la teoría nos empujaban a entender al Estado y al sistema educativo en particular, como instrumentos homogéneos y dóciles que aseguran las actitudes, los valores y las legitimaciones del orden dominante."

---

De ahí que cobre nuevo valor el sentido político de procesos que contribuyen a crear hegemonía: una nueva cultura, una nueva ética, que deben expresarse en los espacios de ejercicio de poder. Se constata en el campo de la educación popular una revalorización de la intervención de los actores populares en la cosa pública..." (op. cit, pp. 174).

Claro está que no podemos hoy, simplemente, cambiarnos de simplificación; no se trata de criticar el enfoque unilateral del aparato oficial como reproductor de dominación y pasar a otra unilateralidad de signo contrario que entendería lo oficial a manera de una cancha neutral, sin intención política, dispuesta para que los movimientos sociales y la Educación Popular la ocupen sin resistencias ni contradicciones.

---

(22) En esta lectura coincidieron la mirada del funcionalismo (T. Parsons, R. Dreeben) y las teorías de la reproducción (Althusser, Bowles y Gintis, Bourdieu y Passeron), si bien ambos enfoques se diferenciaron en cuanto a la valoración que les merecían estos procesos.

(23) Colectivo de Apoyo Metodológico, *Nuestras Prácticas*. CEAAL-IMDEC, Guadalupe, 1993. Se trata de una consulta muy amplia sobre "perfil y perspectivas de formación de educadores populares en Latinoamérica".

De allí que en el tiempo próximo tendremos que construir esta posibilidad.

Tenemos que avanzar en la identificación de aquellas condiciones necesarias en el régimen político que permiten, en algunos países, traspasar la experiencia de Educación Popular al espacio institucional oficial.

Por el lado de la E.P. y suponiendo que esta interacción con el espacio oficial va a exigir una reformulación de las formas a las que estamos acostumbrados, tendremos que perfilar, con mucha seguridad, cuánto y en qué podemos adecuar nuestras prácticas metodológicas sin perder nuestro fundamento crítico.

La pregunta central que debemos trabajar es ¿cómo, en las circunstancias más favorables, se construyen políticas oficiales que no sean paternalistas y qué puede aportar la E.P. a esa construcción?

## Palabras finales

Va a resultar muy importante que, en todas estas tareas, el CEAAL actúe, tanto a nivel de la teoría como a nivel de práctica y de la mutua relación.

Hasta ahora, la Secretaría General ha avanzado por la vertiente del análisis conceptual (La Piragua, los Grupos de Trabajo, los Papeles... son proyectos promisorios), mientras varios de los centros miembros han realizado experiencias muy significativas, intentando comprender esos procesos y divulgarlos.

Creemos que están dadas las condiciones para una reflexión teórico-práctica de mayor vuelo que la que hoy tenemos y que nos permita avances sustantivos en lo práctico y en las propuestas estratégicas.

Debemos impulsar procesos de sistematización de experiencias de E.P. que acompañen a todas las tareas que

hemos indicado en los numerales anteriores (¿cómo se está trabajando la relación educación popular-espacio institucional?, ¿cómo, la relación E.P. y prácticas políticas?) que nos permitan la confrontación de experiencias diversas en vistas a una producción de conocimientos y conceptos que esté a la altura de las posibilidades de esta coordinación de E.P. que reúne a tantos centros en tan variadas circunstancias en América Latina <sup>(24)</sup>.

En los últimos años, la sistematización parece haber avanzado mucho en los aspectos de teoría y de método; en cambio, hemos avanzado poco en la dialéctica entre ese discurso y las prácticas que, necesariamente, deben enriquecer a ambos polos y que -nos parece- es el único camino por donde puede seguir avanzando hoy la sistematización, la reflexión y la refundamentación de nuestras prácticas educativas.

---

(24) Queremos hacer una precisión que, a muchos, debe resultar innecesaria por obvia: esta insistencia en la necesidad de empujar la sistematización, no quiere negar la importancia de otro esfuerzo de desarrollo en E.P., nos referimos a la necesidad de continuar ejercitando y reflexionando en la línea de la Investigación-Acción Participativa (IAP). La IAP es una forma estratégica de construir conocimiento y que, por tanto, no puede entenderse como reemplazable por la sistematización. Más aún, la IAP puede y debe otorgarle a la sistematización uno de los horizontes prácticos y epistemológicos, como también lo hace la hermenéutica crítica, en muchos casos.



# ¿Comunicación Popular o Educación Ciudadana?

Rosa María Alfaro\*

Tal reflexión requiere definirse en la convergencia de dos ejes, nuestro propio caminar y las transformaciones de la realidad social, cultural y política del continente y los nuevos ordenamientos de las tendencias hegemónicas en el mundo. Es decir, se trata de no caer en la tentación de explicarnos por nosotros mismos, ni tampoco de percibirnos como puro efecto mecánico de la realidad social. Más bien, requerimos de balances que asocien ambos aspectos, indicando sus correspondencias, interrogantes y conflictos. No pretendemos hacerlo ahora de manera exhaustiva, sino más bien sintética, aunque intentamos respetar su objetivo problematizador.

**Requerimos de puntos de partida evaluativos. No con el fin de autocastigarnos, sino de aquilatar las experiencias y propuestas producidas en las últimas décadas, examinando su orientación, para luego resituarnos en los nuevos retos de la educación popular ante los nuevos escenarios.**

polémica. Aunque quizá lo que más nos llame la atención de los mismos sea su aparente vertiginosidad, sorprendiéndonos desprevenidos. Resumiendo, aquellas transformaciones más importantes serían: "La cancelación de los bloques que dividieron al mundo durante la guerra fría (que) llevó a la constitución de un sistema global"<sup>(1)</sup> único. La hegemonía ideológica y práctica del neoliberalismo privatizando la sociedad, regida por el mercado frente a un modelo estatal disminuido. La crisis de las instituciones políticas, a pesar de la regularización formal de los regímenes democráticos en el continente. La puesta en cuestión de anteriores modelos de desa-

desarrollo. Incluso, en el campo de los movimientos populares se apreciaron giros, pues tomaron distintas rutas, unos desaparecieron, otros se desarticularon, surgieron nuevos actores sociales y formas distintas e inéditas de operar o

## **1. Un balance crítico pero comprensivo: ¿qué hemos estado haciendo?**

### **1.1. El cambiante contexto no previsto**

Los documentos últimos producidos al interior del CEAAL y la multiplicidad de textos elaborados por nuestros científicos sociales, han dado cuenta de los cambios que estamos viviendo, analizándolos de manera detenida y

\*Coordinadora Latinoamericana del Programa de Comunicación Popular.

(1) «Borrador para la elaboración de un documento de discusión en vistas a la Asamblea General del CEAAL» elaborado por la Secretaría General. Fotocopia. Santiago de Chile, diciembre 93, p. 10.

ejercer la presencia y la participación social, como los nacientes movimientos ciudadanos, en algunos países.

Todo ello, mientras la pobreza crece debido a las severas políticas de ajuste, aun a costa de mejorar nuestros índices de crecimiento económico e inserción en el mercado mundial. Paradójicamente, se produce una imagen simbólica de progreso actual o proyectada hacia el futuro, apostando al desarrollo exógeno aportado por la inversión extranjera. Sobrevivir ha hecho más pragmática y desesperada la necesidad sentida de ayuda social, ensombreciendo el norte político y la idea de democracia, a pesar de los tránsitos hacia ella. La eficacia en la resolución de problemas inmediatos deviene en un valor apreciado por las mayorías.

Se reduce así la vocación de poder de las organizaciones, sus dirigencias y bases, quienes toman las calles sólo en momentos muy coyunturales de desesperación. Ocurre todo un fenómeno de desideologización mundial que también nos toca. La clase política perdió el diálogo con el pueblo y su capacidad de representarlo. Así, las luchas tradicionales no tienen respuesta ni garantizan eficiencias suficientes, salvo excepciones. A ello se aúna el surgimiento de un imaginario colectivo que desconfía del Estado y los políticos, esperando soluciones del mercado mundial. Es decir, las clases oprimidas, a pesar de sus sufrimientos empiezan a apoyar todo aquello que nosotros condenábamos o situábamos en el campo enemigo. Invierten nuevas esperanzas y amplían sus confianzas a otros sectores políticos, aunque no siempre estén cargadas de fe ni sean irreversibles.

Es decir, los cambios también se manifiestan en el nivel cultural. Así la globalización no opera sólo en la economía, fue precedida inclusive por un proceso de transnacionalización comunicativa y tecnológica que interconectaba el mundo, más allá de las fronteras nacionales, no se detenía ante los anteriores bloques este-oeste y provocaba interacciones varias entre las culturas populares tradicionales y las modernas en todo el planeta, aunque fuesen asimétricas. Los medios están en la vida cotidiana de la gente, a pesar de la pobreza. Son como ventanas del mundo, con múltiples y superpuestas imágenes o espejos de una realidad disímil, fragmentada, interinfluyente y enredada, pero amplia y apasionante, provocando sensaciones de conocimiento, gratificación y placer. Oyendo y mirando se producen comprensiones del mundo, de la realidad próxima y lejana, las que se pueden confrontar -no siempre racionalmente- con lo que se vive desde la inserción directa de cada sujeto en la vida económica, política y social de su entorno.

La propia organización social se hace cada vez más parcelada o atomizada, lo que le resta centralidad a los proyectos nacionales. Los escenarios locales o zonales aparecen como lugares privilegiados para el desarrollo, señalando una ruta de reestructuración ciudadana viable, pero lejana aún de modelos o proyectos macro.

En los últimos tiempos, el hemisferio tiende a dividirse en dos mundos diferenciados y desbalanceados demográficamente y económicamente, el de los países desarrollados del

NORTE y el de nuestros países marcados por la pobreza y una modernidad incipiente, situados hacia el SUR. No somos más el tercer mundo. El poder y la hegemonía la tienen los primeros, lamentablemente sin regulación política. Pero el fenómeno de la migración del sur al norte y del este al oeste, entre otros problemas, los está afectando seriamente, se sienten amenazados. "El mundo blanco desarrollado se encuentra por lo tanto confrontado cada vez más a una disyuntiva social: la lógica del apartheid (proteger su riqueza y poder mediante políticas económicas y militares cada vez más cínicas y explosivas) o plegarse a una nueva regulación mundial" (2).

Nuestros países han perdido capacidad de gobernabilidad y soberanía, necesitando entrar al juego mundial para obtener algunos beneficios, sin tener buenas condiciones para el éxito. Es de tal complejidad esta situación que aún no la comprendemos a cabalidad, requiriendo de un mayor análisis y seguimiento.

Sin embargo, los comunicadores no mostramos estos nuevos fenómenos desde los cuales se deciden los destinos de nuestras vidas, no les damos visibilidad, pues se sigue presentando de manera simplista la comprensión de la realidad y su pobreza. La cooperación NORTE/SUR es también una objetividad a ser representada y conocida. Ciertamente, nos hemos manejado en el mundo de lo micro, sin establecer alternativas y relaciones de mayor envergadura.

Nuestras propuestas comunicativas y educativas fueron formuladas para otro contexto, como se demuestra en el documento base para la Asamblea del CEAAL (3). Al cambiarse el panorama, requerimos reajustes y redefiniciones. Pero es necesario reconocer que si bien las mutaciones tomaron una forma final definitiva muy rápidamente, ya se venían conformando. Quizá nuestro propio convencimiento sobre lo que pensábamos fue nuestro más grave error, pues no pudimos ver y prever tales cambios, o dicho más duramente el análisis de la realidad mundial y nacionales no estuvo en nuestras miras, perdimos el hilo. Incluso, debemos confesar que el productivo trabajo reflexivo de algunos compañeros en los últimos años y las excelentes intenciones de nuestra próxima Asamblea sufren de cierto retraso. De allí la urgencia de avanzar. Pero, al estar ya asumiendo su discusión, a pesar de la demora, estamos superándonos. Queda claro que nuestro compromiso sigue teniendo una considerable base ética que nos debe reconstituir.

## 1.2. Entre desconciertos y banalizaciones comunicativas

La comunicación popular estuvo centrada durante la década de los ochenta, que es cuando se descubre su importancia "especializada" dentro de la educación popular, en apoyar los procesos de organización de la población más necesitada, entendida como clases sociales o sectores

(2) VIVERET, Patrick. «La política ante la nueva frontera planetaria». Ponencia escrita para el Encuentro «Relaciones Estado y Sociedad en América Latina», Río de Janeiro, octubre, 1993.

(3) Documento citado, p. 2-9.

oprimidos, con el objetivo que "tomaran conciencia" de su rol protagónico en los cambios que requería la sociedad y acumularan protagonismo y poder político. La comunicación se la pensaba, además, como un factor democratizador de las comunidades y gremios, a nivel interno. Y existía una relación de cierta confianza y sustento de los sujetos populares hacia las posturas y partidos políticos de izquierda, que habitaban las maneras de pensar y actuar de los educadores, en unos países más que en otros. Las experiencias fueron múltiples, diversas y de mucha riqueza, su rigor teórico está muy bien expresado en el documento que redactó la Red de Comunicación Popular en la Asamblea General del CEAAL de 1987 en Guanajuato, México, bajo la conducción de Mario Kaplún<sup>(4)</sup>. Era la época de los movimientos sociales, entendidos como organizaciones de base, centralizadas o a centralizar federativamente, donde la valoración de la palabra popular y el uso de medios, provocarían articulaciones entre ellas y conseguirían presencia y presión política.

Sin embargo, los últimos acontecimientos sociales y políticos, al final de la década, generaron desconciertos y pérdidas de sentido sobre la validez de esta propuesta. La nueva orientación que venía compulsivamente de la sociedad, comprometía a los sectores populares y al lugar y sentido de la comunicación. Su reformulación quedaba en suspenso, no se sabía qué hacer, incluso en algunos casos se prefería no saber. La materialidad de la producción de los medios era una magnífica coartada, una estrategia de defensa para no emprender tan titánica tarea. No era fácil llegar a mejores desenlaces. Sin embargo, el seguir trabajando tuvo su lado positivo, no produjo grandes deserciones. En muchos casos, la intuición y la creatividad generaron nuevas prácticas en una nueva línea, lamentablemente aún poco sistematizadas y difundidas.

Paralelamente, o quizá debido a lo anterior, los últimos años significaron un acercamiento de los comunicadores populares a los medios masivos, en el acceso a ellos, pero especialmente en el campo de los estilos. Asistimos a un proceso de renovación estética, de uso de personajes, músicas y formatos novedosos, que alegraron la propuesta, la hicieron más latinoamericana en sus formas. El sujeto popular era el destinatario, aunque el para qué de esta reforma permaneciera sin abordar. Pues, unos seguían manteniendo la relación con las organizaciones sin cambios precisos en la orientación. Y otros, se dirigían a actores sociales menos delimitados, más culturalmente percibidos como totalidades homogéneas. La discusión teórica, inconscientemente, se evitaba.

Entonces el cuidado de la forma y el uso de mejores técnicas se volvió una preocupación excesiva, ocasionando no pocos resbalones hacia la banalización del sentido educativo de la comunicación popular. La fascinación por la creatividad formal, los entusiasmos por la producción, la sobrevaloración de los medios y de su eficacia, reemplazaron y alejaron a los comunicadores populares de otras temáticas y discusiones tan fundamentales hoy, pues se refieren al destino de la misma. Nos sobrevino un descuido por la teoría y la polémica política de la educación popular, ya sea porque

se pensaba que ideológicamente nada había cambiado o en algunos casos se convirtió en animadversión, como si no fuera tema y palabra de nuestra competencia.

Lamentablemente en muchos casos, se solía usar la comunicación desde un sentido instrumental -y se sigue haciendo-, para decir mensajes precisos que seleccionaba y convenían al emisor. Otros, para conseguir adhesiones a posturas ideológicas o partidarias. Para no pocas instituciones del CEAAL, la comunicación es aún un aspecto secundario, que se deriva de otros objetivos institucionales, es la parte de difusión y propaganda de su intervención, la imagen que se quiere propulsar. En unos casos se crean áreas de comunicación sin ningún respaldo estratégico institucional de conjunto, sobre la comunicación que se quiere establecer con la sociedad. En otros, ésta es constituida por los materiales educativos que se requieren para utilizar en talleres o momentos educativos.

Sin embargo, se trabajan descontentos y nuevas ideas de manera muy heterogénea, sin conectarlas suficientemente a la revisión y renovación de la educación popular. Hay desorden, bulla, ebullición, aperturas y dudas como signos positivos, que se expresaron en el II Encuentro Latinoamericano de Comunicación Popular, impulsado por la Red, en junio del 93. Requerimos convertirlos en una discusión sistemática y productiva.

### **1.3. Transición sin desenlaces: el papel de la comunicación educativa**

Se venía percibiendo que los problemas de la realidad eran difíciles y golpeaban al pueblo. A todos ellos juntos los llamábamos "crisis", con cierto exceso de generalización e imprecisión. Y se extendió en su uso hasta hace muy poco tiempo, aplicando la noción a toda situación, a pesar que su prolongada duración podía sembrarnos dudas sobre lo que estaba realmente ocurriendo. Se solía asociarla con el fin del modelo capitalista pues a nuestros ojos había entrado en cuestión, en su fase terminal. No nos percatábamos que se venían constituyendo tramas y procesos complejos de reorganización de la sociedad mundial. Hoy ya aceptamos que la diversidad de cambios que estamos viviendo significa un reordenamiento económico, social y político de la humanidad en su conjunto. Algunos, sin embargo, lo interpretan como definitorio e irreversible. Mientras que otros, esperan que sea sólo signo de un momento de oscuridad que en algún momento se disipará volviendo algunos logros del pasado, en contra de las tendencias mundiales con las que no comulgamos. En el primer caso, detectamos sentimientos de perdedores ante la forma militante como el modelo neoliberal se implanta en nuestros países. Esto colabora en generar estancamientos y desánimos colectivos, o también adhesiones rápidas y entusiastas a las nuevas hegemonías. En el segundo, se peca de ingenuidad.

Evidentemente, no estábamos preparados para que surgieran tales mutaciones, menos aún para que el pueblo virara el eje de sus confianzas y ocurriera todo lo ya descrito.

(4) Ver, Memoria y Acuerdos del Taller de Comunicación Popular. 1987.

Pero tampoco, podemos aceptar tan ligeramente el triunfo de un modelo que recién está entronizándose y con dificultad, ya que está sometido a muchas presiones y conflictos nacionales e internacionales y de diverso carácter. La linealidad de la historia que cuestionamos en anteriores visiones deterministas, muchas veces nos gana como modelo de

---

"...la observación del panorama global nos hace pensar más bien, que estamos en un proceso de transición hacia otro tipo de sociedad, cuyos primeros rasgos son los que hoy vemos y analizamos, pero cuyos resultados no son aún fijos y predecibles."

---

interpretación de una etapa de la realidad, como si ésta fuera ya definitiva. Como también una mirada dicotómica del mundo y sus conflictos, empequeñece nuestro horizonte pues no vemos otra forma de participación que la oposición denunciada y declarada al neoliberalismo, o su asimilación absoluta.

Sin embargo, la observación del panorama global nos hace pensar más bien, que estamos en un proceso de transición hacia otro tipo de sociedad, cuyos primeros rasgos son los que hoy vemos y analizamos, pero cuyos resultados no son aún fijos y predecibles. Se está cambiando, pero aún podrían generarse situaciones diferentes o intermedias, nuevos horizontes y presiones de otros modelos de cambio, como apuesta hoy la CEPAL. El destiempo en la inserción de los distintos países al mercado mundial, nos proporciona un panorama complejo y espinoso de problemas y contrasentidos de los que debemos aprender. Por ejemplo, es interesante comprobar cómo en USA se observa una nueva y preocupante tensión, que no radica en un enfrentamiento entre el Estado y el mercado, sino entre este último y la viabilidad de la empresa como institución competidora autosuficiente<sup>(5)</sup>. Nos llama también la atención la vuelta a las subvenciones que empiezan a otorgarse en algunos países desarrollados a la agricultura, como la protección que los Estados dan a la defensa de la salud, de la ecología y el medio ambiente y a la promoción de relaciones igualitarias entre hombres y mujeres, etc. El mercado no ha ayudado a resolver algunos problemas de la humanidad, sino a empeorarlos. Eso no quita que admitamos que algunos cambios son sustanciales y configurativos de nuevas épocas, mientras que otros no. Aún el mundo no sabe hacia dónde va, en medio de un proceso generalizado de pobreza en diversos continentes, incluso en el europeo y norteamericano, acrecentado por el fenómeno de la migración. Tenemos que aprender a encontrar las fisuras de los modelos hegemónicos, reconociéndoles sus aportes. Si la sociedad que queremos es otra, debemos ser más incisivos y protagónicos en intervenir en este múltiple proceso de transición social, cultural y política que nos ha tocado vivir.

Para los comunicadores es una responsabilidad el explicitar que estamos viviendo una época de tránsito que se

nutre también de la discusión sobre los modelos sociales a instaurar en nuestros países, es decir, sobre las utopías viables en juego. Aquella de la revolución y la guerra popular pensada como la toma de poder por las armas, que apunta a la conformación de un Estado poderoso que organiza, concentra poder y asume la representación de toda la sociedad (a pesar que está en extinción, todavía tiene seguidores). La del desarrollo eficiente regido por la privatización y el ejercicio libre del mercado en el mundo, donde se reduce al mínimo el papel del Estado. La de la democracia como ejercicio real de convivencia pública, incorporando dentro de sí no sólo la participación, sino el sentido de justicia y desarrollo. No podemos seguir ocultando los giros en cuestión y sus apuestas más proyectivas, ni seguir otorgándoles un clima de frivolidad informativa. Habría que relatar cómo se van asumiendo en los distintos países, usando la metodología comparativa. O aportar a generar otras propuestas. Es decir, requerimos apostar a un mayor protagonismo de todos los integrantes de la sociedad para decidir sobre su destino.

#### 1.4. Los nuevos tiempos y la hegemonía de lo masivo global

Una de las grandes certezas es la presencia importante de los medios masivos en la organización de la sociedad y de las relaciones internacionales. Frente a ellos, quedan en un rol secundario los que hemos venido llamando alternativos o populares, sobre todo si los trabajamos aislada o marginalmente. Y lo masivo como rasgo comunicativo, significa dirigirse a una amplitud cuantitativa de públicos. Pero, también es de carácter cualitativo pues se inscribe en la circulación y conformación de rasgos culturales y de nuevas identidades de sujetos, en relación con la realidad social. María Cristina Mata, a propósito de la radio, nos confirma "Su condición de experiencia cultural inserta en una trama textual y contextual (discursiva e histórica) que la constituye pero a la cual modela"<sup>(6)</sup>.

---

"Una de las grandes certezas es la presencia importante de los medios masivos en la organización de la sociedad y de las relaciones internacionales. Frente a ellos, quedan en un rol secundario los que hemos venido llamando alternativos o populares, sobre todo si los trabajamos aislada o marginalmente."

---

(5) Información dada por el economista Javier Iguíñiz en una reunión promovida por el IDS en octubre del 93.

(6) MATA, María Cristina "La radio una relación comunicativa" en *DIALOGOS* 35. Felafacs, Lima, 1993.



Hoy los grandes sectores de la sociedad, si no todos, consumen medios y éstos son para ellos un referente muy importante en su conocimiento e incorporación a la realidad, como en sus encuentros con el placer y el entretenimiento. Han ingresado en la categoría de necesidades básicas para vivir, privatizando lo público. El mundo se mira y se hace ver desde las imágenes producidas por las diferentes progra-

---

"Hoy podemos decir que si bien debemos seguir privilegiando a los sectores oprimidos, no es porque éstos sean los únicos actores de la sociedad, sino que hay otros con quienes debemos dialogar. Por tanto, no podemos ser excluyentes. A su vez, los límites para diferenciar a los sectores populares de las clases medias o de otros grupos humanos que también sufren discriminaciones, no son muy precisos, ni tienen por qué serlo".

---

maciones y sus publicidades, a través de diferentes medios. Los lenguajes plásticos, sintéticos, que integran imágenes e ideas, expresividad y emotividad a música, relato a movimientos, coloquialidad a conflicto, son compartidos y comprendidos por sus públicos, son la materialidad de las relaciones que se construyen. Los temas privados son ahora públicos como otra alteración complementaria, en medio de la múltiple fragmentación diaria de ofertas y para diferentes públicos. Lo cual significa formas imaginarias y reales de integración social y un intercambio en términos cotidianos de los sujetos populares con la cultura de masas, en sus novedades y limitaciones, interactuando con las diversas culturas existentes. Importancia ésta que requerimos analizar y no sólo condenar. Es decir, debemos admitir que los sujetos se van conformando como públicos **ACTIVOS** de los mismos y de esa manera forman parte de la producción de homogeneidades y de diferencias culturales.

En el nivel político, el campo informativo se ha convertido en un espacio público privilegiado donde se expresan y ratifican los consensos y las correlaciones de fuerza, donde se escenifica el poder, el que, como es lógico, es confrontado por los receptores con otras fuentes de información extraídas de la propia realidad cotidiana personal, familiar, amical, etc. Con la ayuda de los medios, los poderes definen la agenda pública tomando en consideración los sentimientos más epidémicos de la gente, es decir, colaboran a legitimar los temas que teóricamente nos competen a todos. Allí la definición del voto es un hito crucial en las elecciones de las autoridades, como también las discusiones que se producen sobre los candidatos y los líderes de opinión. Y hasta han aparecido nuevos políticos latinoamericanos cuya aceptación ha surgido de su protagonismo en

los medios.

Pero, a nivel más profundo la relación cotidiana entre cultura de masas y política ha permitido modificaciones importantes en las culturas políticas existentes. De esa manera, se ha contribuido a la personalización de la política, dando pie a la formación de grandes narcisismos, se subraya el desprestigio de las instituciones políticas, y se enfatiza un modo de participación política espectacular, marcado sólo por la aceptación y el rechazo y no por la reflexión y la argumentación. Se va gestando así una nueva forma de intransigencia e intolerancia, en lo masivo mismo, en lo homogéneo expresado en los porcentajes de las encuestas que se convierten en verdad y orientación, pues todo disenso va contra ese sentido común, legitimado públicamente. Es decir, las frustraciones de la gente entran en diálogo cercano con los medios, especialmente desde la televisión, provocando tales transformaciones y sus consécutas valoraciones.

Admiten, sin embargo, comportamientos diferenciales ambiguos, según la ocasión, el tema que trate, los personajes involucrados, los litigios puestos en cuestión. No podemos negar la importancia positiva que tuvieron en el cuestionamiento y caída del presidente Mello en Brasil, pero a su vez motivaron respaldos masivos a Fujimori. Se apoyan y usan los rasgos de cada sociedad como metodología de inserción en las reglas del mercado nacional e internacional. Y provocan relaciones asimétricas entre los miembros de la sociedad

Esto ha llevado a diversas posturas en el campo de la educación popular. Algunos continúan con la interpretación satanizadora de los medios en todos sus aspectos, negándose a asumir lo masivo. Unos defienden los parámetros ideológicos anteriores pero se insertan en ellos, utilizándolos para construir poder, renovando sólo las formas. Otros se insertan, asumiendo ingenuamente sus características y sentidos, por un afán de integración a la modernidad y la obtención de diálogos más amplios. Pero también hay casos significativos de preocupación por construir una propuesta educativa para ser compartida con diferentes públicos y actores, con nuevos sentidos, y desde medios como la radio<sup>(7)</sup>, la TV comunitaria o el video<sup>(8)</sup>, los medios gráficos. Observamos también casos de instituciones que fascinadas por el supuesto poder de la imagen en los medios, se dedican a promover la propia, distanciándola de su quehacer e identidad de educadores populares.

Sin embargo, la comunicación masiva no es un todo absoluto, tiene sus aspectos positivos, como negativos y ambiguos, ni tampoco la cultura de masas podemos hoy diferenciarla con precisión de las culturas populares<sup>(9)</sup>. Es necesario que estudiemos estos aspectos, observando los cambios que se van conformando.

---

(7) Están experiencias como Radio Enriquillo, relatadas y analizadas por María Cristina Mata, entre otras. Ver el texto *Los medios sí pueden educar* de varios autores de CALANDRIA, Lima, 1992.

(8) Como se muestra en el libro de Mario Kaplún, *A la educación por la comunicación*, UNESCO, Chile, 1992.

(9) Como lo afirma Jesús Martín Barbero en *De los medios a las mediaciones*. Gustavo Gili, México, 1987; y García Canclini en *Culturas híbridas*, José Joaquín Brunner, Renato Ortiz, entre otros autores.

## 2. Las nuevas apuestas de la comunicación educativa

El proponer lo "popular" como única característica definitoria de nuestra oferta comunicacional, ha sido una limitación. Se aludía así, a una comunicación que se distinguía por los sujetos priorizados -o propietarios de la misma-, comprendidos de manera excluyente. Es decir, se sugería en la denominación un énfasis esencialista y militante (por quién estabas u optabas), sin adscribirle las amplitudes que permitían o exigían los cambios de la realidad. Y esto ocurría mientras la comunicación masiva se hacía cada vez más "popular" en el sentido de la satisfacción de gustos, de la adhesión que conseguían y de las interacciones que se gestaban con los sectores oprimidos de distinta cultura, raza, sector social y definición ideológica o política. No señalábamos tampoco lo que la personaliza y distingue de otras, es decir no se nombraban sus cualidades internas, porque nos bastaba incluir el compromiso popular. Menos aún se asumía en el nivel conceptual su destino dinámico y cambiante. Sólo bastaba estar y hacer participar al pueblo utilizando mensajes de concientización y apoyo a la organización popular y su capacidad de movilización, para ser una comunicación nueva y contestataria.

Hoy podemos decir que si bien debemos seguir privilegiando a los sectores oprimidos, no es porque éstos sean los únicos actores de la sociedad, sino que hay otros con quienes debemos dialogar. Por lo tanto, no podemos ser excluyentes. A su vez, los límites para diferenciar a los sectores populares de las clases medias o de otros grupos humanos que también sufren discriminaciones, no son muy precisos, ni tienen por qué serlo. Así, debemos entender lo popular como aquello que denomina a una situación de desigualdad amplia y variada, que no queremos que exista. Como también reconocer que para establecer una comunicación educativa debemos promover el encuentro polémico y negociado entre diversos actores, incluidas las autoridades, los empresarios, los políticos.

El giro se manifiesta, entonces, en reconocer la densidad compleja y ambigua de lo popular y la presencia de nuevos actores y estilos de participación. Lo cual supone que nos interese contribuir a que se construya otro orden, otro poder, otras relaciones en la sociedad en su conjunto, allí están nuestros objetivos y no sólo en lo popular de por sí. Nuestro compromiso primero es el país y el orden mundial justo y democrático. Y en esa lucha priorizamos a los diversos actores, mayorías y minorías afectadas por la desigualdad, para juntos construir lo nuevo que queremos. Los nuevos sujetos son las mujeres, los homosexuales, los movimientos de ciudadanos, de consumidores, las autoridades y los empresarios bien intencionados, con quienes debemos establecer relaciones, aunque diferenciales. En ese sentido, la educación popular tendrá una línea más integrativa de los sectores populares hacia la sociedad y extensiva a los nuevos actores con quienes estableceremos diálogo y polémica educativa.

Y en segundo lugar, podemos ya afirmar que el rasgo

fundamental que la caracteriza es su naturaleza EDUCATIVA, es decir transformadora, pues debe provocar aprendizajes, encuentros de los sujetos consigo mismos y con los demás, dentro de una realidad específica, provocando renovaciones varias que nunca terminan. Allí está su diferencia fundamental con la comunicación de masas. Dentro del CEAAL, entonces, sólo es posible pensar y hablar de una COMUNICACION EDUCATIVA POPULAR, que una el protagonismo de los sujetos a quienes se dirige con la exigencia pedagógica que caracteriza su intervención y tratamiento.

Asimismo, la anterior preocupación por hacer una comunicación auténticamente popular o revolucionaria, o moderna, según tendencias de pensamiento, tiene que arribar hoy a una celosa preocupación por hacer una buena comunicación, de calidad dialogal o interactiva.

Desde este punto de partida, señalaremos algunas precisiones que nos parecen inherentes a una comunicación educativa en los tiempos actuales.

---

"Es por ello, que las nuevas apuestas requieren no sólo de PRODUCTORES cuya meta final sea elaborar y difundir productos o mensajes de autor, sino más bien de COMUNICADORES que si bien saben crear, buscan gestar esas relaciones poniéndose en contacto directo y continuo con los receptores y con la evidente asociación que existe entre comunicación y sociedad."

---

### 2.1 Estrategias comunicativas de la educación popular

No es posible hacer comunicación, si no existe un sustento de carácter estratégico global. Todos los educadores necesitamos PROYECTO COMUNICACIONAL que oriente nuestro accionar (aunque no se haga comunicación explícitamente). Cualquier medio que se utilice, el tipo de estética y creatividad que se trabaje, la naturaleza de los mensajes y objetivos que se pretendan ejercer, el ámbito que se involucra, requieren de un sentido grande de las acciones a realizar, de una ruta a seguir, respetando las pertinencias de su quehacer y el lugar social al que se intenta interpelar. Por ello, debemos acordar, en primer lugar, sobre lo que entendemos por comunicación.

Comunicar es promover y establecer diálogos, gestando relaciones con otros y entre varios. No es sólo compartir entre nosotros y ellos: el pueblo, las mujeres, la sociedad, etc. Sino es la motivación de intercambios significativos entre diversos actores, siendo nosotros sólo sus mediadores, la garantía básica de su existencia, permanencia e importancia.

La comunicación, en su sentido más profundo señala la existencia y la importancia del OTRO COMUNICATIVO,

diferente a mí, a quien debo reconocer constantemente y descubrir sus inquietudes y capacidad, sus conflictos y defectos, su historia como sus deseos de futuro, su pensamiento y su sensibilidad. Este distanciamiento fundamental permitirá establecer amistades con él, acciones comunes o diferentes, pero sobre la base del interés y el amor humano que me merece respeto y curiosidad, apertura y enriquecimiento con lo que me dice, ayudándome a conformarme a mí mismo. Sería así un compromiso ético con los demás.

De esa manera, debemos procesar algunas variaciones de comprensión sobre los medios. "De ser medio de transmisión deviene espacio complejo de interacción entre emisores y receptores, entre medios (instituciones) y públicos. Esa interacción es diálogo entre propuestas y gustos, propuestas y necesidades, pero también confrontación, negociación" (10).

Es por ello que las nuevas apuestas requieren no sólo de PRODUCTORES cuya meta final sea elaborar y difundir productos o mensajes de autor, sino más bien de COMUNICADORES que si bien saben crear, buscan gestar esas relaciones poniéndose en contacto directo y continuo con los receptores y con la evidente asociación que existe entre comunicación y sociedad.

Parte importante de una definición estratégica es elegir LOS AMBITOS A INVOLUCRAR. Existen los comunitarios, los locales que suponen territorios geopolíticos precisos, los regionales más complejos, los nacionales y los internacionales. Todos tienen su importancia y su especificidad. Los receptores, de hecho, saben ubicarlos y utilizarlos según diversos sentidos de oportunidad. Entre redes y diferentes organizaciones podemos apostar a asumir varios de ellos, garantizando una complementariedad que asegure mejores diálogos. Antes los veíamos como contrarios y en pugna. Pero, cada uno supone estrategias comunicativas diferentes, uso de medios locales, pero también masivos, prolongando y legitimando su acción. Como también momentos y especificidades de propuestas y negociaciones varias.

Si bien la comunicación tiende a ser masiva, ello no excluye dirigirse parceladamente unas veces a unos PÚBLICOS, otras a otros, muchas a varios. Las propias reglas del mercado han ido definiendo estas diferencias, parcelando a los públicos. Fragmentar para articular puede ser un principio básico de nuestro trabajo. Es decir, reconocer las diferencias de identidades de género, generacionales, sociales, culturales, nacionales, institucionales, remarcando el derecho a la pluralidad, sin que ésta signifique ignorar, excluir, separar. Por lo tanto, una estrategia deberá definir prioridades y propuestas específicas para cada público o destinatario con quien se intente establecer una relación, recuperando sus especificidades. Pero también es necesario generar cercanías y complementariedades. Por ejemplo, una emisora juvenil, que por momentos dialoga con los adultos.

Necesitamos definir los ASPECTOS DE LA VIDA A TOCAR y la entrada particular a ellos. Estos deben dialogar con las demandas de la gente -ya trabajados con ellos previamente- entrelazándolos con las agendas públicas, legitimando sus puntos de vista. Es decir, mejorar nuestra

capacidad de fundar temas de agenda pública a partir de lo que la gente busca y le preocupa. Temas que a su vez sean útiles para la vida de nuestros educandos, lo cual significa comprometernos con una creatividad doble, la de saber encontrar salidas y desenlaces y la de utilizar mensajes que comprometan y eduquen la sensibilidad.

El OBJETIVO COMUN, construido en conjunto, significa llegar a definir para qué queremos intervenir, qué queremos comunicar y cuáles son nuestras empatías con la gente. Supone una relación previa, una meta elaborada y discutida con los receptores, aunque siempre procesadas

---

"Fragmentar para articular puede ser un principio básico de nuestro trabajo.

Es decir, reconocer las diferencias de identidades de género, generacionales, sociales, culturales, nacionales, institucionales, remarcando el derecho a la pluralidad, sin que ésta signifique ignorar, excluir, separar".

---

de manera flexible, permitiéndonos relacionar libertad con responsabilidad. Para ello, necesitamos contar con factores de apoyo y legitimación, qué personajes públicos nos van a apoyar, qué otros habría que levantar, cómo nos vinculamos con las acciones que ya están ocurriendo o se están emprendiendo. A su vez importa el momento o los acontecimientos-tipo más pertinentes a esta intención. Hoy no negamos la intencionalidad política, pero sí enmarcamos los modos democráticos de construir la intervención comunicacional, que no sólo significa un comunicado o un conjunto de spots o mensajes, sino trabajar con la densidad y complejidad social y los múltiples relatos de la gente, superando la visión simplista de la comunicación.

LOS METODOS DE ESTABLECER LA RELACION pasan también por LA SELECCION DE MEDIOS, GENEROS Y FORMATOS, como lo que queremos representar como conjunto. Inclusive hace falta definir cómo asumir la reiteración y la continuidad de una intervención. Las características culturales de los públicos a quienes nos vamos a dirigir, las temáticas escogidas, así como los objetivos construidos, serán posibles de convertirlos en mensajes propositivos adecuados, según el papel que haya adquirido cada medio y cada forma de comunicación, como también el clima emotivo o mejor dicho las sensibilidades públicas comprometidas, para así provocar en los receptores un procesamiento rico de sentidos.

Los procesos educativos constituyen el tejido fino de nuestra intervención en un camino más largo, esperanzador y tolerante, los que no están centrados en nosotros, sino en

---

(10) MATA, María Cristina, artículo citado.

cómo la gente va hilando lo que lee e interpreta de nuestra intervención, comparándola con otras y con su vida misma.

## 2.2. En la búsqueda de nuevas utopías: los diálogos necesarios

Es evidente que el rol que le toca hoy a la comunicación educativa es ser espacio público de motivación, discusión y organización de la búsqueda de las nuevas utopías, en el sentido ya afirmado, pero enfrentándonos a la concreción de discutir públicamente qué país y qué sociedad queremos todos, desde sus propios problemas.

Latinoamérica es una tierra fecunda para pensar, para asumir sus propias crisis y diagnosticarlas. Hay una experiencia fértil de trabajo en el campo de los movimientos sociales que debe retomarse y repensarse, pues debe ser el sustento para enfrentarnos a los cambios. La creatividad es grande y los momentos difíciles son una oportunidad de ejercerla. Hoy nos encontramos ante una realidad compleja que no soporta modelos de comprensión esquemáticos y absolutos. Por ejemplo, se hace indispensable pensar los ligamentos entre lo micro y lo macro, viendo sus correspondencias y disonancias; entre los espíritus comunitarios y la importancia de la individuación de los sujetos; entre la búsqueda de eficacias y el comportamiento ético; entre lo viejo y lo nuevo. Ya se viene asumiendo la noción de diversidad unida a la de participación y de incluir una reflexión nueva, entendiéndonos como parte de la sociedad civil. La comunicación es el lugar privilegiado para estos pensamientos creativos, porque hace público y convocante el proceso.

Para ello, es necesario humanizar la discusión social, desprofesionalizándola de alguna manera, en el sentido que sea interesante y clave para todos, accesible a la reflexión y sabiduría que cada ser humano es capaz de gestar, para garantizar esa vida humana que poco a poco estamos

---

"Hoy, devolver la palabra al pueblo, es ponerla en acción apuntando a las alternativas y a la globalidad, a la capacidad de construir y pelear sentidos, democráticamente. Sabiendo, además, que no hay nada más universal que lo concreto, entonces las temáticas sobre valores no pueden ser abstractas, pero sí remitirnos a lo humano universal, desde múltiples temas y espacios precisos: la familia, la educación de los hijos, la amistad, las drogas, la corrupción de las instituciones, el problema tal o cual, etc."

---

perdiendo. Se trata de recuperar la capacidad que poseemos para procesar lo que hemos vivido y decidir qué futuro viable queremos, contraponiendo los distintos caminos y versiones que se produzcan. De sensibilizar sobre la importancia de cada opinión, de cada historia vivida, de las diferentes opciones y la importancia de esforzarnos para construir consensos y admitir con tolerancia y hasta interés, los disensos con los que debemos acostumbrarnos a convivir.

Como también es importante poner en escenario los viejos y nuevos valores humanos y examinar su vigencia o la necesidad de transformación que requieran. Hoy, devolver la palabra al pueblo, es ponerla en acción apuntando a las alternativas y a la globalidad, a la capacidad de construir y pelear sentidos, democráticamente. Sabiendo, además, que no hay nada más universal que lo concreto, entonces las temáticas sobre valores no pueden ser abstractas, pero sí remitirnos a lo humano universal, desde múltiples temas y espacios precisos: la familia, la educación de los hijos, la amistad, las drogas, la corrupción de las instituciones, el problema tal o cual, etc. En la medida que se detengan en la vida concreta y la confronten pensándola más allá de ella misma, se podrá refundarla.

Organizar las dudas, ejercitar la memoria, revalorar la crítica unida a la sensibilidad, son pasos necesarios para organizar las búsquedas de la nueva vida que queremos para todos. Y esto en momentos de coyuntura, pero también cuando haya climas menos saturados para pensar.

Tiene que ser una búsqueda pensante, no basta decir lo que opino, sino por qué, en qué experiencias me baso, introducir interrogantes, precisar complejidades, indagar y hasta apasionarse por los matices. El blanco y negro, los buenos y los malos, los revolucionarios y los conservadores son dicotomías que han entorpecido la presencia de lo educativo en la comunicación.

Generalizar la importancia del diálogo y lo oportuno de las dudas y de la ausencia de certezas en esta época. Queda disminuida esa loable preocupación por la horizontalidad entre emisor y receptor. Porque queremos más que ello. Que haya contacto entre los diversos receptores existentes, más allá de una visión encasillada de la comunicación, que pretende lograr alternativas al interior del proceso comunicativo formal: productor-consumidor. Debemos generar otras audacias, que el pueblo hable con los distintos pueblos y discutan, pues hay muchas razones y verdades puestas en cuestión que debemos poseerlas, incluyendo las interrogantes, los "yo no sé, no opino". Pues todo ello motiva a generar un clima de intercambio plural y búsqueda fructífera, que permita inundar el espacio público de otras racionalidades más cercanas a la vida misma. Pero necesitamos dar garantías de que se reconozca el derecho a las diferencias. Que se dialogue y confronte con las autoridades, aceptando los errores del otro y de uno mismo. Que haya explicaciones internacionales de los hechos más nimios y cotidianos, comprendiendo las relaciones existentes. Nuestras responsabilidades empiezan así a perfilarse como más difíciles, exigiendo nuestras nuevas capacidades profesionales para esta gran indagación educativa.



### 2.3. Entre lo social y lo personal

Uno de los grandes aprendizajes de estos años ha sido el redescubrimiento de la importancia de la dimensión individual en la colectiva, la relevancia de la subjetividad tanto en la construcción de los imaginarios de los pueblos, como en el ejercicio de solidaridades y actuaciones sociales. Hay un lado emotivo no banal en cada sujeto, debemos tomarlo en cuenta sin caer justamente en su frivolidad, hacerlo dialogar con la razón, convertirlo en sensibilidades varias que unan los aspectos reflexivos con los emocionales o sentimentales.

Los procesos de individuación son necesarios, cada persona vale por sí misma y de su proceso depende el desarrollo colectivo y viceversa. Más aún, la vida moderna exige de sujetos individuales que piensen y actúen por sí mismos, lo cual no necesariamente se opone a la formación de colectivos. Entonces, su ubicación en la sociedad y frente a los otros es toda una tarea educativa insoslayable, lo cual supone un modo diferente de tratar a los receptores de la comunicación llamada popular o alternativa. Los procesos de cambio globales pasan por comprometer los personales, no sólo por su importancia humana sino porque los sujetos individuales convulsionados, desconcertados, frustrados, estancados, poco pueden aportar a los demás y a las instituciones, son una traba para el desarrollo de la sociedad. Los rasgos culturales generales son vividos de manera personal, no constituyen un superpuesto a cada sujeto. Los mundos internos interactúan con los externos, con la vida social. La comunicación tiene la capacidad de comprometer esas subjetividades individuales y es posible tratarlas con sumo respeto, con profundidad y ternura, presentando, animando y alternando caminos de superación.

El pueblo está formado por personas individuales, también. No son sólo grupos organizados. Nos debe preocupar la forma cómo se integran los desarrollos colectivos con los individuales. Por ejemplo, no es posible educar y promocionar dirigentes, a costa de rupturas, frustraciones y autoengaños personales. También suele suceder que determinado tipo de atención educativa o comunicacional, excesiva, puede coadyuvar en la formación de líderes con poderes autoritarios que impiden el avance de los miembros de su organización. Es decir, lo individual es una dimensión positiva, pero al no ser suficientemente expresada y atendida puede convertirse en negativa. Quizá por ello, estamos empezando a incorporar psicólogos a la educación y comunicación popular, como también a algunos antropólogos que se ocupan de las subjetividades colectivas.

Uno de los aportes teóricos de la comunicación es reconocer que las personas se constituyen en públicos en relación a los medios que consumen. Y éstos se forman desde el ámbito privado comprometiendo las identidades individuales y las formaciones colectivas afectivas naturales como la familia, la pareja, las amistades. Pero, las lecturas e interpretaciones, aunque haya debate o conversación en estos ámbitos, son procesadas finalmente de forma individual. Los grupos organizados voluntariamente por una intención social y/o política pueden enriquecerse con ello. Sin embargo, hasta hace muy poco tiempo se producían medios

o materiales educativos para estos colectivos sin interpelar y considerar la vida y capacidad personal de cada integrante, es decir no se les consideraba como público. Deducimos, entonces que conocer a una organización, no significa conocer a cada uno de sus integrantes en su dimensión personal, tampoco en su condición de públicos. La comunicación educativa requiere distinguir y afinar conocimientos más completos de los oprimidos en estas sus diversas dimensiones, para poder favorecer procesos educativos más integrales.

---

"Uno de los grandes aprendizajes de estos años ha sido el redescubrimiento de la importancia de la dimensión individual en la colectiva, la relevancia de la subjetividad tanto en la construcción de los imaginarios de los pueblos, como en el ejercicio de solidaridades y actuaciones sociales."

---

Ligar la problemática social a la personal significa elaborar los temas comunicativos y del desarrollo de otra manera. Quizá, ésta sea una forma concreta de relacionar ambos aspectos. Los temas abstractos no convocan al mundo personal, o no se comprenden, o parecen referirse siempre a otros, a grupos lejanos. Necesitamos trabajar la trama social de las problemáticas individuales y la personal de las sociales. Quizá para ello, el RELATO sea la mejor manera de interpelar ambas dimensiones y hacer pensar.

### 2.4. Sectores populares e integración social: actores e instituciones

Veníamos sobrevalorando a las organizaciones populares en sí mismas, inclusive a destacarlas por sobre otras actuaciones y espacios, como lo hemos venido analizando. Ello significaba, según algunos, una idealización de lo popular. Pero, lo que más bien nos ha ocurrido es no haber percibido la importancia de su ubicación integrativa en la sociedad, como tampoco sabíamos encontrar sus propios conflictos y debilidades internas. Sólo mirábamos sesgadamente su fuerza movilizadora, el lado bueno solidario, obsesionados como estábamos por una perspectiva política instrumental. Por ello las recargábamos de funciones y responsabilidades. Nuestras grandes expectativas han sido muchas veces un peso excesivo sobre los integrantes de las organizaciones, las que no podían asumir, sintiéndose culpables o usando el argumento como bumerán contra nosotros mismos, al exigimos entrega total y desprendimiento económico a ultranza.

Ello no significa olvidar a la organización popular, menospreciándola, sino quitarle su lado maximalista en lo político: construir poder popular colectivo para cambiar la sociedad. Hacer cosas juntos para resolver necesidades es una práctica de solidaridad, una construcción cultural valo-

rativa que une a los seres humanos como hermanos para construir y también dialogar en el ámbito público. Es un comportamiento propio de una institución social que actúa políticamente pero desde su lugar cívico. La decisión de fabricar poder en el escenario político es un acto libre de las personas, el que se desarrolla individualmente y en relación

---

**"Aprender a hacer política con amplitud, trabajar las nuevas formas concretas de hacerlo, incursionar en la importancia de la participación ciudadana individual y colectiva, inclusive evaluar las prácticas políticas que se están llevando a cabo dentro de los partidos, sí son tareas de nuestra competencia."**

---

con las instituciones políticas. A la educación popular le toca el papel de asumir la información y la formación política, pero no puede intervenir en la decisión de las opciones de poder. Aprender a hacer política con amplitud, trabajar las nuevas formas concretas de hacerlo, incursionar en la importancia de la participación ciudadana individual y colectiva, inclusive evaluar las prácticas políticas que se están llevando a cabo dentro de los partidos, sí son tareas de nuestra competencia. Evidentemente "toda práctica educativa tiene fuerza política" <sup>(11)</sup>, prepara para la participación política y ese debe ser nuestro aporte y compromiso. Se trata, entonces, de generar sujetos con capacidad de poder, pero no podemos inmiscuirnos en la organización del mismo. A no ser que estemos hablando de la educación popular que realizan (deberían hacerlo) los proyectos o instituciones políticas determinadas.

Estar de manera activa en la sociedad civil, no significa negar el diálogo con los partidos, por el contrario, las organizaciones deben relacionarse equilibradamente con ellos. En ese sentido, no construyen sólo poder, sino en primer lugar crean sociedad, ubicándose dentro de ella con tal o cual perspectiva de poder. Así, la comunicación sigue siendo un factor de crecimiento y comprensión al interior de las organizaciones y de éstas con otros actores sociales, incluyendo el Estado, los partidos, los empresarios, etc.

Las formas de organización hoy se han diversificado. El modelo anterior de integrarse federativamente siguiendo el modelo del partido político hoy se ve como impracticable. Hay nuevas formas de articulación, por momentos específicos, con la colaboración sensible y libre de otros, no por obligación jerárquica. Una buena institución no es la más jerárquica, sino aquella donde existe más diálogo y donde se construye constante y democráticamente proyecto común flexible, que comprometa los consensos y las disonancias existentes y las incorpore a su actuar. Los movimientos ciudadanos son, en ese sentido, una nueva forma de organización de la que podemos extraer aprendizajes.

El rol de la comunicación es apuntalar la conversión de las organizaciones populares en instituciones sólidas de la sociedad civil. Es decir, gestar democracia interna formal e informal, y aprender de ella para insertarse en el país. Ayudar a la conformación de las identidades específicas de cada una; a fijar sus estilos y capacidades de intervención social, no sólo desde la protesta, sino ingresando a la propuesta; identificar sus responsabilidades sociales con las demás instituciones, con la sociedad en su conjunto, con el Estado. Pero colaborar con su solidez, significa también hacerlo por su flexibilidad y actitud comprensiva frente a los demás y a ellos mismos.

Un aspecto realmente importante a descubrir con los miembros de las organizaciones es esa relación balanceada que debiera existir entre democracia y eficacia, entre convivencia, participación en las decisiones colectivas y productividad. Porque en la cultura política popular incluyendo a los miembros de las organizaciones, se advierte "la entronización del pragmatismo como discurso político hegemónico (...). En las investigaciones realizadas de opinión pública hemos podido observar ese pragmatismo (...), el ámbito de los procedimientos de la democracia es subvalorado, si no media la eficacia y la honradez" <sup>(12)</sup>. Así, queremos de una democracia que facilite la resolución de problemáticas y la satisfacción de necesidades. La organización popular como parte dinámica pero no única de la sociedad civil, debería volverse gestora de estos equilibrios. La democracia como sistema no siempre ha demostrado su utilidad. Debemos asociarla, en ese sentido con el desarrollo. Porque aprender a ser democráticos dentro de las organizaciones debe ser un aprendizaje válido para el país y no ha venido siendo así. La comunicación debe apoyar la imprescindible compenetración entre el adentro y el afuera de cada grupo organizado.

La formación de líderes o dirigentes pasa por el componente comunicacional. Saber hablar y escuchar como también negociar, forma parte de su quehacer. Muchos de ellos han devenido en autoritarios eternizándose en los cargos, han perdido su capacidad de trabajar y orientar la opinión, el pragmatismo se ha instalado en su actuar, dificultando la educación política de sus miembros. Debemos poner atención a la formación de dirigentes gestores de democracia y de relaciones con la comunidad, con la socie-

---

**"La formación de líderes o dirigentes pasa por el componente comunicacional. Saber hablar y escuchar como también negociar, forma parte de su quehacer".**

---

(11) «Borrador para la elaboración de un documento de discusión en vistas a la Asamblea General del CEAAL», p. 25.

(12) ALFARO Moreno, Rosa María «De las culturas políticas a las transiciones políticas». Ponencia presentada al Encuentro sobre Estudios Culturales, organizado por CUNY y Universidad de New York, México, mayo de 1993. También están los estudios de Macassi Sandro: «Cultura política de la eficacia ¿qué hay tras la discusión entre dictadura y orden constitucional?» en *Opinión política desde el sentido común*. Informes de Investigación. Mimeo. Calandria, 1992.

dad y sus autoridades. Evidentemente no es fácil ser democrático, cuando lo validado y aprendido es el control y la concentración de poder. Entonces, la comunicación no puede ser la herramienta que nosotros les brindamos para que sigan ejerciendo esa cuestionable función. El papel educativo de la comunicación ayudará a gestar una palabra democrática, una cultura de la convivencia y de la participación en la sociedad. Así, el énfasis no debe estar hoy sólo en formar dirigentes de organizaciones sino en líderes democráticos de opinión dentro y fuera de la institucionalidad popular.

En ese mismo sentido, las organizaciones no son el único eje de la acción social, sino el país en su conjunto. Sus nuevas obligaciones deben estar claras, como sus derechos. No son la medida del cambio. Antes actuábamos para ellas, hoy con ellas. Requieren ser agentes del desarrollo, producir aportes para ellos, integrarse a un universo mayor.

Las relaciones de los educadores y comunicadores con las organizaciones necesitan recuperar su sentido educativo. El rol político de apoyarlas y crear poder popular ha distorsionado el sentido de la ayuda. Si luchaban y realizaban marchas, estaban cumpliendo con su rol. Poco nos preocupábamos por los procesos educativos que allí se iban gestando. Necesitamos superar esa paradójica y perversa percepción del pueblo organizado: víctima y héroe social. Porque ello supone que no se equivoca, que es intachable, que no requiere educarse y avanzar. Distanciarse para verlo es inherente a la tarea educativa y si a ello acompañamos metodologías, que ellos hagan lo mismo, encontraremos juntos los nudos y conflictos donde la educación y la comunicación popular pueden aportar a resolverlos.

Esta dificultad en establecer distancia generó también nuestra autonegación como actores. "Darte la voz a los sin voz" trajo dos equívocos, suponer que el pueblo no tenía voz y que nuestra participación se reducía al silencio. Hoy sabemos que toda persona tiene voz y es capaz de avanzar mucho más. Y que nosotros también somos productores de relatos que debemos confrontar con los populares, de manera horizontal, tolerante y creativa. Nuestra sensibilidad y nuestra formación se forjan y debemos ser autoexigentes con nosotros mismos, no sólo en el campo de los lenguajes sino de las temáticas que manejamos y que no pocas veces tendemos a simplificar o esquematizar. Debemos pasar del "yo veo" del cine ojo, al yo pienso y siento viendo, como fruto del reencuentro con los demás. Podemos y debemos ser actores de la comunicación inclusive más allá de la producción, en un ejercicio profesional que aporta a mejorar la comunicación y sus condiciones sociales de existencia en nuestros países.

## 2.5. A la conquista de lo público social

La comunicación legitima temas, actores, tensiones y ámbitos de ejercicio de la vida cotidiana y del poder, pues su terreno de acción es el ámbito público. Estamos así ante una instancia mediadora de lo público social. Pero, además conforma estilos de comunicar y de hablar entre las personas y las instituciones, admitiendo o negando lo educativo

como parte de la vida y de la propia comunicación. De allí su importancia estratégica para la educación popular.

Lo público se ha venido identificando como lo estatal, incluso en momentos de aplicación de las políticas de ajuste. Lo cual venía correspondiendo a modelos de organización social, hoy en crisis y cambio, donde el Estado era la figura

---

"Ello supone para los comunicadores ingresar al campo de la llamada opinión pública y contribuir a construir temas comunes para la agenda nacional. Sin embargo, hacerlo no es tan simple y mecánico, no se logra con la posesión de medios, ni invirtiendo fuertes cantidades de dinero en publicidad educativa o campañas pro determinados temas. Inclusive, habría que definir nuestro interés de participar e influir en ella".

---

centralizadora de protección, control y representación política, lo cual, ciertamente provocó burocracia, ineficacia y corrupción que no podemos negar, como afirmáramos anteriormente. Frente a esta tensión con cierto fundamento, se levanta la importancia de la sociedad civil y de su propia capacidad de autoconducción relacionándose con el Estado sea cual fuere su futura conformación. Más bien habría que sopesar tal hipótesis indicando que es desde una discusión pública de largo aliento, desde donde todos debemos debatir y votar por la reforma del Estado, dándole un lugar e importancia específicos. Porque el Estado es también de todos. Y estamos en capacidad de afirmar que valoramos a un Estado cuyo poder no esté en su centralidad y fuerza interventora, sino en su capacidad de gestión de múltiples negociaciones colectivas, en la promoción de la superación de las desigualdades, en cuidar el equilibrio entre el mercado y la necesidad social.

Lo que queda claro es la necesaria gestación de un espacio público, donde temas, opiniones, decisiones, instituciones que participan, servicios que se brindan, sean realmente de todos. Hasta es posible pensar en empresas públicas no estatales, sino privadas, como aquellas sin fines de lucro (las ONGDS por ejemplo) y que deberían formar parte de la propiedad y el capital simbólico de la sociedad en su conjunto. La comunicación estaría operando, en ese sentido, desde la sociedad civil y su relación con el Estado, cooperando para que este nuevo espacio público social se cree y consolide, que sea usado participativamente por todos. Tal tarea no es sólo una responsabilidad para la comunicación educativa, sino para la masiva comercial. Ello nos añade otra ocupación o campo de trabajo: motivar, convencer, orientar y coger actividades para los medios, comprometiendo a periodistas, comunicadores y propietarios en estos nuevos enfoques.

Ello supone para los comunicadores ingresar al cam-

po de la llamada opinión pública y contribuir a construir temas comunes para la agenda nacional. Sin embargo, hacerlo no es tan simple y mecánico, no se logra con la posesión de medios, ni invirtiendo fuertes cantidades de dinero en publicidad educativa o campañas pro determinados temas. Inclusive, habría que definir nuestro interés de participar e influir en ella.

Si bien podemos entenderla como corrientes de opinión mayoritarias, formadas por un conjunto de juicios y opciones de los integrantes de un sector, región, país o

---

"Mucho nos hemos empantanado discutiendo la democracia como sistema político formal.

Nos hemos preocupado menos porque las personas y los grupos se vayan formando como ciudadanos partícipes del acontecer público, donde cada uno es importante desde su vida cotidiana, tanto para aceptarla, enriquecerla o para negarla".

---

conjunto de países, frente a determinados temas o conflictos, ésta puede ser epidérmica y homogenizadora, desdibujando su textura compleja y sus múltiples sentidos. Las desigualdades, diferencias, matices y posibles disensos que la componen, son su peso vivo, pero están ocultos, convirtiéndose en carga muerta. Está formada casi siempre por climas emotivos o sentimientos enlazados a algunas ideas, pero muy poco entramada por una metodología de análisis más argumental, sin mucho sustento informativo, sin establecer comparaciones entre lo que se responde (a una encuesta) y la opinión surgida de la vida cotidiana experimentada más ampliamente y en el largo tiempo de la vida. Asimismo, su propia constitución denota la presencia de líderes que como arquitectos, ordenan ladrillos de distinto grosor y tamaño, conformando una cierta pero endeble armonía consensual que se hace pública y "razonable" por su gestión y en una relación de correlación de fuerzas determinada. Depende en exceso de los acontecimientos de la coyuntura que favorecen la forja de tal o cual tendencia, pero que al variar puede comprometerse con otros sentidos, expresando así su vulnerabilidad cambiante. Es decir que lo que piensa la gente no es igual a la opinión pública, expresa más bien una relación política establecida modernamente, coyuntural o más duradera, si bien existen algunas asociaciones entre ella y los deseos de la gente.

Los medios masivos de comunicación han promovido, en unos países más que en otros, una cierta desvinculación entre opinión e información. Especialmente en el plano político, se ha promovido la importancia de las simpatías, las sospechas, las imágenes perversas, para formar tendencias en la opinión a favor o en contra de algo o alguien. Con muy pocos datos, rápidamente se opina y se elige, no hace falta más información y razonamiento. Más

aún, el sentido de la participación política -muy marcada por las encuestas- motiva a tales respuestas confrontativas y de carácter emotivo, las que se ligan con los sentidos comunes de la gente y las experiencias vividas. Pero saber más y razonar es secundario.

Sin embargo, no podemos ignorar que allí se construye poder, que se influye a más largo plazo en el modo de ser de los ciudadanos y ciudadanas y que de alguna manera estas corrientes recogen los humores colectivos, expresándolos. Y que en esa relación pública no tan santa, es donde se van construyendo las agendas públicas de las sociedades modernas.

Como educadores populares nos interesa participar de la conformación de esas agendas públicas, pero tratando que la pluralidad y el disenso se manifiesten, que se señalen las homogeneidades y los disensos, que se conozcan las razones de los sentires. Es decir, debemos ser mediadores más transparentes de la complejidad cultural y política de nuestros países. Y a más largo plazo, deberíamos ser capaces de plantear temas de agenda que tengan acogida. Ello pasa por saber utilizar el género informativo, como uno de los modos de aportar más directamente a la educación política.

Y en segundo y prioritario lugar, nos interesa posibilitar la formación de LA OPINION POLITICA de los distintos actores. Porque cada vez más ella debería influir en la opinión pública. La primera nos remite a pensamientos y sensibilidades más trabajadas, organizadas y procesadas por la propia gente. Nuestro papel pedagógico es allí clave. Deberíamos movernos más en este ámbito de lo que siente y piensa la gente, a partir de ella misma y lo que vive. Que la población aprenda a mirar cómo se comporta hoy la sociedad, cómo es fragmentada su posición y recompuesta estadísticamente, que ejercite su memoria y relacione sus experiencias con la de otros, aceptando nuevas informaciones. Así, los juegos que se tejen para generar corrientes de opinión van a tener sujetos más preparados para asumirla e influir en ella, haciendo sentir una presencia más razonada y menos manejable. Si fuéramos más ambiciosos podríamos ir más lejos, forjando y educando a nuevos líderes de opinión y educando a los que ya existen y son sensibles, a cambiar su método de relación con la sociedad.

A la comunicación le corresponde convertirse en un espacio de discusión, donde se barajen iniciativas y críticas, ser promotora o coorganizadora de eventos de movilización social, fiscalizadora, recurriendo para ello a acciones más creativas que antes, al lado de la gente. De esa manera la participación es conjunta y no se restringe a los modelos comunicativos que queremos construir (por más lindos y democráticos que sean), sino que los traspasa, favoreciendo los diálogos y la construcción de hegemonías sociales donde tenga un gran peso la educación popular.

## 2.6. Educación y democracia: hacia una nueva cultura política ciudadana

Cuando escuchamos los programas de radio, vemos videos o leemos boletines y revistas de los educadores populares constatamos que aún se dirigen a sus receptores



como miembros de organizaciones, como parte de una mayoría social sufriente, como grupos culturales o sectores determinados en actitud de resistencia, los que requieren de nuestra protección y ayuda. Y de esa manera, orientamos todo hacia una sola interpretación presentando una idea de falsa homogeneidad. Inconscientemente subrayamos su actitud pasiva, subvaloramos las desigualdades existentes y apoyamos los sentimientos marginales de algunos de ellos. Y lo que es más grave, resaltamos la distancia y la extrañeza del pueblo frente a la sociedad, donde el sentido de pertenencia aparece frágil o inexistente.

El acento puesto hoy en la democracia, entendida no sólo como sistema sino como cultura de vida, piensa a la sociedad de distinta manera, la ve como un lugar donde se ejercita LA CONVIVENCIA igualitaria. No puede haber actores colectivos si éstos no lo son también a nivel individual. La conciencia de ser ciudadano sujeto de derechos y obligaciones supone la búsqueda de una integración justa, pero responsable. Se es ciudadano antes que campesino u obrero o miembro de alguna organización, pues hasta asociarse es un ejercicio que surge del ser ciudadano, del pertenecer a una sociedad de manera activa y no a otra, refrendado esto por la ley. Pero esta nueva identidad que hoy remarcamos no puede borrar las otras, sino complementarlas, construyendo un sentido de participación social más integral.

De allí la importancia del derecho a la diferencia, conformando países y un mundo plural, donde también tienen valor y merecen respeto las minorías y los disensos.

Mucho nos hemos empantanado discutiendo la democracia como sistema político formal. Nos hemos preocupado menos porque las personas y los grupos se vayan formando como ciudadanos partícipes del acontecer público, donde cada uno es importante desde su vida cotidiana, tanto para aceptarla, enriquecerla o para negarla. "En buena medida, la gente adquiere mediante estas experiencias diarias, aquel conocimiento práctico que guía su conducta social. En ese contexto inmediato aprende el miedo y la confianza, el egoísmo y la solidaridad, o sea, la significación social de sus condiciones de vida. Lamentablemente, muchas veces el debate sobre la democracia no toma en cuenta este MUNDO DE VIDA. Entonces, la distancia (inevitable) entre el discurso político y las experiencias vitales provoca aburrimiento y, ante todo, un creciente desapego a la democracia"<sup>(13)</sup>.

No es posible un sistema político democrático sin el respaldo imprescindible de una cultura democrática generalizada de sus miembros, la que se debe construir paralelamente a la acción política democrática, lo cual conlleva algunos conflictos.

Las subjetividades en ese sentido son claves. Philippe Braud afirma que los logros democráticos de las sociedades occidentales desarrolladas se deben no sólo a las consolidaciones institucionales sociales y económicas sino a la presencia de una dimensión psicoafectiva trabajada: "Me parece que su eficiencia reside en otro aspecto: en su aptitud para administrar los desafíos emocionales de la vida social (...) Un régimen político sobrevive solamente por el temor que des-

pierta y la adhesión que sabe movilizar. Su acción cotidiana choca contra la apatía, el descontento y también la ira. Para consolidarse tiene que brindar credibilidad y esperanza; y si fracasa, desaparecerá en la indiferencia, el tumulto o la violencia"<sup>(14)</sup>. Si bien tenemos que admitir la dureza de tal análisis, nuestra perspectiva tendrá que asumirla importancia de educar las sensibilidades subjetivas en este proceso de apropiación colectiva de la democracia que estamos propugnando para hacerla nuestra, controlarla y corregirla. Los aspectos emotivos requieren expresarse y modelarse, son materia de autoeducación complementaria a la acción política y a la fabricación del modelo de democracia.

Esta perspectiva levanta nuevos temas, preocupándonos así por los sujetos y su cultura democrática, sus actitudes y conductas, frente a hechos de la realidad cercana. En la familia, en las relaciones hombre-mujer y jóvenes-adultos, en la calle, en las oficinas de servicio público, como consumidores de productos, etc, allí somos parte de la sociedad, es decir somos ciudadanos capaces de respetar al otro, de hacernos respetar, de aceptar las diferencias, de ser tolerantes con los demás, inclusive con los que nos son extraños.

Pero también en el ámbito político debemos fiscalizar al Estado desde una OBSERVACION CIVIL permanente, como a otras instituciones de la sociedad. Protestar creativamente por ejemplo cuando un programa de televisión no es bueno, o se difama a alguien.

Autonomía y colaboración son dos virtudes de una

---

**"Pero también en el ámbito político  
debemos fiscalizar al Estado desde una  
OBSERVACION CIVIL permanente, como a  
otras instituciones de la sociedad. Protestar  
creativamente por ejemplo cuando un  
programa de televisión no es bueno, o se  
difama a alguien".**

---

cultura ciudadana. Como sujeto individual y colectivo ser capaces de definir su lugar en la sociedad y lo que las relaciona con ella, como un acto o suma de actos independientes, libres, soberanos. Pero a la vez buscar la solidaridad, no sólo marcada por la necesidad sino por un comportamiento ETICO de acción colectiva. Porque debemos considerar al otro como parte de uno mismo, como alguien tan humano como uno y que es capaz de decir e invadir positivamente el mundo propio para enriquecerlo o confrontarlo.

(13) LECHNER, Norbert. *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Fondo de Cultura Económica. FLACSO. Chile. Segunda edición 1990. p. 99.

(14) BRAUD, Philippe. *El jardín de las delicias democráticas*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1993, pp. 10 y 11.

Los comunicadores debemos presentar esa polifonía de voces y relatos. Como también defender y motivar a que esta autonomía se ejerza pero no contra los otros, sino más bien para luego ver cómo se actúa mancomunadamente desde sus identidades y decisiones previamente elaboradas. Producir debates donde se llegue a consensos y se respete y aplauda los disensos como un derecho valiente a ejercer. Señalar y valorar la existencia de distintas posiciones superando el enfrentamiento bipolar de dos posiciones, sensibilizando a saber detectar los matices, por ejemplo la

---

**"Estimular la curiosidad, instaurar la duda sobre el propio saber, dar informaciones adecuadas, motivar el establecimiento de relaciones, deben ser nuestras nuevas condiciones y metas comunicativas".**

---

presentación de diversos modelos de ser hombre y mujer, de practicar los derechos humanos. Porque "la vida política democrática se basa en la aceptación práctica del conflicto y, más precisamente del conflicto de intereses" (15). Lo cual no significa exacerbar los antagonismos, sino presentar y analizar los elementos de los diversos conflictos existentes, buscando su paulatina resolución en una conciliación de intereses, nunca definitiva pues siempre se levantarán otros, en la medida que valoremos la pluralidad. El conflicto estará siempre omnipresente.

Estimular la curiosidad, instaurar la duda sobre el propio saber, dar informaciones adecuadas, motivar el establecimiento de relaciones, deben ser nuestras nuevas condiciones y metas comunicativas. No permitir las simplificaciones, empezando por las nuestras. Recurrir a la investigación. La comunicación educativa popular no debe crear certezas, sino sembrar incertidumbres en estos momentos, porque toda respuesta debe generar sus nuevas y propias preguntas, porque la verdad no es algo fijo que alcanzamos, sino es la continua y activa relación entre nuestras interrogantes y sus respuestas, puestas nuevamente en ejercicio de reflexión.

## 2.7. Comunicación y desarrollo

Una de nuestras nuevas ocupaciones se refiere a la "construcción de un modelo de desarrollo e inserción en el mundo que nos permita superar, tanto el agotamiento de los modelos anteriores como las insuficiencias del esquema neoliberal que reproduce desigualdades y, finalmente, es subsidiario de la creatividad de otros" (16). En ese sentido el desarrollo compromete a la comunicación, no sólo como mediadora del espacio público amplio, sino de los más pequeños, reconociendo que esta responsabilidad es de gran envergadura, pues supone una construcción colectiva latinoamericana, involucrando a muchos sujetos e instituciones. Las mismas experiencias o proyectos de desarrollo que venimos realizando, no son suficientemente ricos para

permitirnos hablar de modelos, aunque algunos aportes significativos que se están procesando, es necesario conocer, revisar y discutir.

Sí es posible reubicar a la comunicación frente al desarrollo (17). Es decir, entrar al campo de las representaciones y los diálogos colectivos. El DESARROLLO POSIBLE para nuestros pueblos ha perdido vigencia y visibilidad como propuesta en el sentido común de las gentes y en los medios masivos de comunicación. Los propios agentes del desarrollo, excepto algunas experiencias, no han marcado ni aportado a las agendas públicas suficientemente. Desde la otra orilla, algunas instituciones se han comprometido con el ámbito público y están tratando de influir en los diálogos nacionales, con algunas dificultades comunicacionales. Sin embargo, pocas veces o nunca han recurrido a los comunicadores populares y del desarrollo, más bien han contratado a publicistas del mercado. No confían en nosotros y en parte tienen razón. Necesitamos adquirir una mejor profesionalidad, pero colocando la competencia comunicativa, más que la producción técnica, como parte de nuestro saber, irremplazable en el ámbito público.

¿Cómo entonces podemos comunicar la viabilidad del desarrollo, en nuestros medios y en los masivos?

### 2.7.1. En el espacio amplio y masivo

Podemos intervenir desde diversas entradas y sus correspondientes sentidos:

#### Como experiencias que contar

Hay muchos proyectos implementados en el campo del desarrollo que necesitan conocerse en forma de relato o testimonio real. Pueden dibujar bien la idea de viabilidad del crecimiento no sólo en el nivel económico sino en el social. Si bien la mayoría de ellos se desarrollan en el ámbito micro, muestran formas precisas de cambios autónomos con participación democrática de la comunidad. Enseñarán la importancia de la planificación, de la evaluación, es decir de la acción organizada. Pero, a su vez, permitirán trabajar otras formas de esperanza en el cambio, más cercanas a las personas comunes y concretas. Últimamente se nota un interés por el tema en los medios, aunque todavía el diálogo con ellos se desarrolle en un nivel muy abstracto.

#### Como perspectiva informativa y educativa

En tanto que toda noticia o información se puede relacionar con el desarrollo, supone una mirada diferente de los acontecimientos de la realidad. Porque cualquier hecho tiene explicaciones, no es fruto del azar, y presume posibilidades de resolverse, de ver su solución como continuidad sostenida. Asimismo habla de a quiénes les compete, valorando la participación. Es por lo tanto UNA PERSPECTIVA a incluir en cualquier tipo de información, noticia o texto escrito o audiovisual que se presente.

---

(15) Ibidem, p. 103.

(16) GARRETÓN, Manuel Antonio «Cultura y sociedad en el fin de siglo», *La Piragua* N° 6, CEAAL, 1993, extractada del Documento Borrador para la Asamblea del CEAAL, ya presentado.

(17) Ver el texto «Comunicación y Desarrollo» editado por Calandria al celebrar sus diez años de trabajo, redactado por Rosa María Alfaro Moreno. Lima, 1993.

### **Como temas concretos a tratar**

En tanto que el desarrollo ha construido sus propias temáticas, éstas pueden ser vinculados a utilidades concretas más precisas. Por ejemplo, para mejorar la salud o la capacidad productiva, para mejorar y abaratar la alimentación, para hacer más igualitaria y democrática la vida de parejas, para proteger la naturaleza de la depredación y la contaminación, para educar bien a los niños y a los adolescentes, para ordenar mejor la ciudad, para que exista desarrollo político, democracia y paz.

Aunque también hemos visto experiencias rurales donde las radios han sido muy útiles, inclusive en el desarrollo agrícola, a nivel más técnico, pues depende en gran parte del tipo de público al que nos dirigimos y de sus bagajes culturales frente a la enseñanza técnica útil.

### **Como actores comprometidos con el mismo**

Porque los comunicadores no sólo abrimos lo micro y motivamos la participación, o invitamos a los ciudadanos a nuestra cabina, por teléfono o grabación directa. Somos también actores sociales del desarrollo, sus mediadores. Debemos estar allí transmitiendo en directo lo que se hace, ayudando a realizar algunas campañas, compartiendo acciones de fiscalización, promoviendo diálogos y negociaciones útiles, organizando concursos educativos o actividades que remarquen y favorezcan la capacidad para autodesarrollarse de la gente. Necesitamos estar interconectados con las ONGDS, los municipios, los sectores que están en acciones de desarrollo y establecer tareas compartidas. La gente común y corriente aún no conoce a los actores del desarrollo.

### **Como una exigencia con viabilidad social**

Necesitamos probar que el desarrollo es viable en tanto modelos de sociedad o como motor social de cambios que benefician a la vida, destacando allí el nivel humano, inclusive hasta haciendo visible el amor como razón de fondo de una sociedad más planificada y equitativa. Nosotros mismos como comunicadores que avanzan debemos demostrar cómo es posible crecer humana y profesionalmente. Requerimos, en este aspecto destacar las experiencias macro que se hayan realizado en algunos países, poner en tela de juicio las nuevas propuestas de la CEPAL y otras que vayan surgiendo. Destacar la responsabilidad del Estado y de la sociedad civil sobre su propio desarrollo. Porque éste será verdaderamente viable cuando sea una sensibilidad y una tarea de TODOS.

### **Como relación comunicativa a establecer con el NORTE**

No podemos resignarnos sólo a una relación de cooperación del Norte con el Sur. Necesitamos generar una polémica mundial sobre el desarrollo posible, estableciendo responsabilidades. Latinoamérica, injustamente ha producido ciertas desilusiones sobre la viabilidad del desarrollo. El neo-liberalismo ha ganado también terreno en el mundo, especialmente en Europa, incluso a nivel de las ONGDS. Requerimos generar diálogos más permanentes, usar sus propios medios de comunicación y propalar los nuestros. Y para ello será importante establecer alianzas con algunas instituciones del Norte, como entre las del Sur. La comunicación puede jugar allí un papel sumamente útil.

### **2.7.2. Desde los ámbitos locales**

El ámbito local es el privilegiado para el desarrollo, más aún si existe una organización geopolítica que lo sustente, sea municipal, gobernatura u otra forma de compromiso con el poder.

Allí, desarrollo y democracia pueden acercarse e influirse mutuamente. La observación civil es más practicable. Es la instancia de vecindad y de expresión ciudadana más pequeña, pero muy ilustrativa y educativa, donde nacen y crecen voluntades de trabajo por su zona o lugar de residencia, tanto para bien de sus servicios individuales como para los colectivos. Pero, generalmente allí existen multiplicidad de instituciones y relaciones políticas débiles, o programas sumamente clientelistas de reparto de alimentos. Aunque también hay una acumulación de experiencias organizativas que si bien se ejercieron en un tiempo para enfrentarse al Estado, hoy pueden servir como base para desarrollar proyectos de desarrollo que no sólo beneficien a la organización sino a todos los de ese distrito o zona. En este campo, hay muchas experiencias comunicativas que requerimos conocer y divulgar entre nosotros para generar mutuos aprendizajes.

Es donde se practican más proyectos de desarrollo y donde se han acumulado ciertos éxitos. Sin embargo, "se sigue considerando poco o esporádicamente a la comunicación, sólo cuando es inviable llegar por contacto directo a sectores sociales y zonas más amplias. En los planes de desarrollo local, como regionales, o de instancias intermedias entre el Estado y la población, la comunicación no está considerada como aspecto estratégico"<sup>(18)</sup>.

Es posible colaborar con el desarrollo interno y democrático de las instituciones existentes, como también promover las interrelaciones entre ellas. Se puede fomentar la comunicación de la población con el municipio para asumir desarrollos posibles, promoviendo mutuos conocimientos, intercambios y fiscalización. Asimismo, la comunicación ayuda a construir campos simbólicos propios, gestándose sentimientos de pertenencia y de identidad local. Podemos explicitar los conflictos y tratarlos públicamente, generar confianzas, propiciar críticas, dar a conocer los proyectos existentes motivando la participación y el control sobre los mismos, capacitar para aprender a negociar. Es decir convertir a la comunicación en un medio y una finalidad del desarrollo. Sirve para crecer, pero a su vez es un índice de integración y crecimiento.

Ello supone el ejercicio de los medios, pero también como actitud y pedagogía propia de las capacitaciones y la acción directa. La comunicación se puede ejercer, entonces, en sus dos aspectos, como producción de medios que pertenecen simbólicamente a todos porque comparten el espacio público, produciendo diálogos, intercambio de informaciones, gestación de identidades; y porque lo comunicativo es parte fundamental del proceso educativo de aquellos que participan en acciones de desarrollo local. La relación poder y desarrollo es muy rica y constructiva pues supone aprender a dialogar y a compartir democráticamente

(18) ALFARO Moreno. Texto ya citado, 1993 p. 58

proyectos eficaces de transformación del microespacio urbano o rural. La presencia de la diversidad es también real allí y más manejable por los propios actores, como también la comprensión de las acciones de desarrollo que se emprendan.

El eje local y su relación con la ciudad también nos atañen. Los modos cómo ambos espacios se van conformando requieren de criterios de planificación y ordenamiento, que garanticen la comunicabilidad entre los vecinos y con respecto a sus autoridades, la existencia de espacios para el deporte y la diversión, como también para el intercambio tanto mercantil como cultural.

---

"El eje local y su relación con la ciudad también nos atañen. Los modos cómo ambos espacios se van conformando requieren de criterios de planificación y ordenamiento, que garanticen la comunicabilidad entre los vecinos y con respecto a sus autoridades, la existencia de espacios para el deporte y la diversión, como también para el intercambio tanto mercantil como cultural".

---

## 2.8. La educación para la recepción

Nuestros países han sido un campo fecundo en descubrir y valorar la importancia de la recepción en los procesos o fenómenos comunicativos. En ese sentido, hay investigaciones muy ricas a nivel teórico<sup>(19)</sup>, y análisis empíricos sobre el consumo de medios específicos como la radio<sup>(20)</sup>, la telenovela, la televisión<sup>(21)</sup>. Tales estudios nos han permitido comprender la relación entre comunicación y cultura en los procesos de modernización y la aparición adelantada de la postmodernidad en Latinoamérica (sin haber pasado por una modernidad plena).

En el campo de la práctica comunicativa se han empezado a innovar metodologías que asumen al receptor como punto de partida y lugar de llegada de las producciones audiovisuales. Si bien es un movimiento inicial y no compromete a todos los comunicadores populares, ya hay experiencias exitosas. Así, producir para el receptor, conocerlo, realizar evaluaciones sobre la lectura que hacen de lo que les ofrecemos es una forma de introducir lo educativo en el proceso comunicacional. Inclusive, se han producido indagaciones y eventos evaluativos ubicando al consumidor como el OTRO comunicativo que ve, escucha, lee, interpreta y usa lo que consume en relación con su vida cotidiana<sup>(22)</sup>. Necesitamos avanzar en conocer a nuestros públicos y establecer con ellos una relación coloquial y educativa. Aún más requerimos que a través nuestro dialoguen con otros

actores, instituciones y ámbitos.

Sin embargo, la importancia dada es aún insuficiente. Todavía se emite en función a temas o ideas que se quieren divulgar sin saber a quiénes van dirigidas y cuáles son las características y los saberes de los receptores, como sus inquietudes por conocer o el modo cómo obtienen placer o entretenimiento de los medios. Es decir, se entiende la comunicación como DIFUSION. Necesitamos, en ese sentido, girar del perfil del PRODUCTOR preocupado por la calidad de sus productos, en sí, al de COMUNICADOR que busca la calidad de los diálogos establecidos. Busca, entonces, relacionarse con sus públicos no para decirles verdades sino para compartir las de ambos, revisándolas, conociendo otras. Ese es el sentido que durante mucho tiempo se le dio a la comunicación como PROCESO. Y que supera la noción de retroalimentación, pues más bien apunta a que el propio receptor construya sus sentidos con la ayuda de los comunicadores. Es decir, es en la relación establecida donde se depositan las certezas como las dudas o interrogantes sobre sí mismo y la vida social. En esa misma línea requerimos precisar y manejar qué tipo de relación gestamos en cada género y formato que utilizamos, según cada público y sociedad.

Otra vertiente se refiere específicamente a propuestas educativas para estudiantes, padres, maestros, autoridades y profesionales de los medios para promover aprendizajes que mejoren el saber mirar o consumir los medios de los receptores<sup>(23)</sup>. Hay experiencias concretas apuntando diversas metodologías<sup>(24)</sup>. Vale la pena destacar la oferta planteada para trabajar la recepción crítica en los movimientos sociales, al interior de las organizaciones populares, como un proceso educativo<sup>(25)</sup>.

Al interior del CEAAL podrían gestarse líneas de trabajo específicas, de educación para la recepción, relacionando así la comunicación y la educación popular con la escuela. Siendo ésta una preocupación de conjunto, que

---

(19) Autores como Jesús Martín Barbero, Néstor García Canclini, María Cristina Mata, Beatriz Sarlo, Guillermo Orozco, Eliseo Colón y otros que aparecen en la Revista DIA-LOGOS editada por la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación. Lima, junio 1991. N° 30, además de otras publicaciones.

(20) Estudios concretos de Sandro Macassi, Rubén Téllez, Rosa María Alfaro, María Cristina Mata, sobre audiencia radial.

(21) Sobre telenovela y televisión están los estudios de Colombia, de Jesús Martín Barbero y Sonia Muñoz y muchos artículos que presentan investigaciones de recepción en diversos países, compilados en la revista «Culturas Contemporáneas» 3-4 de la Universidad de Colima y otros realizados por Nora Mazziotti en Argentina.

(22) Como las investigaciones que dieron lugar a la reunión latinoamericana sobre la cual existe una Memoria: *Identidad comunicativa y propuesta alternativa para la Mujer*. Calandria. Lima, 1991.

(23) Como los estudios y los manuales varios editados por María Elena Hermosilla de CENECA, Chile; y los textos de Mercedes Charles y Guillermo Orozco.

(24) Como se reseña en el libro *Educación para la Comunicación. Manual latinoamericano*, realizado por CENECA, editado conjuntamente con UNESCO y UNICEF. Chile, 1992.

(25) CHARLES, Mercedes, OROZCO, Guillermo. *Educación para la recepción, hacia una lectura crítica de los medios*. Trillas. México 1990. Y que también planteó Mario Kaplún en diferentes cursos que dictó y que reseña brevemente en *Hacia nuevas estrategias de comunicación en la educación de adultos*, UNESCO. Chile, 1983.



---

"Al interior del CEAAL podrían gestarse líneas de trabajo específicas, de educación para la recepción, relacionando así la comunicación y la educación popular con la escuela".

---

podría habernos desalojado de este campo de trabajo, nos plantea más bien un nuevo camino de integración al CEAAL que no podemos desaprovechar. Ello significa estudiar y desarrollar propuestas y metodologías sólidas y precisas de trabajo.

Lo que aún no logramos incorporar al quehacer educativo es la promoción de una conciencia del consumidor sobre el DERECHO A UNA BUENA COMUNICACION. En los países desarrollados la organización de consumidores es una actividad saludable. Debemos pensarla como una tarea de largo aliento, que puede comenzar con pequeños casos de protesta por cambios de horario o la no finalización de una serie o telenovela. Es una manera de motivar poco a poco comportamientos ciudadanos en el campo del consumo de medios.

## 2.9. El diálogo democrático entre los géneros

Muchos de los ítems anteriores tienen que ver directamente con esta apuesta educativa de nuestra comunicación: la democracia y la gestación de ciudadanías y el ámbito público; el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus instituciones; la importancia de lo personal en relación con lo social; el desarrollo; la necesidad de crear estrategias ad hoc. No es, entonces, un compromiso parcelado más, sino que está involucrado en los diversos sentidos educativos que procesa y propone la comunicación educativa popular. Pues las relaciones participativas e igualitarias entre hombres y mujeres conforman un objetivo educativo multifacético. Es una propuesta omnipotente y válida para toda la vida misma.

Hemos empezado a "emplear el GENERO como forma de referirse a la organización social de las relaciones entre sexos"<sup>(26)</sup>, la cual ha sido comprendida desde distintas opciones teóricas que no competen al presente documento. Lo que queremos recuperar es que la perspectiva de género no es sólo una temática que incorporar a nuestras producciones. Se trata, más bien, de fomentar modalidades de relaciones entre hombres y mujeres, como entre ellas y entre ellos. De esa manera, permitiremos que los receptores se vean a sí mismos genéricamente, se valoren y tomen la responsabilidad de lo que son y pretenden ser, se sensibilicen sobre la importancia de mejorar o cambiar sus relaciones y lo que viene constituyéndolos como sujetos diferenciados. Ello connota que ambos son sujetos igualitarios y capaces de dialogar y optar, principio que debemos respetar, defender y hacerlo práctico constantemente. Usar un discurso de verdad cerrado sobre la salvación de las mujeres o de los hombres, congelándolo y repitiéndolo constantemente no es una tarea comunicacional que provoque diálogos y

transformaciones, más bien define una vocación por el aislamiento y la parálisis.

No podemos confundir igualdad con homogeneidad. Se trata de aceptar con satisfacción las diferencias, siempre y cuando éstas no signifiquen opresión, discriminación, abuso, subvaloración, impedimento del ejercicio de la libertad de cada uno, en todos los aspectos de la vida. Hay un capital femenino acumulado que es positivo, que contiene valores como el amor y la ternura, que requieren adquirir validez universal, cuya definición humana cuestiona la opresión patriarcal misma. Ello supone también admitir que hombres y mujeres pueden y deben compartir las tareas domésticas y la responsabilidad en la educación y cuidado de los hijos, o que éstas sean tareas intercambiables entre ambos en términos de prioridades que se establecen en determinadas épocas o sucesos de la vida. Ello pasa por una revaloración social y pública del mundo del hogar y sus tareas, no son sólo el lugar de recomposición de la fuerza de trabajo de los hombres, sino un espacio formador de las identidades y valoraciones sociales que permearán otros ámbitos.

Las desigualdades de género existen en diversos campos de la vida: la pareja, los hijos y la familia, el trabajo, la calle, los ámbitos de diversión, el ejercicio de la política. Y éstas se complejizan más cuando están asociadas a otros factores de discriminación como las diferenciaciones étnicas, sociales, culturales y generacionales. Necesitamos identificar y darle visibilidad a los avances ya conseguidos, los problemas que se mantienen y los nuevos conflictos surgidos en la sociedad de hoy. El simplismo achata y deshumaniza los diálogos y las relaciones, le quitan sentido comunicacional. De allí la importancia de darle un lugar a los conflictos como a las alternativas viables de cambio, incluyendo las deseadas.

La desigualdad ha venido afectando a las mujeres en cuanto han sido objeto de discriminación, subvaloración y violencia. Ellas requieren de autovalerse y recuperarse como ciudadanas en igualdad de condiciones que ellos, desarrollando solidaridades femeninas y autovaloración de su palabra. Ellas definen una prioridad estratégica importante de nuestro trabajo comunicacional. Aunque también nos importan los varones porque han sido cultural y simbólica-

---

"No podemos confundir igualdad con homogeneidad. Se trata de aceptar con satisfacción las diferencias, siempre y cuando éstas no signifiquen opresión, discriminación, abuso, subvaloración, impedimento del ejercicio de la libertad de cada uno, en todos los aspectos de la vida".

---

(26) SCOTT W. Joan «El género, una categoría útil para el análisis histórico» en *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Edicions Alfons El Maganím. Valencia, 1990.

---

"La comunicación educativa desde una perspectiva de género requiere complementar la llegada a los tres tipos de públicos, estableciendo pertinencias y estilos de tratamiento para cada uno. Es decir, debe dirigirse a fomentar la valoración de la palabra de la mujer, pero ponerla también en ejercicio a prueba democráticamente con hombres y autoridades, poniendo a prueba su autoestima. Como también importa proponer otra forma masculina de hablar con la mujer y entre los propios varones".

---

mente atrapados por un modelo patriarcal de ejercer su participación social que también los afecta, aunque ello les haya otorgado los beneficios y placeres del autoritarismo. No queremos disculparlos sino comprenderlos. Necesitamos trabajar mejor cómo son afectados por las relaciones desiguales, cómo se va nutriendo su rol opresor, cómo se sienten hoy frente al crecimiento de las mujeres, presentando además salidas educativas y nuevos modelos de ser hombres. Es decir, nos atañen las relaciones de género, por lo tanto nos interesan ambos y los procesos educativos que puedan desarrollar.

Pero no podemos tratar la perspectiva de género como algo externo a los sujetos, sino mirar cómo ambos se comprometen en los conflictos existentes, es decir revelar las complicidades subjetivas internas. No se trata de enfrentar a las buenas contra los malos, sino de ingresar al mundo complejo de las frustraciones, los deseos, las insatisfacciones, la repetición de modelos anteriores, los sentimientos de crueldad, etc. que viven en cada uno. Se trata de examinar de qué están entrelazadas las relaciones tensas y las opresivas entre hombres y mujeres. Pero también, indagar y motivar sobre la importancia de salir y superar, de expresar las resistencias que se han venido acumulando en el mundo privado de cada cual, convirtiéndose en un factor que desate procesos emancipatorios.

Todo lo anterior nos hace reconocer tres tipos de públicos complementarios, a los que nos podemos dirigir, los cuales deben ser tratados con diferentes estrategias: las mujeres, los hombres y los públicos mixtos. En el ámbito masivo, los últimos son los preferenciales, aunque podrían admitir prioridades que despiertan curiosidad e interés, las femeninas por ejemplo, pero nunca pueden ser excluyentes. La radio es más permeable a la parcelación de públicos por sexo, aunque también otros medios dirigen ofertas exclusivas para unas y otros en un momento del día o de la semana. Por ejemplo, las telenovelas para ellas o el deporte para ellos. La comunicación educativa desde una perspectiva de género requiere complementar la llegada a los tres tipos de

públicos, estableciendo pertinencias y estilos de tratamiento para cada uno. Es decir, debe dirigirse a fomentar la valoración de la palabra de la mujer, pero ponerla también en ejercicio a prueba democráticamente con hombres y autoridades poniendo a prueba su autoestima. Como también importa proponer otra forma masculina de hablar con la mujer y entre los propios varones.

Ello nos lleva a destacar la importancia de conocer a los públicos y sus diferencias genéricas en el consumo de medios. Indagar sobre sus gustos, pero también acerca de sus maneras de pensar u opinar y la forma cómo los medios comprometen la gestación de identidades de género. Ello nos servirá para seleccionar medios y formatos más adecuados, como el tipo de discursos a presentar. Porque no basta conocer directamente a las personas, comprendidas como sujetos sociales, para entender su comportamiento, sensibilidades y formas de ser como públicos. Son aspectos distintos y complementarios que nos permiten un conocimiento más integral de hombres y mujeres y cómo van interactuando en sus relaciones.

La presencia pública de la mujer es también importante. Como directora, productora, conductora, periodista con una preparación profesional creciente, capaz de intervenir en las políticas de comunicación y sus estrategias de sentido (incluido el de género). Pero también como participante de los medios, sujeta de aportes públicos, para denunciar y presentar nuevos horizontes.

El acercamiento de la mujer a la política es un objetivo educativo importante. Las mujeres requerimos vernos y

---

"El acercamiento de la mujer a la política es un objetivo educativo importante. Las mujeres requerimos vernos y participar como ciudadanas, nos hace falta construir una voluntad de protagonismo político personal y a través de instituciones".

---

participar como ciudadanas, nos hace falta construir una voluntad de protagonismo político personal y a través de instituciones. En esa línea, dos tipos de discursos son peligrosos, desde el punto de vista educativo: el discurso de la queja, donde la mujer refuerza su rol de víctima y, el de la exaltación unívoca militante de la importancia de la mujer. Requerimos confeccionar formatos informativos que interesen y lleguen a las mujeres, que las logren comprometer con las temáticas públicas y políticas, para que puedan optar por un lugar dentro de ellas. La interacción entre noticia, análisis y opinión puede ser bien procesada por las mujeres a través de una preminencia del relato en nuestras producciones: los suyos y los nuestros. Asimismo, se requiere fomentar diálogos entre mujeres del público con políticas y políticos de diverso signo (pluralidad), expresando y procesando sus problemáticas. Para ello, es clave combinar las estrategias de largo plazo con las coyunturales, la viabilidad

de cambios de vista con tolerancia y flexibilidad con las presiones que hay que fomentar en determinados momentos urgentes, enlazándolas.

Sin embargo, la calidad del diálogo a establecer, determina si colaboramos o no con la emancipación de la mujer y la igualdad de géneros en el campo político. A propósito de la utilización política femenina en la preparación del golpe de Pinochet, como del fenómeno de la militarización femenina en algunos países autoritarios, Michèle Mattelart nos hace un llamado de atención. "La consagración de las fuerzas viriles se hace con los signos de la maternidad. Así se ve reducido, reclutado, dominado el enorme y peligroso poder de reproducir la vida (...) ¿acaso la uniformización no se realiza siempre en beneficio de la autoridad masculina? (...) el orden tiene la necesidad de subrayar la conformidad extrema de la mujer<sup>(27)</sup>. ¿Por qué no preguntarse si algunos movimientos femeninos populares han encontrado realmente su propia perspectiva de género? Sería una lástima que convirtieran todo su caudal organizativo y de experiencia política vivida en una simple base de apoyo al autoritarismo político masculino, lo que también puede ocurrir en el caso de las mujeres políticas. No se trata, entonces, sólo de participar sino de cómo ingresan en una pluralidad que elimina las estandarizaciones y levanta el derecho a las disonancias y los disensos leídos con libertad desde sí mismas, y su relación con la sociedad civil y la noción internalizada de democracia. Ello supone un cuidado en los mensajes que tratamos de compartir, en las personas que legitimamos, en los diálogos que procesamos.

También se practica la comunicación con una perspectiva de género en las intervenciones educativas colocadas al interior de las organizaciones de mujeres. No basta trabajar con ellas para ya estar haciéndolo. Porque es importante educar para construir democracia dentro de las instituciones de mujeres, formando acercamientos entre dirigencias y bases. Es importante, además, que éstas sepan articularse con otras instituciones de la sociedad civil, incluyendo por supuesto, las populares. Así, aprender a negociar, saber intervenir en el ámbito público, proponer para otros, ser agentes de desarrollo, con caminos educativos específicos que juntas debemos asumir, para conseguir así protagonismos emancipatorios. Las autovaloraciones tienen allí que procesarse no sólo como personas o grupos sino como miembros activos y responsables de la sociedad, así como desarrollar aprendizajes para saber resolver conflictos mancomunadamente, con productividad, sin dañar a las demás. La comunicación local y el uso de medios, materiales y estrategias en el quehacer organizativo cotidiano tienen un papel. Como también, asumir capacitaciones y apoyos de gestión en su participación e influencia en los medios masivos y la opinión política de los peruanos.

## 2.10. La pedagogía de la comunicación

Si hemos aceptado lo educativo como parte esencial de nuestra propuesta comunicacional, la que debe ser placentera, interesante e interpelante, requerimos conocer con más precisión cuál es la pedagogía de la comunicación en el campo del uso de los medios, diferenciándola de la

relación educativa directa.

Los medios no enseñan, forman más que informan, allí está su pertinencia. Y lo hacen más a fondo en el largo plazo. Pero también en las coyunturas que permiten confrontarse en el día a día, ubicándose en el lugar que se encuentra y las problemáticas o acontecimientos sobre los que tiene que optar u opinar. Los educadores populares debemos reconocer la importancia de la combinación de saberes en los procesos educativos y el comunicacional es sumamente importante.

Esta se sitúa preferentemente en el campo de educación de la sensibilidad humana, donde emociones y razonamientos se encuentran en equilibrio, pues no es pura racionalidad. Los gustos, las formas de gozar son también educables, al lado de las formas de comunicarse que conectan las formas y lenguajes con las temáticas, las emociones con las percepciones, la velocidad con la historia y los sentimientos con las ideas. Es una educación vivencial y placentera, de carácter testimonial y estética. Por ello, el educador popular debe ser creativo y sentir lo que hace, involucrarse muy a fondo, más allá de las indicaciones técnicas. Tiene que aprender a llegar al OTRO, a su piel y a su corazón para poder dialogar con la razón. El lenguaje audiovisual también educa, como la frecuencia del consumo y el lugar que éste tiene en la vida de las personas. Pues no se trata de un intercambio de mensajes, sino de procesos integrales de interacción emotiva, afectiva y reflexiva, entre el medio y los receptores y entre estos últimos con los otros y los contextos que les ha tocado vivir.

Es importante recordar cómo nuestros pueblos pasaron de una comunicación basada en la cultura oral a una audiovisual sin pasar por la escrita. Mientras que en Europa hubo una literatura situada entre lo oral y lo escrito (literatura de cordel o de colportage). "Literaturas que inauguran una relación otra con el lenguaje: la de aquellos que sin saber apenas escribir saben no obstante leer. Escritura por tanto paradójica, escritura con estructura oral. (...) Pero escritura al fin, y por tanto dispositivo de normalización y formalización, medio y tecnología, racionalidad productiva y técnica de fabricación"<sup>(28)</sup>. Aquí en la mayoría de nuestros países fue diferente, no ocurrió ese tipo de mediación. Por ello, la facilidad cómo en nuestros países los pueblos han empatado con los medios y sus relatos, los que recuperan aunque transforman la oralidad y la cultura de las imágenes (los circos, las danzas, la música), existiendo mucha distancia frente al libro y por ende a la escolaridad. Su formalización no es apropiada ni gozada, es aún una norma (forzada) de incorporación a la sociedad para integrarse funcionalmente a ella. La empatía popular con la radio y la televisión es asintótica y significativa para la educación popular.

Lamentablemente muchos aún se preguntan si los medios deben educar, especialmente en los medios comerciales. Como las reglas del mercado lo niegan, basta un

(27) MATTELART, Michèle "Las mujeres y el orden de la crisis", en: *Comunicación e ideologías de la seguridad*. Cuadernos Anagrama. Barcelona, 1978, ps. 10 y 13.

(28) BARBERO, Martín. *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura, hegemonía*. G. Gilli. México 1987. p. 111.

acomodo de las ofertas a las demandas, lo cual puede estar ocasionando estancamientos culturales peligrosos en los públicos. Probablemente, el modelo inductivista está delimitando la idea de lo educativo y su rechazo, pero también es el sentido instrumental de la ganancia. Este es un tema de debate que los comunicadores debemos promover. Y de hecho ya está saliendo a la luz, a propósito de los niños y la violencia.

---

**"La autoestima es una intención educativa insoslayable, aunque ésta debe balancearse con el aprecio del OTRO diferente, aceptando con tolerancia la pluralidad".**

---

La revaloración cultural fue y sigue siendo un objetivo educativo importante. Aunque el acento hoy debía estar puesto en la valoración y legitimación pública de las personas y los grupos acerca de sus maneras de ser, no separando a los seres humanos de sus culturas sino colocándolos en relación. La autoestima es una intención educativa insoslayable, aunque ésta debe balancearse con el aprecio del OTRO diferente, aceptando con tolerancia la pluralidad. Pero a su vez, es necesario que valoremos a los sujetos como productores de culturas que cambian y se recrean, respetando a quienes requieren seguir defendiendo sus tradiciones. En unos está de por medio la innovación permanente, en otros la repetición significa creación circular, pues está más bien marcada por la renovación reiterada y redundante de la vitalidad de la vida.

Conocer la propia realidad resulta un objetivo excesivamente simplista, cuando vivirla es uno de los modos más legítimos del conocimiento. Más bien, se trata que ésta sea reconocida públicamente, validada para uno mismo y para los demás. Es una oportunidad para que ésta se reelabore y trabaje, para que posibilite un análisis más amplio que la conecte con la organización social, con el conocimiento de otras realidades, para comprender el país y el mundo. No podemos seguir cerrando los universos de sentido, sino que requerimos ampliarlos, dando así una oportunidad de libertad. Todo lo cual debe enlazarse a la elaboración de pequeñas y grandes alternativas, de soluciones útiles y de visiones éticas de la propia vida y de su sociedad inmediata.

El relato ciudadano variado y complejo necesita validarse públicamente. Permite ricas y sentidas comparaciones, que es una de las mejores metodologías de la comunicación. Allí el sentido testimonial que ha acumulado la comunicación popular ayuda. Las posibilidades vitales de aprender pasan por una restauración del relato fragmentado de los pueblos, de una restitución de la memoria, de un abandono del hábito del olvido. Sin embargo, todavía encontramos materiales comunicativos tan carentes de vida, plagados de recetas en vez de consejos entre amigos, congelados en el tiempo, polarizados entre los buenos y los malos, donde la curiosidad y la pasión no existen, cuyas narrativas son ocultadas por la abstracción y el dogma, sea éste ideológico o sobre un tema de salud.

Es necesario comprender a cada medio, diferenciarlos, trabajar sus capacidades de comunicar, reconociendo la primacía explícita y desencarnada de la televisión. Sin embargo, no podemos comprenderlos y utilizarlos de manera aislada. Lamentablemente se ha venido produciendo una sobreespecialización, ganando el medio sobre el destino de nuestras propias fragmentaciones. Es interesante comprobar cómo los receptores organizan su consumo y elaboran sus sentidos en base al conjunto de medios que tienen a su disposición y que gozan de su preferencia. Por ello, las estrategias comunicativas son más importantes, ellas dirán con qué medios actuar y cómo complementarlos. No queremos inducir los famosos paquetes de multimedias, bajo la idea de una campaña o de un acosamiento, sino de pensar proyectos comunicativos más globales, basados en la elección de objetivos, actores, géneros audiovisuales, temas. El video por ejemplo, se ha venido independizando, surgiendo asociaciones, federaciones, redes. De igual manera, la radio cuenta hasta con organismos de carácter internacional. Mientras que la comunicación educativa global ha ido perdiendo su presencia y sentido. Hay motivos suficientes para unir cada pedazo y retomar la comunicación, hacerla nuestra y de todos.

## 2.11. ¿Políticas de comunicación?

He dejado, adrede, este tema al final. Durante mucho tiempo fue importante, especialmente alrededor del informe Mac Bride, que fue su momento clímax. Un nuevo orden mundial de la información era el tema privilegiado para relacionarla con la democracia. Asimismo, en nuestros países se planteaba la responsabilidad de los gobiernos con respecto a las comunicaciones que como vigilantes de las soberanías nacionales, los obligaba a diseñar políticas, a justificar la intervención sobre el mercado, con intenciones positivas de carácter democrático, inclusive. Y hay todo un camino recorrido, una historia perfilada, un conjunto de experiencias invertidas, unos autores espe-

---

**"El relato ciudadano variado y complejo necesita validarse públicamente. Permite ricas y sentidas comparaciones, que es una de las mejores metodologías de la comunicación".**

---

cializados. Todo lo cual se ha venido desarrollando a nivel de cada país, como en la búsqueda de interacciones a nivel regional en el continente. Allí el Estado era el gran protagonista.

No es el momento de realizar un balance. Evidentemente hay todo un saber acumulado que debiéramos revisar<sup>(29)</sup>. Sus frutos no fueron muy duraderos, sin embargo.

---

(29) Para ello recomendamos leer el texto «Historia efectiva de una utopía» de Max Tello que hace una excelente recopilación organizada de información ad-hoc, proponiéndonos algunas reflexiones claves. Cuadernos CICOSUL 13. Universidad de Lima. 1993.



Uno de sus errores fue identificar políticas con legislación y normatividad. Y sus mejores aportes estuvieron en promover valoraciones acerca de la producción nacional y la creación de redes y agencias de intercambios noticiosos.

Hoy LA LIBERTAD DE EXPRESION las ha reemplazado, la que lamentablemente se identifica con libertad de empresa o de mercado. Las constituciones la consignan, pero no la explican, dando pie al argumento económico

---

"...la normatividad no debe ser su signo más importante sino la negociación continua entre consumidores, instituciones sociales y políticas, el Estado, los comunicadores y periodistas como sus colegios profesionales, los propietarios de los medios (organizados a nivel latinoamericano y mundial), las facultades de comunicación".

---

como el más importante en las comunicaciones humanas. Es el otro polo de la intervención estatal, que muy pocos se atreven a cuestionar.

Los comunicadores populares estamos hoy tratando de llenar el vacío dejado. Desde nuestro lugar no gubernamental, hablamos de ESTRATEGIAS DE COMUNICACION y las aplicamos. Estamos demostrando que es posible ser convocados por otros objetivos y que puede haber una intervención educativa legítima, una planificación democrática y flexible que crea cultura y costumbre, que genera desarrollo.

La comunicación es una responsabilidad, en primer lugar de la sociedad civil, de los medios de comunicación, pero también del Estado. Sin embargo, la normatividad no debe ser su signo más importante sino la negociación continua entre consumidores, instituciones sociales y políticas, el Estado, los comunicadores y periodistas como sus colegios profesionales, los propietarios de los medios (organizados a nivel latinoamericano y mundial), las facultades de comunicación. Pensar en el país resolviendo los conflictos de interés en cada momento y coyuntura, frente a cada necesidad nos compromete a muchos. Porque la comunicación es un bien y capital público (no estatal) que todos debemos cuidar y defender.

## **2.12. Redes comunicativas articuladoras**

La amplitud del ejercicio de la comunicación presentada en este documento y muchas otras dimensiones más que deben existir no es posible lograrlas con la participación de una sola institución, sino de muchas. Las especialidades son siempre necesarias, aunque puntos en común deben enlazarnos. Las diferencias pueden ser gratificantes y

productivas. Así es indispensable que establezcamos nuestros focos de interés, para poder pensar en posibles articulaciones.

Nuestra presencia en el CEAAL tendrá que ser más protagonista desde esas multiplicidades que nos atraviesan, pero también con aquello que nos une con otros programas y en las instancias nacionales y regionales, tanto en el campo de la reflexión como de la acción. La comunicación es un aspecto fundamental de la educación popular, nos toca relevarla y precisarla, como también ayudar a diseñar estrategias de comunicación del CEAAL ante la sociedad, superando algunos aislamientos. Podemos aportar a generar un ambiente sano y apasionado de discusión interna entre nosotros, a construir una institucionalidad flexible, libre, pero intercomunicada. Pero también hace falta que apoyemos su participación pública en estos momentos de transición.

Para todo ello, además de nuestras responsabilidades locales y nacionales, requerimos de un modelo de articulación latinoamericano que más bien esté constituido por muchos grupos o redes que se embarcan en determinados y diferenciales objetivos. La centralización no funciona, menos aún tiene posibilidades económicas de existir. Pero ese contacto indispensable requiere de una mínima organización, que aunque discontinua y superpuesta genere flujos de reflexión, de intercambio de ideas y sugerencias. Se trata de construir un movimiento de comunicación educativa que dialogue e influya. Necesitamos relevar los trabajos más importantes y velar por la rigurosidad de su sistematización. La polémica requiere seguir. La comunicación tendrá un papel más importante que hoy en el futuro, necesitamos prepararnos mejor para ello, en medio de tantas carencias y dificultades. Juntos discutamos sobre nuestro destino, como una continuidad que se renueva para estar a la altura de las responsabilidades de estos tiempos.

Finalmente, quisiera resaltar la importancia de vincular teoría con práctica comunicacional, producción con investigación. Hay instituciones que desarrollan un aspecto más que el otro, lo cual puede ayudar a promover intercambios. Pero, también debemos recurrir a otras instituciones y lugares como las escuelas y facultades de comunicación y sus asociaciones, los centros de investigación, las asociaciones de investigadores de la comunicación tanto nacionales como a nivel latinoamericano. Sin embargo, nada de esto es posible si los comunicadores no desarrollamos un aprecio por la reflexión y cesamos de enfrentar a los teóricos con los prácticos como si fuera una oposición definitiva provocadora de guerras. No negamos que existen conflictos, pero también debe nacer una voluntad por superarlos. La lectura y circulación de las revistas más teóricas de comunicación, como de los textos o documentos de investigación, puede ser una manera de iniciar acercamientos productivos, para mejorar nuestro trabajo y el de los estudiosos. Los tiempos actuales requieren de mayor claridad, necesitamos encontrarla.

# Ciudadanía y poder: Perspectivas de la Educación Popular en la Década de los Noventa\*

Joao Francisco de Souza\*\*

Se ingresa a la década de los 90 con un amplio balance de la educación popular, así como de la formación de educadores populares en las diversas situaciones nacionales. Estas relevan ámbitos de observación de extrema complejidad y riqueza, sobre todo si se considera que en el transcurso de las tres últimas décadas se forjaron nuevas concepciones sobre la educación y sobre el educador, se definieron nuevas opciones en relación con el proceso cultural y político, así como nuevas y radicales interpretaciones en lo que tiene incumbencia con la ideología de una democracia latinoamericana; sin embargo, tanto la Educación Popular como la democracia mostraron enormes debilidades.

Contamos, entonces, en estos tres primeros años de la década de los 90, con una gran cantidad de investigaciones y estudios recientes sobre el concepto y las prácticas de la educación popular.

A modo de ejemplo, tuve la oportunidad de participar, en una instancia interna del CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina), de dos investigaciones: una para identificar las concepciones de la educación popular y de quiénes la practican y la otra, sobre las prácticas de formación de educadores populares.<sup>(1)</sup>

Además, pude asesorar, también en los últimos cuatro años, un proceso de investigación-acción participativa en la periferia de Recife (N. de la T. Ciudad capital del Estado de Pernambuco, Región Nordeste de Brasil) que intentó reconstruir la dimensión política de la práctica educativa escolarizada con adultos y de re-elaborar la dimensión educativa de la práctica organizativa del movimiento de los barrios.<sup>(2)</sup>

Por otra parte, el propio CEAAL se encargó de publicar una colección de artículos sobre la problemática actual de la Educación Popular en su revista semestral LA PIRA-

GUA, N°5, en la que se presentan, extensamente, las dificultades y las posibilidades que esta propuesta tiene en el continente. Allí se identifican los dos caminos que se entrelazan en los propósitos de sus creadores: *eficacia política* y *seriedad pedagógica*. Tampoco es posible olvidar las publicaciones, todavía recientes, de análisis de la misma temática, entre las cuales se puede recordar la de Torres (1988) y Lovisolo (1990).

\* Artículo Publicado en la Revista *Em Aberto*, setiembre, 93, MEC/INEP, Brasilia. Traducción de Cecilia Richards.

\*\* Profesor Investigador del Depto. de Fundamentos Socio Filosóficos de Educación del Centro de Educación de UFPE.

(1) Los resultados de esas investigaciones están sintetizados en dos publicaciones del CEAAL (1990, 1993). En la primera de ellas

participé integralmente, como miembro de la Comisión de Estudio de dicho organismo. En la segunda, fui responsable de la investigación en lo referente a Brasil (Río de Janeiro, Espírito Santo, Nordeste y Norte), así como de la sistematización de los datos del conjunto del país, incorporando el trabajo hecho por el Equipo de la Universidad de Ijuí/RS sobre las informaciones recogidas e interpretadas por ésta, correspondientes a Sao Paulo y a la Región Sur.

(2) Ver los informes finales enviados al CNPQ, organismo que financió esa investigación en Recife. Constó de dos informes del Núcleo de Investigación en Educación Popular/Departamento de Servicio Social (NUPEP, 1992, 1993). Asesoré el proceso de investigación y participé en la redacción de una parte de los informes.

Tanto las investigaciones de campo como los análisis de bibliografía nos revelan el estado del arte en cada uno de los ámbitos que conforman la propuesta de la Educación Popular. Esta parece haber superado su momento en que fue pionera, como lo señalaron Osorio y Palma (1992:3), en el que una pléyade de educadores animados por una bella utopía y por un compromiso profundo con la clase trabajadora "desarrollaron las primeras prácticas, fundaron las ONGs, articularon las redes, se organizaron a nivel regional, impulsaron seminarios, convencieron a la cooperación internacional, escribieron, publicaron..."

---

"Se ha intentado, entonces, en esa práctica reflexiva y colectiva, dar cuerpo a las mejores causas populares. Se construye una propuesta de la que se desprende la exigencia de un riguroso y profundo proceso de sistematización, con el fin de acceder a una pedagogía adecuada y a una metodología que se anuncia no sólo llena de novedades, sino que creativa, ya que al partir de la propia percepción de la realidad de los involucrados y de sus prácticas, ha permitido una valorización y un reconocimiento de los múltiples actores, agentes y autores sociales."

---

La superación de esta etapa pionera muestra, todavía, en las investigaciones recién mencionadas, una búsqueda teórico-práctica pujante de la pertinencia de esta propuesta educativa que tanta esperanza sembró en América Latina. Ella persiste, multiplicada con mucha fuerza, en el norte y en el sur, en el este y en el oeste del continente que rompiendo con varias experiencias históricas, inauguran otras y construyen nuevos horizontes para nuestras vidas de mujeres, de hombres, de jóvenes, de viejos y adultos, de niños negros, blancos, indígenas, mestizos y mulatos que luchan para encontrar el camino que les permita ser dueños de su destino y realizarse como personas plétóricas de vida.

La construcción de ese enfoque y de esa práctica educativa que en el continente se denominó *Educación Popular*, ha conseguido, de alguna manera, escapar tanto de lo teórico como de lo dogmático. Su propio origen la ha vacunado contra esos desvíos, puesto que surge de la inserción (con-vivencia y compromiso) de los intelectuales en el seno de los grupos de la clase trabajadora con el fin de buscar salidas, conjuntamente, a sus deprimidas condiciones de trabajo, de vida, con el fin de soñar y de amar en pos del deseo de reordenar el conjunto de las relaciones sociales. Con ella se supera tanto el iluminismo y el populismo de los

intelectuales, como el sentimiento de ser una minoría existente en los miembros de la clase trabajadora.

Con ello no se quiere afirmar que aún no sean predominantes esas posturas en el continente, en unos y otros actores, sino que éstas comienzan a ser superadas y empiezan a construirse otras formas de relaciones tanto interpersonales como sociales. Esas prácticas, símbolos de las nuevas relaciones interpersonales, ya son visibles, y apuntan hacia nuevas direcciones y alimentan la esperanza de que es posible una convivencia humana, fraterna, justa y democrática, inclusive como condición para la construcción de saberes adecuados a nuestro momento histórico.

Se ha intentado, entonces, en esa práctica reflexiva y colectiva, dar cuerpo a las mejores causas populares. Se construye una propuesta de la que se desprende la exigencia de un riguroso y profundo proceso de sistematización, con el fin de acceder a una pedagogía adecuada y a una metodología que se anuncia no sólo llena de novedades, sino que creativa, ya que al partir de la propia percepción de la realidad de los involucrados y de sus prácticas, ha permitido una valorización y un reconocimiento de los múltiples actores, agentes y autores sociales<sup>(3)</sup> que no han sido considerados en los enfoques clásicos (como la mujer, los activistas de los derechos humanos, del medio ambiente, los habitantes de las periferias de las grandes ciudades, los indígenas, las asociaciones no-partidarias, algunas ONGs, etc...), así como de temáticas menospreciadas por algunos sectores (relaciones de género, intersubjetividad, cotidianidad, subjetividad, mística, etc...). Y al mismo tiempo, sin rechazar los grandes análisis, o los enfoques económico-ideológicos (sociales), tal propuesta garantiza el redescubrimiento y la práctica creativa de los elementos culturales que expresan y apuntan hacia la identidad indispensable que tanto anhelamos en América Latina.

El re-encuentro con esas utopías y esperanzas, todavía tan fuertes, vigentes y animadoras de una acción que se va tejiendo como llena de promesas para el surgimiento de una realidad más humana para todos los desheredados de la tierra y para aquellos que se comprometen con esta perspectiva, como lo revelan las investigaciones de campo, al mismo tiempo da cuenta de la recuperación del liberalismo económico y de su proyecto histórico en todo el continente, queriendo transformar el mercado capitalista en la institución más apta para dar forma a todas las relaciones sociales.

---

(3) En los informes de la Investigación del NUNEP, hacemos una distinción entre sujeto, actor y agente. Afirmamos que "los sujetos están constituidos por los participantes/militantes de las prácticas organizativas/educativas del movimiento popular. Los actores están constituidos por representantes de organismos gubernamentales que intervienen y que son interlocutores de los procesos organizativos populares. Y los agentes, por los militantes/funcionarios de las ONGs, de las iglesias, de los partidos políticos, de la universidad" (NUNEP, 1993:11). En este artículo, prefiero denominar como autor al sujeto, puesto que, de hecho, los tres gestores de las acciones sociales son sujetos individuales que interactúan en el proceso organizativo/educativo y desempeñan roles diversos (las denominaciones que les atribuyo son escogidas de acuerdo con esos roles). Los autores y agentes dentro del proceso se hacen sujeto colectivo de la acción popular. Los actores continúan como tales pudiendo, sin embargo, algunos de ellos, integrarse al sujeto colectivo. De esa forma, propongo distinguir y relacionar, analíticamente, autor, agente, actor, sujeto individual, sujeto colectivo.

Como dimensión fundamental del deseo de esas minorías y de los intelectuales, emerge la necesidad de transformación del carácter de los gobiernos nacionales, denominada públicamente como reforma del estado que, por un lado, intenta reducir sus funciones reguladoras de la economía y, por otro, crear instancias internacionales que conduzcan las políticas de esos gobiernos a través de las agencias multilaterales y la transferencia a las ONGs de tareas que, hasta entonces, venían siendo realizadas por las administraciones nacionales. Los movimientos sociales populares, desde hace tiempo, vienen exigiendo transformaciones en la estructura administrativa de nuestras sociedades, pero en una dirección que no coincide con la que está adquiriendo supremacía e imponiéndose al conjunto de la sociedad.

---

"Esos procesos de investigación revelan, además, el crecimiento cualitativo, la creatividad, la superación de esquemas, pero también la creciente aproximación a ámbitos, sectores, temáticas, autores, agentes y actores que antes no se consideraban con tanta fuerza (la educación formal, la academia, las mujeres, los políticos, los derechos humanos, los niños, los indígenas, el medio ambiente, etc...) y que no son asumidos con plena conciencia de su pertinencia y oportunidad históricas, ni con la profundidad teórica y metodológica que exigen."

---

En ese contexto, adquiere mayor fuerza y aparece como un creciente desafío, la búsqueda persistente de la utopía democrática en la que la participación efectiva de los grupos de la clase trabajadora, en los diversos ámbitos de la vida pública y privada, represente un amplio proceso de aprendizaje, una construcción de saberes de lucha, al mismo tiempo que explicita las necesidades de acceso a una escolaridad de calidad.

Esa participación también se ha revelado como un *locus* insustituible del ejercicio de la política en otras formas y dimensiones, en la que se pueden desarrollar capacidades de gestión pública, con dirigentes populares no separados de su medio y animados "por la metáfora de la construcción de un poder popular a partir de la base, antes que por la toma del poder" (Coraggio, 1992:9).

Parece que así se configuran los desafíos/posibilidades de la educación popular en los años 90:

- a) profundizar, desarrollar y consolidar una *pedagogía democrática* que sirva de base teórica a la educación popular, pudiendo potenciar, de ese modo, la dimen-

sión educativa de las prácticas sociales y de la escolarización popular;

- b) realizar procesos adecuados de *formación de educadores populares* que respondan a los requerimientos que emergen de la interpretación del actual momento histórico del continente;
- c) ampliar la *capacidad de intervención de la Educación Popular en la escuela pública* a través de propuestas de políticas educativas para los gobiernos nacionales, estatales y municipales que garanticen la escolaridad gratuita, universal y de calidad a todos los segmentos de la clase trabajadora.

En este artículo, pretendo examinar cada uno de estos aspectos, intentando rescatar las contribuciones de las tres investigaciones mencionadas. Con ello, quiero el esfuerzo tras una formulación más coherente de cada uno de ellos. Representan dimensiones fundamentales de una pedagogía que se construya a partir de la educación popular<sup>(4)</sup> y que, al mismo tiempo, le sirve como fundamento para corregir sus desviaciones.

Se trata de una primera aproximación de una construcción personal que se basa, sin embargo, en investigaciones colectivas. Por lo tanto, soy individualmente responsable por los posibles equívocos del texto, y no comprometo en nada a ninguno de los profesionales con lo que tuve la suerte de convivir y producir durante los procesos de investigación ya mencionados.

## 1.- Pedagogía Democrática

Tales investigaciones de campo me han conducido a reflexiones muy interesantes, ricas y desafiantes, puesto que éstas revelan que las intuiciones y las prácticas de la Educación Popular en el continente tienen, sin duda alguna, opciones coincidentes, pero conceptualizaciones, aplicaciones, metodologías y estrategias de implementación muy diferenciadas, imprecisas y que, en algunas ocasiones, parecen hasta contradictorias con el propio marco teórico definido (CEAAL, 1993:101). En el contexto de la dinámica de esas contradicciones y ambigüedades, se destacan aspectos que podrían conformar una pedagogía democrática de la cual intento en este ítem indicar sus elementos constitutivos, sobre la base de las investigaciones en referencia.

Dichas investigaciones fueron realizadas en forma de autodiagnóstico colectivo y participativo. Las dos primeras al interior de ONGs, a nivel latinoamericano, que utilizan la Educación Popular como inspiración de su labor. La tercera, a nivel local (UFPE y barrios de la periferia de Recife) es hecha por profesores, profesionales de servicio social y

---

(4) A lo largo del presente artículo, el lector podrá percibir la utilización de la expresión educación popular, escrita con mayúsculas o minúsculas. Esta distinción gráfica implica sentidos diferentes. En el primer caso, se utiliza simultáneamente con el significado de enfoque y práctica pedagógicas. En el segundo caso, sólo se utiliza como práctica pedagógica, puesto que para el enfoque preferido, debido a una opción por la precisión conceptual, el término/concepto *Pedagogía*. Por lo tanto, cuando aparece escrita con mayúsculas, Educación Popular significa pedagogía + práctica educativa.



educación, estudiantes universitarios y habitantes de Bomba Grande y Torroes (N. de la T.: se trata de barrios de la periferia de la ciudad de Recife).

En su conjunto nos dan, además de un balance de las virtudes y limitaciones de esa práctica educativa, indicaciones precisas de que es posible emprender, a pesar de todas las dificultades y obstáculos, la construcción colectiva del conocimiento -principio fundamental de la pedagogía democrática que la educación popular debe expresar-, inclusive con niveles de alcances tan complejos como extensos.

Esas investigaciones y su metodología de aplicación nos ayudan a construir una primera aproximación a un perfil más adecuado del estado de la formulación, comprensión y práctica de los principales aspectos de una pedagogía entendida como reflexión y teoría de la educación (Souza, 1987). En el caso específico de esos análisis, se trata de una pedagogía democrática que se construye desde la educación popular, en tanto es una práctica vivenciada en las acciones de los movimientos sociales y en la escolarización popular.

En ellas sobresale, con una fuerza enorme, la necesidad de un "salto cualitativo" en la Educación Popular (pedagogía y práctica pedagógica), ya esbozado en la Primera Asamblea General del propio CEAAL, en Guanajuato/México, en noviembre de 1987, para superar las evidentes limitaciones que los procesos de investigación revelan, en relación con las conceptualizaciones básicas, sus fundamentos teóricos (pedagogía), sus propuestas metodológicas e implicancias didácticas (práctica pedagógica).

Esos procesos de investigación revelan, además, el crecimiento cualitativo, la creatividad, la superación de esquemas, pero también la creciente aproximación a ámbitos, sectores, temáticas, autores, agentes y actores que antes no se consideraban con tanta fuerza (la educación formal, la academia, las mujeres, los políticos, los derechos humanos, los niños, los indígenas, el medio ambiente, etc...) y que no son asumidos con plena conciencia de su pertinencia y oportunidad históricas, ni con la profundidad teórica y metodológica que exigen.

Otras debilidades como la falta de sistematización, de investigación y evaluación de su impacto son también visibles. Pero, por otro lado, el énfasis impactante en la relación Educación Popular/Movimiento Popular es un indicador de lo imposible que resulta olvidarnos de los compromisos y de la dirección política de la transformación social en favor de la clase trabajadora, inherentes a la propuesta de la Educación Popular, tal como se viene construyendo desde la década del 60 (Freire, 1974; Beisiegel, 1986; Souza, 1987).

Lo anterior implica que la pedagogía de la educación popular tiene que, necesariamente, explicitar su comprensión de la transformación social, esbozar la construcción de un proyecto histórico humano que garantice la trascendencia del proceso de cambio, así como elaborar su teoría de la formación (su especificidad) de mujeres y hombres aptos para la construcción de ese proyecto a través de una propuesta didáctica coherente.

Aunque se confunda, todavía, la acción popular con

la acción educativa, está, sin embargo, claramente explicitada la hipótesis de que toda praxis colectiva es portadora de una dimensión educativa, objeto del segundo momento de la investigación de Recife. En éste, conseguimos esbozar una primera formulación aproximativa, como suele acontecer con cualquier elaboración, que caracteriza la dimensión educativa con sus elementos constitutivos: relación comunicativa, de poder y estética en la que la comparación entre las diversas visiones de mundo, entre las lógicas diferentes y las perspectivas políticas distintas de los protagonistas (autores, agentes y actores) de la acción social que se constituyen en sujetos históricos, destruye/construye otras representaciones socio-mentales y configura nuevas identidades colectivas.<sup>(5)</sup>

---

"... la pedagogía de la educación popular tiene que, necesariamente, explicitar su comprensión de la transformación social, esbozar la construcción de un proyecto histórico humano que garantice la trascendencia del proceso de cambio, así como elaborar su teoría de la formación (su especificidad) de mujeres y hombres aptos para la construcción de ese proyecto a través de una propuesta didáctica coherente."

---

Esa misma investigación que nos permite configurar una reelaboración de la dimensión pedagógica de los elementos constitutivos de la práctica organizativa popular, pone en evidencia que las relaciones entre los pobladores y el poder público, al interior de la propia organización poblacional y con aquellos que desean contribuir con la organización, están mezcladas con ambigüedades y dificultades, o bien están contaminadas con un verdadero autoritarismo, que son más de comunicados que de comunicación; al mismo tiempo, tal investigación permite también evidenciar en la cotidianidad de esas mismas organizaciones que los aspectos relativos a la existencia de un diálogo son insuficientes.

La capacidad de diálogo, aunque está poco presente en la cotidianidad de la organización, es un elemento que genera cuestionamiento en las relaciones interpersonales y políticas predominantemente autoritarias y, a la vez, provoca una ampliación de la reflexión. De ese modo, contribuye a consolidar representaciones sociales más adecuadas a la comprensión e intervención en el propio proceso de construcción de una identidad colectiva que va dándole forma

---

(5) Esa misma comprensión de la dimensión pedagógica puede servir a la interpretación/realización del proceso de aprendizaje en la escuela.

tanto a los ciudadanos como a las instituciones. Sin embargo, queda claro, en esa investigación, que aún resta mucho por trabajar y, sobre todo, que es de vital importancia incrementar cada vez más el número de intelectuales que se involucran en procesos organizativos populares, así como ampliar las bases de la propia organización popular. El número de pobladores involucrados en la organización es, todavía, muy pequeño.

---

"Las dimensiones del poder, en especial la forma de practicarlo en los movimientos sociales populares, ofrecen el doble desafío de construirlo teóricamente y ejercerlo prácticamente, en tanto que se trata de un movimiento que quiere influir en el terreno de la cultura, de las comunicaciones, de los valores y, en tal caso, no puede dejar también de actuar en el campo de la gestión comunitaria y/o municipal, en la definición de políticas económicas y en el ejercicio parlamentario, etc."

---

Hay, sin embargo, una contribución todavía mayor de esta investigación, en tanto es la primera aproximación con base empírica de la formulación/explicitación de la dimensión educativa de los procesos organizativos. La afirmación de que todo proceso organizativo contiene una dimensión educativa es, hoy día, recurrente entre los pensadores educacionales y, por lo general, es aceptada. Las propias Escuelas de Servicio Social sustentan esa tesis hace ya más de un siglo. Y tal vez por ser aparentemente obvia, se ha descuidado la elaboración de esa teoría basada en la práctica.

En ese sentido, esta investigación entrega elementos que son fundamentales para la continuación de los esfuerzos por teorizar la dimensión pedagógica de los procesos organizativos de las clases sociales. Y nos revela una dimensión que necesita potenciarse y planificarse en los trabajos organizativos si se quiere lograr una mayor consistencia política, así como eficiencia y eficacia en la acción colectiva de los movimientos sociales populares.

La dimensión educativa, al materializarse en las relaciones comunicativas que se establecen entre los autores, agentes y actores sociales que conforman una parte de la totalidad, en construcción, que configura el Movimiento Popular, garantiza la comparación de visiones de mundo diferentes, de perspectivas políticas divergentes y de lógicas distintas.

En este juego interactivo y de oposiciones/composiciones, por lo tanto, se confrontan las diversas y diferentes

representaciones sociales que son, de este modo, cuestionadas y que dan inicio a la configuración y formulación de otras que profundizan la problematización de las relaciones autoritarias de poder, así como la intención manipuladora de la mayoría de los medios de comunicación de masas y las propias comunicaciones interpersonales verticales y tienden a la construcción de nuevas identidades colectivas (Souza, 1993:5/6).

Las dimensiones del poder, en especial la forma de practicarlo en los movimientos sociales populares, ofrecen el doble desafío de construirlo teóricamente y ejercerlo prácticamente, en tanto que se trata de un movimiento que quiere influir en el terreno de la cultura, de las comunicaciones, de los valores y, en tal caso, no puede dejar también de actuar en el campo de la gestión comunitaria y/o municipal, en la definición de políticas económicas y en el ejercicio parlamentario, etc.

De esta forma, los temas del poder y del desarrollo integral se articulan íntimamente con el tema de la democracia y exigen el fortalecimiento de la capacidad de gestión y de participación. Esta capacidad implica tanto el cuestionamiento sistemático y riguroso de los esquemas formales dominantes de la democracia "representativa", así como las veleidades de la cooptación clientelista o manipuladora con que tradicionalmente los partidos políticos se relacionan con los diversos sectores y organizaciones populares (CEAAL, 1993: 174/5).

De este modo, se explicitan los elementos constitutivos de la dimensión educativa: la comunicación, las relaciones de poder, las representaciones sociales, en tanto manifestaciones interpretativo/axiológicas de la realidad social con la consecuente contribución a la construcción de las identidades individuales (subjectividad) y colectivas (intersubjectividad) en condiciones históricas concretas.

Es por ello que *la dimensión pedagógica de la práctica organizativa del movimiento popular* es en sí misma una contribución insustituible para la producción de la ciudadanía entre los grupos de la clase trabajadora, ciudadanía que ha sido proclamada y anhelada desde hace dos siglos; proclamada por el liberalismo que, debido a su propio origen social, no puede contribuir a su construcción fuera de los límites de la propia clase que permite su formulación.

En las últimas tres décadas, los movimientos sociales populares se han apropiado del discurso de la ciudadanía como base de la democracia. Esa apropiación ha permitido alimentar el sueño de que esa utopía corre el riesgo de tomarse universal, perspectiva que está presente en su formulación original.

La investigación de Recife alimenta nuestra información respecto de la relación con la democracia como valor universal y apunta a la inmensa responsabilidad de los intelectuales en la construcción y/o destrucción de otras formas de justicia, de solidaridad y de amor entre todos; en una palabra, al aporte posible ya sea a la conformación o bien a la obstaculización de una existencia plena para todas las mujeres y hombres del planeta. En síntesis, podríamos llegar a la modernidad (Souza, 1993:6/7).

De este modo, la Educación Popular se sitúa en una

perspectiva estratégica (más allá de sus distintas concepciones), siendo una opción que surge de la conjunción dialéctica de varios factores sociales (económico-ideológicos) y pedagógicos, inserta en la praxis cotidiana de los sujetos colectivos y de la escolarización popular.

Aun cuando el 30% de las respuestas de la Consulta sistematizada en el libro "Nuestras prácticas" la entiendan como un vehículo de organización, no parece ser la perspectiva correcta, puesto que el vehículo de la organización son las propias necesidades de los autores sociales que se transforman en demandas y proyectos.<sup>(6)</sup> Sin embargo, parece ser verdad que la dimensión educativa de la acción política de los agentes y actores (intelectuales) contribuye a esa etapa y se toma imprescindible en el proceso de su construcción. No obstante, siendo esa verdad útil en la constitución de los movimientos sociales populares, no impide que la Educación Popular sea en la escolarización una propuesta capaz de re-fundar la escuela tan arduamente conquistada por las luchas de los diversos grupos de la clase trabajadora.

La Educación Popular, entonces, se entiende como dinamizadora del aspecto organizativo por la potencialidad de la dimensión educativa propia de las acciones sociales que todo proceso organizativo supone, pero también en el contexto del proceso didáctico escolar. En esa perspectiva, en las dos investigaciones tanto del CEAAL como la de Recife, se explicita un cuadro de valores que caracterizan la filosofía de la Educación Popular: profundizar la democracia al hacer viable la participación de los segmentos sociales más deprimidos en la búsqueda de la solución de sus problemas a través de la reflexión y de la acción política en los ámbitos económico, sanitario, escolar, de relaciones interpersonales, étnico-culturales, de preservación/promoción del medio ambiente, etc.

La concreción de espacios de reflexión, la búsqueda colectiva de salidas, los instrumentos y el apoyo a la autogestión y su desarrollo, son formas que la práctica de la Educación Popular está encontrando para contribuir con la transformación social en la perspectiva de los intereses de

---

"...la dimensión pedagógica de la práctica organizativa del movimiento popular es en sí misma una contribución insustituible para la producción de la ciudadanía entre los grupos de la clase trabajadora, ciudadanía que ha sido proclamada y anhelada desde hace dos siglos; proclamada por el liberalismo que, debido a su propio origen social, no puede contribuir a su construcción fuera de los límites de la propia clase que permite su formulación..."

---

las grandes mayorías de la población latinoamericana, contribución que se materializa no sólo en los ámbitos macro-sociales, sino que también incide en las esferas consideradas privadas e íntimas de la vida cotidiana garantizando, de ese modo, los pasos necesarios para la construcción de una democracia latinoamericana.

Esa construcción asume la democracia como valor universal que, no obstante, sólo se concretiza en condiciones específicas étnico-culturales en un medio ambiente determinado. De este modo, se esboza una nueva cultura que, en su acepción más amplia, se constituye en un elemento clave para la conservación o cambio de los sistemas y de las personas (CEAAL, 1993: 64/66).

A nivel de la investigación educativa, en "Nuestras prácticas" se puede detectar una disminución de la temática de género en relación con su incidencia en "Desde adentro", advirtiéndose un aumento de las preocupaciones por investigar temáticas relacionadas con lo étnico-cultural, con lo imaginario/subjetivo, con la cotidianidad y con el modo cómo nos ven (a los educadores y/o a sus centros) los sectores populares (CEAAL, 1993:92).

Se avanza, de acuerdo con las investigaciones de CEAAL y de Recife y a pesar de las limitaciones y contradicciones detectadas en esa práctica y en esa reflexión, en la conformación de identidades colectivas de los sujetos sociales (económico-ideológicos) autónomos y gestores, para que puedan resolver sus problemas asumiendo el protagonismo tras una sociedad humana en la que cada vez más estén menos presentes la explotación, la dominación y la subordinación cualquiera sea su matiz.

La nueva sociedad ya no se crea a partir de un salto histórico; se prefigura en los pequeños cambios de la vida cotidiana, en las relaciones, en los valores. Las personas cambiamos cuando aprendemos a transformar, cuando experimentamos de lo micro a lo macro la vivencia de nuevos valores y este es un proceso intencionado que se garantiza por la dimensión pedagógica de la acción colectiva. La configuración de lo nuevo exige nuevas representaciones, saberes, conocimientos y ciencias productos de la acción pedagógica e investigadora.

De ser así, la dimensión pedagógica tiene como su materia prima los saberes pre-existentes y como producto más significativo, la elaboración de nuevos saberes, conocimientos y ciencias. Esta es su segunda especificidad. En ese proceso, se manifiesta como importante e insustituible el rescate y la sistematización del saber popular, así como la contribución adecuada del saber científico, cuya interacción dinámica es, sin duda, el componente central de la estrategia educativa. De no ocurrir ese proceso, la dimensión educativa de la práctica social y escolar se sacrifica. No obstante,

---

(6) "La necesidad no es objetividad en el sentido de materialidad, sino objetividad construida según las representaciones dadas. La transformación del presente se materializa en la capacidades de intervención del hombre sobre la realidad, según se atiende a la diversidad de los márgenes de autonomía que tenga en relación con sus determinaciones económicas (...). Solamente entonces, cuando la necesidad no sea sólo sometimiento, sino que también impulso creador, el colectivo podrá dotar al proyecto con lo que reconoce como capacidad de concreción del poder" (Zemelman, 1992:14).

tiene que ocurrir sistemática e intencionalmente de modo que garantice a todos los participantes en la acción, más allá de las posibles conquistas materiales, la apropiación del nuevo saber, del conocimiento, de la ciencia y su contribución como sujeto histórico colectivo.

Lo importante aquí es la caracterización de la Educación Popular en estrecha relación con el conocimiento y, sobre todo, la reafirmación del conocimiento como base de ampliación del poder de los grupos de la clase trabajadora, como factor de la acción, de la transformación social y, en consecuencia, esencial para la construcción de las nuevas relaciones sociales (CEAAL, 1993:69).

Por ello es que el producto más significativo de la dimensión pedagógica de la acción colectiva o de la práctica escolar es la constitución del sujeto colectivo y su especificidad, la elaboración del nuevo saber como resultado de la

---

"...el producto más significativo de la dimensión pedagógica de la acción colectiva o de la práctica escolar es la constitución del sujeto colectivo y su especificidad, la elaboración del nuevo saber como resultado de la interacción de los diversos saberes y de sus distintos protagonistas en la realización de las acciones posibles, políticas y/o escolares..."

---

interacción de los diversos saberes y de sus distintos protagonistas en la realización de las acciones posibles, políticas y/o escolares.

En última instancia, se rescata la dimensión de "acción" de la propia práctica específicamente educativa, uniendo esta acción a todos los objetivos ya conocidos: reconocimiento y transformación de la realidad, fortalecimiento y consolidación del sujeto colectivo, elaboración de su propio proyecto, fortalecimiento de las organizaciones sociales, etc..

Aquí lo que importa es el énfasis en el elemento medular de la Educación Popular, su carácter de experiencia colectiva, que interrelaciona, que incorpora (aunque va más lejos) la elaboración, la crítica y la sistematización del conocimiento: es la apropiación ( en el sentido de la praxis) del conocimiento que, antes que nada transforma la práctica y los sujetos, para que éstos ( y no la Educación Popular) transformen la realidad (CEAAL, 1993: 69).

La transformación de la realidad apunta, como su dirección más consistente, a la construcción de la democracia como un modelo liberador, a partir de una posición política al servicio del reordenamiento del conjunto de las relaciones sociales, en el que la clase trabajadora desempeña un papel insustituible.

En su actuación, al interior de ese proceso, los educadores procuran utilizar una metodología de carácter

dialéctico y, por tanto, construir una didáctica participativa. Esa conclusión general, que se puede elaborar a partir de las investigaciones comentadas, no niega la afirmación de que la Educación Popular es todavía frágil en lo que tiene que ver con su proceso de construcción teórica y en su propia práctica. Es posible identificar contradicciones entre la utilización de ciertos conceptos, ciertos "lugares comunes" y su materialización en la práctica concreta. Pero la propia constatación y análisis de esa situación nos impulsa a la construcción de la pedagogía democrática y de su concreción: la educación popular.

## 2.- Formación de Educadores Populares

Una pedagogía que asume como su utopía la construcción de la democracia como forma de vida y sistema político, considera como temas constitutivos, el poder y el desarrollo integral. Estos, además de sus dimensiones económicas, implican, como ya se dijo, el fortalecimiento de la capacidad de gestión y de participación, lo que cuestiona los esquemas formales dominantes de la democracia "representativa", así como las tentativas de cooptación, clientelismo y manipulación con que, tradicionalmente, los partidos políticos y los gobernantes de turno vivencian su escasa relación con los sectores y organizaciones populares.

Esa perspectiva exige/implica educadores con capacidad para responder al doble desafío de construir teóricamente y vivenciar las dimensiones de la práctica pedagógica. Los educadores que quisieran desempeñarse como tales, deberán capacitarse, no sólo en un período preparatorio, sino que actualizarse permanentemente, reciclarse, capacitarse a fin de tener incidencia en el terreno de la cultura, de las comunicaciones, de los valores, así como en el campo de la gestión comunitaria y/o municipal, participar en la definición y ejecución de políticas sociales (económicas e ideológicas) , en el ejercicio parlamentario y en el ministerio que corresponda con su tarea específicamente pedagógica.

Si no formamos profesionales, educadores para las ONGs, escuelas, técnicos que actúan diversificadamente, etc., ¿cómo asegurar la incorporación y la reelaboración crítica de la información académica ( que tanto los autores, agentes, actores, dirigentes, militantes y los propios educadores necesitamos) para la realización de una práctica pedagógica en la perspectiva más arriba esbozada? (CEAAL, 1993:73).

Esa cuestión releva el problema de fondo: lo esencial de la formación de educadores populares. Las respuestas de las ONGs que participaron de la investigación sobre "Nuestras prácticas" apuntan a tres dimensiones de la formación del educador:

a) la enorme mayoría destaca la *metodología* como la esencia de la formación de los educadores populares. Para esas instituciones, un proceso formativo de los educadores debe contribuir a aprender, profundizar y consolidar, precisamente, una metodología de trabajo identificada como una "metodología dialéctica";



b) otros postulan que los procesos formativos deberán entregar *herramientas de análisis de la realidad*. Para esas instituciones, lo fundamental en la actuación del educador es su capacidad analítica de la realidad;

c) un tercer grupo de instituciones piensa que los procesos formativos deben ofrecer *instrumentos concretos que tomen al educador capaz de realizar experiencias específicas* (ej.: técnicas de agroecología, técnicas de dinámica de grupos, didáctica de la enseñanza de la lengua, etc.) (CEAAL, 1993: 74).

Tales respuestas apuntan a aspectos fundamentales, sin embargo, parecen olvidar la cuestión de la propia pedagogía, es decir, los fundamentos teóricos de la práctica educativa escolar o de los movimientos sociales populares. Además reducen en diversas ocasiones -tanto en las respuestas como en las interpretaciones de algunos de los compañeros que las analizaron- la problemática pedagógica a una cuestión didáctica que es, sin embargo, sólo una dimensión de la pedagogía. Se refieren, por ejemplo, a que una pedagogía activa, crítica, horizontal, democrática, liberadora, etc. ayuda a la "construcción del sujeto" en el sentido social, pedagógico y político, a la vez que podemos leer entre líneas, la característica de que (aunque no se explicita) pueda ser apropiada y reproducida; esa característica, insistimos, aunque se pueda deducir, no se menciona explícitamente en casi ninguna de las respuestas (CEAAL, 1993:113).

Esas características son más adecuadas para una didáctica, dimensión necesaria de la pedagogía, pero a la cual no es posible reducir y que se constituye sólo en su aspecto técnico, si es posible decirlo de ese modo. Esa dimensión de la pedagogía abarca los aspectos b) y c) exigidos por algunas instituciones como fundamentales para la formación del educador. Esos son necesarios, pero no suficientes. Un educador que sólo domine técnicas y métodos didácticos no se realizará como educador popular, puesto que esos elementos son insuficientes en un proceso de formación de sujetos colectivos -en una perspectiva democrática, aunque ésta sea, como lo afirma el 100% de las respuestas, una concepción metodológica de carácter dialéctico, en la que el papel de los educandos se considera como fundamental en todo el proceso.

Por lo tanto, esta posición confunde pedagogía con didáctica como sucede en "la tendencia muy marcada a valorizar una pedagogía activa, crítica y, por lo tanto, fundada en la participación" (CEAAL, 1993: 105). Pero, como se sostiene en las consideraciones finales del análisis de "Nuestras prácticas", es necesario enfrentar y superar una aplicación vulgar o mecánica de la metodología o del método dialéctico en la pedagogía, muchas veces reducido a procedimientos y no interpretado como una lógica orientadora y articuladora de todo un proceso creador. También se debe superar el uso parcial de las técnicas activas y participativas, que en lugar de ser herramientas didácticas para suscitar la apropiación interactiva, dialógica, crítica y colectiva del conocimiento, pueden convertirse en fin en sí mismas, utilizadas sólo con el propósito de amenizar y hacer informales las actividades educativas atentando, muchas veces, con la sistematicidad e integralidad de los procesos (CEAAL, 1993: 175).

Con esa constatación se apunta a la necesidad de "definir no sólo las actitudes que se pretende generar en los educadores populares, sino que también las habilidades pedagógicas y didácticas para la conducción de procesos de aprendizaje que lleven a la apropiación efectiva, crítica y creadora de contenidos y a la forma de producir conocimientos (lb.: 175). Se sugiere, de este modo, un desafío para los educadores populares latinoamericanos: actualizarse en torno a los debates y contribuciones que se dan, en torno al aprendizaje y al conocimiento (lb.: 175/6).

Por ello es que la formación de los educadores populares debe incluir la construcción de una PEDAGOGIA, como reflexión y teoría de la educación, que exprese una perspectiva política, así como el esbozo de un proyecto histórico que orientará la teoría de la formación del hombre y de la mujer operadores de ese proyecto y la didáctica respectiva.

Pero todo ello con el fin de hacer efectiva su la

---

**"Específicamente, los educadores deberán "avanzar en niveles de mayor precisión en torno a los procesos y a las formas de producción del conocimiento, de la producción del lenguaje y de la apropiación de valores y superar la generalidad, la repetición mecánica, la práctica puntual, asistemática e inconexa que transcurre de evento en evento, sin continuidad, ni acumulación, ni conducción pedagógica."**

---

especificidad pedagógica que es la construcción de saberes, conocimientos y ciencias como medios para la constitución de sujetos individuales como personas que se desempeñan o se desempeñarán como autores, agentes o actores en la acción social que forma a los sujetos históricos colectivos. Por eso es que se puede concluir en que "a partir del campo de la Educación Popular latinoamericana, es necesario, en este tiempo, re-fundar una pedagogía crítica que contribuya como un sentido liberador y transformador, pero también responda a los desafíos técnicos y tecnológicos del mundo contemporáneo, poniendo el acento en la formación de los sujetos" (CEAAL, 1993: 176).

Esos sujetos se caracterizan por la creatividad, el dinamismo, su inestabilidad y especificidad. Se trata de individuos que son personas pero, que al mismo tiempo, son miembros de grupos más amplios. El proceso pedagógico sólo se justifica si contribuye a la construcción de esos sujetos, portadores de una subjetividad activa, comprometida con los procesos de transformación de la historia (pensamiento, voluntad, emotividad, ética, mística, fe).

Por esta razón es que la formación de los educadores

inicial y continua debe "enfatar las dimensiones de la subjetividad y las finalidades específicas que implica para el proceso pedagógico, el fortalecimiento de la identidad y la construcción de un protagonismo popular que integre la dimensión individual y colectiva, las relaciones de género, los fundamentos éticos, las identidades culturales, la vida cotidiana..." (CEAAL, 1993: 176/7).

---

"...no podemos olvidar también que la expresión educación popular tiene su primer significado, en Brasil y en el continente, en la extensión de la escuela existente para los hijos niños de los diversos segmentos de los diferentes grupos de la clase trabajadora que nacía en las nacionalidades latinoamericanas emergentes..."

---

Específicamente, los educadores deberán "avanzar en niveles de mayor precisión en torno a los procesos y a las formas de producción del conocimiento, de la producción del lenguaje y de la apropiación de valores y superar la generalidad, la repetición mecánica, la práctica puntual, asistemática e inconexa que transcurre de evento en evento, sin continuidad, ni acumulación ni conducción pedagógica" (CEAAL, 1993: 175).

De ese modo, "Nuestras prácticas" confirma ampliamente las razones de la importancia relevada para la formación de los educadores escolares y de los movimientos sociales populares en "Desde adentro". En éste se concluye que la formación/capacitación, además de ser un instrumento que contribuye a la comprensión de la coyuntura política, fundamental a la realización del quehacer educativo, sólo tiene sentido en la medida en que se va transformando en autocapacitación, en tanto dimensión esencial de la Educación Popular.

El proceso de formación/capacitación de los educadores de escuelas y movimientos sociales populares debe fortalecer la capacidad y organización de todos los educadores, de sus movimientos y de las propias poblaciones en la concepción, programación, planificación, ejecución, sistematización, evaluación de acciones políticas y escolares, en la socialización de experiencias, en la interiorización de metodologías y técnicas, así como de los contenidos generales y específicos de la producción de la vida (CEAAL, 1990: 94).

### **3.- Educación Popular y Escuela Pública**

En las investigaciones del CEAAL, en muchos casos, todavía se presenta a la educación escolar como antagónica de la educación popular y no se hacen referencias acerca de los procesos de aprendizaje y/o la lógica del conocimiento de los adultos (CEAAL, 1993: 91). Es más: para todo el continente latinoamericano, sólo se mencionan dos investi-

gaciones sobre la problemática de la alfabetización (Ib.:92) y nada sobre la escolarización de los niños.

En la investigación "Desde adentro", la cuestión de la escolarización mereció un tratamiento específico, aunque haya tenido un bajo índice de preferencia en la selección de los temas de interés de la Educación Popular. Sin embargo, el análisis de las justificaciones de los ejes temáticos aclara las razones y le da un cierto equilibrio a esta aparente falta de interés por el asunto. De cualquier forma, queda registrada la importancia de la recuperación, de parte de los practicantes de la Educación Popular, de problemas tales como la escolarización de los grupos de la clase trabajadora (CEAAL, 1990: 81-86).

Por lo demás, no se puede olvidar que, de hecho, las propuestas de Educación Popular, tal como hoy se caracterizan, comenzaron a formularse a partir de experiencias de alfabetización de adultos, niños y adolescentes al final de la década del 50 e inicio de la del 60 (Souza, 1987), experiencias que fueron ganando cuerpo a partir de una crítica al modelo tradicional de escolarización que centra su quehacer en los contenidos, en la cátedra magistral y en la sala de aula como espacio educativo fundamental (Freire, 1977), así como por la necesidad de dotar a la educación escolar de una fundamentación teórica consistente, coherente y rigurosa, elaborada y construida a partir de las particularidades de la misma práctica inserta en la problemática del contexto social (económico-ideológico) (Freire, 1974; Beisiegel, 1974; 1982).

Y todavía más: no podemos olvidar también que la expresión *educación popular* tiene su primer significado, en Brasil y en el continente, *en la extensión de la escuela existente para los hijos niños de los diversos segmentos de los diferentes grupos de la clase trabajadora que nacía en las nacionalidades latinoamericanas emergentes* (Paiva, 1973; Gómez y Puigros, 1986). Entonces, para la alfabetización de jóvenes y adultos se reserva la expresión *educación de adultos*.

Pero, las instituciones de Educación Popular (casi siempre ONGs) no parecen entender claramente las relaciones entre la educación que se da en los procesos organizativos de la clase trabajadora, en los movimientos sociales populares y la escolarización popular, tal vez por falta de estudios adecuados sobre tal vinculación. Tienden a ver a la educación escolar como algo negativo y rutinario, resistente al cambio y al progreso. Aunque ello sea cierto en la mayoría de los casos, no lo es para todos (CEAAL, 1990: 82).

La escuela, además de poseer márgenes implícitos de tolerancia a los cambios, es un derecho valerosamente construido por la clase trabajadora, a lo largo de su historia tanto en el mundo como en el continente, habiéndose constituido, junto con el salario y las condiciones de trabajo, en una de las demandas sociales más significativas. Y aun puede la escuela llegar a ser un espacio de manifestación política popular constructiva, porque en ella se recrea y se reproduce, de forma dinámica, la cultura de la que ella es una expresión de fundamental importancia, desde el momento en que el conocimiento se está transformando en una materia prima esencial de los procesos de producción de bienes económicos, además de haber sido siempre materia prima de la elaboración de los bienes ideológicos.

## BIBLIOGRAFIA

- BEISIEGEL, Celso de Rui. - *O Estado e a educação popular*. Pioneira. Sao Paulo, 1974.  
- *Política e educação popular: a teoria e a prática de Paulo Freire*. Atica. Sao Paulo, 1982.
- CEAAL  
- *Desde adentro: la educación popular vista por sus practicantes*. Comisión de Estudios del CEAAL. Santiago de Chile, 1990.  
- *Nuestras Prácticas. Perfil y perspectivas de la Formación de Educadores populares en Latinoamérica*. Colectivo de Apoyo Metodológico del CEAAL. Santiago de Chile, 1993.
- CORAGGIO, José Luis  
- "Educación para la participación y la democracia." *La Piragua Revista Latinoamericana de Educación y Política* Nº 5. CEAAL, p. 6-11, Santiago de Chile, 1992.
- NUPEP  
- *Dimensão político-pedagógica da prática educativa escolarizada com jovens, adultos: iniciativa do Movimento Popular do Recife*. NUPEP/DSS/UPFE, Recife, 1993.
- FREIRE, Paulo  
- *Pedagogía do oprimido*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1974.  
- *Educação como prática da liberdade*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1977.
- GOMEZ, Marcela y PUIGGROS, Adriana  
- *La educación popular en América Latina I e II*. Ediciones El Caballito/SEP. México, 1986.
- LOVISOLO, Hugo  
- *Educação Popular: maturidade e conciliação*. OEA/UNBA/EGBA. Salvador, 1990.
- OSORIO, Jorge e PALMA, Diego  
- "La Educación Popular de ayer y de hoy". *La Piragua - Revista Latinoamericana de Educación y Política*, Nº 5. CEAAL. p. 3-5, 1992.
- PAIVA, Vanilda Pereira  
- *Educação popular e educação de adultos*. Loyola. Sao Paulo, 1973.
- SOUZA, Joao Francisco de Souza  
- *Uma pedagogia da revolução - a contribuição do governo Arraes (1960/1964) à reinvenção da educação brasileira*. Cortez Editora. Sao Paulo, 1987.  
- "Apresentação". NUPEP. Alcances e limites da construção da cidadania em Bomba Grande. (Relatório final). NUPEP/DSS/UPFE, 1993.
- TORRES, Rosa Maria  
- *Discurso y práctica de la educación popular*. Quito, Ciudad, 1988.
- SEMELMAN, Hugo  
- "Educación como construcción de sujetos sociales". *La Piragua Revista Latinoamericana de Educación y Política*, Nº 5. CEAAL, p. 12-18. Santiago de Chile, 1992.

# Desarrollo y Políticas en América Latina en el Cambio de Siglo

José Luis Curbelo \*

De comparar las experiencias de políticas de desarrollo en los últimos 30 años hemos aprendido, por una parte, que el crecimiento económico es condición necesaria -aunque no suficiente- para el desarrollo. Por otra, que aquél está estrechamente ligado a las mejoras de productividad, que a su vez se vinculan a las políticas económicas aplicadas y, cada vez más, a las inversiones en recursos humanos (educación, formación, salud, etc.).

Además, hemos aprendido que el Estado, que no es un monstruo maléfico responsable de todas las desventuras, no tiene un poder teleológico para suplantar a los agentes sociales y económicos. Sin embargo, sí puede ejercer con solvencia ciertas funciones reguladoras del mercado, siempre y cuando el marco general sea democrático. En caso contrario, sin control social efectivo, aparte de los abusos contra los derechos elementales de los individuos y las colectividades, a largo plazo suelen provocarse intervenciones y asignaciones de factores ineficientes, en beneficio de una clase ren-

**El momento actual de la economía de América Latina podría definirse como de "aprendizaje del penoso realismo de las fuerzas del mercado". Por desgracia, este aprendizaje se está realizando a partir de fuertes desequilibrios que se resumen, por el lado de la sociedad, en altos y crecientes niveles de pobreza y marginación; por el macroeconómico, en elevada inflación (aunque aparentemente bajo control), deuda externa desmedida, estancamiento económico, rezago tecnológico y carencia de financiamiento externo.**

tista y parasitaria que se enquista en el propio Estado, generalmente en detrimento de los sectores sociales más desfavorecidos.

Por otra parte, las tareas fundamentales a que se enfrentan los países

latinoamericanos dimanar de su propia necesidad de reajustar sus economías, dotándose de un marco institucional compatible con las estrategias de desarrollo posibles y las condiciones económicas y políticas internacionales. Pero esta reforma institucional tiene que respetar el ajuste estructural, mantener los equilibrios macroeconómicos y avanzar creativamente en pos de una senda de desarrollo.

Con el auge de los nuevos paradigmas tecnológicos y la consecuente quiebra del modelo centro-periferia, América Latina corre el riesgo paradójico de aproximarse a un reencuentro de dos mundos en valores políticos

\* Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, España. Este trabajo se elaboró por encargo de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España, y es uno de los documentos preparatorios de la VIII Conferencia Extraordinaria de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y El Caribe, celebrada en Madrid del 23 al 26 de marzo de 1992. Fue publicado en *Comercio Exterior*, vol. 42, Nº 9, México, Septiembre, 1992.



y económicos, mientras se produce un desencuentro creciente en la economía real<sup>(1)</sup>. Para corregir esa brecha amenazante hay que trascender la exclusiva preeminencia del ajuste estructural y promover una estrategia de ajuste positivo que incorpore la transformación productiva, avance hacia una mayor integración de la economía latinoamericana con la mundial -sobre la base de la estabilidad macroeconómica y la competitividad microeconómica-, dé cabida a una mayor equidad territorial y social, y garantice a largo plazo la sustentabilidad ambiental.<sup>(2)</sup>

Esta estrategia de ajuste positivo, en contraste con el ajuste espurio de períodos anteriores, se basa en la dinámica de la economía abierta e incorpora, por tanto, el progreso técnico y la innovación como elementos esenciales para formar y consolidar ventajas comparativas dinámicas. Se trata, así, de una estrategia que no por haberse construido sobre la base del realismo y el pragmatismo es menos voluntarista que las propuestas de los años desarrollistas. Se enfrenta nada menos que a retos como estabilizar los mercados y redefinir el papel del Estado y su organización.

Para alcanzar tan importantes logros es preciso, ante todo, "poner la casa en orden" e infiltrar el tejido social y político con innovación y competencia. Pero todo ello fracasaría si los países centrales no asumieran sus responsabilidades inexcusables: fueron corresponsables de la gestación de la deuda y de ellos depende que se defina un entorno económico estable, proclive a las políticas "correctas", mediante la mejora de las relaciones comerciales (Ronda de Uruguay) y la estabilidad macroeconómica internacional.

La interacción del Estado -las políticas públicas- y el mercado, así como el papel de la planificación en una economía abierta y en proceso de creciente flexibilización son temas que deben debatirse en extenso. La propia existencia del mercado es una condición necesaria para su funcionamiento eficiente, y gran parte de las energías políticas deben dirigirse a consolidarlo mediante la eliminación de las licencias y restricciones al comercio, el acceso a los bienes públicos, el reconocimiento de los derechos de propiedad,

las inversiones en infraestructura, etcétera.

Pero más allá de esta función de "creador de mercado", el Estado no sólo está obligado a proporcionar un mínimo de cobertura social y dar coherencia y sentido a las, de otro modo, dispersas y contradictorias iniciativas de los agentes sociales y económicos. Las propias transformaciones de la estructura productiva traen exigencias nuevas a la administración pública y tanto sus ámbitos de intervención como su estructura administrativa deben ser motivo de reflexión y examen.

Este ensayo se divide en tres apartados que tratan:

1) del marco de ajuste y, en concreto, de las inevitables etapas que debe cubrir la política económica general en su camino hacia la estabilización, que eventualmente pudiera resultar en mayores tasas de crecimiento; 2) de los procesos de redefinición de funciones entre los sectores público y privado (privatización); 3) de las transformaciones en la estructura centralizada del Estado (descentralización) y su potencial para hacer frente a los retos de la transformación productiva con equidad<sup>(3)</sup>. En las conclusiones se apuntan algunas características de las funciones del Estado y el tipo de planificación factible en un ámbito de transición desde la gestión del simplismo a la gestión de la complejidad.

## ***El marco y las etapas del proceso de ajuste***

Si se considera la fuerte competencia internacional por atraer capitales con múltiples opciones de destino (Europa del Este, países de industrialización reciente, mercado único europeo, etc.), la recuperación de la inversión productiva deberá lograrse, de manera fundamental, mediante la aplicación interna de los recursos que de otra manera se fugarían al exterior o absorbería la maquinaria pública, y sólo en segundo término como resultado de transferencias voluntarias del sistema financiero internacional. De hecho, podría decirse que a largo plazo el crecimiento de la región sólo tendrá lugar cuando los ciudadanos prefieran invertir en su país y no en el exterior<sup>(4)</sup>,

lo que exige, aparte de garantías, la certidumbre de que la rentabilidad de ambas opciones es similar.

Cifándonos a la perspectiva macroeconómica, pero sin abandonar los otros objetivos de la estrategia de ajuste positivo (equidad y sustentabilidad), el realismo que se postula exige el cumplimiento de una secuencia lógica de etapas, cuyo objeto fundamental es evitar los "saltos en el vacío", derivados de la siempre difícil conciliación entre el interés por avanzar rápidamente hacia un escenario menos sombrío y las restricciones intrínsecas al funcionamiento de la economía de mercado. Nos referimos en concreto a los equilibrios mínimos (o, si se prefiere, desequilibrios máximos) que exige el despegue económico. En cualquier caso, ya nadie cuestiona el fracaso de la política de financiamiento inflacionario del desarrollo, que terminó en un círculo vicioso de déficit fiscal-inflación-pobreza y marginación-despilfarro-desequilibrios de pagos-vulnerabilidad externa.

Antes y después de reiniciar crecimientos reales por encima, cuando menos, del incremento de la población (que en cualquier caso será más modesto que en los años sesenta y setenta), las reformas estructurales han de encaminarse a lograr cierta estabilidad macroeconómica y a la liberación interna y externa.

(1) FERRER, A. En: *El País*, 18 de julio de 1991.

(2) Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad*. Santiago 1990. Aunque de un modo más tenue, estos principios también alumbra el documento del Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1991, Washington, 1991.

(3) En este trabajo no se discute explícitamente la otra dimensión del ajuste positivo, la sustentabilidad ambiental, entendida como la valoración de los recursos naturales compatible con su reproducción a largo plazo. Baste decir que en un entorno descentralizador se pueden salvar, o al menos darles una atención eficiente, las tres amenazas a la sustentabilidad ambiental más importantes: la hiperconcentración de la población en las áreas urbanas, la pobreza y su lógica de supervivencia, y la lógica empresarial rentista. Véase al respecto Boisier et al., "La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad", ponencia presentada en el seminario Territorios en Transformación, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 1991.

(4) SELOWSKY, Marcelo. "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 27, núm. 2, Washington, 1990, pp. 28-31.

## Primera etapa: estabilidad macroeconómica

Los desequilibrios macroeconómicos de los países latinoamericanos son en gran medida la consecuencia del excesivo déficit público (generado tanto por el propio sector estatal como por la "socialización" de las deudas externas de las empresas privadas), financiado y monetizado con recursos del mercado interno. En este sentido, no debe olvidarse que el monto de la deuda externa incluye la privada, que se ha "socializado" y que, como tal, presiona sobre el equilibrio fiscal.

Es más, intentar servir la deuda externa sin sanear previamente los desequilibrios fiscales primarios se traduciría en mayores desequilibrios en las tasas de interés, la realimentación del déficit, el deterioro consecuente de los precios y la absorción desmedida de los recursos del sector privado. La recesión así generada sería excesiva en tanto que habría un fuerte descenso de las importaciones, lo que evidentemente implicaría la subutilización de los factores productivos, en especial la proporción de mano de obra ocupada.

Los elevados índices de inflación y las altas tasas de interés resultantes provocan, entre otros, los siguientes efectos perversos: a) el retraimiento de la inversión y de la toma de decisiones empresariales como consecuencia de la elevada incertidumbre; b) la orientación especulativa de gran parte de las aplicaciones; c) la inhibición del ahorro y la fuga de capitales, y d) la entrada en una espiral funesta de consumo inmediato, que intenta maximizar el poder de compra del consumidor.

En estas circunstancias, la búsqueda de un mayor equilibrio fiscal reclama una perentoria reforma institucional y si no se reduce drásticamente la transferencia de recursos al exterior, incluso podría requerirse un superávit fiscal. Es preciso que el Poder Ejecutivo, las empresas públicas, los gobiernos regionales y locales, y la seguridad social, minimicen su recurso al Banco Central para enjugar los déficits. Por otro lado, se debe mejorar la eficiencia del sector público, tanto en lo relativo a su cuenta de resultados como a la calidad de sus funciones en un entorno

económico cada vez más dinámico y complejo.

En general, es necesario elevar la recaudación y reducir el gasto público. Para alcanzar ambos objetivos hay que avanzar hacia mayores cotas de equidad, para lo cual debe ajustarse la reforma impositiva a fin de reducir distorsiones entre regiones, sectores y grupos sociales. Para incrementar los ingresos fiscales es necesario primero, luchar contra la generalmente muy elevada evasión y, después, incrementar la base gravable mediante nuevos impuestos -debidamente evaluados sus efectos distorsionadores- y reducir las exenciones.

Desde la perspectiva de la reducción del gasto, es pertinente: a) reconsiderar la amplia panoplia de subvenciones que benefician sobre todo a las clases medias, y concentrar el gasto público en los sectores sociales más necesitados y en los servicios estratégicos para la transformación productiva positiva y la lucha contra la pobreza (salud, educación, infraestructura básica, etc.); b) reformar la administración y el sector públicos, es decir, reducir el empleo financiado con cargo al presupuesto o bien incrementar drásticamente su eficiencia; c) modificar los mecanismos de licitación para la prestación de servicios, a fin de reducir la discrecionalidad administrativa en la contratación pública (proclive al patrimonialismo de la cosa pública cuando no a la corrupción abierta); d) exigir niveles mínimos de eficiencia -los que en alguna medida deben reflejarse en la cuenta de resultados- aceptables al sector público empresarial, y e) reducir drásticamente el gasto militar.

## Segunda etapa: liberación interna y externa

Una vez conseguidos los niveles mínimos de equilibrio macroeconómico, que se resumen en el control de las presiones inflacionarias, y transcurrido el período más duro y socialmente costoso del ajuste, el mecanismo del mercado puede comenzar a asignar los recursos de acuerdo con su propia lógica. Antes ello sería imposible, puesto que los altos déficits públicos absorben excesivos recursos del mer-

cado. En esta etapa, se persigue el uso más eficiente de los factores, desplazándolos hacia los sectores de mayor productividad. Con las reformas estructurales se debería:

- a) Modificar la estructura de los incentivos al sector privado, aproximando el precio de los factores a las escaseces reales de la economía. Para ello las exportaciones deberían recibir cuando menos incentivos similares a la sustitución de importaciones y desregular las tasas de interés, limitando el crédito dirigido a casos muy concretos que persigan un objetivo social prioritario.
- b) Incrementar la competencia mediante una creciente desregulación del mercado. Algunas medidas al respecto serían: reducir la distribución administrativa de cuotas y licencias; eliminar las barreras de entrada, fundamentalmente con la generalización del uso de la infraestructura y la apertura o ruptura de los monopolios públicos y privados; flexibilizar los mercados laborales, etcétera.

Aunque duras -en especial la primera-, las etapas descritas son necesarias para retomar una senda de crecimiento que en ningún caso va a ser espectacular. Los países que aceptaron inicialmente esa disciplina (Chile, México, Bolivia y en menor medida Argentina) comienzan a ver la luz del final del túnel, e incluso puede pensarse que en alguno de ellos ya pasó lo peor. Otros países, como Brasil o Perú, están inmersos en situaciones de dudoso -cuando no convulso- futuro.

En este marco, la deuda externa es un ingrediente más del coctel de la crisis. Si bien es cierto que aquélla está en la base de los problemas presentes, en ausencia de una correlación de fuerzas que permitiera una salida política que implicase una "quita" masiva del endeudamiento, las economías latinoamericanas van a tener que aceptar las reformas estructurales apuntadas. Es más, sin ellas una hipotética -aunque improbable- reducción de la deuda pronto se toma-

ría en nuevos desequilibrios. Sin embargo, es necesario aliviar la carga del endeudamiento y sobre todo apoyar la entrada de "dinero nuevo", lo que debería asociarse al avance por la senda de la estabilidad descrita.

## Privatización

La realidad latinoamericana está marcada por la existencia de estados hipertrofiados, clientelares, ineficientes y centralistas. No obstante, el defecto fundamental ligado a la hipertrofia del Estado no se debe tanto a su peso cuantitativo en la generación del producto como a su omnipresencia en la formación y distribución del excedente. Más allá de sus diferencias respecto a la salvaguardia de los derechos individuales más elementales, el Estado desarrollista y posteriormente el autoritario pudieron reproducirse a medida que las respectivas economías nacionales generaban un excedente capaz de apoyar actividades económicas emergentes, redistribuir el ingreso entre sectores productivos, regiones y segmentos sociales, y amortiguar (sin cuestionar) las tensiones sociales. En este sentido, la actual crisis del Estado latinoamericano no proviene de sus modos de operar, de sus contradicciones o de su propia ineficiencia, sino de la merma del excedente -consecuencia de la crisis de pagos externos- sobre el cual se asentaba la lógica económica y política.

La necesaria reforma del Estado considera la redefinición no sólo de su tamaño, sino también -lo que es mucho más importante- de sus funciones y mecanismos de intervención e intermediación. La privatización y la descentralización, pero sólo entendidas en el entorno general de la desregulación, son quizás los elementos más importantes de la dinámica liberadora que se apunta para el futuro.

En sí por privatización se entiende cualquier traspaso de actividad del sector público al privado. Sin embargo, dicho traspaso no debe concebirse desde una perspectiva exclusivamente patrimonial, puesto que en el ámbito general de la privatización debieran incluirse, además de la transferencia de activos, tanto la introducción

de capital o conocimientos de gestión privados en una actividad del sector público, cuanto la supresión de las regulaciones que impiden al sector privado competir con una empresa monopolística nacionalizada. Es en estos dos últimos sentidos, y no en el anterior, como se pueden interpretar ciertos procesos de privatización en América Latina que, a veces, involucran a empresas públicas de otros países.

En cualquier caso hay que entender críticamente los procesos de privatización, lo que lleva a sopesar con cautela los fundamentos de la intervención pública, el marco económico y político, los objetivos buscados y las lecciones que se extraen de experiencias propias y ajenas.

## Fundamentos de la intervención pública

Desde la perspectiva del modelo básico de equilibrio general, la privatización se basa en el criterio -insuficientemente probado y centro de un amplio debate- de que la propiedad y el control privados hacen más eficiente la asignación de recursos que el sector público. El supuesto esencial es que las empresas públicas y privadas tienen diferentes modelos de incentivos y, por tanto, distintos resultados en términos de eficiencia.

No obstante, el modelo básico abre la posibilidad a la intervención del Estado en la economía cuando las fallas del mercado imposibilitan la obtención de ajustes eficientes vía precios. Los fallos del mercado generalmente apuntados son, en el análisis de Musgrave, los siguientes:

- a) Existencia de efectos externos, derivados de los efectos positivos o negativos que una actividad o agente ejerce en otro o en el conjunto de la sociedad.
- b) Existencia de bienes públicos, que se traduce tanto en la imposibilidad de restringir el acceso al disfrute del bien, como en el hecho de que el costo marginal de la provisión del mismo es cero.
- c) Existencia de un monopolio natural causado por la presencia de rendimientos a escala crecientes, como es el caso de la

oferta de algunos servicios públicos (ferrocarriles, servicios de agua, etc.) que requieren una infraestructura previa muy costosa.

- d) Existencia de monopolios y oligopolios, cuyos niveles y precios de equilibrio no son eficientes.

A estas cuatro justificaciones tradicionales valdría añadir una quinta de carácter eminentemente político que, como tal, genera importantes controversias: alcanzar una estructura de pagos compensatorios entre agentes económicos,<sup>(5)</sup> que es una cierta forma de "capitalismo de Estado" por el cual las utilidades públicas se distribuyen corporativamente entre directivos, trabajadores, consumidores y Estado. El problema más importante de esta justificación, aunque ello no la invalide, es que exige una estructura administrativa pública democrática y eficiente, en la que se compensen las tendencias inherentes a la lógica burocrática en detrimento de los intereses del conjunto de la sociedad.

Este último argumento es de vital importancia porque trasciende los argumentos estrictamente tecnocráticos e incorpora a la intervención pública en la economía una dimensión esencial, tal es su carácter político, resultante de la compatibilización y capacidad de hegemonía de los diferentes grupos sociales. Así, es ciertamente fútil el intento de seccionar nítidamente las esferas de intervención pública y privada; separación que, además, es imposible en el capitalismo contemporáneo por la multiplicidad de relaciones cruzadas entre ambas esferas.

## El entorno y los objetivos de la privatización

En general, es conveniente huir de cualquier interpretación funcionalista y ahistórica de la dinámica económica. Así como hay que enmarcar las políticas intervencionistas de los sesenta y setenta en la búsqueda de una "quema de etapas" en el proceso de desarrollo, que intentaba superar restricciones tan importantes como la au-

(5) GONZALEZ, A.; LORENZO, Ma.J. "Un análisis de las políticas de privatización. Objetivos y controversias", *Economistas*, núm. 49, 1991.

sencia de un empresariado suficientemente capitalizado y de una clase obrera urbanizada (en un momento en que el desarrollo exigía grandes inversiones o concentraciones de mano de obra), mercados excesivamente estrechos y mal relacionados o los evidentes fracasos -sobre pautas liberales- de las etapas de desarrollo previas,<sup>(6)</sup> las actuales tendencias privatizadoras merecen una interpretación ponderada. Es más, pudiera ocurrir que la ola privatizadora afecte a actividades, sectores y funciones para las que el sector privado no está en condiciones de intervenir competitivamente o en mejores condiciones que el sector público.

Son tres -en síntesis- los argumentos que explican los procesos de privatización en América Latina, donde conviven razones <sup>(7)</sup>:

- a) Ideológicas, que buscan reducir el tamaño del sector público al tiempo que permiten al capital privado penetrar en ciertos segmentos de alta rentabilidad y futuro antes en manos del Estado (telecomunicaciones, transporte aéreo, industria militar, etc.)
- b) Financieras, que buscan reducir la carga del sector público sobre el presupuesto y aminorar el monto de la deuda mediante los procesos de "conversión".
- c) De cooperación con el sector privado para el acceso al financiamiento, la mejora de la gestión y del servicio prestado, la puesta al día tecnológica, el posicionamiento en un mercado internacional cambiante.

Conforme a lo anterior, con la privatización se enuncian y persiguen los siguientes objetivos, cuya realidad invita a cierta reflexión<sup>(8)</sup>:

- a) Alcanzar mayor eficiencia de conformidad con la creencia generalizada de que las empresas públicas (sea el Estado productor, proveedor o consumidor) tienen menor dinamismo empresarial y son menos eficientes que las privadas. Sin embargo, es difícil dar validez universal a esta hipótesis puesto que, por un lado, existen casos en que los niveles de eficiencia

de los sectores público y privado son comparables y, por otro, porque la gran mayoría de las comparaciones de eficiencia relativa se hacen violando el principio de ceteris paribus respecto al tipo de sectores y empresas considerados.

No obstante lo anterior, la privatización puede aportar ganancias de eficiencia si existen restricciones a la competencia en compras y contratos con el sector público, lo que implica subvenciones ocultas a empresas poco dinámicas, o transferencias entre unidades de una misma empresa en favor de producciones cuyos precios se desean artificialmente bajos. Las ganancias de competencia serán mayores cuanto mayores sean las distorsiones implícitas, del mismo modo que una eventual liberación podría tener serios efectos inflacionarios si no se procede con cautela en situaciones de alta distorsión.

- b) Evitar la interferencia del Gobierno y sus a menudo contradictorios objetivos macroeconómicos (empleo, salarios, precios, equidad, déficit externo, etc.) en las decisiones de gestión empresarial estricta. Siendo éste un problema esencial del sector público, el argumento trasluce un evidente pesimismo ante las posibilidades de reforma del Estado y sus ansias globalizadoras. De algún modo, existe la resignación de que la mejora del Estado no viene de su reforma (que se antoja imposible), sino de vaciar su contenido.
- c) Incrementar la competencia en los mercados financieros y de productos con políticas contra los monopolios y reduciendo las regulaciones que impiden la libre entrada de empresas. A pesar de que este argumento se esgrime con frecuencia respecto a la privatización, debería ampliarse a las diversas formas -públicas y privadas- de poder oligopólico.
- d) Búsqueda del capitalismo popu-

lar y del capitalismo laboral haciendo partícipes a los trabajadores y al conjunto de la comunidad del propio devenir de la empresa; lo que quizá coadyuve a mejorar las relaciones laborales, ensanchar los mercados de capitales y elevar la estabilidad del sistema socioeconómico.

- e) Reducir el déficit público, si la empresa es deficitaria, en la cuantía neta de la diferencia entre los ingresos públicos y las subvenciones y ayudas de todo tipo (incluidos los precios sombra derivados del entorno de políticas en que la empresa actúa y va a actuar) que la empresa privatizada recibía cuando era pública y durante su venta. No obstante, suele suceder que dicha empresa sea deficitaria y portanto es difícil no infravalorar su precio (es decir, la capitalización del flujo futuro de beneficios esperados), especialmente en sectores no abiertos a la competencia.
- f) Profundizar y ensanchar el mercado de capitales, incrementando el número de inversionistas y la capitalización del mercado. Un repaso a este argumento procede de la propia capacidad de absorción del mercado de capitales y los eventuales efectos de desplazamiento (crowding out).

### Proceso y lecciones

Así pues, los procesos privatizadores pueden incorporar ganancias de eficiencia si se enmarcan en un movimiento para liberar, desregular y ampliar el mercado. Ahora bien, no hay necesariamente una correspondencia sistemática entre propiedad privada y eficiencia, y la privatización es políticamente muy sensible. En este sentido,

(6) Véase, CURBELO, José Luis. "Estilos de desarrollo y democracia en América Latina; una visión estructural", *Información Comercial Española*, núm. 638, Madrid, 1986.

(7) NANKANI, H. "Techniques of Privatization of State-owned Enterprises". *World Bank Technical Document*, núm. 89, 1990.

(8) GONZALEZ, A.; LORENZO Ma. J. *op. cit.*



el proceso de privatización adquiere una importancia central, superior incluso a la de la dinámica privatizadora stricto sensu, y la experiencia acumulada permite extraer ciertas lecciones:

- 1) El marco de las políticas macroeconómicas y sectoriales en que se lleva a cabo la privatización es decisivo. No es conveniente proceder a ella en un ambiente de inflación e incertidumbre, dado que los precios pierden su capacidad de enviar señales. Por otra parte, los efectos de la privatización serán más evidentes si se enmarcan en una política sectorial concreta en la que se redefine no sólo la titularidad patrimonial sino el marco regulador, la apuesta tecnológica y de mercado, o la inserción de la economía en el exterior.
- 2) Las consideraciones políticas son dominantes. La privatización es una tarea problemática en la que hay una redistribución patrimonial y de ingresos que puede involucrar la soberanía nacional y modificar las pautas de empleo y las relaciones laborales.
- 3) Sería recomendable que el traspaso de empresas a grupos extranjeros privados se produjera en el marco de "alianzas estratégicas" encaminadas a reducir los costos del financiamiento o a mejorar las redes comerciales en el exterior.
- 4) La privatización per se no elimina las rentas de monopolio. Todo lo contrario, puede crear un derecho al disfrute de esas ganancias que antes no se comercializaban. Por tanto, es preciso evitar que las empresas privatizadas exploten una posición monopólica, para lo cual hay que garantizar que los mercados privatizados estén abiertos a la competencia (libertad de entrada y salida, acceso a métodos de producción similares, etc.).
- 5) Hay que establecer relaciones claras y vinculantes entre el Gobierno y las empresas privatizadas; es decir, acerca del gra-

do de intervención en las reglamentaciones, la fijación de precios, etc., lo que permitirá clarificar el horizonte de actuación del inversionista y salvaguardar los intereses perseguidos con la privatización.

- 6) Para garantizar que las medidas tomadas por el inversionista no sean contrarias al bien público, especialmente cuando se refiere a servicios públicos, puede ser conveniente que el Estado mantenga alguna "acción de oro" que le permita condicionar ciertas actuaciones empresariales.
- 7) No debe desdeñarse una privatización por etapas, en la que se comienza por la gestión y la introducción de reformas que aproximen las estructuras organizativas o incorporen formas de cooperación y privatización parcial.
- 8) Es preciso sopesar técnica y políticamente el procedimiento financiero del proceso privatizador, el cual puede desbordar la capacidad de absorción del mercado nacional de valores, producir efectos de desplazamiento y exigir la concurrencia de capitales extranjeros. El problema de la participación extranjera no es un tema menor ni de "nacionalismo" trasnochado, y debe aceptarse políticamente, so pena de introducir factores de incertidumbre poco recomendables. De igual modo, debe evaluarse técnica y políticamente la participación de los trabajadores en la privatización ("capitalismo laboral") y la de los pequeños inversionistas nacionales ("capitalismo popular") vis a vis la de los grandes grupos, los inversionistas institucionales y el capital extranjero.
- 9) Hay que evaluar apropiadamente los costos y beneficios a largo plazo de la privatización. Además de los efectos inmediatos en las finanzas públicas debe hacerse una evaluación financiera y estratégica de las operaciones. Procesos masivos de privatización pueden hacer

caer los precios en un entorno de poco crédito disponible y abundancia de empresas en venta. Por otra parte, además de los beneficios financieros y económicos (reducción del presupuesto, movilización de los recursos financieros y administrativos, mejoramiento de la gestión, ganancias de eficiencia, movilización e incremento del ahorro, mejor asignación de los recursos para invertir), se incurre en costos tales como las subvenciones implícitas, los importantes gastos de transacción y asesoría, los efectos en el empleo y en los pagos por despido, los del saneamiento empresarial previo, el riesgo de corrupción, o el costo de oportunidad del tiempo de los altos funcionarios responsables de la privatización.

- 10) A más largo plazo hay que incluir la pérdida de un instrumento importante de política industrial que para países con un sector de investigación débil podría resultar en una importante descalificación de éste y, cuando la venta es a grupos extranjeros, en el desplazamiento a las sedes centrales tanto de las funciones innovadoras y de mayor valor añadido como de la política empresarial a largo plazo. Este punto se debe interpretar a la luz de las tendencias en la división internacional del trabajo, las cuales muestran importantes movimientos reconcentradores en beneficio tanto de los países centrales como de las regiones centrales de algunos países periféricos <sup>(9)</sup>.

## **Descentralización**

La otra gran tendencia que parece consolidarse no sólo en América Latina, sino también en la mayoría de los países, es la de descentralizar en

(9) En este sentido se manifestaron varios de los trabajos presentados en el seminario Territorios en Transformación celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en octubre de 1991.

mayor medida las funciones administrativas, de provisión de servicios sociales e incluso de promoción del desarrollo. Las interpretaciones de este fenómeno son diversas; van desde la conspirativa, según la cual la descentralización es un "artilugio" más del sistema económico para desplazar los problemas que no puede enfrentar (fundamentalmente, una mayor equidad social y económica entre territorios y grupos sociales) y es irrelevante frente al poder del capital transnacional, hasta aquélla que la ha encumbrado como la "mantra" voluntarista que resolverá las rupturas intrínsecas del sistema.

Existe también recelo ante el riesgo de que la descentralización pueda utilizarse como un "caballo de Troya" de otros elementos de la "agenda oculta" del ajuste estructural para los que es más difícil obtener consensos políticos amplios (privatizaciones, reducción neta de gastos y protección social, etc.).

En aras de una posición menos maniquea, cabe reconocer un cierto cambio en el paradigma de organización política y económica por el cual tanto la lógica del proceso de acumulación -favorecido por la revolución científica y la transición del fordismo al posfordismo-<sup>(10)</sup> como las transformaciones políticas, sociales y administrativas, coinciden en hacer viables estructuras menos centralizadas de organización del poder. Entre las tendencias que hay que identificar en ese segundo ámbito habría que incluir, además del propio colapso del Estado centralista, a los movimientos sociales de carácter regional y local, la creciente madurez de la sociedad civil y el aprendizaje sobre los beneficios de la gestión más próxima al administrado.

En la realidad latinoamericana, además, la descentralización puede contribuir a la coherencia de la estrategia general de transformación productiva con equidad y sustentabilidad<sup>(11)</sup>. Dicho sea de paso, este proceso ha de entenderse no tanto con base en la configuración de una competitividad futura, sino en el punto de partida, que son las estructuras políticas y de decisión muy centralizadas.<sup>(12)</sup>

En cualquier caso, el ámbito de descentralización que parece perfilarse como pertinente en esta fase del desarrollo, y sobre el que versan las reflexiones que siguen, es el "regional" frente al "central" y al "local". Este último, siendo esencial en la provisión de servicios sociales y colectivos, es decir, en el ámbito de la reproducción social o en la descentralización de los ingresos y gastos fiscales,<sup>(13)</sup> es menos relevante para la promoción del desarrollo económico y está preñado, en multitud de ocasiones, de excesivo localismo, proclive a legitimar las prácticas caciquiles y gamonales.

En síntesis, en la medida en que sea posible avanzar en la legitimidad democrática, el proceso descentralizador y el consenso social,<sup>(14)</sup> el poder regional se irá constituyendo en el representante corporativo de los intereses colectivos regionales en escala "macro" (en su relación con el Estado central), mientras organiza lo "micro" de acuerdo con las condiciones locales.<sup>(15)</sup>

### Transformación productiva y descentralización

El rasgo característico de las transformaciones productivas compatibles con el ajuste positivo es la reivindicación del progreso técnico como el factor determinante de la competitividad, en lugar de la represión salarial o las manipulaciones en el margen de cotización de las divisas a fin de reducir costos.

Ahora bien, el progreso técnico no es neutro respecto al espacio y los condicionamientos territoriales. Más bien puede pensarse en una dialéctica socio-técnico-territorial en la que, si el cambio técnico surge de las necesidades productivas y de competencia concurrentes históricamente en un entorno territorial y social concreto, su incorporación en los procesos productivos modifica las ventajas comparativas regionales y el propio futuro económico de la región. Si bien esta dialéctica ha actuado en diferentes momentos de la historia, en la actual fase del desarrollo capitalista, en la que está en curso la importante transformación de un modelo de acumulación de base fordista en otro denominado de acumu-

lación flexible, se otorga una importancia peculiar a las circunstancias y condicionantes territoriales. El progreso técnico se desarrolla en un entorno social y económico geográficamente acotado, se aplica en unos factores productivos e institucionales de base territorial, y va a provocar respuestas diferenciadas en el espacio.

Las nuevas tecnologías no sólo han permitido segmentar los diferentes procesos productivos, sino también su dislocamiento espacial. En contraste con los períodos previos, cuando la integración vertical, y por ende territorial, era determinante del devenir regional, en la actualidad adquiere creciente importancia la integración horizontal o por agrupamientos (cluster) de actividades.<sup>(16)</sup>

La principal ventaja competitiva de un entorno concreto ya no es su localización espacial en términos de costos de transporte, recursos naturales o precio de sus factores, sino la estructura de relaciones concurrentes en el espacio, tanto entre las fases del proceso productivo como en relación con los competidores, la dinámica de

(10) Véase, por ejemplo, HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity*. Blackwell, Oxford, 1990; SCOTT, A. y STORPER, M. (eds.) *Production, Work, Territory*, Londres; SCOTT, A. *New Industrial Spaces*, Londres, 1988.

(11) Véase, BOISIER, S. et al., "La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad", ponencia presentada en el citado seminario Territorios en Transformación. Varias de las ideas que siguen surgieron de la lectura de este trabajo.

(12) No se olvide que el centralismo ancla sus raíces, además de en la propia construcción nacional de los países y la lucha contra los caudillos locales, en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo en un contexto económico y social marcado por altas dosis de centralización y concentración del capital, la producción y la regulación social y económica.

(13) Véanse al respecto los documentos presentados en el seminario Descentralización y Desarrollo, celebrado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en diciembre de 1991, con el patrocinio del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

(14) CURBELO, José L. "La cuestión regional: una dimensión inestable de la reestructuración del Estado de Bienestar", *Información Comercial Española*, núm. 622, 1988.

(15) HOPENHAYN, Martín. "La participación y sus motivos", documentos ASD/95 de los Programas de Capacitación del ILPES, Santiago de Chile, 1988.

(16) PORTER, M. *The Competitive Advantage of Nations*, *The Free Press*, Nueva York, 1990.

innovación, el **dinamismo y la exigencia del mercado, etcétera.**

A diferencia de las **políticas regionales tradicionales (por ejemplo, los polos de desarrollo) que lo obviaban**, en la actualidad las **políticas de desarrollo de base territorial incorporan el entorno socioterritorial. Las peculiaridades (productivas, sociales, ambientales, culturales e institucionales) de los espacios atraen y promueven diferentes funciones o fases de los procesos productivos (innovación, montaje, gestión, producción, etc.) según una jerarquía definida por la disponibilidad y el costo de los factores productivos, entendidos éstos en un sentido amplio.** Así, las funciones de diseño y concepción de productos y sistemas estarán condicionadas por la disponibilidad de su factor estratégico, cual es la capacidad innovadora y de investigación en cada territorio concreto; alternativamente, las funciones de montaje estarán condicionadas por la cantidad y el precio de los estratos menos calificados de la fuerza de trabajo. Obviamente, los diversos espacios se benefician de forma diferencial de esta segmentación y su vulnerabilidad en el tiempo es también distinta. El cambio técnico es una realidad dinámica que actúa en detrimento de las fases de la producción más intensivas en factor trabajo, posibilitando una eventual re-centralización de actividades.

En las circunstancias nuevas, la pequeña y mediana empresa (PYME) -de base regional- va ganando importancia en el uso de factores productivos y en la capacidad para insertarse flexiblemente en los flujos de mercado abierto frente a la localización administrativa y centralmente decidida de la gran empresa líder en un sector de gran capacidad de arrastre, capaz de vertebrar el entorno geográfico contiguo.

A la PYME se la valora en la estrategia de ajuste positivo no tanto por su capacidad de generar empleo (importante, pero sólo un objetivo de corto alcance en la vorágine de la amplia estructuración en curso), sino porque es la respuesta más apropiada a las necesidades de inserción externa de los diferentes territorios ante la escasez relativa de capital productivo en circulación.

Desde esta óptica, también han cambiado los instrumentos de la política regional. Frente a la centralización de las decisiones de invertir, se consolida el desarrollo del potencial interno regional en el que además se incluye un amplio conjunto de factores productivos, sociales e institucionales que son el resultado no tanto del azar cuanto de la construcción social territorial. La capacidad empresarial, la flexibilidad institucional y administrativa, el sistema ciencia-tecnología-empresa, el factor ambiental, la existencia de una trama de empresas complementarias y competidoras (agrupamientos productivos en la terminología de Porter), y la propia exigencia de la demanda (sea ésta final o intermedia), son factores productivos tanto o más importantes que la proximidad a los mercados centrales o la disponibilidad de recursos naturales, al menos para una parte importante de actividades o segmentos de éstas.

En la dinámica emergente el factor humano (que incluye la fuerza de trabajo y sus capacidades de iniciativa, organización, creatividad, etc.) es el elemento central del potencial interno. Por tanto, la maximización de sus habilidades ha de ser un instrumento vital de la política de desarrollo. Como esa potenciación del factor humano actúa con base en una realidad productiva y social definida territorialmente, el reto de la planificación del desarrollo es leer esa realidad y aplicar sobre ella la transformación cultural e institucional que sirva de remedio a las ataduras que impiden la liberación del potencial económico.

Las políticas de liberación propuestas sólo serán operativas si, de manera complementaria, los grupos económicos y del conjunto de la sociedad (incluido el sector público) están dispuestos a aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado. En otras palabras, el objetivo no es el ajuste sino el desarrollo. En el nuevo entorno la "cultura productiva" será definida por los grandes sectores productivos nacionales (que continuarán siendo imprescindibles para el desarrollo) y por las capacidades de interrelación sinérgica de las actividades de los diferentes territorios. Hecho éste que recolo-

tes, su propia institucionalidad.

Frente al empeño de otorgar protecciones, subvenciones y ayudas para desarrollar ciertas actividades que no han despertado el interés empresarial y localizarlas en lugares que tampoco llaman la atención, la nueva política de desarrollo debe dar creciente atención a las políticas de oferta para generar las condiciones que hagan viable el desarrollo empresarial en una economía abierta. Entre estas políticas, las que promueven la innovación (tecnología, diseño, servicios empresariales, comercio exterior, mercadotecnia, etc.) parecen las más estratégicas, puesto que están estrechamente ligadas a la mejora de la competitividad dinámica. Ahora bien, no debe confundirse la promoción de políticas de oferta con la inhibición del Estado. Aquéllas han de operar con la base en políticas de cambio estructural, fundamentalmente políticas industriales que de manera selectiva identifiquen sectores económicos viables y estratégicos a medio y largo plazos; siempre, claro está, en un ámbito de creciente y paulatina liberación.

La dimensión territorial es un asunto nodal de la estrategia. Ni el inventario de actividades con futuro se puede hacer centralmente, ni las condiciones productivas son equivalentes en todo el territorio, ni el dinamismo empresarial o la disciplina y productividad laborales son homogéneas. Por otra parte, el complejo desarrollo humano-empresa-instituciones-organizaciones sociales necesita una continua retroalimentación entre sus componentes, que es inoperante sin la autonomía de las partes respecto a directrices centralizadas.

Finalmente, como destacan Boisier y otros,<sup>(17)</sup> si se trata de hacer efectivas las potencialidades regionales se requiere una actitud de concertación regional que las promueva y haga viables y operativas, lo que exige la creciente participación de los agentes sociales. En este sentido, el espacio de consenso sólo puede ser el regional, y ha de ser en un plan de desarrollo de ese carácter (como documento y acción), donde se plasmen las

17) BOISIER, S. et al., *op. cit.*

prioridades de transformación social y productiva. Por razones de eficacia y de interés regional es recomendable vertebrar la dinámica e inquietudes de ese ámbito con el nacional e incorporar las fuerzas locales subregionales.

### Equidad y descentralización

El proyecto de ajuste positivo fracasaría si con la transformación productiva no se avanzara significativamente hacia una mayor equidad. La preocupación por alcanzarla no surge sólo de valoraciones éticas derivadas del intento de compensar, aunque fuera marginal e indirectamente, la deuda social con las víctimas del ajuste durante la "década perdida". Otras razones son la estabilidad política, así como la necesidad de incrementar la productividad del recurso más importante, la población activa, y aprovechar en toda su potencialidad la dinámica de la demanda interna.

En el entorno económico y político hoy más factible, hay que entender la equidad -en términos muy concretos y operativos- como la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos a una verdadera igualdad de oportunidades<sup>(18)</sup>. Instrumentos viables con este fin son la creación de empleo productivo, la democratización del acceso al poder y la provisión de los servicios sociales básicos. Todos ellos se beneficiarían de una creciente descentralización que, en contraste con períodos anteriores de desarrollo, es compatible con las exigencias del proceso de acumulación.

Una de las justificaciones clásicas de la política regional proviene de Alden y Morgan, quienes argumentan que las posibilidades de realización del individuo dependen de su ubicación en la trama social y en la malla territorial<sup>(19)</sup>. Es decir, que la política regional podía ser un instrumento apropiado para combatir desigualdades que se generan y se plasman en otros ámbitos de la realidad.

Sin embargo, y quizás confundiendo fines con medios, la política regional convencional adquirió un carácter metonímico<sup>(20)</sup> y se obsesionó con el crecimiento cuantitativo de los agregados macroeconómicos regionales, desinteresándose de los aspectos

sociales distributivos que, en última instancia, y a no ser que se antepongan los espacios a los ciudadanos, explican y justifican la intervención pública en la distribución territorial de la actividad económica. La razón de esta "confusión" habría que buscarla, por una parte, en el carácter centralizado de las decisiones políticas, que toman la convergencia interregional como proxy de la convergencia social; por otra, en la propia realidad de los instrumentos de intervención: la gran empresa que actúa como polo y la ausencia de compromiso regional con las decisiones de inversión. Ambas explicaciones eran a su vez consecuencia del modelo de acumulación, del nivel de desarrollo tecnológico (poco proclive a la descentralización) y de la organización institucional que le era compatible.

Los años venideros no se van a caracterizar por la abundancia de recursos para la intervención pública en servicios sociales; sin embargo, la salud, el alfabetismo, la nutrición o la vivienda son necesidades que es preciso satisfacer dando la mayor eficiencia a los pocos recursos con que previsiblemente se contará. Esta dinámica apunta hacia una mayor descentralización de los recursos para satisfacer los servicios sociales desde el ámbito subnacional<sup>(21)</sup>. No es ajeno a esta descentralización de recursos y competencias el entorno en que se realiza. Una condición indispensable para su uso apropiado es avanzar en la institucionalización de ámbitos descentralizados de poder democrático, que no deben suplantarse por estructuras de simple delegación o desconcentración de poderes.

Graciarena y Uribe Echevarría<sup>(22)</sup> vinculan el tema del ingreso y su distribución con el reparto del poder. Concluyen que la importancia de tal relación es la suficiente como para albergar esperanzas sobre un cambio progresivo en la distribución del ingreso si se ampliasen los mecanismos de acceso al mismo. Desde esta interpretación habría que pensar en desconcentrar el poder en términos territoriales y sociales, creando espacios intermedios de representación política y movilidad social entre el Estado (central) y el individuo.

Finalmente, la experiencia histórica muestra que la creación de empleo productivo es la variable instrumental más relevante para la consecución de mayores niveles de equidad. Aquél se basa, conforme a las transformaciones económicas en curso, en la introducción sistemática del progreso técnico y la innovación. Desde la perspectiva de las condiciones estructurales, como hemos visto, con las transformaciones productivas se pretende reducir el tamaño de eficiencia de las empresas, acelerar la difusión de las innovaciones y la información, y elevar la integración entre empresas de diferente tamaño mediante la cooperación interempresarial y la subcontratación (incluyendo relaciones de informalidad).

Toda esta dinámica se orienta en una política hacia la PYME con el contenido ya referido. Por otra parte, los estadios aún relativamente bajos de desarrollo tecnológico y la amplia capacidad de expansión de la demanda de bienes de consumo básico para los grupos de menores ingresos (bienes salario), permiten que la capacidad de los productores de esos bienes se desarrolle sobre la base de incrementar los ingresos de los sectores populares.

Ahora bien, no es suficiente que las restricciones estructurales básicas se liberen para lograr automáticamente una mayor equidad. Es preciso alentar procesos que abran el acceso al poder, sean compatibles con las nuevas exigencias de la acumulación y no

(18) Véase CEPAL. *La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio*, Santiago de Chile, 1990.

(19) ALDEN, J.; MORGAN, R. *Regional Planning: A Comprehensive View*, Leonard Hill Books, Londres, 1974, citado por Boisier, S. et al., op. cit.

(20) GORE, CH. *Regions in Question*, Methuen, Londres, 1984, y CURBELO, J. *Andalucía: crecimiento y equidad*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 1990.

(21) SUMMERS, L. "Retos para las investigaciones de los economistas del desarrollo", *Finanzas y Desarrollo*, Washington, septiembre de 1991.

(22) GRACIARENA, J. "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencias y Política*, 1971; URIBE ECHEVARRÍA, F. "La pobreza en las políticas de desarrollo", en Jaramillo y F. Uribe Echevarría (eds.). *Pobreza, participación y desarrollo regional*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.



obstaculicen la reproducción de la lógica económica. En este sentido, una mayor igualdad de oportunidades no debe entenderse como caridad sino como la intervención creadora de sinergias económicas y sociales; es decir, como la creación de ambientes favorables a la integración y la cooperación.

Además de que la descentralización es un vehículo apropiado para dotar de servicios sociales, favorece el acceso al poder y fortalece la gestión y el uso de los recursos regionales; permite formar recursos humanos de acuerdo con las necesidades de innovación identificadas por el tejido social, y puede ayudar a remover los obstáculos que impiden el desarrollo empresarial y las iniciativas privadas y sociales de desarrollo.

### **Conclusión de la gestión del simplismo a la de la complejidad**

En las páginas anteriores se han apuntado las líneas generales de lo que, a pesar de su modestia aparente (no se intenta cambiar las bases generales del modelo económico), puede tildarse de transformación revolucionaria de las formas de gestionar la economía. Esta afecta las propias bases de gestión de la política macroeconómica, la relación entre los sectores público y privado y la estructura institucional de la administración pública. No obstante, se plantea sin violentar los equilibrios básicos del modelo capitalista.

En la búsqueda de una mayor inserción en la economía internacional se intenta liberar la energía creadora latente en el mercado, procurando generar una senda de crecimiento que permita aplicar instrumentos de intervención pública que compensen las distorsiones del mercado y potencien ciertas líneas y actividades estratégicas.

Los planteamientos precedentes parten de reconocer que la intervención del Estado no ha sido tan acertada como hubiera sido deseable, lo que para algunos quizá fuera dogmáticamente evidente desde antaño. No obstante, se parte del convencimiento de

que la intervención del Estado es necesaria, si bien tanto su papel como su forma de intervención (planificación) tienen que cambiar drásticamente. En una excelente reflexión acerca del papel del Estado en América Latina, Costa-Filho<sup>(23)</sup> apunta el riesgo de que de la crítica a la planificación convencional no surgiera el idealizado mercado, sino la indiferencia hacia el futuro.

Hay tres razones que ayudan a comprender el amplio consenso sobre la necesidad de modificar el papel del Estado: a) la creciente complejidad del sistema económico y de las relaciones internacionales que hacen imposible la formulación excesivamente centralizada de las decisiones; b) la incapacidad del sector público para desempeñar muchas de las funciones que tiene un Estado intervencionista en exceso que, entre otras cosas, no supo entender el mercado exterior, y c) la apropiación patrimonial de los aparatos públicos por parte de intereses de dudosa convicción democrática.

Por su parte, la planificación convencional, vista desde la realidad actual, adolecía de los siguientes defectos: a) los planes concluían una vez elaborado el documento, tenían poca conexión con la realidad económica y los recursos financieros disponibles, así como con la eventual puesta en práctica de las medidas propuestas; b) había una obsesión formalista excluyente de las realidades sobre las que era difícil elaborar un modelo; c) los planificadores actuaban de forma voluntarista, magnificando su capacidad para conformar el comportamiento de los agentes y el carácter benigno y progresista del Estado "fetichizado".

Frente a estas comprobaciones, empero, la planificación continúa siendo una necesidad para las sociedades, especialmente las que aún tienen que transitar un largo trecho por la senda del desarrollo. No obstante, ha cambiado el entorno económico y social en el que se ha de insertar la nueva intervención pública y la nueva planificación. Ese cambio está definido por la cada vez mayor complejidad de las sociedades y una creciente diversificación de los productos y los procesos productivos. Por otra parte, se ha modificado de manera esencial la compo-

sición y función del factor trabajo (creciente importancia del conocimiento científico y tecnológico en el proceso de acumulación) y se han alterado de modo importante las estrategias básicas de la producción y el comercio internacional (transnacionalización e "informacionalización"<sup>(24)</sup> de la producción, desaparición de los bloques político-militares, conformación de bloques geoeconómicos, articulación diferente de las esferas mundiales del capital, cambio en los patrones de competencia entre los países desarrollados, surgimiento de los países de industrialización reciente, etc.).

En este marco amplio, la necesidad de la intervención pública en la esfera económica y social surge de las siguientes razones:

- Coexistencia de diferentes formas de propiedad (pública, privada, cooperativa, transnacional, etc.).
- Necesidad de liderazgo político para coordinar ofertas y demandas efectivas a largo plazo.
- Deficiencias del mecanismo de precios relativos para asignar los recursos debido al desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías y a la inestabilidad macroeconómica (fluctuaciones cambiantes, volatilidad de las tasas de interés, precios de las materias primas, etc.).
- Exigencia de los organismos multilaterales.
- Necesidad de opciones estratégicas nacionales de inserción en la economía mundial a partir de la dinámica acelerada de especialización en la división internacional del trabajo.
- Movilización de energías hacia una senda creíble de inserción en la economía internacional.

Para desarrollar estas funciones el Estado y la planificación deberían guiarse por los siguientes princi-

23) COSTA-FILHO, A. "Para un nuevo desarrollo... una planificación diferente", en A. Costa Filho et al., *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

24) CASTELLS, M. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Oxford, 1989.

pios y pautas de intervención, que paradójicamente implican que la consolidación de un entorno más liberal exige al Estado dotarse de mayores funciones.<sup>(25)</sup>

En relación con el marco general de intervención. La multiplicidad de centros y formas de poder exige compartir éste y, por ende, las decisiones estratégicas sobre el futuro colectivo. Ello requiere el intercambio simple y sin trabas de la información, las demandas, las preocupaciones y los puntos de vista entre el Estado y los agentes sociales (incluyendo no sólo a la gran empresa, sino la PYME, el sector informal, las asociaciones de empresarios y trabajadores, etc.). Es preciso velar contra las formas de colusión y privilegios y que los sectores público y privado se perciban mutuamente como clientes.

- La descentralización puede ser un instrumento funcional en este sentido.
- El plan debería garantizar la coherencia interna del sector público y reducir la incertidumbre en los agentes sociales y empresariales.
- Es necesario concertar el plan, y no sólo su ejecución, tanto con los diferentes agentes sociales como con los diversos niveles de la organización administrativa del Estado.

En relación con la gestión económica. La gestión macroeconómica y sectorial debe ser coherente con la necesidad de avanzar hacia cotas de equilibrio macroeconómico aceptables. El plan tiene que presentar opciones selectivas, claras y realistas de los recursos internos y externos disponibles, y enfrentarse a la realidad del endeudamiento.

- Hay que avanzar en la senda de la poscrisis, lo que exige, además de los puntos que siguen, la definición de una alternativa estratégica de desarrollo e inserción externa en un entorno de relativa escasez de recursos financieros externos. Se requieren políticas activas de cambio estructural y de apoyo a la PYME competitiva.
- Dar especial importancia a la capacitación del factor trabajo y la actualización tecnológica.
- Potenciar la descentralización, que puede ser un instrumento relevante para satisfacer las necesidades sociales, la gestión económica y la promoción del desarrollo.
- Crear un entorno propicio para los mercados competitivos. Eliminar la opacidad en los controles y licencias, acabar con el sector público rentista, disolver los monopolios, etcétera.
- Reforzar la institucionalización del Estado y las relaciones mercantiles: normas técnicas y financieras, registros, protección al consumidor y salvaguardias ambientales, procedimientos de quiebra, etcétera.
- Privatizar con prudencia y eficacia en el marco de políticas estructurales de inserción externa o promoción económica. Mientras persistan los desequilibrios fiscales, las utilidades obtenidas en el proceso de privatización no debieran financiar reducciones de impuestos o incrementos de gastos.
- Acentuar los mecanismos redistributivos, especialmente los de

carácter fiscal, en beneficio de políticas sociales de lucha contra la pobreza y mejora de la productividad del factor trabajo.

- El plan tiene que tratar y concertar aspectos redistributivos tales como ganancias de productividad, beneficios y salarios.
- Sanear el sector público empresarial y aumentar la productividad y el profesionalismo de la administración. Establecer reglas claras de funcionamiento, objetivos, contabilidad, responsabilidad institucional, etc. Es preciso aislar al sector público, sobre todo al empresarial, de las tensiones y los objetivos económicos, políticos y sociales, frecuentemente contradictorios, que se generan fuera de la propia actividad.
- El plan ha de apartarse de la obsesión formal y cuantitativa para incorporar lo cualitativo, en el marco de escenarios -internos y externos- alternativos y flexibles.

Después de los períodos de sustitución de importaciones y de modernización conservadora (años sesenta y setenta) y de neoliberalismo (ochenta), es tiempo de proceder al ajuste de cuentas de la sociedad con su organización estatal, lo que exige no sólo reivindicar y replantear la democracia política, sino reconsiderar los fines del Estado, los límites de la política y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil<sup>(26)</sup>. En un entorno económico y social caracterizado por la mayor densidad de las relaciones económicas y sociales de todo tipo, es preciso pasar de la gestión del simplismo a la gestión de la complejidad.

(25) ISRAEL, A. "La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo", *Finanzas y Desarrollo*, Washington, junio de 1991.

(26) BARANDA, A. "Liberalismo social", *El País*, 16 de agosto de 1991.

# Neoestructuralismo Versus Neoliberalismo en los 90\*

Oswaldo Sunkel\*\*  
Gustavo Zuleta\*\*\*

Tal situación se vio agravada cuando los flujos de financiamiento externo privado, otrora muy abundantes, descendieron bruscamente. Sin embargo, para esta corriente de pensamiento, el problema de la deuda dejó al descubierto e intensificó problemas mucho más profundos subyacentes en las economías latinoamericanas, que ya se encontraban presentes e incluso se reconocían con anterioridad a la crisis (Balassa y otros, 1986).

Entre las razones que llevan a esta conclusión a los autores citados pueden señalarse la rápida recuperación de otros países en desarrollo afectados por lo menos tan gravemente como la región, y el deterioro de largo plazo de la situación económica relativa de América Latina. Dicho deterioro se manifestaba en la importante fuga de capitales desde algunos países, básicamente por la pérdida de confianza en sus posibilidades de desarrollo; en el elevado desempleo y subempleo; en los periódicos brotes y escaladas inflacionarias y en la pésima distribución del ingreso que caracterizaba a la mayoría de esos países.

Para Balassa y colaboradores estos problemas deri-

**El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina se encuentra en la recesión internacional de los años ochenta, en especial por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y de agudas alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región.**

vaban sobre todo de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles. Entre otros factores, la notoria orientación a crecer hacia adentro de las economías latinoamericanas y, en especial, su disposición a permitir la sobrevaluación de sus monedas y a continuar con políticas de acentuado carácter proteccionista. A lo anterior se sumaba la falta de incentivos para el ahorro, tanto interno como externo, y su asignación ineficiente. Completaban este magro panorama el peso excesivo e incluso sofocante del papel del Estado en la economía y la concomitante debilidad del sector privado.

Aunque estos autores no conocen explícitamente la necesidad de un ajuste estructural, en la dimensión que es conocida hoy, sus esfuerzos pioneros por diseñar una nueva estrategia de desarrollo que definen como "urgentemente necesaria y comprobadamente viable" para la reanudación del crecimiento, representaban de manera apropiada el rumbo

\* Artículo publicado en la *Revista Foro* N° 19. Diciembre 1992, Bogotá, Colombia.

\*\*Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

\*\*\*Consultor de la CEPAL.

actual de las nuevas propuestas ortodoxas sobre ajuste y crecimiento. Desde este punto de vista, el desafío económico que deben abordar los países de la región es encontrar alguna forma eficaz de reanudar el crecimiento autosostenido que permita garantizar el empleo productivo a la creciente población y restablecer la confianza de los mercados financieros externos por la vía del servicio "continuado y oportuno" de la deuda. De igual modo, las nuevas políticas deben tener un impacto social positivo y sin demora, a fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortalecer el retorno incipiente y generalizado a la democracia y favorecer la iniciativa privada. Además y apelando a la interdependencia económica global, se requiere que los países desarrollados complementen las nuevas estrategias de desarrollo con sus propios esfuerzos de política sostenidos y sustentadores.

En términos más específicos, la propuesta de Balassa y colaboradores reúne cuatro áreas estratégicas para la acción:

- a) Orientación hacia el exterior de la política económica, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de importaciones vía la mantención de tipos de cambio competitivos, evitando una protección excesiva a las importaciones y utilizando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptados;
- b) Aumento del ahorro interno y su asignación eficiente a proyectos de inversión, sobre la base del mantenimiento de tasas de interés reales positivas (pero no excesivas), el manejo de una política fiscal que aliente el ahorro y no el consumo, la reducción de los déficit presupuestarios, por su efecto inflacionario y de desplazamiento de la inversión productiva y, asimismo, estímulos a la entrada de capital privado extranjero, en particular, mediante formas no creadoras de deuda, como el privilegio a la inversión extranjera directa y buscando revertir la fuga de capitales;
- c) Reformas al papel del Estado en la economía, mediante un grado importante de desreglamentación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la reducción de su función como productor de bienes y servicios (privatización); y la concentración de su accionar en la prestación de servicios sociales y en el establecimiento de un marco global estable para el crecimiento con políticas de apoyo macro y microeconómicas; y
- d) Apoyo internacional a esta estrategia, sobre todo de parte de los Estados Unidos y de los países industriales, por medio de un compromiso de mantener el crecimiento económico mundial en niveles no inferiores al 3% anual, adoptando medidas de liberalización del comercio internacional que eviten nuevas restricciones a las importaciones y los subsidios a las exportaciones; propiciando la reducción del déficit presupuestario norteamericano y la disminución de los márgenes de la banca acreedora, de modo de asegurar nuevas bajas de las tasas de interés reales para los países deudores y, finalmente, mediante un

aporte sustancial de nuevos fondos para América Latina del orden de 20.000 millones de dólares anuales, provenientes del sector privado, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

En lo esencial de la visión de estos autores, los cambios sugeridos apoyarían una mayor competitividad internacional, imprimirían dinamismo al crecimiento y a la creación de fuentes de trabajo productivas y aumentarían los ingresos por concepto de exportaciones para atender el servicio de la deuda externa. El estímulo de la iniciativa privada compensaría con creces los despidos ocasionados

---

**"El estímulo de la iniciativa privada compensaría con creces los despidos ocasionados por la reducción de las empresas públicas y el levantamiento de las reglamentaciones estatales. Paralelamente, una orientación exitosa hacia el exterior generaría beneficios económicos que contrarrestarían las pérdidas ocasionadas por la eliminación gradual de las actividades improductivas."**

---

por la reducción de las empresas públicas y el levantamiento de las reglamentaciones estatales. Paralelamente, una orientación exitosa hacia el exterior generaría beneficios económicos que contrarrestarían las pérdidas ocasionadas por la eliminación gradual de las actividades improductivas. Los recursos existentes y la recuperación de la inversión se desplazarían hacia los sectores más productivos, mejor remunerados y de uso intensivo de mano de obra.

Finalmente, Balassa y sus colaboradores afirman que un elemento clave para garantizar el éxito de esta estrategia es la continuidad de las políticas, de forma tal de generar un escenario económico razonablemente estable para respaldar los planes de largo plazo y la confianza de los inversionistas privados. Los ajustes necesarios a medida que cambian las condiciones externas y los derivados de la propia evolución del país, no deberían comprometer la coherencia ni la continuidad tanto de propósito como de dirección, de la nueva estrategia de desarrollo que se postula.

Al margen de los desafíos internos, el apoyo externo constituye un factor crítico para la viabilidad de la estrategia de ajuste con crecimiento. Sin embargo, la renuencia de la banca externa acreedora a reanudar el flujo voluntario de crédito a la región ha obligado a extremar las negociaciones con los organismos financieros multilaterales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dichos organismos han condicionado el acceso a nuevo financiamiento a



la aplicación de un programa de reformas en las economías endeudadas que, por sus profundos alcances, ha sido denominado de ajuste estructural<sup>(1)</sup>.

En líneas generales, las propuestas contenidas en un programa de ajuste estructural son similares a la estrategia reseñada por Balassa y otros (1986). Aun así, cabe destacar que incluye nuevos elementos, relacionados con una mayor sofisticación del programa para adaptarlo a la cambiante realidad, en especial en lo que atañe a la profundidad, velocidad y secuencia de las reformas económicas que se han de introducir, así como a las políticas macroeconómicas apropiadas para la transición hacia una economía menos distorsionada (Michalopoulos, 1987)<sup>(2)</sup>.

La visión del Banco Mundial presentada por Michalopoulos reclama, como necesidad prioritaria, abordar los significativos y prolongados desequilibrios agregados internos (inflación y déficit de balance de pagos), por su natural contraposición al crecimiento de largo plazo. De lo contrario, la demora en restablecer una estabilidad macroeconómica mínima agudizará el impacto del subsecuente ajuste sobre el producto de corto plazo. Como parte de los esfuerzos de estabilización se recomienda reducir la absorción interna a niveles compatibles con el crecimiento potencial del producto y el déficit sostenible en cuenta corriente, y se advierte, de paso, que las caídas de corto plazo del nivel de actividad son

---

"...se señala que si el equilibrio macroeconómico global obedece a una causa particular (el déficit fiscal en América Latina), todas las acciones del conjunto de políticas deberían encaminarse en la dirección de resolver ese problema, pero evitando concentrarse principalmente en las inversiones públicas en infraestructura física y social que comprometan las posibilidades de crecimiento futuro."

---

casi un prerrequisito para el éxito de un programa de estabilización, debido a que ello depende de la aplicación de medidas contractivas a la economía como un todo.

En este ámbito, se sostiene que la clave del ajuste con crecimiento radica en encontrar la combinación adecuada y el manejo equilibrado de los instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria que, para un nivel dado de financiamiento externo, logren cumplir con los objetivos de estabilización, apoyen las transformaciones estructurales e impongan menos costos en términos de crecimiento en el corto plazo. Por otro lado, se señala que si el equilibrio macroeconómico global obedece a una causa particular (el déficit fiscal en América Latina), todas las acciones del conjunto de políticas deberían encaminarse en la dirección de resolver ese problema, pero evitando concentrarse principalmente en las inversiones públicas en infraestructura

física y social que comprometan las posibilidades de crecimiento futuro. Además, se destaca que todo programa de estabilización debe evitar introducir distorsiones que pudieran hacer abortar el éxito del ajuste. En particular, si un país necesita eliminar el sesgo antiexportador y desplazar los recursos hacia la producción de bienes transables, la revaluación del tipo de cambio real o la imposición de gravámenes a las exportaciones no deberían usarse como herramientas de estabilización.

Como la estabilización por sí sola no garantiza el crecimiento, corresponde abordar los componentes específicos de un conjunto de políticas que promuevan el cambio estructural y el crecimiento.

Reconociendo los distintos puntos de partida de cada país, se define el conjunto de políticas que requieren una atención prioritaria.

- a) Aumento del ahorro público vía reducción del gasto e incremento de los ingresos que permita ampliar la base impositiva junto con mejorar la recaudación; ello, mediante la privatización de empresas públicas o mejorando su gestión, reduciendo drásticamente los subsidios a los precios o servicios de utilidad pública para la clase media y, en consecuencia, dirigiendo la acción distributiva del Estado a los grupos de extrema pobreza o más vulnerables.
- b) Aumento del ahorro privado, lo cual requiere fortalecer las instituciones financieras internas y mantener una política económica estable y predecible.
- c) Mayor eficiencia económica y mejoras en la inversión privada mediante la eliminación de las distorsiones microeconómicas, como los controles de precios, los incentivos altamente diferenciados en el área del comercio exterior, las tasas de interés subsidiadas, los racionamientos del crédito y las trabas a la movilidad laboral y al ajuste de los salarios reales. En una economía muy regulada, la asignación de los recursos y la productividad pueden mejorarse eliminando los controles de precios y simultáneamente desreglamentando el mercado laboral interno. Además, la desreglamentación de los mercados financieros (sujeta a reglas apropiadas de supervisión de la banca) mejora la asignación del crédito y distribuye más eficientemente la inversión.
- d) Mejor asignación de la inversión pública, asunto que puede abordarse por medio de una redistribución de los recursos públicos hacia actividades que ameritan mayores externalidades positivas, como el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura física.

---

(1) Los programas de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial son los ejemplos concretos y prácticos más representativos de este nuevo rostro de la ortodoxia neoliberal. Además, cabe esperar más estrechas relaciones entre ambos organismos en materia de coordinación de sus políticas para la estabilización y el ajuste (Meller, 1988).

(2) Este trabajo es especialmente representativo de la actual línea de pensamiento de los organismos financieros internacionales, particularmente del Banco Mundial. Por consiguiente y de acuerdo con lo expresado en la introducción, nuestra presentación de estos temas sigue muy de cerca el desarrollo del propio estudio de Michalopoulos.

e) **Aumento de la oferta de bienes transables, cuestión que demanda dos importantes medidas de política: el mantenimiento de un tipo de cambio real apropiado y una correcta estructura de incentivos que sea neutral entre la producción para el mercado interno y la destinada al mercado externo. Para esto último se requiere, como mínimo el sesgo antiexportador prevaleciente en muchos países mediante la liberalización y racionalización del régimen de comercio exterior, lo cual incluye la remoción de las restricciones cuantitativas, la reducción de los aranceles y su posterior uniformización y la disminución o eliminación, en la medida de lo posible, de los impuestos a las exportaciones. Obviamente, la liberalización originará una contracción de los sectores ineficientes, la que será reemplazada con el correr del tiempo por la correspondiente expansión de los sectores eficientes, configurando una nueva estructura productiva mejor adecuada a las exigencias de la competencia internacional y más preparada para enfrentar las conmociones externas.**

---

"El objetivo principal de cada etapa del ajuste es promover las precondiciones, o el entorno, que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, al cual se identifica como el motor del crecimiento."

---

En otro ámbito del trabajo de Michalopoulos se destaca que, no obstante el amplio consenso en torno a la naturaleza del conjunto de reformas presentado, los desacuerdos son amplios en la etapa de la puesta en práctica, debido a que la dinámica de la reforma es menos conocida y depende, en parte, de las condiciones iniciales y, en parte, de las consideraciones políticas de cada país. Como se destacó anteriormente, es necesario introducir tres elementos importantes en este nivel de la discusión: la secuencia del programa de reformas, su velocidad y el conjunto de políticas macroeconómicas apropiadas.

En lo que dice relación con la secuencia del programa de reformas económicas, el debate de sitúa en dos niveles. Se trata, por un lado, de dilucidar la secuencia correcta entre las medidas de política que se orientan a lograr la estabilización y las destinadas a promover el ajuste estructural y, por otro, de establecer el orden apropiado para eliminar las distorsiones de los mercados inicialmente regulados. En el primer nivel habría sólo pequeños desacuerdos en torno a que el ajuste estructural es más fácil si tiene lugar en un entorno macroeconómico estable, especialmente cuando la inflación está bajo control. La razón básica estriba en que al

aplicar simultáneamente ambos programas, la presión contractiva neta sobre el aparato productivo podría ser demasiado fuerte y derivar en quiebras, desempleo transitorio y otros costos, como una creciente oposición política que comprometa seriamente la viabilidad de los esfuerzos reformistas<sup>(3)</sup>.

Respecto de la inquietud relacionada con el orden de la eliminación de las distorsiones del mercado interno relativas a la liberalización de las relaciones económicas internacionales, la experiencia de diferentes países acumulada por el Banco Mundial enseña que la desreglamentación del mercado laboral interno debería preceder a otras reformas, de modo de garantizar la necesaria movilidad de la mano de obra y poder así materializar los beneficios de las reformas en el mercado de bienes. De igual manera, se estima importante abordar tempranamente la reforma de los mercados financieros internos que operan en un contexto de racionamiento del crédito, recomendándose liberar primero las tasas de colocación y luego las de captación. En cuanto a las cuentas externas propiamente tales, en general se considera mejor liberalizar primero la cuenta corriente del balance de pagos, dejando para más tarde la apertura de la cuenta de capital. Los argumentos enunciados en favor de esta postura buscan evitar que el flujo de capitales pueda ser canalizado a sectores ineficientes que gozan de una rentabilidad artificialmente aumentada por medidas proteccionistas y, más importante aún, evitar que la mayor velocidad de ajuste del mercado de capitales signifique un gran movimiento de capitales con consecuencias no deseadas en el tipo de cambio real.

Respecto a la rapidez con que deberían aplicarse las reformas, los cuestionamientos se refieren a si la apertura comercial debería ser rápida o tomar un período de tiempo de unos cinco o diez años, y si deberían eliminarse los controles de precio de una vez o gradualmente. Aquí cabría considerar el papel crucial de las expectativas de precios y, por lo tanto, pasaría a ser muy importante la credibilidad en cualquier conjunto de reformas. En consecuencia, debido a estas consideraciones las iniciativas de reforma deberían programarse con un plazo realista que permita lograr sus objetivos, lo cual difiere de un tipo de política a otra, y teniendo en cuenta la situación de los diferentes países. Así, mientras mayor sea el desequilibrio inicial, más acelerada sea la puesta en práctica de las reformas y más se ignoren las condiciones de viabilidad política, mayores serán los costos de la transición provocados por el programa de ajuste estructural, con lo cual se enfrenta un serio riesgo de fracaso y se resta credibilidad a futuros esfuerzos de ajuste. En todo caso, se afirma que una falta de celeridad en la aplicación de las políticas atrasará el desarrollo de las actividades de

---

(3) Ello es así, según el autor, por las ligazones que existen entre la estabilización y la liberalización del régimen de comercio. Por una parte, la estabilización exitosa depende de la aplicación de medidas contractivas en el agregado, y por otro lado, la racionalización de las políticas comerciales apunta a reducir la actividad de las industrias sustituidoras de importación altamente protegidas. Esto no significa que otros aspectos del ajuste estructural, como la racionalización del gasto público, por ejemplo, no se puedan abordar simultáneamente con la estabilización, más aún, cuando se reconoce que el éxito de esta última puede depender de que tal acción se acometa tempranamente.

exportación y de grupos de interés que las apoyen. Así mismo, se advierte que las reformas requeridas en la asignación de los recursos no ocurrirán a menos que las señales dadas sean suficientemente fuertes y claras para hacer creíbles los cambios.

Finalmente, en el área de las políticas macroeconómicas que acompañan al proceso de ajuste, se sugieren numerosas y complejas tareas al momento de liberalizar las cuentas externas. Estas apuntan a lograr simultáneamente un nivel apropiado y estable del tipo de cambio real, una menor inflación y una posición sostenible en el balance de pagos. En forma paralela, también se deberían diseñar otros elementos del instrumental macroeconómico para apoyar la liberalización. Se trata de una política monetaria compatible con las disposiciones cambiarias vigentes y con las expectativas inflacionarias, evitando así crisis de confianza que pondrían en jaque el éxito de todo el conjunto de medidas. Igualmente, se recomienda una conducción de la política fiscal que mantenga el déficit presupuestario en niveles consecuentes con los niveles de expansión del crédito interno y con la disponibilidad de financiamiento externo.

Selowsky presenta una visión muy innovadora y representativa de esta nueva línea de trabajo del Banco Mundial (Selowsky, 1989)<sup>(4)</sup>. En su estudio, el autor pretende identificar una secuencia lógica de tres etapas en el ajuste por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento y reducir los niveles de endeudamiento externo. Un punto importante y que merece ser destacado en el análisis de Selowsky es la gran complementariedad que postula entre las mejoras en las políticas internas y el apoyo del financiamiento externo. Aunque señala que la forma precisa como opera tal complementariedad es distinta en cada etapa del ajuste, el autor reconoce que las reformas económicas internas sin financiamiento externo adicional ponen en riesgo el proceso, tomando el ajuste social y políticamente muy costoso. Tampoco ayudaría contar con apoyo externo y no emprender las necesarias reformas, ya que los fondos finalmente salen como fuga de capitales, financian el consumo improductivo del gobierno o proyectos de inversión de muy baja rentabilidad social.

El objetivo principal de cada etapa del ajuste es promover las precondiciones, o el entorno, que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, al cual se identifica como el motor del crecimiento. Para el autor, una solución al sobreendeudamiento de los países latinoamericanos también contribuirá a este clima, solución que, en muchos de estos casos, pasa más por una reducción significativa de la deuda que por la reprogramación continua de las amortizaciones e intereses.

La meta básica de la primera etapa es lograr cimentar una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Ello exige actuar en dos frentes: generar un incremento sostenido del superávit fiscal primario (ingresos menos gastos, excepto pago de intereses) y conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de disminución de la transferencia neta de recursos, que permita reducir los efectos recesivos de tal ajuste fiscal. Un elemento particularmente novedoso en las recomendacio-

nes de política que sugiere Selowsky en esta etapa del ajuste, es su reconocimiento del carácter menos recesivo de algunas medidas contenidas en los planes heterodoxos de estabilización y que dicen relación con acuerdos transitorios que guíen los salarios y precios de modo de garantizar la rápida convergencia de la tasa de inflación a un nivel compatible con el nuevo ritmo de expansión monetaria.

---

**"La meta básica de la primera etapa es lograr cimentar una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real."**

---

Una vez que se logra un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica, sobreviene con la llegada de la segunda etapa la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de los mercados de bienes, insumos y financieros, junto con una racionalización del sistema global de reglamentaciones y reformas institucionales que promuevan al aumento sostenido del ahorro público. Las políticas apuntan a una reasignación eficiente de los recursos y a la recuperación de los niveles de importación y de la capacidad productiva plena. Entre éstas destacan reformas comerciales que otorguen iguales incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, la desreglamentación de las tasas de interés y la descompresión del sistema financiero, y políticas de puertas abiertas para la inversión extranjera. En síntesis, se debe asegurar que los incentivos se basen en reglas del juego transparentes y en las señales del mercado en vez de hacerlo en la asignación discrecional de los recursos por la vía de las políticas públicas. Por último, se espera que en esta etapa el financiamiento externo adicional se emplee para importar insumos intermedios, permitiendo un mejor uso de la capacidad instalada.

La tercera etapa es una fase de consolidación de las reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión. Aquí las precondiciones para el crecimiento sostenido están dadas y se manifiestan en un deseo de los agentes inversionistas privados nacionales por invertir dentro del país debido a sus altos niveles de productividad social y privada. La única restricción al crecimiento es el racionamiento del financiamiento externo a pesar de las altas tasas de rentabilidad y una importante demanda de fondos de inversión. En consecuencia, en esta etapa no sólo llega a ser crucial el financiamiento externo para aumentar la inversión privada interna sino que es esencial también una reducción del nivel de sobreendeudamiento externo de las economías latinoamericanas, de forma tal de reducir el clima de incertidumbre y fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y de evitar que crisis externas o la prolonga-

(4) Véase también Rosales (1990).

ción en las negociaciones de la deuda amenacen con revertir las reformas estructurales.

La apretada síntesis anterior refleja un esfuerzo por presentar, en la forma más objetiva posible, los lineamientos principales de la propuesta de ajuste estructural y crecimiento, impulsada por los organismos financieros internacionales. En relación con los aspectos más importantes que ameritan las críticas de que es objeto esta propuesta, volveremos a abordarlos en la sección final del presente artículo.

## ***El desarrollo desde dentro: una respuesta neoestructuralista a los problemas del desarrollo latinoamericano*** <sup>(5)</sup>

Desde la perspectiva latinoamericana, la actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalecen en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica sino que más bien son de origen histórico y de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988), una muestra palpable de esta realidad subyace en tres características cruciales de la economía latinoamericana de fines de los años ochenta: a) la vigencia de un patrón de inserción externa que, dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacionales, conduce a una especialización empobrecedora; b) el predominio de un patrón productivo desarticulado, vulnerable y muy heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza<sup>(6)</sup>.

En consecuencia, más que ajustes marginales en torno a la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva por la asignación eficiente de los factores productivos, se necesitaría generar un proceso dinámico que impulsara progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplazara continua y acumulativamente esa curva hacia nuevas fronteras productivas, en especial aquéllas capaces de generar una inserción dinámica en la economía internacional y que respondieran a la necesidad de elevar la producción de los sectores más pobres. De ahí que para crecer no bastaría con una liberalización que favoreciera precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática y en condiciones de una distribución del ingreso extremadamente desigual. Por el contrario, el mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica, de manera que el Estado, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluyera, dentro de los límites de su capacidad administrativa: a) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de

largo plazo, mercados de divisas a futuro); b) el fortalecimiento de los mercados incompletos (el mercado tecnológico); c) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (carácter asimétrico de la inserción externa, heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y de trabajo); d) la eliminación o compensación de las fallas más importantes del mercado derivadas de los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otras.

Tales lineamientos de política básicos están detrás de los recientes esfuerzos dirigidos a presentar una propuesta estratégica renovada para la recuperación y consolidación del desarrollo de América Latina (CEPAL, 1990 y Sunkel, ed., 1990a). En consonancia con el diagnóstico neoestructuralista inicial, ambas alternativas reúnen proposiciones concretas orientadas a configurar una estructura productiva que permita crecer con dinamismo y asegure una inserción eficiente de nuestros países en la economía mundial, incrementando la generación de empleo productivo, reduciendo la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejorando la distribución del ingreso y aliviando la situación de extrema pobreza en que vive gran parte de la población latinoamericana.

En cuanto a los criterios orientadores globales esbozados por Sunkel, la línea estratégica del desarrollo "desde dentro" busca retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico—incluso por medio de la inversión privada extranjera—que origine una capacidad de decisión propia de crecer con

---

"... la actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalecen en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica sino que más bien son de origen histórico y de índole endógena y estructural..."

---

dinamismo. Tal concepción estratégica no está orientada, a priori, a favorecer la sustitución de importaciones, la cual finalmente llevaría a un callejón sin salida. Por el contrario, en esta propuesta se dejan abiertas las opciones para orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados

(5) Esta sección se basa en Ramos y Sunkel (1990).

(6) Un análisis más profundo y antecedentes documentados que avalan este tipo de diagnóstico se encuentran en los trabajos de Ocampo (1990), Tokman (1990) y Lustig (1990).



internos y externos que se consideren prioritarios y prometedores en la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

O sea, lo crítico no es tanto la demanda; lo verdaderamente crítico es un esfuerzo dinámico de oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos, incorporación deliberada del progreso técnico, esfuerzo innovador y creatividad, capacidad organizativa, articulación y disciplina social, frugalidad en el consumo privado y público y acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, "desde dentro", para lograr un desarrollo autosustentado.

Muy complementarios con esta forma de concebir el desarrollo resultan algunos criterios contenidos en la propuesta sobre transformación productiva con equidad elaborada por la CEPAL (1990). En tal sentido, es claro que el desarrollo "desde dentro" se identifica con el criterio de competitividad auténtica que busca avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva. De igual modo, se comparte el carácter sistémico de esta competitividad y, por tanto, el esfuerzo integral que demanda una inserción dinámica en los mercados mundiales, al reconocer que en ellos compiten economías donde la empresa constituye un elemento que está integrado a una amplia red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empresarios y trabajadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Otro elemento trascendente en ambas propuestas es el compromiso con el restablecimiento y el respeto de los equilibrios macroeconómicos básicos como condición necesaria para lograr la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Como línea propositiva dirigida a restablecer y preservar los equilibrios macroeconómicos se destaca la necesidad de reducir la transferencia externa por concepto de servicio de la deuda. Sin embargo, ello no será suficiente si no va acompañado de políticas internas que, en materia de estabilización, retomén el control de las cuentas fiscales (incluido el aumento de los ingresos públicos y no sólo la restricción del gasto) y gufen las expectativas mediante un manejo adecuado de los precios y los ingresos para minimizar los impactos recesivos derivados de una mayor disciplina fiscal; y que en cuanto a ajuste, dichas políticas estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables con incentivos especialmente fuertes en los primeros años, sobre todo en materia de exportaciones. En esta visión se apela a la necesidad de la gradualidad del ajuste para que sea socialmente eficiente y el carácter más apropiado e inevitable de las políticas de choque en el caso de inflaciones altas, lo que en la práctica contrasta con las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario Internacional, que suelen ser demasiado drásticas en materia de

ajuste y más gradualistas de lo necesario respecto a la inflación (Ramos, 1990).

Así mismo, un objetivo irrenunciable y que enmarca todos los ámbitos de la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática. En el contexto de las restricciones impuestas por la crisis económica, el mayor énfasis ha de ponerse en los problemas de la extrema pobreza y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente. Ello, sin perjuicio de que una vez retomada una senda estable de crecimiento puedan introducirse gradualmente las transformaciones fundamentales de mediano y largo plazos en materia de equidad asociadas con la superación del alto grado de heterogeneidad prevaleciente en la estructura productiva.

Como acciones urgentes en pos de esa meta de justicia social, se sugieren tres áreas en las cuales puede actuar la selectividad efectiva de la gestión estatal: a) minimizar el impacto de los problemas de orden externo sobre los grupos más pobres y vulnerables por la vía de apoyar tanto la producción y la productividad como los ingresos y los servicios sociales; b) disminuir los costos de reubicación de la mano de obra asociados a las reformas estructurales inherentes al ajuste; y c) facilitar la erradicación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y la riqueza, una vez reanudado el crecimiento (Lustig, 1990). Así mismo, desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados laborales y de la absorción de mano de obra, es imperioso contar con una estrategia que tome seriamente en cuenta al sector informal dada la expansión

---

"...un objetivo irrenunciable y que enmarca todos los ámbitos de la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática."

---

de éste a raíz de la crisis reciente, la elevada concentración de pobres en este segmento del mercado laboral y la acumulación de antecedentes respecto de los escasos recursos requeridos para promover su actividad. En este punto, se reconocen dos grandes vertientes en el análisis del tema que no son necesariamente contradictorias, pero que resultan en énfasis y propuestas diferentes para este sector. La primera, presenta soluciones a nivel de los factores estructurales que determinan su existencia, permanencia y funcionamiento; la segunda, aborda los aspectos institucionales y centra el análisis preferentemente en el ordenamiento jurídico vigente, invirtiendo en cierto sentido la causalidad desde lo estructural a lo jurídico (Tockman, 1990).

Acentuando esta tendencia a poner mayor énfasis en la producción que en la asistencia en materia social, la propuesta de la CEPAL (1990) sugiere acompañar la transformación productiva con medidas redistributivas complementarias. Entre éstas se propone insistir en los programas de servicio técnico, financiero y de comercialización que apoyen la gestión de los microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos, además en la urgencia de reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas con capacidad de transformación.

No obstante la importancia de definir este marco estratégico global, todo intento de formular una propuesta neoestructuralista moderna e influyente exige también un enfoque apropiado de la realidad que, por una parte, sugiera una agenda de los problemas más importantes y, por la otra, permita derivar de ella propuestas operacionales. Con el propósito de apreciar lo que aporta la concepción neoestructuralista en el terreno de la política económica, a continuación se examina la forma como dicha vertiente teórica enfoca en la actualidad una serie de problemas económicos importantes, además del tipo de propuestas que surgen al abordar las dificultades desde el punto de vista de las estructuras e instituciones y no sólo de los precios.

### 1. La transformación y la modernización productivas

En esta materia, ya en la década de 1960 se advertía que la política de sustitución de importaciones creaba una estructura de incentivos marcadamente asimétrica en favor de la producción para el mercado interno y que era preciso reformularla (CEPAL, 1961). En virtud de este sesgo, resulta plausible suponer que, de igualarse los incentivos tanto para generar divisas mediante la expansión de las exportaciones como para ahorrarlas vía la sustitución de importaciones, responderán, sobre todo, las exportaciones. Y si se necesita algún otro incentivo especial, éste será para insertarse en el mercado externo -la verdadera "industria infante" del futuro-. De este modo, en lugar de los aranceles, lo importante será ahora subsidiar las exportaciones de las empresas pioneras que introduzcan nuevos productos y abran nuevos mercados externos. Así mismo, como en virtud del propio proceso de sustitución de importaciones del pasado éstas consisten actualmente casi por entero en insumos y bienes de capital, los aranceles deben irse reduciendo y racionalizando para facilitar la exportación y la sustitución competitiva. La producción de las empresas multinacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de volcarse hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigentes. En definitiva, se postula una intervención selectiva, que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.

Dentro de esta lógica de reestructuración y reformas orientada a la modernización productiva, es importante considerar el cambiante contexto internacional y los condi-

cionantes estratégicos que éste impone a las opciones de política económica externa en América Latina. La interacción de factores estructurales (asociados a la naturaleza de la innovación tecnológica y organizativa del centro y a la aceleración reciente del ritmo de ésta) con la expectativa de transformaciones institucionales en materia de bloques económicos y de una evolución inestable de la coyuntura macroeconómica mundial, ha ido alterando en forma decisiva los factores determinantes de las decisiones estratégicas de los gobiernos y de las empresas transnacionalizadas. Sin duda, tales reordenamientos del entorno internacional tie-

---

"...se destaca que en toda esta serie de propuestas de reestructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden estar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas involucra."

---

nen consecuencias importantes -positivas y negativas- en la definición de las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos en esta nueva división internacional del trabajo que está en gestación y, por lo tanto, en la redefinición eficaz de las políticas de desarrollo de largo plazo en la región. Aún más, los abundantes antecedentes teóricos y empíricos que existen sobre la evolución de los términos del intercambio para la región indican que el pronunciado deterioro se ha extendido de las características de los productos exportadores a las características del país exportador, abarcando de este modo también las exportaciones de manufacturas (Fritsch, 1990; Ocampo, 1990).

Finalmente, se destaca que en toda esta serie de propuestas de reestructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden estar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas involucra. Por una parte, ello implica reconocer la raíz estructural de los problemas ambientales y sobre esta base elaborar alternativas y políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental. Y por la otra, supone admitir que los recursos naturales constituirán un activo excepcional para el futuro desarrollo de América Latina, en la medida que exista una constante preocupación y acción públicas, encauzadas a velar por la explotación racional del medio, de manera de preservar, reemplazar y aun ampliar el potencial de este rico patrimonio.

Tales objetivos demandan la atención del más elevado nivel político. El tema del medio ambiente es sumamente conflictivo y se requiere una readecuación muy profunda de las políticas económicas en su contexto tanto global como sectorial. Por ejemplo, en el plano global, la acción prioritaria debería concentrarse en las políticas relativas a la ciencia y la tecnología, la organización institucional y la educación que motiven la incorporación de la dimensión ambiental en

la estrategia de desarrollo. De este modo, debería avanzarse en la creación de un modelo de generación, adopción y difusión tecnológica que al internalizar el medio ambiente reduzca el costo ecológico de las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo; en la puesta en marcha de organismos que coordinen sectorial y espacialmente las

---

"...se debe promover la realización de una labor empresarial sistémica y organizada de investigación y desarrollo y establecer políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso."

---

acciones ambientales y que incentiven formas de desarrollo ambiental sustentables y rentables mediante actividades económicas permanentes (reciclaje, tratamiento de residuos, bosques energéticos, etc.); y en la elaboración a todo nivel de políticas de educación ambiental. En la esfera sectorial, por su parte, debe promoverse el desarrollo del sector agrícola o silviagropecuario en función del comportamiento y atributos del ecosistema vivo y su grado de artificialización. En este nivel, particular atención requiere la solución de los problemas de pobreza campesina que impulsan, en muchos casos, la sobreexplotación del medio (Gligo, 1990).

## 2. La tecnología y la innovación

Mirando en retrospectiva y sin perjuicio de considerar las realidades históricas de la época, cabe criticar la estrategia de crecimiento "keynesiana" seguida por la región en el pasado, que consistió principalmente en asegurar la demanda y la integración del mercado interno, pero descuidó la eficiencia productiva. De hecho, esa seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actitud empresarial rentista. En su lugar, habría que seguir un enfoque "shumpeteriano", según el cual los incentivos a la producción estimulen el aprendizaje tecnológico y la innovación y movilicen un número creciente de empresarios.

Tal transformación requiere una nueva concepción "desde dentro" del cambio tecnológico, que respalde la acción de las instituciones promotoras de la actividad científica y tecnológica para el desarrollo, toda vez que una de las razones del rezago innovador en la periferia parece residir en la distinta combinación institucional de los agentes del cambio tecnológico. En consecuencia, y como línea ejemplificadora, se debe promover la realización de una labor empresarial sistémica y organizada de investigación y desarrollo y establecer políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso. Así mismo, un factor importante para superar ese rezago tecnológico descansa en la creación de una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de las decisiones de especialización de largo plazo. La culminación exitosa de esta gestión permitirá

el acceso a la investigación original y, de este modo, posibilitará la obtención de ventajas comparativas en sectores estratégicos y de vanguardia en los mercados externos.

La reinserción internacional con productos de mayor contenido tecnológico plantea una serie de desafíos a las políticas públicas. Dicha intervención debe estar dirigida, por ejemplo, a permitir la participación de la pequeña y mediana empresas en este proceso de modernización mediante la creación de bolsas de subcontratación y de organizaciones encargadas de velar por el control de la calidad, promover la capacidad innovadora de los distintos sectores de la economía por medio de programas de gestión tecnológica y de difusión de innovaciones, y proporcionar financiamiento a los proyectos de innovación tecnológica en las áreas prioritarias.

Como consecuencia de la crisis de la deuda, uno de los rasgos distintivos de las economías latinoamericanas en los años ochenta fue la baja tasa de formación de capital. A ello se agregó una tasa de utilización de la capacidad productiva también baja, con la correspondiente merma de la productividad *ex post* debido a que ambos factores, y sus obvias interrelaciones, desempeñan un papel decisivo en la incorporación de innovaciones tecnológicas y en la gestión empresarial.

Así mismo, es bien sabido que tanto el volumen como la calidad de la inversión se ven afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca. En América Latina el énfasis en el equilibrio comercial y en la estabilización ha descuidado el impulso específico a la formación de capital y la regulación del nivel de actividad. Lo anterior parece ser una insuficiencia grave que -junto a la crisis- contribuye a explicar la notable reducción de la formación de nuevo capital y del uso de la capacidad instalada registrada durante ese decenio.

En este plano, lo básico de las recomendaciones neoestructuralistas apunta a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que, cimentando la credibilidad en la política económica futura, sea propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes y de multiplicarlas. Por otro lado, también se pone énfasis en las acciones públicas directas que afectan el desarrollo de ventajas comparativas y que complementan las iniciativas privadas de inversión (Ffrench-Davis, 1990).

## 3. La renovación del Estado<sup>(7)</sup>

Resulta claro hoy que el Estado enfrenta una sobrecarga de demandas, sumada a un debilitamiento de su financiamiento, en especial después de la crisis de la deuda. La gestión pública ha tenido, además, serias dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas de cuidar los equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos en materia de divisas, ahorro e inversión. El enfoque neoestructuralista reconoce

---

(7) Véase Salazar (1990).

muchas de estas fallas y basándose en razones pragmáticas y en las lecciones de la experiencia, se esfuerza por elaborar una propuesta consensual en torno al nuevo papel del Estado.

Ante esta instancia de convergencia, donde lo vital del cuestionamiento no es tanto el tamaño sino más bien la capacidad de gestión y de concertación, la función económica principal del Estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esa visión y comprometer, constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. En esta visión, la organización eficaz de un Estado en torno a esta función capital, es decir de un Estado concertador, correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de introducir ajustes a la estrategia de desarrollo.

---

"...el estructuralismo -al menos en su versión latinoamericana- interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional, en que tales agentes formulan sus opciones y desarrollan sus conductas"

---

Considerando estas readecuaciones y redefiniciones necesarias, se señala que en la actualidad la acción de Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y equidad, etc.) y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la promoción o simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etc.) más que en las funciones empresariales y productivas que fueron críticas en el pasado, pero que hoy son menos necesarias. El Estado debe reordenar sus finanzas, en especial consolidando sus fuentes de ingreso por medio de la reforma tributaria. En cuanto a sus gastos, es clara la necesidad de establecer prioridades en el programa de inversiones públicas y de ordenarlo, y de reducir los subsidios, salvo que haya una gestión focalizada en aquéllos verdaderamente redistributivos. También son importantes las acciones destinadas a elevar la eficiencia de las empresas públicas, tales como reducir sus objetivos a lo productivo, haciéndolas más competitivas, otorgándoles mayor autonomía financiera y de gestión, permitiéndoles una política de precios "sociales" sólo en forma limitada y excepcional, subcontratando y licitando servicios anexos y privatizando las empresas productivas "no estratégicas".

Dada la necesidad imprescindible para el desarrollo

"desde dentro" de un Estado promotor eficaz, es fundamental diseñar una estrategia óptima de intervención. Entre los múltiples elementos que dicha estrategia debe considerar, destacan en el recuento neoestructuralista los puntos que se señalan a continuación.

En primer lugar, debido a que los recursos administrativos de que dispone el sector público son limitados, su gestión no puede encauzarse a atacar las innumerables distorsiones de la economía, sino que debe reservarse sólo para atender las de mayor peso; por lo tanto, es necesario establecer prioridades en materia de intervención.

Un segundo y urgente requisito es descentralizar y despolitizar la gestión pública, ya que mientras más conflictos sean resueltos por el sistema político (versus el mercado), o a nivel central (versus los gobiernos regionales o locales), mayor es la carga de demandas sociales que se concentra en el nivel político central, con lo cual se excede y dificulta su capacidad de acción. De ahí que la descentralización y despolitización de los conflictos es una manera indirecta, pero real, de reducir la sobrecarga que recae en el gobierno central y así mejorar su eficacia. Esta regla evidentemente no es válida en el caso de aquellas fallas y conflictos que serían muy mal resueltos a niveles descentralizados o por el mercado.

Por último, otro tema de la mayor importancia es el de los contrapesos institucionales a la presión asimétrica en favor de la intervención. Como los beneficios derivados de aumentar la intervención se concentran en unos pocos (que ejercen presión) y aquéllos derivados de reducirla se diluyen entre muchos (que suelen presionar menos), la acción interventora tiene un carácter unidireccional: se orienta hacia una mayor intervención. Por lo tanto, deben crearse mecanismos automáticos que, previendo esta situación, la contrapesen. Por ejemplo, una política de arancel diferenciado dará lugar a diferencias cada vez mayores entre los sectores y hacia arriba, con lo cual no sólo se diferencia el arancel, sino que se eleva su valor medio. De ahí que junto con afirmarse una política diferenciada podría acordarse un arancel medio, de tal modo que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria, en una suerte de contrapeso institucional contra la tendencia alcista natural.

Hasta aquí la síntesis de los aspectos más importantes contenidos en la agenda neoestructuralista para el desarrollo de América Latina. En la sección siguiente y final se intenta discutir desde una perspectiva crítica los elementos que acercan y distancian a esta visión de su contraparte neoliberal, que al menos en sus principales líneas propositivas se expuso resumidamente en la sección anterior.

### **Neoliberalismo versus neoestructuralismo: un balance crítico**

Como ya se señaló, en esta sección final se presenta un examen crítico de las propuestas analizadas, con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones de política económica y del desarrollo de América Latina. Al parecer, sobre la base de razones pragmáticas y de las



lecciones de la experiencia correctamente interpretadas, el consenso en estos temas se encamina por la vía de acercar las posiciones neoliberales menos extremas con las tesis tradicionales de la economía sobre el desarrollo latinoamericano debidamente reformuladas.

Aun así, esta relativa aproximación a nivel de las propuestas (derivada tal vez de experiencias frustrantes de uno y otro signo, de las propias condiciones de crisis que se prolongan dolorosa e interminablemente, y de la mayor desideologización y mayor pragmatismo que comienzan a imperar en estos primeros años de posguerra fría) no modifica la diferencia fundamental en lo que se refiere a premisas axiomáticas y filosóficas que subyacen a ambas propuestas. No es del caso ahondar sobre esta cuestión en esta oportunidad, pues ello pertenece a otro nivel de abstracción. Sin embargo, es conveniente recordar, aunque sea muy esquemáticamente, que el liberalismo y el estructuralismo, y sus correspondientes versiones neos conciben y explican de modo muy diferente el comportamiento del individuo en sociedad.

El liberalismo, en tanto heredero del individualismo y del utilitarismo, supone la existencia de las categorías abstractas de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizantes. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias que limitan su discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquéllas que provienen del Estado, al cual se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia.

Por su parte, el estructuralismo -al menos en su versión latinoamericana- interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional, en que tales agentes formulan sus opciones y desarrollan sus conductas. Considera que los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan, con el tiempo, un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que delimitan y orientan las conductas individuales. De este modo, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relación internacional diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que si bien a nivel de las orientaciones generales de las políticas de desarrollo puede existir un grado sustancial de coincidencia, en el ámbito de la acción e instrumentos de política, pueden persistir diferencias considerables, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado.

Hecho este alcance, corresponde abordar la discusión acerca de las propuestas de desarrollo. Sin embargo, en esta materia caben, en primer término, algunas precisiones en torno al diagnóstico de las verdaderas raíces de la crisis económica que actualmente vive América Latina. Al respecto, conviene mencionar, como se destacó anterior-

mente, que ya en los años sesenta la CEPAL advertía sobre los profundos problemas estructurales del desarrollo latinoamericano: proteccionismo excesivo, reducción del margen comprimible de las importaciones, cuantiosos desequilibrios externos y fiscales, junto a la pérdida de dinamismo económico y a un desempleo creciente de la mano de obra. Muchos países de la región recogieron las recomendaciones estructuralistas y elaboraron políticas económicas dirigidas a corregir las distorsiones excesivas por la vía de ajustes graduales y permanentes del tipo de cambio; la reducción y racionalización de los aranceles y el fomento y la promoción de las exportaciones. Sin embargo, la abundancia excesiva de financiamiento externo barato en la década de 1970, la permisividad financiera concomitante y las señales equivocadas de un mercado financiero desreglamentado obviaron la necesidad de políticas de ajuste y contribuyeron a agudizar los desequilibrios al encubrirlos con el velo del endeudamiento externo.

---

"...no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo sin una estimación clara de las posibles repercusiones de cualquier proceso de cambio estructural y sin tener formas de enfrentar los problemas originados en la transición..."

---

En este sentido, la verdadera década perdida desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidades fue la de 1970. Hubo, entonces disponibilidad de recursos para corregir gradualmente la estructura productiva y financiera sobre la base de una política explícita de reestructuración y desarrollo. Actualmente estamos en la situación contraria, toda vez que el endeudamiento externo y las políticas de liberalización de la época contribuyeron justamente a agravar los desequilibrios: deuda externa inmanejable, niveles críticos de endeudamiento interno, brutal desequilibrio fiscal, inflación desbocada, caída vertical en la tasa de inversión, etc. Ninguno de estos problemas alcanzaba semejante orden de magnitud al comienzo de los años setenta.

Una vez precisado el diagnóstico, conviene abordar propiamente el debate sobre el ajuste estructural en América Latina. De la lectura de las propuestas esbozadas en las secciones precedentes, puede concluirse que tanto los neoliberales como los neoestructuralistas coinciden en la necesidad impostergable de efectuar profundas transformaciones en la estructura económica de nuestros países. Sin embargo, surgen amplios distanciamientos a la hora de discutir el programa de las políticas para introducir dichos cambios, así como en torno al peso relativo estratégico del Estado y del mercado en el proceso de recuperación y consolidación del desarrollo.

En sus inicios, el neoestructuralismo surgió como una vertiente teórica alternativa al enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y

---

"La experiencia neoliberal en el Cono Sur a mediados de los años setenta dejó al descubierto la gran capacidad desestabilizadora del sector privado, sea por errores en sus expectativas inflacionarias o por la creación de burbujas o por financieras especulativas alimentadas por la euforia colectiva y la permisividad financiera."

---

menos regresivas a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta (Lustig, 1988). Se trataba entonces, como en el caso neoliberal, de un enfoque esencialmente de corto plazo. Pero en la medida que muchos de los planes de ajuste de uno y otro signo fracasaban y la crisis persistía, el neoestructuralismo comenzó a recurrir al legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo y a nutrirse de él: el estructuralismo de las décadas de posguerra. No obstante ese grado cercano a la identificación con las tesis estructuralistas originales y como consecuencia del cambio en las circunstancias históricas en que fueron formuladas, también se produjo una revisión crítica de algunos de sus postulados con el fin de superar sus insuficiencias. Entre éstas se destacan una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal, un pesimismo exagerado y demasiado prolongado en el tiempo respecto de los mercados externos y un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas de la coyuntura, especialmente por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Rosales, 1988). De esta forma, hay un reconocimiento explícito de que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo sin una estimación clara de las posibles repercusiones de cualquier proceso de cambio estructural y sin tener formas de enfrentar los problemas originados en la transición (Lustig, 1988).

Desde esta perspectiva renovada, que denota una preocupación irrenunciable por el desarrollo en su dimensión más amplia, sus críticas al neoliberalismo se han centrado en el carácter marcadamente extremo de su agenda de políticas, la que estaría más cercana a los viejos resabios ideológicos sobre la superioridad moral del mercado que a la racionalidad económica y la corroboración empírica de sus éxitos prácticos en un mundo real. Donde más claramente queda esta impresión es en la discusión sobre el papel del Estado en la economía, máxime cuando más allá de toda sugerencia de situar la discusión a nivel de la capacidad efectiva de la gestión estatal, de su capacidad para alterar los incentivos económicos y de los mecanismos y procesos institucionales de toma de decisiones, lo que se persigue en la práctica es la reducción per se del tamaño del sector público sin un respaldo teórico claro de su relación con el crecimiento económico.

Lo anterior queda claramente reflejado en propuestas como la de Selowsky (1989) que buscan lograr el superávit fiscal privilegiando la reducción del gasto en un contexto de reformas tributarias que apuntan a rebajas impositivas, todo lo cual agrava permanentemente la capacidad financiera del sector público. En este sentido, además de la indispensable modernización de la recaudación tributaria y del control de la evasión, sería necesario reorientar la estructura tributaria hacia un mayor peso relativo de los impuestos a la renta y a la propiedad, recuperando algo de la progresividad tributaria que la crisis y las políticas neoliberales han venido reduciendo (Rosales, 1990). De igual modo, la justificación de la privatización se fundamenta sobre todo en una crítica que enfatiza el desempeño deficiente de las empresas públicas, los efectos fiscales negativos de las empresas deficitarias y las fallas e ineficiencias que serían inherentes a la gestión pública. Sin embargo, la estructura de los mercados es tanto o más importante para explicar el desempeño comparativo de las empresas, amén de objetivos propios de gestión que escapan a las normas convencionales de evaluación de una empresa privada. Además, con frecuencia el impacto fiscal puede ser negativo cuando se recurre a la privatización de empresas públicas rentables (Salazar, 1990).

---

"...no hay bases en la teoría económica para una política que pretenda eliminar todas las distorsiones impuestas por el gobierno, sea en el régimen de comercio o en cuanto a intervenciones internas, mientras se ignoren las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados."

---

En consecuencia, esta visión ideológica sesgada de suponer que el origen de todo desequilibrio radica en la actividad pública, lleva a que los responsables de la política económica sean muy sensibles a cualquier desequilibrio en el sector público, mientras descuidan casi por completo la posibilidad de que el sector privado actúe en forma desestabilizadora<sup>(8)</sup>. La experiencia neoliberal en el Cono Sur a mediados de los años setenta dejó al descubierto la gran capacidad desestabilizadora del sector privado, sea por errores en sus expectativas inflacionarias o por la creación de burbujas o por financieras especulativas alimentadas por la euforia colectiva y la permisividad financiera. Así, en el caso de esta experiencia, no se consideró la posibilidad de que este mismo dinamismo privado pudiera tomar cauces

---

(8) Se ignora el carácter complementario o de atracción (crowding in) de la inversión pública y la privada, sobre todo en materia de infraestructura, promoción tecnológica y nivel de gasto público social, todo lo cual lleva a cuestionar el afán por recortar los recursos del sector público y limitar su capacidad de gestión en áreas tan relevantes para el desarrollo de nuestras economías como de la inversión pública.

socialmente poco provechosos o incluso contraproducentes en el contexto de una débil y generalizada falta de competencia y de amplios desequilibrios (Ramos, 1984).

No obstante, debe reconocerse la crítica neoliberal que advierte los peligros de una expansión sin límite de la gestión estatal a que conduce una acción gubernamental orientada a satisfacer los intereses de los grupos más organizados de la sociedad antes que el bien común. De ahí la importancia que el neoestructuralismo atribuye a la modernización, despolitización y descentralización del sector público y, en definitiva, al diseño de una estrategia óptima de intervención para la promoción deliberada del desarrollo. Ello también explica la insistencia en los criterios de selectividad, competitividad y profesionalismo como guías principales para la eficiencia social del activismo público (Frensch-Davis, 1988).

---

"En la visión del neoestructuralismo, las distorsiones estructurales constituyen la raíz principal de los problemas económicos y, en gran medida, explican la permanencia en la condición de subdesarrollo en que vive la región, sin perjuicio de reconocer también que de ahí derivan fallas y errores de política económica."

---

Por otra parte, la lógica del razonamiento neoliberal que propicia la liberalización de los mercados y la racionalización del mecanismo de precios se ha observado de manera unilateral con las distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno, ignorando cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas o intrínsecas, tema clave en la preocupación neoestructuralista. Claramente, no hay bases en la teoría económica para una política que pretenda eliminar todas las distorsiones impuestas por el gobierno, sea en el régimen de comercio o en cuanto a intervenciones internas, mientras se ignoren las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados<sup>(9)</sup>.

En la visión del neoestructuralismo, las distorsiones estructurales constituyen la raíz principal de los problemas económicos y, en gran medida, explican la permanencia en la condición de subdesarrollo en que vive la región, sin perjuicio de reconocer también que de ahí derivan fallas y errores de política económica. Por ello, postula complementar el mercado con una acción estatal activa y selectiva destinada a solucionar las graves imperfecciones de naturaleza estructural todavía prevalecientes en nuestras economías. Sin embargo, debido al carácter asimétrico de las presiones para la intervención estatal -en favor de mayor, y no de menor intervención- resulta particularmente relevante la sugerencia contenida en la propuesta neoestructuralista en cuanto a definir los contrapesos institucionales de carácter automático para prevenir esta situación.

Además, en el ámbito de la estrategia comercial, el neoliberalismo tiende a establecer una equivalencia estricta entre las políticas de promoción de exportaciones y las políticas de libre comercio basadas en los principios de ventajas comparativas estáticas, la ausencia de intervención estatal en el sistema de precios y, en algunos casos, el *laissez faire* y la ya destacada ausencia de un papel activo y promotor del Estado. Así, bien la crítica neoliberal de la estrategia de desarrollo tiene el mérito de haber insistido en la importancia de utilizar los mercados externos como fuentes dinámicas de demanda, ha habido una tendencia cuestionable en este enfoque a tomar como equivalentes la orientación hacia afuera, el libre comercio y la ausencia de intervención estatal (Salazar, 1990).

Justamente a nivel de los mecanismos más eficaces para promover la competitividad externa el neoestructuralismo sitúa un aspecto sustancial del debate. La reducción de las barreras al comercio puede ser considerada como un paso inicial imprescindible pero, aun así, es claramente insuficiente. En efecto, para mejorar a mediano plazo la inserción comercial de la región se requiere una competitividad fuertemente sustentada en la incorporación de innovaciones tecnológicas y de incrementos de productividad más allá de las ganancias de corto plazo que puedan motivar la racionalización de los incentivos de precios. Tal desafío apela a los elementos más estructurales ligados a la política tecnológica, la política industrial y el sistema educativo que configuran la referida característica sistémica de las normas de competitividad internacional actualmente vigentes. En este sentido, la preocupación por la liberalización comercial sólo es un subconjunto de un tema más amplio, referido a la competitividad, la articulación y la modernización del aparato productivo (Rosales, 1990).

En otro ámbito, un aspecto interesante es el grado de consenso que se advierte en las propuestas respecto a que no puede haber una solución definitiva a la crisis de no mediar la reversión de la transferencia neta de recursos que América Latina realiza al exterior. Lo distintivo es el grado de confianza que muestran las propuestas de ajuste estructural en una solución que provenga de la banca internacional, los organismos multilaterales de crédito y los gobiernos de las naciones industrializadas, y que los países deudores deberían apoyar con una política de puertas abiertas a la inversión extranjera<sup>(10)</sup>. La agenda de políticas neoestructuralis-

---

(9) Como lo reconoce Anne Krueger, el análisis de los efectos sobre el bienestar de políticas alternativas de comercio (y otras) se vuelve excesivamente complejo cuando se supone que no es posible eliminar todas las distorsiones. Cuando la atención se centra en los efectos de variar un instrumento de política, manteniendo en su lugar las distorsiones en las otras partes del sistema, la teoría general del segundo óptimo indica que puede pasar cualquier cosa (Salazar, 1990).

(10) En opinión de Rosales (1990), está por demostrarse que los países deudores pueden contar con apoyo externo ex ante que facilite la estabilización y las reformas estructurales. Para el autor, la funcionalidad del financiamiento externo no ha operado así para buena parte de las economías latinoamericanas y el fracaso de la iniciativa Baker y las duras negociaciones de México para inaugurar la reducción de la deuda de la iniciativa Brady son un buen testimonio de ello. De hecho, la condicionalidad derivada de la crisis de la deuda es considerada el instrumento principal para presionar en favor del ajuste estructural, lo que finalmente abriría las puertas del capital y el financiamiento privado externo.

tas promueve una actitud más decidida por parte de los países latinoamericanos y recomienda una suspensión negociada total o parcial de la transferencia externa, sujeta al compromiso de canalizar los recursos liberados por esta vía hacia un fondo nacional de reestructuración productiva y desarrollo social que privilegie la ejecución de proyectos destinados a elevar la producción eficiente de bienes transables y a enfrentar los problemas sociales más agudos (Sunkel, 1990).

Finalmente, cabe una reflexión en torno a los dramáticos efectos recesivos y regresivos de los experimentos neoliberales de ajuste estructural. El énfasis otorgado a la reducción del gasto agregado en la consecución de una estabilidad macroeconómica mínima y de niveles de desequilibrio externo manejables ha significado un agudo retroceso en los niveles de producto, alto desempleo, y fuertes caídas en los salarios reales. Además, como contrapartida fiscal de este ajuste recesivo, se ha concentrado la reducción del gasto público en los servicios sociales y la inversión. Ello se traduce en un deterioro mayúsculo de los sectores más pobres y amenaza seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

No es casual, entonces, que una preocupación compartida por el neoestructuralismo sea el diseño de políticas que restablezcan los equilibrios macroeconómicos básicos, pero al menor costo recesivo posible. Existen razones teóricas y antecedentes empíricamente bien fundamentados que avalan la posibilidad de que la aplicación de programas heterodoxos de ajuste evite una recesión, o al menos minimice sus efectos. Tales programas, cuyo carácter menos recesivo ha sido ya reconocido en algunos trabajos representativos de una línea más ortodoxa (Selowsky, 1989), apelan a políticas que no sólo controlen la demanda agregada sino que, en cuanto a ajuste, estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables en forma especialmente vigorosa en un inicio y que, en cuanto a estabilización, guíen las expectativas por medio de políticas de precios e ingresos. La consideración de la equidad como una condición de la sustentabilidad de todo proceso de desarrollo más que como una consecuencia de éste, explica el mayor énfasis en la productividad que en la asistencia que se advierte en los esfuerzos sociales del gobierno. Sin duda, la consideración de estos criterios refuerza la posibilidad de lograr un ajuste con crecimiento y más equitativo.

A lo anterior se suma una preocupación desde siempre por los aspectos políticos y sociales ligados a toda transformación económica. Esta peculiaridad estructuralista descarta el tratamiento de estos temas desde la perspectiva de reunir fuerzas para contrarrestar la oposición a las reformas, y más bien se apoya en el papel concertador del Estado para promover relaciones de cooperación y no de conflicto entre los actores sociales a fin de que asuman con decisión su compromiso en un proyecto de desarrollo nacional más equitativo y democrático.

## Bibliografía

- BALASSA, B.; BUENO, P.P. KUCZYNSKI y M.H. SIMONSEN. *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*. Institute for International Economics. (IIE), Washington, D.C., 1986.
- BARANDIARAN, E. *The adjustment process in Latin America highly indebted countries*. Banco Mundial. Mimeo, 1988.
- BITAR, S. "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina". *Revista de la CEPAL* N°34 (LC/G.1521-p), Santiago de Chile, abril, 1988.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe). Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional. (E/CN.12/0582/Rev.1). *Publicación de las Naciones Unidas*, N° de venta: 61-II.G.6., Santiago de Chile, junio, 1961.
- , Transformación productiva con equidad. (LC/G.1601) (SES 23/4). *Publicación de las Naciones Unidas*, N° de venta: s.90.II.G.6., Santiago de Chile, marzo, 1990.
- FFRENCH-DAVIS, R. "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista". *Revista de la CEPAL*, N°34 (LC/G.1521-p), Santiago de Chile, abril, 1988.
- , "Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista". *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. O. Sunkel (ed.), Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- FIGUEROA, A. "Desarrollo agrícola en América Latina". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- FRITSCH, W. "El nuevo marco internacional: desafíos y oportunidades". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- GLIGO, N. "Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- LUSTIG, N. "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo". *Colección Estudios CIEPLAN*, N°23. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN. Marzo, 1988.
- , "Equidad y desarrollo". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- MELLER, P. "América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial". *Colección Estudios CIEPLAN*, N°23. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, marzo, 1990.
- MICHALOPOULOS, C. *World Bank programs for adjustment and growth*. Growth Oriented Adjustment Programs. V. Corbo, M. Goldstein y M. Khan (eds.), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial. Washington, D.C., 1987.
- MUÑOZ, O. "El proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- OCAMPO, J.A. "Los términos del intercambio y las relaciones centro-periferia". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- RAMOS, J. "Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur". *Serie Estudios e Informes de la CEPAL*, N°38 (E/CEPAL/G.131-p). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.84.II.G.11. Santiago de Chile, agosto, 1984.
- , "Equilibrios macroeconómicos y desarrollo". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- RAMOS, J. y SUNKEL, O. "Hacia una síntesis neoestructuralista". O. Sunkel (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.



- RODRIGUEZ, J. y SUNKEL, O. "Macroeconomic policies for structural adjustment". *Working Papers*. Banco Mundial, Washington, D.C. agosto, 1989.
- RODRIGUEZ, E. "La endogenización del cambio tecnológico: un desafío para el desarrollo". O. Sunkel (ed.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- ROSALES, O. "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano" *Revista de la CEPAL* N°34 (LC/G.1521-p), Santiago de Chile, abril, 1989.
- , "El debate sobre ajuste estructural en América Latina". *Economía de América Latina*, N°20/21. Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), México, D.F., 1990.
- SALAZAR, J.M. "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico". O. Sunkel (ed.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- SELOWSKY, M. "Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth"; trabajo presentado en el Latin America Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22 y 23 de junio, mimeo, 1989.
- SUNKEL, O. (ed.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- , "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro". En: *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- TOKMAN, V. "Mercados del trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano". O. Sunkel (ed.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica (en prensa), México, D.F., 1990.
- WILLIAMSON, J. "The progress of policy reform in Latin America". *Policy Analyses in International Economics* N°28, Institute for International Economics, Washington, D.C., enero, 1990.

# La Situación Socioeconómica en América Latina y su Reflejo sobre los Gobiernos Locales y las ONGs

Theotonio Dos Santos\*  
Isabel C. Eiras de Oliveira\*\*

La situación socioeconómica de la región, vista desde la perspectiva de un cambio en base a un proyecto de desarrollo sustentable para América Latina.

Sería, pues, iluso imaginar que la acción internacional pudiese realizarse por encima de esas bases nacionales. Las organizaciones internacionales e intergubernamentales son expresiones de poderes estatales; las empresas transnacionales y mundiales se apoyan en los respectivos Estados y en los diferentes mercados locales y nacionales. Las ONGs son, en este esquema, un conjunto de movimientos nacionales articulados por ideas de alcance mundial. En resumen, a pesar de que la economía y la civilización mundiales ganan una autonomía creciente delante de las realidades nacionales, son dependientes, sin embargo, de esas bases nacionales y locales, de las estructuras productivas del proceso de mundialización y globalización.

Es evidente que cualquier alternativa a esas tendencias exige pensar, en primer lugar, en la cuestión de la estructura del poder. Si no hubiera un cambio de clases hegemónicas en el continente no se podrían esperar gran-

**A pesar de que gran parte de los problemas actuales se inscriben en el área internacional, como parte del proceso de desarrollo de la Revolución Técnico-Científica, de la globalización, regionalización y división internacional del trabajo, dialécticamente, son las estructuras de poder nacional y local las que sustentan las posibles políticas internacionales.**

des cambios en las políticas públicas y en la estructura económico-social. Se trata, por lo tanto, de definir qué bloque de fuerzas sociales estaría interesado en el cambio de rumbo del desarrollo y hasta qué punto este bloque social podría ser sustentado por el Estado para garantizar una política alternativa. Las condiciones técnicas para ejecutar esta nueva política están presentes o deberían ser creadas en su propia implantación.

Es pues imprescindible pensar las estructuras de poder nacional dentro de las relaciones de fuerza de cada país, que pueden variar en función de su articulación con las fuerzas económicas y políticas venidas del exterior, pero que difícilmente podrían ser reemplazadas por ellas.

En este sentido, sería absurdo ignorar las tradiciones políticas e ideológicas de cada región. Las tentativas de introducir de afuera hacia dentro, es decir de otras situaciones estructurales e ideológicas, partidos y corrientes políticas en América Latina y el Caribe, sólo conseguirán respaldo social

\* Profesor. Universidad Federal Fluminense.

\*\* Arquitecta y urbanista. Profesora y coordinadora de curso. Universidad Federal Fluminense.

en situaciones excepcionales. Muchas veces estas formas políticas e ideológicas locales fueron similares a esas fuerzas exteriores, pero sufrieron fuertes transformaciones locales.

Desde la década del '30, se formaron en el continente frentes políticos y movimientos que tendieron a articular los intereses de una burguesía nacional (con aspiraciones de desarrollo industrial más o menos realizadas) y los de un proletariado urbano, que fue creado directamente por esos núcleos industriales. Con ellos, surgieron también sectores profesionales de clase media, que se identificaron con los objetivos industriales y apoyaron más o menos a conciencia a este frente político que se estaba constituyendo. Para que esos frentes pudieran alcanzar el Poder Estatal, cercados por una economía agrícola y minera y por las oligarquías locales y los intereses internacionales que representaban, tuvieron que realizar varias concesiones.

Después de la Segunda Guerra Mundial, esos frentes populares, manipulados con mayor o menor eficacia por los líderes burgueses que llegaron al poder en el período anterior, se vieron delante de una nueva realidad. El capital internacional, bloqueado por las barreras aduaneras que protegían el desarrollo industrial nacional, saltó esas barreras y se instaló en el interior de esas economías, volcándose hacia el control de sus mercados internos insuficientemente desarrollados -por la ausencia de reformas agrarias radicales-, pero ya bastante significativos. Las empresas multinacionales terminaron por hegemonizar el proceso de desarrollo industrial de la región. Pero una vez más el compromiso entre las clases dominantes prevalecía sobre la reforma social y económica, en detrimento del desarrollo económico-social de la región.

El capital internacional no se preocupó por llevar adelante un proyecto reformista (sólo hubo algunos tímidos intentos, como la Alianza para el Progreso, de Kennedy). Al enfrentarse la expansión del mercado interno con límites sociales y políticos, prefirió el camino más fácil de volverse hacia sus propios mercados centralés. Pasó a estimular una nueva fase de exportaciones manufacturadas, utilizando la mano de obra barata de los países capitalistas dependientes y el apoyo de sus Estados nacionales, sujetos al capital monopólico de origen nacional e internacional. Para alcanzar esos objetivos, que dejaban intactos los intereses oligárquicos, pasaron a hegemonizar a los Estados de esos países utilizando, sobre todo, el camino del golpe de Estado o de las presiones internacionales legales o clandestinas.

Se abre así, a finales de los '60, el camino de las exportaciones manufacturadas, con mayor o menor integración en los procesos productivos de las empresas multinacionales. Las zonas libres de exportación representaban el modelo de un nuevo tipo de "enclave" a manera de producción minera o agrícola de principios de siglo, que marcó particularmente a las economías de América Central y el Caribe. Del mismo modo, países continentales como México o Brasil, reorientaron sus políticas industriales para ajustarse a las nuevas oportunidades del comercio mundial.

Las burguesías locales abandonaron progresivamente sus pretensiones nacionalistas para ajustarse a las nuevas posibilidades económicas, convirtiéndose en socios meno-

res del capital internacional. Las banderas del nacionalismo económico, de las democracias populares y los objetivos desarrollistas pasaron a manos de los sectores populares, que se vieron abandonados por sus antiguos aliados, y muchas veces por sus propios líderes.

Pero sería erróneo pensar que esos sectores populares rompieron con sus ideales y movimientos de origen, a través de los cuales obtuvieron varias conquistas importantes dentro del Estado. Con mayor o menor fervor ideológico, las masas populares continúan mucho más próximas a sus movimientos populares o "populistas" (cuando se refiere al mecanismo político de su dirección). El nacimiento durante las décadas del '60 y '70 de un sector nuevo del proletariado industrial, que reflejaba las nuevas fases de la industrialización, a pesar de abrir camino para niveles organizacionales más elevados de las entidades de los trabajadores, no fue suficientemente radical para romper totalmente con los estilos, mecanismos políticos y parámetros ideológicos de los antiguos movimientos populares.

---

**“Si no hubiera un cambio de clases hegemónicas en el continente no se podrían esperar grandes cambios en las políticas públicas y en la estructura económico-social. Se trata, por lo tanto, de definir qué bloque de fuerzas sociales estaría interesado en el cambio de rumbo del desarrollo y hasta qué punto este bloque social podría ser sustentado por el Estado para garantizar una política alternativa”.**

---

La causa no está solamente en el conservadurismo ideológico de las clases trabajadoras -que cumple un papel protector de las difíciles conquistas, siempre amenazadas en el interior de las economías capitalistas-. Las leyes de mercado tienden a eliminar esas conquistas, logradas en coyunturas económicas y políticas favorables y que, según sus intereses, terminan convirtiéndose en legislaciones coercitivas. Esta razón ya es suficientemente fuerte como para adoptar un comportamiento conservador.

Existe una razón más profunda. Sólo una política económica volcada a la integración económica nacional y la satisfacción de las necesidades sociales básicas puede generar empleo y crear una situación favorable para el conjunto de las clases trabajadoras asalariadas, del mismo modo que para los trabajadores autónomos y pequeños y medianos propietarios. En consecuencia, las fuerzas populares no pueden abandonar los principios nacionalistas tendientes a la expansión y consolidación del mercado interno, que se fusionan con los objetivos democráticos.

La ausencia de una posición empresarial definida en ese frente popular renovado disminuye evidentemente la efectividad de su política reformista. Hay, con todo, dos

factores interesantes a ser considerados: por un lado, la presencia de las empresas vinculadas a esta política, que buscan sustituir el papel de una clase dominante real, como la burguesía industrial; por otro lado, la posibilidad del empresariado, tanto nacional como internacional, de verse en la necesidad de someterse a un esquema de fuerzas políticas desfavorable. Ambas situaciones, aun así, son precarias y transitorias y es muy difícil imaginar una política permanente sustentada en ese tipo de compromisos. De ahí que los gobiernos de centroizquierda y populistas, que buscan realizar estos compromisos tan difíciles, terminen siendo desestabilizados por los esquemas de fuerza impuestos por el capital internacional o por la radicalización socialista de las fuerzas populares.

---

“Sólo una política económica volcada a la integración económica nacional y la satisfacción de las necesidades sociales básicas puede generar empleo y crear una situación favorable para el conjunto de las clases trabajadoras asalariadas, del mismo modo que para los trabajadores autónomos y pequeños y medianos propietarios”.

---

Si imagináramos una situación política en la cual este sistema de fuerzas pudiese realizar una política alternativa, no es difícil establecer las líneas principales que ésta debería seguir.

Es evidente que un primer campo de acción política es el que se refiere a relaciones económicas internacionales. La suspensión, contención o limitación del pago de la deuda externa es, hoy, una cuestión decisiva, a pesar de que la deuda es un epifenómeno de un modelo de desarrollo creado para la exportación y la apertura al capital internacional. Se trata, por lo tanto, de una cuestión de emergencia, para evitar los efectos de destrucción del tejido socioeconómico que comienza a corroer el propio esquema político y llega a amenazar la supervivencia de los propios Estados latinoamericanos.

Como vimos, la deuda está condenada inevitablemente a su desvalorización. Los meses de diciembre de 1988 y enero y febrero de 1989 llevaron esa desvalorización al extremo. La deuda brasileña, por ejemplo, llegó a determinarse en aproximadamente 20% de su valor nominal. El sistema bancario internacional emitió inmediatamente señales desesperadas de alerta. Los Estados de los países desarrollados intervinieron inmediatamente para proponer alguna forma de adquisición de la deuda, obviamente no por sus bajos índices de valorización actual y sí al 80% de su valor nominal. Al mismo tiempo propusieron que los Estados de los países desarrollados impusiesen, a través del Banco Mundial u otros organismos, un esquema de pago de la

deuda del Tercer Mundo a largo plazo y a intereses más razonables. Se crearon en estos años los "menús" de pago de las deudas a través de los cuales se articularon diversos mecanismos de anulación y conversión de la misma y pago del monto principal con el congelamiento de los intereses, etc. En resumen, se buscó sanear la grave situación de los bancos internacionales a costa de los contribuyentes de los países en desarrollo, prolongándose indefinidamente la agonía de los pueblos del Tercer Mundo.

Con todo, el clima de mayor tolerancia y tratamiento político de la deuda favoreció las posiciones más críticas al pago de la misma y creó condiciones para que los gobiernos de la región pudiesen negociar colectivamente mejores formas de administrarla, revaluando el monto formalmente establecido, suspendiendo o conteniendo las remesas de los excedentes económicos generados a costa de una rebaja drástica del consumo y colocando en discusión tasas de interés aceptables a largo plazo. Estas propuestas fueron más o menos radicales en cada país, de acuerdo con la correlación de fuerzas que en ellos prevalece, y a su poder en la arena internacional. Con todo, en lo fundamental podemos decir que hay condiciones relativamente favorables para la negociación de la deuda externa de la región, para retomar a mediano plazo el crecimiento económico, una cierta estabilidad monetaria y una vuelta de las inversiones.

Al lado de la deuda externa está su contrapartida interna: el déficit fiscal y el aumento de la deuda interna. El superávit comercial originado a través del aumento de las exportaciones y la disminución de las importaciones es apropiado por el Estado para pagar los servicios de la deuda. El Estado asume enormes gastos para financiar las exportaciones, ya sea bajo la forma de nuevas emisiones de dinero (en general prohibidas por el FMI), o sobre la forma de emisión de títulos de la deuda pública a intereses extremadamente elevados, para atraer a sus poseedores. De esta forma el Estado transfiere a los banqueros locales la gestión de la deuda pública interna. Por otro lado, las divisas obtenidas por el superávit comercial son utilizadas en general para el pago del servicio de la deuda externa, no generando ningún beneficio que le permita al Estado pagar su deuda interna. Resultado: se forma una gran cantidad de medios de pago internos en cuanto la producción es dirigida hacia el exterior, y se hace imposible utilizar los recursos obtenidos con las exportaciones para adquirir productos en el exterior.

---

“Al lado de la deuda externa está su contrapartida interna: el déficit fiscal y el aumento de la deuda interna”.

---

Todo esto se traduce en presiones inflacionarias violentas y crecientes, acumuladas cada año.

Para intentar disminuir el impacto inmediato de la emisión de esos medios de pago, los gobiernos latinoamericanos emiten títulos de la deuda pública que no presionen al consumo. Esto significa que procuran atraer hacia la



economía los excedentes obtenidos por los exportadores y por la población afectada por esas rentas del sector exportador. Ocurre que, para mantener el interés por esos títulos, los gobiernos tienen que pagar altos intereses a sus poseedores, incrementando enormemente los costos financieros del Estado ya endeudado. Esos costos tienden, inclusive, a transformarse en el principal ítem de los déficits públicos de nuestros países. Efecto inevitable de la suma del peso de los servicios de las deudas externas e internas.

Más grave todavía es el efecto de esa situación sobre el mercado financiero. El mundo de los altos intereses pasa a comandar la vida económica de esos países. Interés que sólo el Estado puede pagar a costa de un déficit público cada vez más incontrolable. El sistema productivo entra en colapso, sobreviviendo sólo aquellos sectores subsidiados, volcados a la producción exportadora y afectados por sus economías externas. La especulación financiera se convierte en el negocio por excelencia y genera enormes cargas y poderes económicos sobre la base de un vacío productivo creciente.

---

“La gravedad de los problemas sociales acumulados por el abandono de las inversiones estatales en esta área durante los años '70 y por el estancamiento económico en la década del '80, exige la búsqueda de un amplio consenso, en el sentido de reorientar drásticamente el gasto público para los sectores sociales”.

---

La amenaza de desvalorización de los activos financieros internacionales llega así al nivel nacional. Esta masa de documentos financieros y especulativos se desmorona en cualquier momento. El papel de una nueva coalición de fuerzas sociopolíticas será el de administrar con gran autoridad y decisión este proceso de desvalorización de papeles y activos en sus roles fundamentales de financiadores del sector productivo y de los servicios fundamentales necesarios para la sociedad. Las tentativas de realizar tales apropiaciones de recursos evitando la hiperinflación y otros mecanismos brutales del mercado, se han revelado frágiles. Aquéllas son consideradas como formas de choques económicos, por el pensamiento económico "no ortodoxo", es decir, se consideran la expresión del aventurerismo de tecnócratas y políticos ambiciosos sin mayor sustentación en un sistema de fuerzas políticas coherentes. En general estos "paquetes" se presentan en nombre de toda la nación, recurriendo a métodos brutales de contención de precios o apropiación de liquidez de la economía popular, etc. Después de meses de ilusión se vuelve siempre a la misma situación en ausencia de transformaciones estructurales.

El enfrentamiento a la deuda externa, a la deuda interna y al agigantamiento del sector financiero para elimi-

nar el déficit público e instaurar un equilibrio económico fundamental son los elementos centrales de las tendencias de combate a la hiperinflación en las economías latinoamericanas y caribeñas actuales. Estas medidas no eliminan las tendencias residuales de la inflación, que exigen cambios más profundos en el sistema económico-social en el sentido de la redistribución de la propiedad y de la renta. Pero permiten una reorientación del gasto público que puede generar un aumento en la conciencia crítica del continente. Conciencia que comienza por la aceptación de la necesidad de una verdadera austeridad pública, basada en retomar la ética republicana, abandonada bajo el impacto de una falsa modernización de costumbres. Esta austeridad no puede fundarse en el avasallamiento de los salarios públicos y privados como proponen las políticas económicas liberales y sin un ejemplo moral del Estado, sobre todo delante de la corrupción generada por los intereses de "lobbies" privados.

La gravedad de los problemas sociales acumulados por el abandono de las inversiones estatales en esta área durante los años '70 y por el estancamiento económico en la década del '80, exige la búsqueda de un amplio consenso, en el sentido de reorientar drásticamente el gasto público para los sectores sociales. Estos gastos deberán privilegiar la educación y la formación de recursos para retomar a mediano plazo el desarrollo económico sobre bases sólidas. Esto es, a través del crecimiento de una economía volcada a la recuperación inmediata de la producción y de su modernización.

Las prioridades serían la educación básica, la construcción de escuelas, la formación de profesores primarios y secundarios, la creación de infraestructura alimentaria y de salud para la enorme población infantil y joven, que servirían para reconstruir la región sobre nuevas bases.

Para atender las necesidades productivas de esta primera fase sería necesario reorientar el crecimiento industrial y agrícola para darle prioridad a la atención de las necesidades de consumo básico de la población. En los países donde no existen los medios para atender internamente este consumo, se hace necesario orientar las exportaciones e importaciones en este sentido. Por más limitado que esto pudiera parecerle a una élite política e intelectual como la latinoamericana y caribeña, tan descomprometida con la atención de las necesidades básicas de sus pueblos, estas tareas son el fundamento de las naciones modernas, dignas y poderosas. Si las élites no comprenden estas premisas básicas, no habrá nación ni desarrollo.

Solamente en este contexto es que se puede discutir una política industrial capaz de unir tres elementos claves:

- a) La investigación y desarrollo para producir las innovaciones necesarias a las necesidades de la población y para su actualización en la economía mundial. Los países que no pueden aspirar a tener un papel importante en la producción de nuevos conocimientos no pueden prescindir de esos emprendimientos en investigación y desarrollo. Ellos son esenciales, incluso para orientar una política de importación de tecnologías que no sea una simple imposición de procesos productivos, productos y hábitos sociales articulados con ellos.

---

“Las prioridades serían la educación básica, la construcción de escuelas, la formación de profesores primarios y secundarios, la creación de infraestructura alimentaria y de salud para la enorme población infantil y joven, que servirían para reconstruir la región sobre nuevas bases”.

---

- b) El control de la importación y la incorporación nacional de tecnología son esenciales para el establecimiento de una política de empleos. Ya vimos cómo los principales generadores de empleo en la actual toma de conocimiento del desarrollo de las fuerzas productivas son los sectores de servicios ligados a la informatización de la sociedad contemporánea. Quedarse al margen de esa evolución, sin desarrollar ninguna perspectiva propia en esas áreas y sin capacitarse para ello, es el camino más directo para la dependencia, la subordinación, la marginalización, la exclusión y, sobre todo, la sobreexplotación para pagar al exterior los enormes costos de esta dependencia.
- c) De esta base debe partir una política de integración continental que asuma una perspectiva de desarrollo global de la región. Que asuma sistemáticamente el punto de vista de su desarrollo máximo e integral. Esta sería la obra de una élite intelectual y política que fuera el resultado de una sociedad independiente, moderna, igualitaria y justa. Una élite política capaz de retomar los grandes ideales de los fundadores de la Patria Grande Latinoamericana, en un contexto realista, técnicamente fundamentado y políticamente bien asentado.

Dentro de este concepto, el desarrollo de las industrias de punta de Argentina, Brasil, México y, en gran parte Chile, Uruguay y Venezuela serían el fundamento de un desarrollo regional integrado. Este proyecto estará basado en un comercio regional con técnicas de intercambio propias, con sistemas de intercambio y compensaciones viabilizadas por una moneda de referencia común. Un gran proyecto de desarrollo industrial y agrícola de las regiones más deprimidas podría activar las industrias de desarrollo de los países medios, hoy ociosas. El reactivamiento de esas industrias deberá impulsar la investigación y el desarrollo y viabilizar la instalación y la modernización de las industrias de punta de Argentina, Brasil, México, y tal vez abrir oportunidades similares a los demás países.

La economía política latinoamericana tiene que encontrar la conexión entre lo moderno y lo tradicional, entre la revolución y el conservadurismo, entre la reforma y la tradición. Ella nos explicará cómo la creación de un mercado

de cada nación será la base de un amplio mercado regional. Nos mostrará también cómo un amplio mercado regional de bienes de consumo tradicionales será la base de una industria de maquinarias y mecánica moderna. Nos mostrará inmediatamente cómo esta industria mecánica es la base de la incorporación de la electrónica a la producción, y de la robotización como su forma más sofisticada. Nos permitirá, también, comprender la relación entre esa evolución, en el sentido del papel organizador que cumplen los sistemas de información en la vida contemporánea, con la matemática, la física y la teoría de los sistemas. Así también ocurre en la relación entre las industrias de consumo, la química, la petroquímica (sobre todo la fina) y las nuevas fases de la ingeniería genética y la biotecnología.

Es preciso concebir una visión global de la evolución de la tecnología y de la ciencia contemporánea y su relación con el desarrollo de las poblaciones en su conjunto, con la distribución de la renta y con la formación de los llamados recursos humanos como fundamento del desarrollo económico. Dentro de esa perspectiva más amplia (económica, sociológica, política y cultural), la integración latinoamericana ocupará un papel fundamental para el avance de cada país y región, del mismo modo que el avance de cada localidad, región y país deberá ser la precondition de una verdadera integración continental.

Es necesario, con todo, que la región tenga más en claro cuáles son sus ventajas relativas dentro de la economía mundial. En una fase en que el desarrollo de las fuerzas productivas está caracterizado por la expansión de los conocimientos biogenéticos, por la comprensión de los límites de las fuentes de energía no renovables y por la creación de nuevas materias y nuevos tratamientos de antiguos materiales de carácter biológico, es extremadamente importante valorizar las dos grandes riquezas que poseen los países situados en los trópicos o en las regiones subtropicales.

---

“La economía política latinoamericana tiene que encontrar la conexión entre lo moderno y lo tradicional, entre lo revolucionario y el conservadurismo, entre la reforma y la tradición”.

---

La posesión de energía solar y de las inmensas reservas de biomasa, así como la acumulación gigantesca de biodiversidad del planeta convierte a los países tropicales, principalmente el Brasil, en una base estratégica para las nuevas tecnologías que se desarrollan a fines del siglo XX, anunciando un nuevo patrón tecnológico que alterará sustancialmente la estructura geopolítica mundial. Es claro que la posesión de esas riquezas no les asegura a estos países ningún papel brillante en la economía mundial si no se dispone de los elementos humanos capaces de emprender y desarrollar esas potencialidades. Pero una vez más insistimos sobre el papel decisivo de las relaciones sociales

de la producción, de la educación, de la preparación bajo la dirección de un proyecto económico y social libertario y progresista.

---

**“Es preciso concebir una visión global de la evolución de la tecnología y de la ciencia contemporánea y su relación con el desarrollo de las poblaciones en su conjunto, con la distribución de la renta y con la formación de los llamados recursos humanos como fundamento del desarrollo económico”.**

---

A pesar de no garantizarles a los países latinoamericanos una inmediata posición destacada en la economía mundial, principalmente por la dependencia científica y tecnológica instalada, las riquezas antes mencionadas constituyen ventajas considerables para América Latina, en especial cuando se establece el nuevo patrón tecno(ecológico) para el desarrollo, y éste viene modificando sustancial y rápidamente la estructura geopolítica mundial. Cabe a los países latinoamericanos y caribeños potencializar el uso de sus fuentes de riqueza, o sea, su capital-naturaleza, impulsando prioritariamente a la educación, la investigación y principalmente a la formación de recursos humanos.

Las características y ventajas latinoamericanas fueron anteriormente analizadas con el intento de evaluar con qué velocidad y con qué capacidad puede la región insertarse en la reestructuración de la economía del mundo. Más allá de la concentración de la biodiversidad existente en el planeta, de la posesión de la energía solar y de la existencia de inmensas reservas de biomasa, América Latina es urbana, otra ventaja para la expansión del nuevo patrón científico y tecnológico en vigencia.

Si durante un largo período la urbanización creciente, acelerada e "incontrolable" fue considerada perjudicial y causante de numerosos problemas, en especial para su gestión, hoy, una de las posibilidades de integración de los países periféricos en el nuevo patrón de desarrollo está fundamentada en las ciudades.

En las ciudades, principalmente en las metrópolis, se encuentran los mayores desafíos para los países pobres; con todo, de ellas también surgen las condiciones para la superación del actual estado de subdesarrollo. El salto cualitativo está en la creación de nuevas estructuras de relación espacio-tiempo. La velocidad se tomó un elemento clave, capaz de alterar no sólo el complejo técnico productivo, sino también las relaciones sociales y las relaciones de poder. Una nueva dialéctica se establece entre el espacio de flujos -decisiones tomadas según una lógica global, trasladadas instantáneamente-, y el espacio de los lugares, el espacio vivido de la experiencia histórica. La inmediatez de la información está asegurada por la multiplicación y jerarquización de redes técnicas. La posibilidad de difusión

territorial de las redes de circulación y comunicación generada con la innovación tecnológica, aumenta la velocidad y la cantidad de flujos de información.

En el mundo desarrollado quien impone hoy su lógica son las redes, más que los núcleos urbanos. Las ciudades pierden sus antiguas funciones y ganan otras. Los núcleos urbanos actualmente compiten intensamente entre sí. Las grandes ciudades, principalmente, dejan de ser el lugar privilegiado para el establecimiento industrial, en tanto los contactos entre las redes se realizan a través de las ciudades. El estímulo está en la atracción de las áreas próximas a las ciudades, sobre todo para aquellas industrias que producen tecnología más avanzada, ya que las nuevas técnicas tienen la función de optimizar otras técnicas y actividades presentes en los territorios nacionales y regionales.

En las ciudades se encuentran los ambientes técnicos y estratégicos capaces de generar innovaciones y atraer inversiones a partir de la iniciativa política y de la habilidad en la gestión, puesto que en ellas residen las condiciones para la unión de fuerzas. En las ciudades también se produce la interrelación directa entre lo local, lo nacional, lo regional y lo internacional, capaz de acelerar el pasaje hacia el nuevo estilo de desarrollo basado en el conocimiento científico, en la información y en la sustentabilidad. De ahí la importancia de una inversión prioritaria en educación y en la formulación y definición urgente de un proyecto económico y social, libertario y progresista, para América Latina.

---

**“En las ciudades se encuentran los ambientes técnicos y estratégicos capaces de generar innovaciones y atraer inversiones a partir de la iniciativa política y de la habilidad en la gestión, puesto que en ellas residen las condiciones para la unión de fuerzas. En las ciudades también se produce la interrelación directa entre lo local, lo nacional, lo regional y lo internacional, capaz de acelerar el pasaje hacia el nuevo estilo de desarrollo basado en el conocimiento científico, en la información y en la sustentabilidad”.**

---

De las quince mayores aglomeraciones urbanas mundiales, apenas cuatro se encuentran en países céntricos, las demás se encuentran en países periféricos. Las estimaciones indican que las ciudades que más crecerán en las próximas décadas se sitúan en naciones históricamente pobres. América Latina posee cuatro de las mayores metrópolis del mundo -Ciudad de México, San Pablo, Río de Janeiro y Buenos Aires-, además de otras numerosas aglo-

meraciones urbanas de gran importancia nacional y regional.

Cabe señalar que la población latinoamericana además es joven, otra ventaja para el desarrollo. Es necesario canalizar esfuerzos e inversiones en la educación de la población joven, volviéndola apta para enfrentar los desafíos que se presentan para América Latina.

El papel de las ciudades en ese proceso, insistimos, es fundamental, pues la ciudad forma la ciudadanía -ciudadano, en una de sus acepciones, es el morador de la ciudad- significando esto educación, acceso al trabajo, fortalecimiento de la democracia, al mismo tiempo en que las acciones concentradas en las ciudades fuerzan la redefinición de las acciones de los Estados latinoamericanos y, como consecuencia directa, remiten a una nueva repartición del poder.

---

“...surgen y se refuerzan, cada día, las acciones no "estatales" de innumerables organizaciones de la sociedad civil en contraposición a la ausencia, o presencia mínima del Estado en la atención de los principales problemas que enfrenta cotidianamente la población”.

---

El mundo entero está más pobre. El empobrecimiento no se constata solamente en países periféricos o semiperiféricos. Hoy, incluso las naciones céntricas se encuentran con problemas de desempleo, vivienda, salud, saneamiento, polución, entre otros tantos. Claro que en los países históricamente pobres-periféricos esos mismos problemas poseen fuertes contornos y la diferencia en las estructuras económica, social, política y espacial es absoluta. Conviven casi siempre en visible desarmonía y tensión, situaciones de extrema pobreza y situaciones de extrema riqueza en las distintas ciudades. Basta observar cualquier ciudad latinoamericana para verificar cuánto de contraste e injusticia hay en ellas. Un buen ejemplo está en el hábitat urbano.

El concepto de hábitat urbano se centra en la vivienda, pero abarca todas las infraestructuras y servicios que hacen a la relación entre el habitante individualizado -abrigo de la familia- y el vivir en comunidad, las interrelaciones urbanas -saneamiento básico, salud, educación, transporte y tiempo libre-. Las metrópolis, las ciudades de tamaño medio y las pequeñas áreas urbanas presentan una marcada oposición en la oferta y calidad del hábitat, principalmente por la gran cantidad de población pobre con poco o sin acceso a bienes y servicios. Las ciudades latinoamericanas reflejan, de forma expresiva, el divorcio entre la sociedad y el Estado.

En las últimas dos décadas ocurrieron grandes transformaciones en América Latina. De manera sintética y

objetiva se puede afirmar que el agravamiento de los problemas sociales y urbanos, en gran parte, deviene de los escasos emprendimientos estatales, además del estancamiento del crecimiento económico de la región. Después de un período de rápida expansión económica, asistimos hoy a los resultados de ese estancamiento: una crisis sin precedentes. Crisis que se expresa en el aumento más acentuado de la pobreza y en la contracción de los gastos públicos, en especial, de las inversiones en áreas prioritarias como la salud, educación, saneamiento, vivienda, para mencionar apenas algunas de ellas. No obstante, en momentos de crisis, crecen también las posibilidades para su propia superación.

Así, renacen o se refuerzan las asociaciones populares, los sindicatos, adormecidos luego de largos períodos en que las naciones latinoamericanas estuvieron sometidas a regímenes autoritarios. Con los movimientos populares en acción, principalmente en las ciudades, el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado, el agravamiento visible de las condiciones de vida de la población, se impone la democracia. Con ella la esfera local de poder nuevamente gana importancia y la participación popular en los procesos decisivos se transforma en permanente bandera de lucha.

En este contexto surgen y se refuerzan, cada día, las acciones no "estatales" de innumerables organizaciones de la sociedad civil en contraposición a la ausencia, o presencia mínima del Estado en la atención de los principales problemas que enfrenta cotidianamente la población. Estas acciones nacen y se desarrollan a partir de diferentes grupos -iglesias, universidades, asociaciones interdisciplinarias y autónomas de profesionales o los mismos movimientos populares- en la búsqueda de una mejor condición de vida de grandes estratos de población pobre, a través de acciones directas en varios campos: educación, vivienda popular, infancia, mujer, alimentación, etc. Se establecen las Organizaciones No Gubernamentales, ONGs, y crecen en importancia las acciones desarrolladas por ellas. Al mismo tiempo asistimos al aumento cuantitativo y cualitativo de los trabajos llevados a cabo por las ONGs en toda la región con el intento de minimizar el cuadro de pobreza extrema y al mismo tiempo promover, con nuevas bases, el desarrollo, partiendo de pequeñas acciones que se pueden tomar de ejemplo.

Paralelamente, se observa la creciente descentralización política, administrativa y financiera en los países latinoamericanos, resultante de los procesos de democratización. Comienzan a reforzarse los gobiernos locales -esferas del poder público más próximas al ciudadano, sitas en las áreas urbanas-. Los gobiernos locales vienen adquiriendo gradualmente mayor autonomía en la gestión y provisión de servicios públicos básicos, al mismo tiempo en que se comienzan a planificar y formular políticas públicas específicas para la atención de los problemas sociales más agudos, estableciendo prioridades y programas de acción, ejecutando proyectos cada vez más próximos de los derechos, necesidades y deseos de la población. La descentralización política deviene especialmente de la fuerte presión ejercida, de abajo hacia arriba, por los sectores populares,



de modo de ver atendidas sus demandas más emergentes, al mismo tiempo en que la población participa, con más intensidad, desde la formulación hasta la implementación de las acciones de los poderes públicos.

Parece crecer la conciencia de una necesidad de promoción del desarrollo local sin pérdida de tiempo. Se potencializan los recursos materiales, financieros y humanos, locales y nacionales existentes. A pesar de constituirse en iniciativas hasta ahora tímidas para la escala de problemas a resolver considerando las dimensiones de la región, ya es un buen y ejemplar comienzo.

La propuesta presentada en este texto -necesidad de formulación de una política de integración que asuma una perspectiva de desarrollo global de la región-, para ser viable, precisa ser asumida integralmente por los gobiernos nacionales; con todo, las acciones ejecutadas en la esfera

local, en las ciudades, son básicas, si se desea transformar cualitativamente el desempeño de la región en un futuro próximo. Unir esfuerzos y fuerzas políticas, sociales y económicas en el presente inmediato parece ser un paso decisivo. Gobiernos locales y nacionales, ONGs, iglesias, movimientos populares, universidades y empresariado, han acumulado a lo largo del tiempo ricas experiencias en varias escalas que pueden ayudar en la evaluación crítica de las posibilidades y potencialidades de desarrollo de las propias ciudades, naciones y de la región. Esta es la hora de que se inicie la interrelación entre todos los agentes responsables del desarrollo en distintas escalas y entre naciones, de modo de alcanzar la formulación de una política de integración económica y social para América Latina, con bases realistas, respetando y preservando las diferencias particulares locales y nacionales.

# Del sector informal a la economía popular: Un Paso Estratégico para el Planteamiento de Alternativas de Desarrollo Social\*

José Luis Coraggio\*\*

## 1. Introducción

En el II Encuentro de los Movimientos y Partidos Políticos del Foro de San Pablo<sup>(1)</sup> se enuncian algunas cuestiones que proveen un marco de referencia obligado a esta ponencia: se establece como una cuestión relevante para la transición democrática la "relación de la democracia con la economía y la sociedad"; se mencionan las "estrategias democráticas y populares en lo económico..."; se habla de "la necesidad de ofrecer a la sociedad alternativas concretas en la perspectiva de las clases trabajadoras, las fuerzas democráticas y los intereses nacionales, superando la simple crítica del sistema capitalista". Sin embargo, no se hacen planteos concretos. Se afirma que "la solución de fondo a las dificultades y problemas se encuentra hoy en la transformación profunda de nuestras sociedades...". El sentido de esas transformaciones

El autor presenta en este artículo elementos teóricos y políticos destinados a abrir un debate sobre la matriz económica de la Economía Popular y las posibilidades de su constitución a través de la acción política y la gestión económica.

estaría dado, en lo nacional, por la consecución de "sociedades justas, democráticas y organizadas", o por "un nuevo orden económico y político basado en la justicia, la equidad y la reciprocidad", y en lo internacional por "la integración política y económica de América Latina y del Caribe" y la lucha por "un nuevo orden internacional". Asimismo se especifica "la necesidad

de articular las dimensiones económica, cultural y social de la democracia con su dimensión política. Los valores de la igualdad y de justicia social son así inseparables de la libertad".

Versión revisada de la ponencia presentada al Seminario-Taller "Integración y desarrollo alternativo en América Latina", organizado por el Encuentro de Partidos y Movimientos Políticos del Foro de Sao Paulo, Lima, 26-29 de febrero de 1992. Los puntos de vista expresados en este trabajo no comprometen el criterio institucional de FLACSO. Este trabajo está basado en resultados parciales de la investigación "Políticas Sociales, Política Económica y Economía Popular Urbana", realizada en el Instituto Fronesis con el apoyo de la Fundación Grupo Esquel-Ecuador. Dada la limitación de extensión solicitada, se han excluido citas bibliográficas. Pueden encontrarse referencias adicionales en: José Luis Coraggio, Ciudades sin rumbo, CIUDAD-SIAP, Quito, 1991.

\*\* Director Ejecutivo del Instituto Fronesis, profesor-investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador).

(1) Realizado en México, del 12 al 15 de junio de 1991, con la participación de 68 organizaciones y partidos políticos provenientes de 22 países.

En la resolución del III Encuentro, realizado en San Pablo, por su parte, parece predominar la visión de que el cambio social sólo puede ser mediado por la obtención del poder político: "...mediante el establecimiento de auténticos gobiernos populares, democráticos y patrióticos en cada uno de nuestros países. En la búsqueda de este propósito, es nuestro deber y nuestro derecho ampliar al máximo todos los espacios democráticos que hemos conquistado con nuestras luchas, en las elecciones, en los parlamentos, en los gobiernos locales y otras instancias del poder político. Asimismo, crear nuevos espacios de democracia y participación popular".

---

**"Más que afirmar apriorísticamente la vía del cambio desde el estado o la del cambio desde la sociedad, es preferible pensar en la necesidad de avanzar en el espacio de la interfase entre ambas esferas, aunque apostando a la posibilidad de una regeneración de lo estatal renovado, a partir de procesos necesarios desarrollados en el seno de la sociedad".**

---

En cuanto al sujeto de estas transformaciones, mientras que el II Encuentro sólo menciona una amplia matriz social de la que podría surgir -definida por abarcar a los "excluidos del modelo neoliberal, es decir, los trabajadores de la ciudad y del campo, la pequeña y mediana burguesía, los empresarios nacionalistas, amplios sectores de mujeres y jóvenes, las nacionalidades y etnias oprimidas, al igual que los sectores más desprotegidos de la sociedad"-, el III Encuentro afirma que ya "los movimientos populares del continente, muchos de ellos surgidos y

forjados en la resistencia a las dictaduras, hoy se amplían y desarrollan en el enfrentamiento contra la crisis y los responsables de ella, contra la ofensiva neoliberal, alcanzando niveles nacionales de organización y reforzando los intentos de articulación inclusive a nivel internacional en el combate por el derecho de ciudadanía plena de las grandes mayorías. Impulsados por la solidaridad y ampliando constantemente su participación en la vida social y política van comprendiendo, cada vez mejor, que la lucha por alcanzar sus reivindicaciones inmediatas debe elevarse al nivel de conquistar gobiernos que representen sus legítimos intereses..."

En consecuencia, es necesario explicitar que en las propuestas que haré a continuación respecto a la elaboración de lineamientos estratégicos referidos a la economía popular, parto de algunos presupuestos parcialmente divergentes:

- a) En la actualidad los movimientos populares están en general en un proceso de regresión, pérdida de sentido y desmovilización (sindicalismo, movimientos reivindicativos en general, movimientos de pobladores, movimientos por los derechos humanos, etc.).
- b) Se imponen en las mayorías tendencias al pragmatismo, al inmediatismo, al localismo, al sectorialismo, como consecuencia de una apurada interpretación de la historia reciente como un fracaso definitivo de formas de organización y lucha tradicionales orientadas hacia la contestación o la obtención del poder político, y de la imperiosa necesidad de resolver la sobrevivencia inmediata de las mayorías.
- c) El acceso a posiciones de gobierno local o incluso nacional es de gran relevancia, pero de carácter contradictorio dada la actual correlación de fuerzas a nivel mundial, en tanto un gobierno local o nacional latinoamericano debe proseguir -con matices diferenciales ciertamente importantes: no corrup-

ción, transparencia, mantenimiento parcial de políticas sociales- el proceso de desestatización, desregulación y ajuste de la economía, o bien renunciar al acceso a recursos vitales para demostrar su capacidad de resolver necesidades sociales de las mayorías. Esto aparece impuesto por organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, pero de hecho se impone a través de las inevitables articulaciones con el mercado mundial capitalista<sup>(2)</sup>.

- d) Un ingrediente fundamental del ejercicio de la práctica política en estas circunstancias debe ser -sin excluir otros- una correcta vinculación entre prácticas económicas y construcción de un poder alternativo, lo que no se puede reducir a lograr una mejor representación de los intereses populares en la estructura del Estado. Esto implica partir del pragmatismo de las masas, actualmente orientado hacia la resolución inmediata de necesidades impostergables, para desarrollar, desde abajo, nuevas formas de poder que, eventualmente, desemboquen en un nuevo espíritu y posiblemente en nuevas formas estatales.
- e) Más que afirmar la necesidad de profundas transformaciones sociales y políticas, es fundamental reconocer que, como resultado de la hegemonía neoliberal, se están dando profundas transformaciones sociales (gelatinosidad social, desestructuración de clases, articulación popular alrededor de determinaciones culturales, de género, ideológicas, no reducibles a determinaciones de clase, etc.) y políticas (desdibujamiento de la escena política nacional -por un lado en direc-

---

(2) Un ejemplo en que esto es evidente fue el caso del último período de política económica del gobierno sandinista en Nicaragua, donde no puede dudarse de la voluntad de la dirección revolucionaria de evitar un ajuste socialmente regresivo.

**ción a lo local**, por otro en dirección **a lo mundial**- como espacio de construcción de un poder alternativo), cuyas tendencias marcan una realidad no resistente al cambio sino en vertiginoso cambio.

- f) Más que afirmar apriorísticamente la vía del cambio desde el estado o la del cambio desde la sociedad, es preferible pensar en la necesidad de avanzar en el espacio de la interfase entre ambas esferas, aunque apostando a la posibilidad de una regeneración de lo estatal renovado, a partir de procesos necesarios desarrollados en el seno de la sociedad.

## 2. ¿Cómo plantear las alternativas económicas en relación con la política?

Cualquier propuesta de alternativa para nuestras economías debe considerar dos aspectos, que deben ser previa o conjuntamente establecidos:

- el estilo de dominación mundial al que se enfrentará cada sociedad concreta, y
- el estilo de acción política que propugnan quienes plantean tal alternativa económica en cada sociedad concreta.

Si cada uno de estos aspectos es tomado como punto de partida absoluto del proceso de búsqueda de alternativas, resultan dos énfasis unilaterales.

Partir del estilo de dominación mundial y, por tanto, de las tendencias de reorganización del sistema de fuerzas económicas y políticas a nivel mundial<sup>(3)</sup>, supone como segundo paso considerar las posibilidades de autocentramiento relativo del proceso de acumulación nacional vis a vis las tendencias a la creciente apertura económica y cultural de nuestras sociedades. Esta búsqueda supone asimismo, en lo político, determinar las reformas al sistema político y al Estado necesarias para conjugar un cierto grado de autocentramiento con un sistema democrático re-

presentativo, capaces de sentar nuevas bases para la autodeterminación nacional.

Este tipo de búsqueda pasa por el diseño de modelos macrosociales, informados teórica y empíricamente, tal como podrían hacerlo los expertos economistas o científicos políticos, y enfrenta la tentación de mistificar el conocimiento científico. Asimismo, presupone que el partido político es la forma organizativa central para producir y promover tales alternativas. Esto impregna la búsqueda del objetivo de

---

"...para sobrevivir políticamente en lo inmediato, es decir, para aparecer como una opción de gobierno y, por tanto, de gestión macroeconómica de interlocución con organismos internacionales, parece imperativo avanzar prioritariamente en la cuestión de la estrategia de acumulación alternativa y de autosostenimiento de equilibrios macroeconómicos, un típico problema de largo plazo".

---

llegar a posiciones de gobierno, de atenerse a calendarios electorales, y de orientar los diálogos y negociaciones hacia los interlocutores externos. En la medida que se plantea la necesidad de establecer una comunicación entre las cúpulas políticas y las bases sociales, la mejor opción posible es la de un modelo de comunicación vertical-pedagógico, en base al cual se expliquen de manera comprensible las propuestas y sus posibles consecuencias, así como qué se espera de cada sector socioeconómico para hacer efectiva esa alternativa.

Por el otro lado, partir del estilo de acción política como cuestión cen-

tral, abre la posibilidad, como se podría leer entre líneas en la declaración del II Encuentro del Foro de San Pablo, de plantear una estrategia para la construcción de un poder popular desde las bases de la sociedad, lo que en términos económicos implica centrarse no tanto en el modelo de acumulación de capital como en la economía popular, orientada hacia la reproducción no del capital sino de la vida.

Este tipo de búsqueda supone partir no de un modelo macrosocial sino de la multiplicidad de prácticas económicas generalizadas por las masas en estos años, su cultura y sus múltiples formas organizativas (economía doméstica, movimientos sociales, ONGs, organizaciones corporativas, redes de solidaridad, también partidos políticos, etc.). Implica también valorar el conocimiento que los múltiples agentes de la organización económica y cultural popular tienen sobre los procesos inmediatos de reproducción y sobre la economía tal como se aprecia desde esa perspectiva, y enfrenta la tentación de mistificar la sabiduría popular. Este tipo de aproximación se movería con largos plazos -como supone el cambio cultural-, o directamente sin consideración de plazos.

Esta esquemática presentación permite visualizar una aparente paradoja. Por un lado, para sobrevivir políticamente en lo inmediato, es decir, para aparecer como una opción de gobierno y, por tanto, de gestión macroeconómica de interlocución con organismos internacionales, parece imperativo avanzar prioritariamente en la cuestión de la estrategia de acumulación alternativa y de autosostenimiento de equilibrios macroeconómicos, un típico problema de largo plazo. Esto implica ubicarse, con otro proyecto, en el Estado existente, en la posición entre Estado y sociedad que viene reestructurándose según el proyecto neoliberal. Por otro lado, para transformar profundamente (en el largo plazo) la sociedad y el Estado, es necesario sumergirse en el mundo de la economía popular, en las estrategias inmediatas de reproducción, para contri-

(3) Este parece ser el esquema metodológico con el que se organizó esta reunión.



buir a darles un sentido alternativo, inseparable de la constitución de nuevos sujetos sociopolíticos, que finalmente dé otras bases a la democracia, a la economía en su conjunto y al Estado mismo.

Decimos que ésta es una paradoja aparente, pues en realidad la eficacia requiere atender a ambos aspectos, lo que instala una fuerte tensión en el campo de la política y pone en cuestionamiento las fórmulas unilaterales. En esta ponencia nos concentraremos en desarrollar un poco más la segunda perspectiva, la que da una posición más central en la acción política a la articulación con la lucha cotidiana de los sectores populares por su reproducción.

### 3. Del sector informal a la economía popular

Usualmente, al hacer referencia a los agentes económicos clasificados como "populares", se apela al método de "mosaico", yuxtaponiendo diversos criterios: nivel de ingresos (pobres), tamaño (pequeños establecimientos), tecnología (mano de obra intensiva), productividad del trabajo (baja productividad); tipo de actividad (comercio, artesanías, servicio doméstico, etc.), capacidad de acumulación (inexistente o irrelevante), tipo de relaciones de producción (relaciones de parentesco, maestro-aprendiz, etc., pero en ningún caso relaciones capitalistas), tipo de valores predominantes (solidaridad), relación con el sistema legal (economía subterránea, informalidad), etc. El resultado termina siendo casi siempre una lista ad-hoc, que no responde a ninguna "lógica" específica.

Por otro lado, en diversos trabajos se diferencia entre este conjunto y la clase trabajadora<sup>(4)</sup>, los asalariados del capital (el proletariado). Avalaría esta distinción el criterio teórico por el cual el proletariado, siendo un "momento" del capital, no puede ser considerado como un agente económico independiente, sino que es un elemento interno al capital en proceso, al punto que sus luchas sindicales a la larga no hacen sino contribuir al desarrollo de las fuerzas productivas del capital (sustitución de la fuerza de trabajo por

maquinarias, informatización, robotización, etc.). Sólo la conciencia de clase y el sentido político de sus luchas, superador del economicismo, permitirían a la clase autonomizarse.

En cuanto al primer conjunto, su conciencia "pequeño-burguesa", asociada a las formas indirectas de subordinación al capital, fue generalmente vista como un obstáculo para considerarlo como posible sujeto histórico. Esta concepción habría sido cuestionada por las corrientes que idealizan el saber y la cultura popular. Dentro de ese conjunto se ha venido destacando, como realidad evidente y como tematización, lo que podríamos llamar el

---

"... para transformar profundamente (en el largo plazo) la sociedad y el Estado, es necesario sumergirse en el mundo de la economía popular, en las estrategias inmediatistas de reproducción, para contribuir a darles un sentido alternativo, inseparable de la constitución de nuevos sujetos sociopolíticos, que finalmente dé otras bases a la democracia, a la economía en su conjunto y al Estado mismo".

---

"sector informal ampliado", que yuxtapondría varias de las categorías enumeradas más arriba, haciendo predominar ora su carácter no capitalista, ora su carácter ilegal, ora los parámetros de su función de producción. Esta forma de actividad económica ha terminado por ser (re) conocida por las más diversas corrientes político-ideológicas, por las organizaciones locales e internacionales más diversas y, por supuesto, por el Estado.

Pero más allá de reconocer su

existencia (heterogeneidad estructural), su extensión y su asociación con los pobres o los sectores populares, la economía informal ha dado lugar a tres corrientes de pensamiento respecto al qué hacer con ella:

- a. La **NEOLIBERAL**, cuyo principal ideólogo fue en cierto momento Hernando de Soto, que veía en esta economía el semillero de la revolución liberal por la que nuestros países nunca habrían pasado, y que proponía la desregulación total por parte del Estado y sus agentes paraestatales. Tal desregulación implica el desmantelamiento del sistema legal que pretendiera controlar la libre iniciativa privada, con lo que estos agentes saldrían de la informalidad. Su congruencia con los programas de "ajuste neoliberal", impuestos autoritariamente desde el FMI, el BM y el Estado, es evidente.
- b. La **EMPRESARIAL-MODERNIZANTE**, presente en los más diversos programas de gobierno, organismos internacionales, ONGs dedicadas a este sector, que asume una concepción evolucionista de la empresa, evolución que desembocaría necesariamente en la empresa moderna (capitalista, no necesariamente grande), y que mide desde los parámetros de ese tipo-ideal (capitalización, propietarización legal, acceso al crédito, productividad del trabajo, organización, etc.) la situación y cambios deseados a partir de la microempresa o incluso de sus precarios gérmenes preempresariales. Incrementar su eficiencia (medida según estándares de lo moderno) es el leit motiv de los programas destinados a inyectar recursos para producir esa modernización, la que no resultaría del libre juego del mercado existente en nuestros países, sino de apropiados programas de desarrollo y mo-

(4) La misma Declaración de México habla de "...los trabajadores y los sectores populares...".

demización concebidos e implementados desde "arriba", desde el Estado, los Organismos Internacionales y con la mediación de las ONGs- de las actividades informales. Esta corriente admite dos variantes:

- i) la **individualista**, que ve a la microempresa como germen del autodesarrollo, y
  - ii) la **asociacionista**, que ve como condición del desarrollo la aglomeración de fuerzas productivas bajo la forma de cooperativas o similares.
- c. La **SOLIDARISTA**, asociada principalmente a corrientes cristianas, que parte de la economía de los pobres y sus estrategias familiares y comunitarias de sobrevivencia, como suelo social y cultural para extender -desde "abajo", desde lo local, desde las comunidades primarias, y horizontalmente- valores, considerados superiores, de reciprocidad y solidaridad, expresados en algunas instituciones como las fiestas, la ayuda mutua, la minga, la asamblea popular, etc. Esta corriente no oculta su rechazo al Estado, al poder político y al correspondiente sistema de partidos políticos.

Hay una cuarta propuesta, que se distingue de las anteriores, aunque puede tomar elementos de ellas, que denominaremos:

- d. La **CONSTRUCCION DE UNA ECONOMIA POPULAR**, a partir de esa matriz de actividades económicas cuyos agentes son **TRABAJADORES** del campo y la ciudad, dependientes o independientes, precarios o modernos, propietarios o no propietarios, manuales o intelectuales. Esta propuesta implica no idealizar ni valores ni prácticas populares actuales, ni poner como punto de referencia la modernidad capitalista. No supone la desconexión del mercado capitalista ni se ve como fase para integrarse a él en plenitud. Es una propuesta abierta, en tanto no prefigura de manera definitiva qué actividades, qué relaciones, qué valores constituirán esa

economía popular. Tampoco acepta la opción excluyente entre sociedad y Estado, sino que propone trabajar en la interfase, desde la sociedad y desde (o por relación a) posiciones estatales, confiando en que el actual proceso de dismantelamiento de las estructuras estatales dará paso necesariamente a la generación de nuevas formas estatales.

#### **4. La posible construcción de una economía popular**

##### **4.1. El punto de partida**

Definimos como matriz socioeconómica básica de la economía popular el conjunto de actividades económicas (en el sentido de producir bienes y servicios o de requerir recursos escasos) realizadas por agentes individuales o colectivos que dependen para su reproducción de la continuada realización de su fondo de trabajo propio. Cualquier interrupción prolongada de esa posibilidad pone a estos agentes en situación de catástrofe vital -debiendo apelar a recursos como la liquidación de bienes de consumo indispensables, la beneficencia pública o privada, o la apropiación ilegal de recursos-, con una violenta degradación de sus condiciones de vida

Esta definición excluye en principio a las clases propietarias de recursos en cantidad y calidad tales que les permiten vivir (con niveles de consumo de lujo), sea de la explotación del trabajo ajeno, sea de rentas. Desde ese punto de vista, si se quiere, este agrupamiento se caracterizaría colateralmente por un rango de ingresos anuales adecuado a cada sociedad y época. Incluye, en cambio, un espectro bastante amplio de situaciones sociales: desde el mendigo hasta el profesional medio independiente, desde el artesano hasta el pequeño empresario que contrata fuerza de trabajo complementaria, desde el prestador independiente de servicios hasta el obrero calificado, desde el trabajador manual hasta el profesor universitario o el investigador de una ONG.

Esta amplitud suele despertar

---

"Definimos como matriz socioeconómica básica de la economía popular el conjunto de actividades económicas (en el sentido de producir bienes y servicios o de requerir recursos escasos) realizadas por agentes individuales o colectivos que dependen para su reproducción de la continuada realización de su fondo de trabajo propio".

---

aprensiones entre quienes están acostumbrados a pensar en clases sociales internamente homogéneas. Sin embargo, ni aquellas clases sociales eran tan homogéneas -por algo hubo que apelar a conceptos como el de "aristocracia obrera", o al de "pequeña burguesía", o hacer lugar para contradicciones "secundarias", como las de género o las étnicas-, ni la realidad social actual y sus tendencias permiten analizarla a partir de unas pocas categorías sociales bien estructuradas, dado su carácter magmático y gelatinoso y la bien establecida duda sobre aquellas predicciones acerca de la polarización social capitalista en dos clases antagónicas.

Sobre esto último, creo más útil trabajar con la hipótesis de que estamos viviendo un período de revolución de las estructuras sociales, caracterizable por las tendencias a la dualización socio-económica, resultantes del predominio de las tendencias a la exclusión por sobre las tendencias a la integración económica por parte del capital. Esta exclusión se daría tanto de los mercados -de trabajo, de medios de producción, de bienes de consumo que se toman inaccesibles- como de los mecanismos de compensación social que caracterizaron al "Estado de Bienestar", y por un período significativo (en una reciente reunión de organismos del sistema de las NN.UU. se maneja-

ba la hipótesis de que esto ¡duraría hasta el 2020!) no se manifestarían tendencias opuestas, sobre todo en los países que hoy constituyen la periferia capitalista.

El interés económico del capital por la reproducción de la fuerza de trabajo, que en el largo plazo tendía a ser asimilada con la población -usando conceptos como el de "ejército industrial de reserva"-, habría dado paso a un interés principalmente político por evitar catástrofes sociales muy evidentes, basado en las necesidades de legitimación del sistema capitalista. Este interés sería atendido, crecientemente, no por nuevas políticas económicas que reintegren las capacidades de trabajo en el ciclo del capital, sino con políticas específicas de legitimación, a través de la anunciada "guerra cultural".

Esto no es una predicción científica, sino una hipótesis de tendencia que provee un marco para hacer otras predicciones que oriente -en el sentido gramsciano, de detectar posibilidades superiores en la realidad y establecer vías de acción para hacerlas efectivas- el pensamiento y, eventualmente, la acción política estratégica desde el

---

"...estamos viviendo un período de revolución de las estructuras sociales, caracterizable por las tendencias a la dualización socioeconómica, resultantes del predominio de las tendencias a la exclusión por sobre las tendencias a la integración económica por parte del capital".

---

campo popular. El sentido de esas tendencias y de las propuestas que se hagan en ese marco será materia de discusión mientras no se perfila un paradigma alternativo, a la vez viable en el largo plazo y pertinente para orientar la resolución de los problemas cotidianos actuales de los sectores populares.

En todo caso, mientras el paradigma siga siendo el de la integración social bajo el capitalismo, seguirán manteniéndose interpretaciones funcionalistas, donde las estrategias de sobrevivencia popular podrán ser vistas como funcionales, en tanto retrasan la crisis definitiva del sistema, apuntalando su legitimidad, o como tendencias pequeño burguesas, en tanto su motivación es economicista.

### La matriz socioeconómica básica de la economía popular

¿Cuáles son los componentes empíricamente identificables de esa matriz básica? Incluye, como elemento central, las actuales economías domésticas -unipersonales, familiares, comunitarias, cooperativas- cuyo sentido inmediato está dado por la utilización de su fondo de trabajo (suma de las capacidades proporcionales de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, niños, adultos y ancianos, hombres y mujeres) para la reproducción transgeneracional de la vida -biológica y cultural- de sus miembros.

La economía doméstica incluye no sólo el despliegue de trabajo sino también activos fijos -vivienda/local de habitación, producción o venta, instrumentos e instalaciones, artefactos de consumo, etc.- e intangibles -conocimientos técnicos, etc.- que han ido acumulándose en función del objetivo de la reproducción de la vida en condiciones tan buenas como sea posible, evaluado esto dentro de cada marco cultural. Esta "acumulación" no responde a las leyes de la acumulación capitalista de valor. Aunque pueda tener un valor redimible en el mercado, lo que ha predominado en su configuración ha sido su valor de uso<sup>(5)</sup>.

Si hiciéramos un balance con los flujos internos y externos de este conglomerado que constituiría la base de una posible **economía popular**, podríamos concluir que:

- i) su principal recurso es su capacidad de trabajo, pero incluye también recursos acumulados (medios de consumo durable y medios de producción, a veces no claramente separables) no despreciables;
- ii) su principal producción particu-

lar en la división social del trabajo es la oferta de su fuerza de trabajo, pero es también origen de una considerable corriente de bienes y servicios, todo ello producido para el mercado -"intra economía doméstica" y "externo" (economía capitalista, economía pública);

- iii) la evolución de su intercambio agregado con el resto de la economía implica **cierta variación en los términos del intercambio**, uno de cuyos elementos principales es el salario real, pero que de ninguna manera es la principal determinante de los resultados de ese intercambio, pues los precios y tasas de los medios de producción y consumo utilizados, relativos a los de los bienes y servicios que ofrece, son de igual significación.

Las formas de trabajo doméstico mencionadas suponen una **división técnica del trabajo** en el interior de la unidad doméstica o entre unidades domésticas, donde las relaciones de parentesco (de afinidad y consanguinidad), vecindad u otras, constitutivas de la comunidad doméstica, organizan las relaciones de producción<sup>(6)</sup>. El nombre de "microempresas" suele ocultar la ausencia de características distintivas de esa forma de organización denominada empresa: las relaciones interpersonales son determinantes, las relaciones de producción no se han objetivado en una burocracia, predominan las relaciones de parentesco, étnicas, afectivas, etc.

---

(5) En el caso de la vivienda, se han establecido secuencias generalizadas, donde el acceso a tierra urbana -muchas veces por ocupación- y luego la realización de una autoconstrucción y la participación en obras comunales de mejora del vecindario, pueden ser seguidos por el alquiler de una parte de la vivienda y luego la repetición de esa secuencia en otro barrio, dejando finalmente la anterior como vivienda alquilada. Esto entra dentro del campo de posibilidades de la economía doméstica popular, que no presupone niveles de pobreza extrema.

(6) El hecho de que no sean relaciones capitalistas de producción no excluye la existencia de explotación sobre bases de género, generacionales o étnicas.

**La apropiación de recursos** en la economía doméstica -medios de producción o de consumo- no está entonces regida por las leyes del mercado, aunque está articulada con éstas: incluye mecanismos como el de las reglas de distribución de recursos comunitarios según reglas de parentesco, etc., la ocupación de tierras, la ocupación de espacios públicos, las conexiones ilegales a redes de electricidad, la organización reivindicativa ante el Estado, el clientelismo, la mendicidad, o esporádicamente, la "recuperación" popular de bienes para satisfacer necesidades elementales, etc. Por lo mismo, lo que los agentes de esta economía consideran un acto económico legítimo y de acuerdo a usos y costumbres -generalmente asociados a la necesidad de reproducción de la vida de sus miembros y su cultura- puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la vida social.

#### 4.2. ¿Qué hacer? Acción política y gestión económica

La definición amplia que adoptamos de esa posible economía popular y de su matriz socioeconómica básica tiene motivos políticos. Aceptar la caracterización de Banco Mundial de que lo popular es lo que está por debajo de la línea de pobreza, si es que no de indigencia, equivale a condenar la estrategia popular a la reivindicación o a la dependencia de donaciones, cuando no de créditos difíciles de recuperar. Equivale a renunciar al desarrollo de formas de solidaridad orgánica, que superen la mera agregación mecánica de intereses similares y por tanto potencialmente competitivos, y que provean un suelo firme para la constitución de sujetos colectivos capaces de disputar la hegemonía al capital.

**La posibilidad de que del campo popular surja un proyecto alternativo de desarrollo o transformación social depende de la posibilidad de que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, y esta posibilidad depende de que se constituya una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse, no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la pú-**

---

**"La posibilidad de que del campo popular surja un proyecto alternativo de desarrollo o transformación social depende de la posibilidad de que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, y esta posibilidad depende de que se constituya una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse, no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la pública".**

---

blica. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres o los indigentes. Y, sobre todo, es imposible como fuente de una alternativa societal hegemónica por las fuerzas representantes de los intereses populares generalizables.

**La economía popular que puede construirse como desarrollo a partir de la matriz socioeconómica popular, para ser dinámica, debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios.** Debe incorporar, por ejemplo, y en lo que hace a lo económico, a las universidades nacionales y sus centros tecnológicos, ONGs, movimientos reivindicativos, como los movimientos barriales y sindicales, de la juventud, de liberación de la mujer, con fundamentos ideológicos distintivos, como las comunidades eclesiales de base, etc. Debe incorporar redes de subsistencia y redes de intercambio cultural y científico, organizaciones usualmente reconocidas como productivas y otras generalmente no reconocidas como tales (como el movimiento de educación

popular, o los clubes deportivos).

Porque la economía popular debe apelar a formas de movilización y dirección de recursos mercantiles y no mercantiles -como la movilización de jóvenes para alfabetizar o vacunar, o las vecinales para sanear el medio ambiente- que requieren no de precios estimulantes sino de una lucha cultural por compatibilizar motivaciones personales o grupales con objetivos societales. Sin embargo, no es posible sustituir al mercado totalmente, y la economía popular debe buscar formas de acción mercantil eficientes, congruentes con sus metas, así como de regulación social de las relaciones de mercado.

La autonomía total es imposible, hasta donde llega la mirada y la proyección de tendencias, de modo que se trata de articular niveles de autonomía doméstica, comunitaria, local, popular, con niveles de heteronomía provenientes del sistema capitalista nacional y, cada vez más, mundial. En todo caso, **la autonomía no puede ponerse como condición de la eficacia, sino que debe ir construyéndose sobre la base de propuestas alternativas eficaces al dominio del mercado capitalista.**

Pero para avanzar en esa autonomía relativa, que implica un control cada vez mayor de las condiciones de reproducción de la vida biológica y cultural, es indispensable superar el inmediatismo y la fragmentación, plantear proyectos de orden comunitario y social. Proyectos que suponen superar la visión de que el principal medio de control es la propiedad de medios de producción, advirtiendo la importancia de incidir sobre (o determinar más directamente, desde posiciones gubernamentales) las políticas del Estado u otros organismos que asignan recursos, así, como de ejercer una fuerza económica unificada en el mercado. Se instala aquí una tensión que suele aparecer representada, por un lado, por los agentes populares particulares e incluso por sus organizaciones de base, y, por el otro, por teóricos, investigadores o políticos y sus organizaciones, que pretenden orientar estratégicamente las acciones populares.



---

"Los aspectos subjetivos, la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden darse por presupuestos, sino que son un resultado posible que sólo podría lograrse tras el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que sean capaces de ir planteando los sectores populares."

---

Esto tiene un **componente de conocimiento teórico**: hacer inteligibles las estructuras que se imponen como sistema natural, anticipar consecuencias de acciones agregadas, exponer a la luz el poder en todas sus formas. En lo que hace a la economía, implica develar que detrás de los precios y las regulaciones hay una distribución del poder económico y político que no corresponde con el peso social de las mayorías populares. Implica anticipar a dónde conducen las acciones motivadas individualmente pero que conforman un verdadero comportamiento colectivo, como las llamadas "estrategias de sobrevivencia". Implica ver la articulación posible y necesaria entre acciones aparentemente no económicas y las evidentemente económicas, así como mostrar otros contenidos relevantes de las acciones que pretenden ser exclusivamente económicas. **Tiene entonces una dimensión interpretativa, una propuesta de sentido usualmente orientada hacia la transformación de estructuras, que trascienda las motivaciones inmediatas de los agentes.**

Esa función es fundamental para la concepción y la concreción de una alternativa popular a sus problemas sentidos y al desarrollo social en general, pero en tanto el pensamiento estratégico se limite a esa función, no es de

extrañar que predominen los desencuentros entre dos lógicas y horizontes temporales tan diversos. Aunque se hayan dado convergencias, e incluso situaciones de "organicidad" entre intelectuales con orientación estratégica y dirigentes populares, posiblemente esto ha tenido más que ver con la necesidad del movimiento popular de participar en la producción de un discurso público cuyas reglas de formación son controladas precisamente por intelectuales.

Una condición para superar este desencuentro es que el pensamiento estratégico se articule con un **componente práctico**: en este caso, la **continua e insustituible comprobación práctica de que existen formas no espontáneas complementarias o más eficaces para resolver los problemas de la reproducción cotidiana, que están asociadas a otros valores, a otras instituciones, a otra distribución del poder. Esto, a su vez, requiere de otro tipo de conocimientos técnicos, que no se encuentran en las grandes teorías sociales.**

**Conjugando un proceso de experiencias exitosas con un proceso de autorreflexión se puede dar ese proceso colectivo de aprendizaje de unos y otros, sin el cual siempre volverá a repetirse la dicotomía entre masas reactivas y dirigencias poseedoras de "la verdad".** En esto puede ayudar la tendencia objetiva a la ampliación de la gama de situaciones que cuestionan el mundo de la vida, es decir, lo inconsciente y por tanto incuestionable, y que van dando lugar a una complejización y enriquecimiento de la concepción reflexionada del mundo por parte de los sectores populares, al planteamiento de objetivos cada vez más ambiciosos, sin por ello abandonar el pragmatismo característico de la vida cotidiana<sup>(7)</sup>. Pero ese proceso se acelera si cabalga sobre experiencias económicas exitosas, que van dando seguridad para emprender otras tareas. **Los aspectos subjetivos, la constitución de un sujeto popular heterogéneo, internamente democrático, no pueden darse por presupuestos, sino que son un resultado posible que sólo podría lograrse tras**

**el arduo proceso de comprensión y resolución de los problemas inmediatos que sean capaces de ir planteando los sectores populares.**

En todo caso, este proceso no puede invertirse, comenzando por el resultado hecho modelo, que la teoría prefigura. Por un lado, porque las teorías con que contamos se quedan cortas de ese objetivo. Por otro lado, porque sólo ese proceso de aprendizaje puede producir un fortalecimiento democrático y duradero del campo popular. **El punto de partida es, pues, la cultura popular, sus valores, sus hábitos, sus actitudes, sus autojustificaciones, sus visiones del mundo, así como sus objetivos y prácticas económicas, sociales y políticas.** Una cultura que es resultante de una compleja interacción entre la estrategia de dominación del capital y la resistencia a esa dominación, pero que indudablemente es hoy fundamentalmente una cultura subordinada, que constituye una matriz capaz de recibir y asimilar con asombrosa facilidad las nuevas imágenes, las nuevas figuras salvadoras, las nuevas propuestas de acción, las nuevas interpretaciones de las luchas populares que vienen del sistema de dominación cultural.

La difícil tarea que tiene la acción política es partir de esa matriz, desde su interior mismo, para desarrollar una cultura popular contrahegemónica, combinando la lucha simbólica y la lucha por la reproducción material. Es esencial entonces no admitir la separación -propuesta y actuada por la ideología dominante y sus aparatos- entre lo simbólico y lo material. Porque

---

(7) Un ejemplo de este cambio cualitativo es el de una comunidad que comienza a problematizar su situación ambiental, planteando la necesidad de una gestión colectiva, que controle externalidades nocivas para la salud o para la misma producción. O el de una comunidad que asume la problemática del machismo como problema de mujeres y hombres, o de la comunidad en su conjunto. O el de una comunidad que siente la necesidad de tematizar la jerarquización de las necesidades (y derechos) compartidas. O el de una comunidad urbana que advierte la necesidad de articularse más orgánicamente en sus intercambios con comunidades rurales, asumiendo a la vez los problemas de esos interlocutores. O el de una comunidad que implementa formas de control de la competencia entre sus miembros, en tanto pueda afectar la sobrevivencia de todos.

entre otras cosas se trata de disputar, ideológica pero sobre todo prácticamente, el sentido de las políticas estatales, de los organismos internacionales, de algunas ONGs y de los mismos actos económicos que están constituyendo la experiencia generalizada de los sectores populares latinoamericanos.

Cultura popular y economía popular deben entonces pugnar por autonomizarse articuladamente. No se trata de crear instituciones e imponer valores superiores, según una racionalidad práctica, en el "frente cultural", mientras se trabaja instrumentalmente en el "frente económico", para lograr la sobrevivencia material, sino de ir avanzando en un proceso multivariado de aprendizaje y formación, donde nuevos valores e instituciones vayan surgiendo también de la práctica de reproducción económica.

¿Quién puede plantear esos objetivos estratégicos y dar esta lucha?  
¿Hay un sujeto sustitutivo de este pro-

ceso sin sujeto a la vista? El papel de los intelectuales es innegable. Pero no nos referimos "al partido", ni a instituciones similares, profesionalizadas en la "conquista de gobiernos". Nos referimos más a mediadores y comunicadores que a líderes que esperan ser seguidos. Esta tarea sólo puede ser emprendida por múltiples agentes (políticos, promotores del desarrollo, dirigentes sociales y corporativos, asistentes sociales, investigadores, educadores, técnicos y profesionales, artistas, comunicadores, pastores, etc.) incluidos en un amplio movimiento cultural, que abarque múltiples formas organizativas -tradicional y nuevas- y dimensiones de la acción social, que incluya múltiples identidades de lo popular, que tolere ritmos no sincronizados de avance -admitiendo numerosos puntos de iniciativa, que puedan incluirse en mantener el dinamismo, sin apelar a una prematura y tal vez inconveniente centralización- mientras la experiencia se va decantando y la

reflexión va haciendo inteligible el movimiento de conjunto y desarrollando un nuevo espíritu estatal.

Por eso, no es posible dar recomendaciones generalizables de acción económica concreta, entre otras cosas porque "lo económico" no es separable de lo cultural, y entonces la complejidad del qué hacer para lograr medios o resultados económicos mejores hace muy difícil encontrar reglas simples<sup>(8)</sup>. Lo que puede recomendarse es una actitud, unas claves de inteligibilidad de los procesos económicos que experimentan las masas, y un procedimiento para hacer política desde la economía, todo ello a especificar en cada coyuntura particular.

La urgencia por asumir esos puntos de partida no debe confundirse con la urgencia de resolver la cuestión de inmediato. Nos espera un largo proceso, y aceptar sus ritmos posibles desde la perspectiva de las masas es esencial para no precipitarnos una vez más en el tobogán del voluntarismo.

(8) El apuro por encontrar lineamientos estratégicos lleva a propuestas insostenibles, como la de la "desconexión" de regiones campesinas por un par de generaciones, o la de la modernización del sector informal. Unas pecan por no tener en cuenta los deseos de los mismos sectores populares, otras por no analizar la coherencia de las propuestas con respecto a los objetivos. O llevan a plantear como propuestas un listado de lo que están haciendo ya los sectores populares para sobrevivir, extendiendo por aquí, profundizando por allá, a partir de criterios no consensuales sino presu-

# El futuro del trabajo y la educación.

## ¿Cómo Transformar el Sistema de Educación en la Nueva Epoca?

Pablo González Casanova\*

*"El mundo se convertirá en un conjunto único y fuertemente interrelacionado y todos los problemas importantes serán de índole mundial".*

Adam Schaff

■ Para amarrar la pregunta, parece necesario, primero, colocar el trabajo y la educación en un racimo de problemas aguijoneantes. No se puede pensar en el futuro del trabajo y la educación con dimensiones puramente tecnológicas y sociales, de desempleo probable, de disminución de los trabajadores industriales, de automatización y robotización, e incluso de redefinición y "eliminación del trabajo". No basta con reconocer estos hechos que son un lugar común. En cualquier análisis de la situación y del futuro que busque alguna validez se necesita incluir otras dimensiones, otros problemas que van a determinar la respuesta en los conceptos y en los hechos. En especial se necesita pensar en términos de luchas y no sólo en tendencias. El futuro del trabajo y la educación también va a depender -como es obvio- de las características de la postguerra fría en materia de conflictos militares, tal vez con predominio del eje conflictivo Norte-Sur. También va a depender de la evolución de los grandes bloques de poder y de sus

**Hay preguntas que se contestan con límites encubridores. Al estudiar el futuro del trabajo y la educación podemos disparar hacia objetivos infinitos. ¿Cómo pensar en el problema del futuro del trabajo y la educación en la nueva época sin colocar ese problema al lado de otros muchos que parecen anunciar un quiebre histórico multidimensional? ¿Y cómo planteamos esos problemas pensando sólo en algunas regiones del globo y no en el conjunto del mismo?**

luchas por la dominación y apropiación del excedente. En ese sentido, a las luchas entre bloques y en el interior de los mismos se añadirá, como una de las principales, la lucha por el excedente de las regiones industriales y postindustriales sobre las menos desarrolladas y más dependientes. Esa lucha por el excedente no será sólo internacional sino intranacional y afectará a los propios "sectores medios"; el control estable y gobernable de los excluidos y explotados, de los empobrecidos y los miserables presentará problemas solubles para el Sistema" -como los de Caracas o Los Angeles-, y otros muchos más violentos que no pueden ignorarse en el esbozo de hipótesis sobre el futuro del trabajo y la educación. La agudización de los problemas del medio

ambiente, de los recursos naturales y energéticos -con los

\*Cientista político mexicano.

peligros para la subsistencia de la especie- constituirá, de acuerdo con casi todos los escenarios, un problema central de luchas por la subsistencia de individuos y colectividades, que tenderán a agudizarse en los próximos diez, veinte y no se diga ya cincuenta años. El futuro de la democracia electoral y la negociación colectiva o el de nuevos gobiernos y movimientos fascistas, racistas y militaristas tendrán también grandes repercusiones en la configuración de trabajo y educación. Las luchas por la democracia electoral, participativa, social, y en su contra, serán luchas por la educación y el trabajo, o en su contra.

---

**"El problema epistemológico -que sufrimos- parece consistir en que no reparamos en lo obvio para superar sus limitaciones, y el psicológico, en que una vez cuestionado lo obvio nos genera una especie de molestia, una especie de exasperación."**

---

De mantenerse el predominio de la política neoliberal, la imposibilidad de generar una demanda agregada que contrarreste los efectos del desempleo tecnológico y del crecimiento exponencial de una población que carece de capacidad de compra, no sólo terminará con esa "Tercera Ola" de democracias triunfantes de que habla con entusiasmo Huntington<sup>(1)</sup>, sino que sustituirá las "democracias limitadas" y excluyentes de la Trilateral con "dictaduras limitadas" y excluyentes al estilo tercermundista, que vivirán su "cuarta ola".

Pero si es obvio que para hablar del futuro del trabajo y la educación es necesario considerar con la evolución posible de los hechos, las tendencias de las luchas y las negociaciones colectivas, también parece obvia la necesidad de incluir en el universo de que hablemos no sólo a los espacios centrales del mundo -como habitualmente ocurre- sino a los periféricos industrializados y subindustrializados, y entre éstos no sólo a los NICS, sino los que pertenecen al Cuarto Mundo, con todos los intermedios.

El problema epistemológico -que sufrimos- parece consistir en que no reparamos en lo obvio para superar sus limitaciones, y el psicológico, en que una vez cuestionado lo obvio nos genera una especie de molestia, una especie de exasperación. Superados esos frenos, surge una necesidad más; pensar en nuestras predicciones anteriores sobre el futuro antes de hacer otras nuevas, y en nuestras formulaciones anteriores de políticas y protagonistas alternativos antes de formular otras nuevas, o de rastrear a los emergentes.

En los Proceedings del VII Congreso Internacional de Sociología publiqué hace veinte años un trabajo titulado América y el socialismo: algunas fuentes de error en la predicción política<sup>(2)</sup>. Usaba el término "América" a la manera norteamericana, como equivalente a Estados Unidos. La hipótesis que allí planteaba era que si el pensamiento empirista y estructural-funcionalista daba por descontado

que nunca habría socialismo en América -lo cual era un error-, por su parte el marxismo -en especial el marxismo leninismo- cometía el error de pensar en un determinismo que estaba muy lejos de corresponder a la capacidad de respuesta del capitalismo en materia de reformas de estructura. En ese artículo sostenía que el capitalismo había mejorado notablemente su técnica de responder de la época clásica, y que otro tanto ocurría con la técnica de responder del capital monopólico del último tercio del siglo XX, comparada con la de la época de Lenin. El capitalismo había alterado sus tendencias, había cambiado sus coyunturas y había aprendido a reestructurar en su favor a grandes subconjuntos del sistema para que las mismas causas no produjeran los mismos efectos. Con el impulso del desarrollo desigual, el capital había aprendido a ganar menos en unos lugares y tiempos para ganar más en otros y para ganar el juego en un plazo mayor del que se había previsto con base en el determinismo clásico. Al releer hoy ese trabajo advierto que no preví muchos fenómenos de gran importancia en nuestros días y que me equivoqué en otros; así, no preví la caída del bloque soviético ni el auge de un sistema en que crecen la explotación y exclusión de la mayor parte de la humanidad al tiempo que disminuye la lucha de clases, la lucha contra la explotación<sup>(3)</sup> y la exclusión.

En el artículo se advierte que los que acertaron son los que ganaron (más tarde confirmaría este hecho no sólo en los autores allí citados, como Karl Deutsch o Zbigniew Brzezinski, sino en otros como Herman Kahn, que vieron desde entonces como muy probable el fin del comunismo), mientras los que perdieron, como Radovan Richta y sus colaboradores -partidarios de la democratización del socialismo en Checoslovaquia para asegurar el éxito del proyecto- sostuvieron que con el desarrollo tecnológico no se necesitarían trabajadores en la producción o se necesitarían en un grado insignificante, de donde derivaría la imposibilidad de que continuara el capitalismo, lo cual, pudiendo ser verdad en el futuro, hasta ahora no se ha comprobado ni por el resultado de las luchas ni por la evolución de los hechos.

Al intentar hoy de nuevo un análisis prospectivo no podemos menos de recordar lo que dicen en Silicon Valley los expertos en la industria de la computación: The best form to predict the future is to create it. Tampoco vamos a repetir los errores que cometimos en el pasado. Tal vez cometamos exactamente los contrarios... Pero si hoy "le damos a la respuesta técnica y estructural del capitalismo todas las oportunidades reales y previsibles" para hacer las reformas de estructuras que lo protejan y perpetúen, ¿qué posibilidades tiene en los próximos veinte o cincuenta años de hacer algo distinto a un Apartheid Universal?

---

(1) HUNTINGTON, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

(2) GONZALEZ C., Pablo. "L'Amérique et le socialisme. (Quelques sources d'erreur dans les pronostics politiques)", en *Actes du Septième Congrès Mondial de Sociologie*, Vama, septiembre 14-19, 1970, vol. 1. Association Internationale de Sociologie, La Maison D'Édition de L'Académie Bulgare Des Sciences, Sofía, 1970, págs. 51-67.

(3) Basado en el concepto clásico de explotación había más bien reparado en la tendencia a la "baja asintótica de la tasa de utilidades".



Dicen Adam Schaff y André Gorz que todos los cambios recientes en el trabajo, la tecnología, la clase obrera han dado lugar a un aumento de la dificultad para entender el socialismo como un movimiento impulsado por una clase obrera industrial dispuesta y capacitada para apropiarse de los medios de producción y para ejercer un poder político directo. Con el cambio de la manufactura a los servicios -añaden- y del trabajo material al trabajo no material, la unidad y la visión propia de la clase trabajadora, así como la noción de trabajo productivo, se han hecho cada vez más problemáticas<sup>(4)</sup>.

Si esto es así -y son muchos los autores que piensan como ellos-, las posibilidades de que se instaure el Apartheid Universal son muy grandes. Si los trabajadores ni se hacen del poder ni presionan fuertemente sobre el mismo para imponer una política social, aquel decir que sonaba a pura amenaza de "socialismo o barbarie" será una realidad. De hecho ya es una realidad en buena parte del mundo y no es necesario traer a cuentas las numerosas estadísticas sobre la pobreza y la extrema pobreza o sobre la violencia, en especial en el sur, para reconocer que el nuevo orden mundial estructuralmente se asemeja al Apartheid no sólo por su discriminación y exclusión secular de la inmensa mayoría de la humanidad, sino por el crecimiento incontenible de discriminación y exclusión en la década de los ochenta, con transferencias que se multiplicaron varias veces en sólo diez años, en que pasaron grandes cantidades de excedente de los países del Sur a los del Norte, y de los trabajadores asalariados a los propietarios y sus asociados. Todo eso ha ocurrido sin que haya el menor viso de que la "clase obrera" piense en hacerse del poder o vuelva a presionar sobre el mismo como en los años treinta. Y nada parecería indicar que semejante fenómeno vaya a darse en un futuro más o menos previsible.

Interesa aclarar, sin embargo, dos posibles errores: uno, que la clase trabajadora o el pueblo trabajador en vez de haber dejado de existir, como equivocadamente se afirma, sí existe en medio de grandes reestructuraciones de las relaciones sociales de trabajo, y que está en vías de reestructurarse y rearticularse a otras fuerzas sociales para replantear el problema del poder y el problema social, y dos, que las luchas de la clase trabajadora o el pueblo trabajador y de las fuerzas democráticas alternativas, en vez de limitarse a Europa, Estados Unidos y Japón, como generalmente se piensa, pueden extenderse y articularse con las del ex-Tercer Mundo y las de la ex-URSS y sus ex-satélites.

La rearticulación de las luchas de los pueblos trabajadores -u otros protagonistas sociales- en centros y periferias, Estes y Oestes, puede reformular una nueva configuración global de la sociedad, del Estado, del trabajo y la tecnología, y también de la cultura y los sistemas educativos mundiales. Hasta ahora casi todas esas luchas se han dado con un sentido internacional muy limitado, que en el futuro no persistirá necesariamente, sobre todo cuando las amenazas generales a la sobrevivencia se acentúen. Nada indica que el internacionalismo vaya a tener en el futuro las limitaciones actuales.

El primer punto a destacar es que sin una buena precisión y construcción del protagonista que cree un futuro

alternativo vamos a hacer el peor tipo de predicción, mientras en Silicon Valley estarán haciendo el mejor.

Ahora bien, quiero advertir que esta historia de Silicon Valley la contó una dirigente brasileña del partido de Lula, que dijo algo todavía más alentador en relación a los pobladores de las favelas o barrios marginados: La gente se organiza, pierde el miedo y aprende a pensar en un modelo mientras lo hace.

¿Qué posibilidad hay de que esa gente de la periferia, junto con la de los centros, haga un movimiento mundial que no sólo logre la democratización del sistema político, sino la democratización del poder del Estado? Esa es la pregunta y el proyecto que viene del Sur, por el que las fuerzas progresistas luchan cada vez más en el Sur. Pero de Inglaterra viene también, en voz de Ralph Miliband, el análisis de una realidad esperanzadora<sup>(5)</sup>: para Miliband toda la reestructuración del capitalismo no ha acabado con la clase trabajadora, sino con el concepto limitado de clase obrera, y con el todavía más estrecho de clase obrera industrial. La lucha de clases sigue aquí y ahora a nivel global y, con todas sus mediatizaciones y reestructuraciones, seguirá siendo la base de cualquier predicción y construcción de un futuro viable. La democracia, como estructura del Estado, y el socialismo, como estructura de la sociedad, pueden reencontrarse y recrearse.

---

"De hecho ya es una realidad en buena parte del mundo y no es necesario traer a cuentas las numerosas estadísticas sobre la pobreza y la extrema pobreza o sobre la violencia, en especial en el sur, para reconocer que el nuevo orden mundial estructuralmente se asemeja al Apartheid..."

---

El problema del futuro del trabajo y la educación tiene que verse como parte de esa lucha a nivel mundial, con las tendencias naturales del capitalismo, con sus grados de "libertad" y sus "constricciones laterales" en la construcción de su futuro, y con las tendencias naturales y orgánicas de los movimientos alternativos, la pérdida del miedo y la construcción de un futuro en que la solución del problema social global sea el centro del proyecto democrático y socialista y de quienes lo enarbolan.

Dentro de esa perspectiva querría intentar una respuesta a la pregunta original: ¿Cómo transformar el sistema de educación en la nueva época? La respuesta ha de ser necesariamente cuantitativa y cualitativa, de poblaciones asalariadas, depauperadas y contenidas.

Cualquier política educativa supone una política de

---

(4) Cf. Comunicación del 18 de febrero de 1992 a los participantes del encuentro sobre "El Futuro del Trabajo", auspiciado por la Fundación Sistema y celebrado del 17 al 19 de septiembre de 1992 en Sevilla, España.

(5) MILIBAND, Ralph. *Divided Societies Class Struggle in Contemporary Capitalism*. University Press, Oxford, 1991.

empleo. Una y otra están vinculadas a una política de acumulación. Y las tres -la política educativa, la de creación de empleos y la de acumulación- forman parte de un compuesto en el que se encuentra la lucha por el excedente y por la retención y uso del mismo en gastos e inversiones. Estos últimos, es decir, los gastos e inversiones, se hallan relacionados con los hábitos de consumo y la capacidad de compra, con los niveles de ingresos y salarios directos e indirectos y con el tipo de insumo-producto y los niveles del desarrollo tecnológico.

---

**"Cualquier política educativa supone una política de empleo. Una y otra están vinculadas a una política de acumulación. Y las tres -la política educativa, la de creación de empleos y la de acumulación- forman parte de un compuesto en el que se encuentra la lucha por el excedente y por la retención y uso del mismo en gastos e inversiones."**

---

En la acumulación y retención del excedente se dan problemas muy significativos vinculados al desarrollo tecnológico y al aumento de la productividad, por una parte, y al desarrollo de mano de obra barata, por la otra. El complejo de hechos -en todas sus dimensiones- aparece a nivel global y en el interior de cada país. Sus configuraciones y distribuciones muestran la presencia de una lucha por el poder -político-social-militar-ideológico e informático-, que tiene estrecha relación con el trabajo y la educación.

La lucha por el poder se libra hoy con variedades innegables, en medio de un eje muy importante que corresponde a las luchas por la democracia. Estas luchas enfrentan el proyecto de democracia limitada; esto es, el que no va más allá del sistema político electoral, y el de democracia participativa, que incluye la democratización del poder del Estado y de las organizaciones sociales de la mayoría. En el segundo proyecto de democracia surge necesariamente la lucha contra la explotación, la marginación y la exclusión como parte de la propia lucha democrática. En ese sentido la lucha por la democracia de los de abajo asume la lucha de clases, definida en forma precisa, y restrictiva, como lucha contra la explotación y contra las formas injustas y extremadamente injustas de transferencias del excedente a expensas de las poblaciones pobres y extremadamente pobres.

El desarrollo analítico del complejo de factores señalados podría llevarnos a terrenos de una extrema complejidad si deliberadamente no consideráramos algunas tesis centrales, relacionadas directamente con el trabajo y la educación. En la nueva época transformar el sistema de la educación supone ver en el conjunto del sistema social, sobre todo, ciertos márgenes de acción, sus tendencias y variaciones.

Un primer problema educativo es el que se refiere a la relación entre el pensamiento y la acción. Harry Braverman destaca la ruptura entre la concepción y la ejecución, una ruptura que se acentúa con el taylorismo y que implica dos tipos de educación, la de quienes conciben y la de quienes ejecutan. Sostiene Braverman, además, que en los últimos doscientos años el capitalismo ha producido una división que afecta la unidad "cultural-biológica" del conocimiento y la acción.

"The unity of thought and action -escribe-, conception and execution, hand and mind, which capitalism threatened from its beginning, is now attacked by a systematic dissolution employing all the resources of science and the various engineering disciplines based upon it"<sup>(6)</sup>.

Los fenómenos señalados por ese autor, y que arrancan del marxismo clásico, siguen siendo un hecho para la mayoría de la humanidad; pero en la llamada Segunda Revolución Industrial se ha dado otro fenómeno más: el sistema exige nuevas estructuras mentales y nuevas formas de organización<sup>(7)</sup>; las exige para un número de empresas y poblaciones que por grande que sea y por mucho que crezca, más que sustituir a las estructuras mentales y de organización anteriores parecería complementarlas, montándose en ellas. Lo hace exactamente en la misma forma que las distintas manifestaciones del focalized development o "desarrollo localizado" se montan en la línea de la pobreza. Pero como éste, a pesar de ocupar una parte mínima del sistema afecta al conjunto del sistema.

Con lo anterior quiero decir que nuevas estructuras mentales y de organización, que tienden a unir el conocimiento y la acción, la concepción y la ejecución, la mente y la mano, se han extendido en los círculos más avanzados del desarrollo postindustrial. Si antes la búsqueda de esa unión entre el pensar y el hacer se limitaba al gerente, al

---

**"En la nueva época transformar el sistema de la educación supone ver en el conjunto del sistema social, sobre todo, ciertos márgenes de acción, sus tendencias y variaciones."**

---

propietario y a los profesionales asociados a ellos, ahora se extiende a un número de trabajadores manuales e intelectuales mucho más amplio. No sólo en fechas recientes esa unión del conocimiento y la acción se ha convertido en la base de la más reciente revolución de las ciencias y técnicas cognitivas en que "todo hacer es conocer y todo conocer es hacer"<sup>(8)</sup>. Esta revolución parecería indicar un acercamiento

(6) BRAVERMAN, Harry. "Labor and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century". *Monthly Review*, New York, 1974, pág. 171.

(7) Cf. Ervin Laszlo. *La Cohérence du Réel. Evolution, cœur du Savoir*. Gauthier-Villars, París, 1989.

(8) MATURANA R. Humberto y VARELA G., Francisco. *El Arbol del Conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Editorial Universitaria, Santiago, 1984.

entre las nuevas formas del pensar-hacer y el pensamiento marxista y sus teorías de la praxis. Pero no es así. En el fondo se sigue planteando el mismo enfrentamiento que existió en el pasado entre pragmatismo y filosofía de la praxis. Sólo que ahora se plantea con mucha más fuerza

---

"Con lo anterior quiero decir que nuevas estructuras mentales y de organización, que tienden a unir el conocimiento y la acción, la concepción y la ejecución, la mente y la mano, se han extendido en los círculos más avanzados del desarrollo postindustrial. Si antes la búsqueda de esa unión entre el pensar y el hacer se limitaba al gerente, al propietario y a los profesionales asociados a ellos, ahora se extiende a un número de trabajadores manuales e intelectuales mucho más amplio".

---

política y tecnológica para los gerentes y los propietarios, y con un nivel de sofisticación científico y teórico que el pragmatismo jamás alcanzó y que las fuerzas democráticas y socialistas no pueden ignorar. Estas tampoco pueden ignorar una conceptualización que obliga a los mismos que la sostienen a plantear la necesidad de autoestructurarse y de buscar no sólo "acoplamientos estructurales", sino cambios estructurales insoslayables en el mundo actual si quieren sobrevivir. Es cierto que la nueva alternativa plantea fenómenos de autoestructuración que pretenden superar contradicciones esenciales, y es cierto que no es probable que las fuerzas que la apoyan superen esas contradicciones. Pero como hoy tampoco es probable que la agudización de las mismas derive en una "bifurcación" positiva o en una revolución de la que nazca una sociedad más justa con un desarrollo global autosostenido, jugar con las dos hipótesis, la reformista y la revolucionaria, en procesos de aproximación científica y de negociación-lucha-negociación, en procesos de aproximación práctica, parece el camino más indicado para los esfuerzos democráticos y socialistas. En todo caso, de esta característica esencial del capitalismo que tiende a dividir el pensar y el hacer, las fuerzas democráticas y socialistas tienen que proponerse una educación que vincule pensar y hacer en todos los terrenos: políticos, morales, científicos y técnicos, con sus formas antiguas y modernas de praxis y de ciencias y técnicas cognitivas. La nueva unión constituye uno de los retos creadores más importantes de la cultura.

Un segundo fenómeno vinculado con el trabajo y la educación es el que se refiere a las desigualdades estructurales y su manejo político. Aquí el principal problema consiste en no limitar el universo de las desigualdades sociales, educativas y culturales a los espacios metropolitanos. Cuan-

do Bourdieu-Darbel afirman que la sociología de la educación y de la cultura revela la relación masiva entre el éxito cultural y las situaciones sociales privilegiadas, y que son las desigualdades "socialmente condicionadas" de la cultura las que en verdad explican las desigualdades en el éxito escolar y universitario<sup>(9)</sup> están pensando fundamentalmente en el universo de los sistemas nacionales de educación y en "los bárbaros internos". Plantear el mismo problema desde un punto de vista global obliga a recordar que si en las metrópolis el pensamiento conservador atribuye el éxito escolar a factores individuales, en las colonias se recurre con más frecuencia a explicarlo por factores raciales. En cualquier caso, las explicaciones conservadoras ocultan la realidad social denunciada por Bourdieu-Darbel y que también se da entre las metrópolis y las colonias con los "bárbaros extranjeros" subdesarrollados. El hecho de que en los "países desarrollados" el 37 por 100 acceda a la educación superior y en los "países en vías de desarrollo" sólo acceda el 8.3 por 100 no es ciertamente producto de la existencia de una proporción más alta de jóvenes talentosos y naturalmente capacitados en los países desarrollados y metropolitanos. Es producto de desigualdades sociales a nivel mundial que se dan también en el interior de las naciones, con distribuciones considerablemente más desiguales en la periferia que en el centro.

Muchas de estas desigualdades surgen en el interior de los países por la relación desfavorable de los trabajadores frente a los empresarios o de las poblaciones agrícolas frente a los centros urbanos. Se dan entre periferia y centros hegemónicos por las relaciones inequitativas del comercio colonial, por la superioridad tecnológica de las metrópolis, por la relación de intercambio desfavorable a los productos pri-

---

"...de esta característica esencial del capitalismo que tiende a dividir el pensar y el hacer, las fuerzas democráticas y socialistas tienen que proponerse una educación que vincule pensar y hacer en todos los terrenos: políticos, morales, científicos y técnicos, con sus formas antiguas y modernas de praxis y de ciencias y técnicas cognitivas..."

---

marios frente a los industriales, por las altas tasas de crédito de los empréstitos metropolitanos a los países del "Sur". El hecho es que esas desigualdades han servido para políticas de mediación en que la educación -como parte de fenómenos más amplios de movilidad social horizontal y vertical- estratifica a los trabajadores y a los ciudadanos del conjunto del globo con proporciones favorables para los beneficiarios del centro en relación a los beneficiarios de la periferia.

---

(9) BOURDIEU, Pierre et DARBEL Alain. *L'amour de l'art. Les Musées d'art européens et leur public*. Minuit, París, 1969, p.164.

**Las luchas nacionalistas, populistas y socializantes del Tercer Mundo permitieron que estos países lograran aumentar la proporción de sus estudiantes. En educación superior, por ejemplo, en veinte años (de 1970 a 1988) el número de estudiantes se multiplicó un poco más de dos veces en el mundo; pero mientras en los países desarrollados creció menos del 1 por 100 en los subdesarrollados se multiplicó cinco veces. Los costos comparativos de la educación fueron iguales para la educación primaria y secundaria**

---

**"La transformación del sistema de educación para la nueva época implica otra cultura de lucha contra la desigualdad. Esa lucha no necesariamente tiene que caer en un igualitarismo imposible para el desarrollo de sociedades complejas. Tendrá que profundizar en el problema y en la solución del problema de las desigualdades inhumanas."**

---

ria en unos y otros países, aunque menores -mucho menores- para la educación superior en los subdesarrollados: el costo promedio de educación superior fue aproximadamente diez veces menor en los países subdesarrollados que en los desarrollados<sup>(10)</sup>. El esfuerzo realizado rara vez contó, sin embargo, con el apoyo de las fuerzas democráticas y socialistas de los países desarrollados. Los trabajadores organizados, sus uniones y partidos en general plantearon demandas nacionales desentendidas de la lucha global por la educación. El hecho se explica en parte si se piensa que los proyectos de educación del Tercer Mundo estuvieron asociados a proyectos de desarrollo industrial y tecnológico independientes de las metrópolis y que no se interesaron por su suerte ni las empresas multinacionales ni los trabajadores metropolitanos.

El problema tecnológico-educativo encierra hoy posibilidades que parecen relativamente distintas a las de la experiencia histórica: el desarrollo de la automatización, de los sistemas expertos, de la robótica no sólo va a provocar una disminución enorme de empleos de tipo tradicional, sino que va a afectar especialmente a "las economías nacionales que descansan en los bajos precios de su mano de obra". Estos países van a tener la mala sorpresa de comprobar que sus ventajas comparativas se desvanecen como el humo<sup>(11)</sup>. Al mismo tiempo, el desempleo creciente en las metrópolis tenderá a igualar a éstas con las periferias. Los seiscientos millones de desempleados y los miles de millones de miserables tenderán necesariamente a aumentar. El proceso no sólo afectará a los trabajos más pobres, sino a la inmensa mayoría de los trabajadores del mundo. Estas son las tendencias.

Es cierto que la nueva política de las transnacionales procurará rehacer las desigualdades y la manipulación de

las desigualdades. El desarrollo localizado (focallized development) permitirá a las empresas y a los países hegemónicos continuar con su nueva política de enclaves transnacionales. La emigración de fábricas que tienen alta densidad de trabajo continuará e incluso crecerá cada vez más en dirección de los países y zonas de trabajo barato. En medio de poblaciones miserables de desempleados hombres se levantarán maquilas y ciudades de maquilas con trabajadoras mujeres sin sindicato. Las combinaciones serán muchas: el desarrollo localizado tendrá efectos multiplicadores innegables económicos e incluso políticos. Pero como hipótesis, esa política y la que se realice para sustituir las formas tradicionales de trabajo profesional por las nuevas, no permiten esperar la reconstrucción del neocapitalismo keynesiano y de las políticas de movilidad social y educacional propias del Welfare State; los estratos privilegiados serán mucho menores y mucho más inestables. En esas condiciones es posible que las fuerzas democráticas y socialistas encuentren en un futuro no lejano un apoyo de que hoy carecen. Ese apoyo vendrá de la misma masa de trabajadores desempleados -periféricos y también metropolitanos-, pero para que eso ocurra parece obvio que desde ahora tienen que luchar contra las explicaciones individualistas y racistas del éxito educativo y por un derecho universal al empleo y a la libre circulación en los mercados de empleo, que se combine con una política de difusión tecnológica y de "educación abierta", a implantar en centros de producción y prestación de artículos de consumo y servicios esenciales de alimentación, vestido, vivienda, educación, salud. Luchas, a nivel de los programas políticos, contra las tendencias de larga duración que impulsan distribuciones desiguales del conocer-hacer en el mundo y en el interior de cada país permitirá preparar a las poblaciones del mundo industrializado para que pidan mañana lo que hoy desprecian: un mundo menos desigual no sólo en las metrópolis sino en las periferias.

---

**"El sistema de educación de la nueva época tendrá que incluir la enseñanza universal y superior de las acciones y técnicas del medio ambiente."**

---

La transformación del sistema de educación para la nueva época implica otra cultura de lucha contra la desigualdad. Esa lucha no necesariamente tiene que caer en un igualitarismo imposible para el desarrollo de sociedades complejas. Tendrá que profundizar en el problema y en la solución del problema de las desigualdades inhumanas. En ese terreno el modelo de una sociedad frugal frente a la actual sociedad de consumo y de pobreza extrema habrá de incluir la cultura y la política de preservación de la naturaleza

---

(10) Gaceta, Unión de Universidades de América Latina, enero-marzo, 1992. págs. 1-3.

(11) LASZLO, op. cit., pág. 144.



y del medio ambiente, hoy gravemente amenazados por los excesos del consumo y por los excesos de la miseria.

El sistema de educación de la nueva época tendrá que incluir la enseñanza universal y superior de las acciones y técnicas del medio ambiente. Los oídos sordos de hoy

---

**"Transformar el sistema de educación supone aclarar y difundir los conocimientos sobre la forma en que la inversión pública y social son capaces de generar empleo y de educar a la población creciente, en todos los niveles, objetivo que las transnacionales o las empresas privadas y lucrativas ni quieren ni pueden alcanzar."**

---

habrán de reconocer a los pioneros, siempre que éstos añadan a la lucidez para persuadir, la voluntad para educar a la humanidad contra el ecocidio.

Un tercer fenómeno vinculado al trabajo y a la educación corresponde a la política de corta duración que se identifica con el neoliberalismo y con el desmantelamiento del Estado Benefactor, Desarrollista y Socialista en sus distintas variantes (socialdemócrata, populista, marxista-leninista). Esa política, que coincide con fenómenos de privatización del sector público, con la disminución de los salarios indirectos que se practica al disminuir o anular la prestación de servicios públicos gratuitos, o al cancelar los subsidios y exenciones sociales del sector público, es una política que coincide con un incremento notable de las utilidades de las empresas y con una pérdida de los ingresos de la población asalariada de trabajadores y empleados.

En los doce años de éxito abierto, que se iniciaron con la primera presidencia de Ronald Reagan, se logró imponer el pensamiento neoclásico como verdad científica indiscutible. Sólo recientemente la política neoliberal empieza a ser cada vez más cuestionada en los centros de punta del pensamiento mundial. En la reciente reunión de Río sobre el Medio Ambiente un buen número de jefes de Estado exigió reconocer como problema básico el que se refiere a la cuestión social. La actual crisis del neoliberalismo no permite, sin embargo, pensar en cambios inmediatos de políticas sociales y educativas. Tal vez haya un freno a la privatización de empresas y servicios, entre otros a la privatización del conocimiento científico y tecnológico y de la educación primaria, media y superior. Pero la correlación de fuerzas actual no induce a pensar que a corto plazo se organice una nueva lucha global para la solución de los graves problemas sociales que vive la humanidad: una lucha contra las nuevas formas de explotación, de exclusión y marginación de las propias poblaciones metropolitanas en proporciones que no existían en los Estados populistas, socialistas o asistencialistas, por corrompidos o ineficaces que fueran. Hoy es todavía peor la explotación, la exclusión y la marginación de

la inmensa mayoría de la humanidad. Precisamente por eso surge la necesidad de un planteamiento de la política de empleo y educación, que sin regresar a las estructuras estatales del pasado populista o asistencialista, o del "socialismo realmente inexistente", proponga alternativas a un colonialismo, a un racismo y un fascismo que regresan con el neoliberalismo. Las respuestas autoritarias e inhumanas que ya anuncian muchos grupos dominantes frente a las demandas sociales de las multitudes que protestan contra la opresión y la injusticia, resultan ominosas y parecen inevitables.

La psicología y la barbarie de un nuevo fascismo y racismo son cada vez más amenazadoras en Europa y Estados Unidos. En América Latina reaparece con los "carapintadas" y los "escuadrones de la muerte", que se aprestan para derrocar a las "democracias limitadas", también despreciadas por ellos.

En todos lados surge una lógica fiera, que cree defender los privilegios con razones infinitas y sentidas. Exige la sumisión de una sociedad en que el 75 por 100 de las poblaciones vive -como promedio- "en extremo o alto sufrimiento"<sup>(12)</sup>. Los rambos defensores de los opulentos buscan el único proyecto posible en la violencia extrema, que ya aplican los matanifios.

Transformar el sistema de educación supone aclarar y difundir los conocimientos sobre la forma en que la inversión pública y social son capaces de generar empleo y de educar a la población creciente, en todos los niveles, objetivo que las transnacionales o las empresas privadas y lucrativas ni quieren ni pueden alcanzar. También consiste en educar a las multitudes y a los grupos que integran a las multitudes en una interpretación que no derive en el fascismo, sino en soluciones democráticas y socialistas. Pero aparte de esas dos metas mínimas, la respuesta al neoliberalismo

---

**"...la necesidad de educar en la cultura del pensar-hacer exige plantearse el problema de la cultura general y la enseñanza especializada no sólo transmitiendo las nuevas ciencias y técnicas cognitivas -como parte de la cultura general-, sino combinándolas con la esencia de la cultura humanística y científica de tipo clásico."**

---

ralismo implica plantear la lucha de la mayoría, para la mayoría y con la mayoría como una lucha por el empleo y también por la producción de lo que consume la mayoría y de lo que va a consumir una masa creciente de trabajadores.

Si volver a la prestación de servicios públicos -estatales y también sociales- será esencial, el incremento de la

---

(12) Según el Índice Internacional del Sufrimiento Humano, por el Population Crisis Committee, de Washington, vid. La Jornada, 18 de marzo de 1992.

inversión y el gasto público que genere empleos productivos, para la producción de bienes y servicios de consumo popular, tendrá que combinarse con la creación de una economía social y estatal que impulse un desarrollo popular focalizado y autosostenido con expansión masiva no inflacionaria. De ese desarrollo y de la fuerza sociopolítica que lo respalde dependerán la difusión de tecnologías para los desempleados por el capital y las empresas privadas, así como la educación para ellos y sus hijos. El hecho de que políticas de producción para la mayoría y con ella sean obstaculizadas por la actual malla de intereses, no quiere decir que desde hoy no debamos ocuparnos de este modelo alternativo de producción, empleo y educación.

En el terreno del contenido mismo de la educación y de los métodos más adecuados para educar, la necesidad de replantear algunos conceptos que acarreamos del pasado se hace evidente. Las fuerzas democráticas y socialistas muestran una notable falta de imaginación y voluntad para realizar desde ahora proyectos educativos que estén a su alcance. Lo que es más, si logran mirarlos no logran organizarlos.

La necesidad de organizar la imaginación educativa es apremiante para pensar y hacer el nuevo mundo de la educación.

Entre los objetivos perfectamente factibles de un proyecto educativo democrático, que eventualmente lleve al socialismo democrático, o a la democracia ocupada de resolver el problema social, se encuentran los siguientes:

1.- En cuanto al contenido, la necesidad de educar en la cultura del pensar-hacer exige plantearse el problema de la cultura general y la enseñanza especializada no sólo transmitiendo las nuevas ciencias y técnicas cognitivas -como parte de la cultura general-, sino combinándolas con la esencia de la cultura humanística y científica de tipo clásico.

Saber pensar y saber hacer a fines del siglo no sólo implicará el dominio de la interdisciplina y de los nuevos métodos de especialización en problemas que requieren un ejercicio transdisciplinario ni sólo exigen el dominio de las técnicas de computación e informática, sino reclaman un nuevo planteamiento de lo que entendemos por el pensamiento clásico esencial. Nuestros clásicos, a fines del siglo XX, corresponden en la filosofía y la ciencia a pensadores fundamentales griegos y modernos que tenemos que reencontrar en una antología esencial. Esta habrá de incluir, además, algunos clásicos de África, Asia y América Latina que expresan "lo humano que no nos es ajeno". Entre ellos tendremos que escoger también a los grandes escritores, a los poetas y a los maestros de la expresión precisa y el discurso claro.

A la cultura humanística general y a la enseñanza de oficios antiguos y electrónicos necesitamos añadir toda una cultura del *do it yourself*, hazlo tú mismo, que no sólo plantee el trabajo individual sino el colectivo, pero ambos. En el campo del lenguaje, la cultura dialogal tendrá que ocupar un lugar prioritario frente a la monológica, y el bilingüismo frente al monolingüismo. En el de la moral, la enseñanza de la ética como política y de la política como ética tendrá que sustituir a las formas separadas tradicionales que llevan a esa

"moralina" inaguantable de que habla Mario Benedetti, y que oculta los grandes fracasos morales de las alternativas populares, fracasos políticos frente a la corrupción de las propias fuerzas. La política para que eso no pase será base de la nueva educación moral.

Al mismo tiempo el espíritu crítico, el experimental, el que vela las armas contra los dogmas y prejuicios habrá de enfrentar las versiones postmodernistas y aledañas que parecen sostener que toda interpretación es buena o que es imposible conocer, o que no hay mayoría ni se puede construir la mayoría, o que no hay protagonista ni se puede construir al sujeto ¡precisamente en un mundo en que domina el pensar-hacer de la autoorganización!

La educación del futuro inmediato tiene como tarea esencial la transmisión-investigación-acción de la cultura democrática para la organización de las mayorías y para el control y uso político-funcional -y no sólo político, sino funcional- de las especialidades científicas y tecnológicas<sup>(13)</sup>.

2.- En cuanto a las técnicas de transmisión de conocimientos y artes, de saberes y haceres, es necesario más que nunca plantear modelos de combinación de escuelas y sistemas abiertos de enseñanza, y ambos con las más altas metas de exigencia intelectual y técnica o práctica.

---

"Al mismo tiempo el espíritu crítico, el experimental, el que vela las armas contra los dogmas y prejuicios habrá de enfrentar las versiones postmodernistas y aledañas que parecen sostener que toda interpretación es buena o que es imposible conocer, o que no hay mayoría ni se puede construir la mayoría, o que no hay protagonista ni se puede construir al sujeto ¡precisamente en un mundo en que domina el pensar-hacer de la autoorganización!"

---

El desempleo castiga y castigará más a los ignorantes, y todavía más a los más ignorantes. Un ejemplo: los graduados de las universidades de Estados Unidos tienen un porcentaje de desempleo que no es ni la mitad del que alcanzan quienes sólo estudian dos o tres años en la universidad. Es más, los que no terminan la secundaria tienen un porcentaje de desempleo seis veces mayor que los graduados en las universidades. Todo esto tiene implicaciones para un sistema global de enseñanza abierta: para su expansión y para su calidad.

---

(13) Vid. ROSENAU Marie Pauline. *Post-Modernism and the Social Sciences*. University Press, Princeton, págs. 114, 119, 159.

Establecer ese sistema no constituye sólo un problema técnico. Es parte de una lucha por el conocimiento que lucha por el empleo y por el salario. Si ayer se vio a la enseñanza abierta como de segunda, tenemos que aprender a verla como de vanguardia. Hacer de la nación una escuela podría sonar en el pasado a mera retórica. Hoy se plantea como la necesidad y la posibilidad global que debemos construir junto con un mundo y un futuro en que la sociedad de la información requiere educación para trabajar, luchar y sobrevivir. La enseñanza presencial combinada con la que se da a distancia, la que se transmite en las aulas con la que se organiza en los centros de producción y servicios, la que se limita a transmitir los resultados o bondades del saber, el arte y los oficios, y la que enseña a usarlos para crear, tienen que combinar también el diálogo de pequeños grupos con la producción de videos de ciencias naturales y sociales, de técnicas e ingenierías, de pintura, escultura, arquitectura y música para expertos y aficionados.

La producción de material didáctico no ha logrado ni de lejos la amplitud universal y la alta calidad que hoy puede alcanzar. Las grandes culturas y las lenguas mundiales como el español, el inglés, el francés, el chino, el ruso, el árabe enfrentan un reto que ya deben aceptar con proyectos

prácticos. La mejor manera de transformar el sistema de educación en la nueva época consistirá en que las grandes universidades del mundo funden centros de producción de material didáctico para sistemas abiertos de la más alta calidad, que con las escuelas, las iglesias, los sindicatos, los partidos sirvan para preparar a los trabajadores, a los dirigentes y a los creadores de un mundo en que avancen una democracia social y un socialismo democrático hasta hoy desconocidos. Es mejor ser desempleado con educación que desempleado con ignorancia, y es más probable ser desempleado si se es ignorante. Los argumentos elitistas contra la expansión de la educación superior del más alto nivel son voces de las cavernas de Platón.

Tal vez en el camino venga una catástrofe. Ha sido lo habitual. También es habitual soñar e intentar. Como "el único requisito de la cognición, que la acción sea efectiva"<sup>(14)</sup>. Y con el único requisito de la acción política: que se aprenda en la lucha.

En este sentido, los partidos democráticos y socialistas tienen que deshacerse de su vieja idea de la propaganda: o educan para pensar-actuar o no están construyendo la democracia de los de abajo: no están enseñando a construir un nuevo tipo de Estado, "un Estado que pueda ser controlado por la sociedad"<sup>(15)</sup>.

(14) VARELA J., Francisco. "Conocer las acciones cognitivas: tendencias y perspectivas". *Cartografía de las ideas actuales*. Gedisa, Barcelona, 1990, pág. 109.

(15) FALCAO, Rui. "O aprendizado na luta", en *Estratégia. Uma Saída para a crise*. Cajamar, São Paulo, 1991, pág. 163.

# Trabajo y Educación desde la Perspectiva de la Educación Popular\*

Carmen Vildoso Chirinos\*\*

## I. Mensaje, pretexto y contexto en la educación popular

Podemos encontrar respuestas volviendo la mirada hacia la época del apogeo, en la que hubo un "paquete" muy claro que sería importante reconocer. En la educación popular de los 70, de los 80, hay un paquete con 3 partes; esas 3 partes son un mensaje, un pretexto y un contexto. Todo mensaje reclama un contexto y uno está acostumbrado a asociar determinados mensajes con determinados públicos y escenarios. Lo que pasa con la educación popular es un cuestionamiento profundo que atraviesa los 3 componentes del paquete. Hay cuestionamientos que tienen que ver con el mensaje, hay cambios en relación a lo que estoy llamando el pretexto y cambios mucho más evidentes en el contexto. Para algunos son más evidentes los cambios en el contexto y por lo tanto lo que parece necesario es readecuar lo anterior, pero creo que como ya se ha dicho, no solamente hay cambios en el contexto sino en nosotros mismos.

Lo común a todos los educadores populares fue el mensaje, en todo lo demás podía haber diversidad. Era un mensaje de utopía, de la utopía socialista. Incluso había un sobredimensionamiento del mensaje, que lleva a Oscar Jara a hablar de la educación popular como una "ideología educativa"<sup>(1)</sup>. Esta identificación de la educación popular con

Podríamos llegar a la conclusión que la Educación Popular también está sujeta a la regla de que "todo tiene su final y nada dura para siempre" y, sin embargo, estamos aquí.

la apuesta política e ideológica, con la utopía, ha sido quizás lo más cargado, lo más consensual, lo que más ha agrupado a los educadores populares, mientras podía haber diferencias en lo que aquí estoy llamando el pretexto. Luego hubo una evolución paulatina que permitió ir dándole contenido a estos pretextos, de tal manera que llegaron a constituirse en motivo. Para muy poca gente ahora son puramente pretextos. Probablemente exagero, creo que para nadie fueron sólo eso. Pero hubo una época en que se podía trabajar en salud, en desarrollo urbano o en derechos de la mujer, y todos esos temas eran básicamente pretextos para pasar un mensaje. Sin embargo, la necesidad de responder a una serie de demandas de solución de problemas concretos -el desarrollo profesional mismo- fue llevando a que éstos pretextos adquirieran mayor densidad.

También surgió una suerte de división de trabajo en ese proceso; una división de trabajo en términos operativos que para algunos fue simultáneamente división también de concepciones. Y mientras que algunos se convirtieron en

\* El presente texto sintetiza ideas expuestas en el Seminario "Actualidad de la educación popular", que fue organizado por los centros afiliados a CEAAL de Lima, Perú (7 al 9 de julio de 1993); algunas de estas ideas provienen de la sistematización y la reflexión institucional del Equipo de Educación y Autogestión Social (EDAPROSPRO).

\*\* Educadora peruana. Directora de EDAPROSPRO, Lima, Perú.

(1) CEAAL, *Nuestras prácticas*, México, 1993.



especialistas en los temas específicos, otros se quedaron en el manejo del discurso utópico. Y cuando digo se quedaron no lo estoy diciendo en el sentido peyorativo de que "se quedaron" sino que optaron por. Creo que ese proceso no es necesariamente negativo. Tiene sus pros y sus contras. Hemos ganado mucha gente que es especialista en determinados temas y sin embargo eso no les quita lo que

---

"Tampoco teníamos una visión de la empresa en tanto institución, en la cual hay actores diversos que interactúan, cooperan y desarrollan conflictos en un marco de intereses comunes y distintos."

---

aprendieron en su período de educadores populares en términos metodológicos y conceptuales, por ejemplo, el respeto al sujeto que es también portador de un saber, la horizontalidad, etc. Y sin embargo, ahora no se definirían a sí mismos como educadores populares sino probablemente de acuerdo a su especialización en algún tema específico. En algunos, el relegamiento del referente-utópico está asociado a una percepción personal o de colectivo institucional de crisis de la misma utopía.

#### La dificultad para acceder al mundo del trabajo

Este camino por el cual la gente les va dando más densidad a sus pretextos y va convirtiéndolos en motivos concretos de trabajo, ha sido -quizás- relativamente más sencillo para unos que para otros; por ejemplo, la gente que trabaja en el campo de la salud o en la problemática de género, desde un principio tenía probablemente una mayor especialización profesional y opción por estas temáticas concretas. En cambio para darle especificidad al tema del trabajo, la gente que estaba en el pretexto trabajo creo que tuvo mucha mayor dificultad. Y fue así porque quienes participábamos de la corriente de educación popular de hace diez años estábamos vinculados básicamente a una experiencia particular: el trabajo sindical; en ese entonces casi no se trabajaba con pequeña empresa o en otros ámbitos que ahora son motivo de referencia. Se trabajaba con sindicatos o, en algunos pocos casos, con grupos de trabajadores autogestionarios, de empresas autogestionarias.

En realidad, en ese grupo de centros o de instituciones que tenían una tradición con sindicatos, el centro no era el tema del trabajo sino más bien, como diría algún malicioso, el tema era cómo evadir el trabajo, porque estábamos educados en una perspectiva que -como dice el documento Educación y Economía de CEAAL- era una perspectiva claramente antisistémica. Tampoco teníamos una visión de la empresa en tanto institución, en la cual hay actores diversos que interactúan, cooperan y desarrollan conflictos en un marco de intereses comunes y distintos. Entonces la temática de lo sindical no abordaba la temática del trabajo en

las fábricas, sino se refería a la temática específica de la organización sindical. Estábamos muy claramente tipificados por aquello que también está señalado en "Nuestras prácticas": los educadores populares éramos los especialistas en organización y entonces el eje era cómo organizar mejor a la organización sindical, cómo la organización sindical podía luchar mejor contra la explotación o cómo apoyar a aquéllos que ya se estaban liberando de la explotación, que eran los trabajadores que habían conquistado una situación de empresa autogestionaria. El campo de la educación popular en el ámbito sindical era muy claramente tributario de dos cuestiones que han marcado enormemente la educación popular en el 70 y el 80, que eran: por un lado, esta visión antisistémica y, por el otro, la educación popular fuertemente vinculada a lo organizativo. Y sin embargo, con los años tuvimos que darnos cuenta que el mundo del trabajo va mucho más allá de lo sindical por una serie de razones. Entre otras, porque cada vez son más los trabajadores que no están organizados en sindicatos. Las formas de regulación neoliberal del trabajo no nos han sido abruptamente impuestas en estos últimos años, han venido entrando de contrabando hace muchos años y se han legitimado recientemente. La cantidad de jóvenes que se han incorporado a las fábricas sin entrar a sindicatos, por ejemplo son un sector muy importante que viene cuestionando la representatividad de la organización sindical. O por otro lado, la existencia misma de sectores como la pequeña empresa. Los propios sindicalizados, en muchos casos voluntaria o forzosamente, dejaron de serlo y tenían que pasar a constituir microempresas. De muchas maneras se nos fue imponiendo la realidad de que el mundo del trabajo era algo más que el sindicato.

Y nos fue llegando la necesidad de tocar el tema de

---

"De muchas maneras se nos fue imponiendo la realidad de que el mundo del trabajo era algo más que el sindicato".

---

la empresa y de la economía popular. Lo que se percibe, por ejemplo, en la Red de educación popular y sindicalismo, que recientemente ha cambiado su nombre a Red Peruana de Trabajo; este cambio está expresando dos cosas distintas. Pasar de Red de educación popular y sindicalismo a Red Peruana de Trabajo expresa por un lado el reconocimiento que la problemática del mundo del trabajo hay que abordarla y que es mucho más amplia que lo estrictamente sindical. Y por otro lado expresa también esta división del trabajo donde no todos los que trabajan con gente que está metida en el mundo del trabajo lo hacen desde una perspectiva educativa. En la Red Peruana del Trabajo hay centros que asumen lo educativo como componente de un trabajo que tiene una serie de facetas, para otros, lo educativo o educación popular es el eje, lo específico, y hay muchos centros que están vinculados con la problemática de trabajo pero no priorizando el componente educativo, sino desde otros

**"Necesitamos opciones que nos permitan lograr posiciones más ventajosas en el mercado y al mismo tiempo reconocer las necesidades internas, responder a ellas, consolidando la propia identidad. Esos son aspectos claves, que tienen que ver con las exigencias de la globalización."**

ángulos, como la asesoría legal o la problemática específicamente económica.

### **El contexto de la globalización**

He tratado de precisar hasta ahora lo que tiene que ver con el mensaje, lo que tiene que ver con el pretexto y cómo va adquiriendo consistencia, y quisiera referirme en tercer lugar a la discusión sobre el contexto. Hay varios aspectos que solamente dejaré apuntados porque hace falta una discusión mucho más amplia. En el documento de Educación y Economía del respectivo grupo de trabajo de CEAAL hay una referencia muy amplia a la globalización, pero el defecto de ese documento -que me parece muy importante- es que hay una visión puramente negativa de este fenómeno. Solamente señala los problemas que la globalización implica y no llama la atención sobre las oportunidades o los nuevos desafíos que pueden ser encarados de manera que exija de nosotros mismos el desarrollo de determinadas potencialidades como países y como sujetos sociales. Hay que ver las dos caras de los distintos fenómenos que están conmocionando al mundo y a nuestros países. Por ejemplo, la relación entre productividad y competitividad en el mercado, es un asunto que tomamos en cuenta o no tomamos en cuenta, creo que es un reto ineludible. Si bien hay que polemizar con el neoliberalismo -por un lado discutir qué límites y qué problemas hay para lograr una mayor productividad y, por otro lado, cómo, incluso con una mayor productividad, eso no garantiza una posición más ventajosa en el mercado- sin embargo, sí hay que reconocer que sin un aumento de nuestras capacidades productivas no lograremos posiciones competitivas en el mercado. O, por ejemplo, cuando se critica a la CEPAL por el cambio de perspectiva, de "autodeterminación" a una perspectiva de "adaptabilidad" al mercado, siendo válida la constatación crítica, tenemos que reconocer también que el tema de la ubicación frente al mercado no puede ser eludido. Necesitamos opciones que nos permitan lograr posiciones más ventajosas en el mercado y al mismo tiempo reconocer las necesidades internas, responder a ellas, consolidando la propia identidad. Esos son aspectos claves, que tienen que ver con las exigencias de la globalización.

La propuesta de CEPAL, con todos los límites que pueda tener, también coloca sobre el tapete cuestiones que son claves, como el rol determinante del conocimiento para la actividad productiva y la necesidad de apoyar una inteli-

gencia empresarial, que no es solamente un reto para quienes tienen un rol empresarial sino para distintos sectores que están ligados a la producción. Estos son problemas que ya se los están planteando determinados sectores populares, antes que nosotros. Hay un libro muy interesante que se llama "Los otros empresarios" de Norma Adams y Néstor Valdivia<sup>(2)</sup> donde, entre muchos otros testimonios, hay uno muy interesante de un empresario popular que fabrica artículos deportivos, ropa deportiva y que ha mandado a uno de sus hijos a Alemania para que éste entre como obrero a la fábrica Adidas y aprenda ahí; este sector del empresariado popular sabe que por más que el mercado mundial le imponga una serie de condicionamientos, al mismo tiempo, ahí hay un terreno donde aprender. Si nosotros no reconocemos eso, estamos atrás de estos sectores que pertenecen a la economía popular y saben que ésta no es marginal sino parte de la economía nacional, parte de la economía mundial, de la economía global; saben, por ello, que hay que hablar ese lenguaje también, sin que sea el único.

Por supuesto, esto nos lleva a la discusión de qué tipo de economía queremos promover<sup>(3)</sup>, reconociendo que la economía popular es como una plataforma dentro de una economía mucho más grande y que al mismo tiempo que buscamos incidir dentro de esta economía global, buscamos transformarla.

## **II. Educación y trabajo en la lucha popular por el progreso**

Un segundo tema que es importante discutir es qué papel cumplen la educación y el trabajo en la vida de las familias populares. Quiero referirme al libro de Denis Sulmont y Marcel Valcarcel sobre educación en las minas<sup>(4)</sup> que analiza con mucha claridad la lucha de los mineros porque la educación llegue a sus hijos. El libro se plantea esta pregunta: qué papel ha jugado la educación para las familias mineras; reconoce que la educación ha sido un instrumento en su lucha por el progreso. Una lucha por el progreso entendida de una determinada manera, de modo que así como los mineros han dado un salto, un tránsito y han pasado de ser campesinos a mineros, para sus hijos ellos aspiran a un tránsito determinado que es pasar de mineros a profesionales. La educación formal por la cual ellos han luchado ha tenido ese sentido: progresar -ser profesionales. Los mineros lograron un éxito en su lucha, pues efectivamente la educación primaria se masificó, muchos accedieron a la educación secundaria e incluso superior, y muchos hijos de mineros lograron hacer el camino que sus padres querían, es decir lograron ser profesionales y sin embargo eso no significó necesariamente que luego encontraran realmente oportunidades de mejora de vida. Lograron éxito en la medida que todos los indicadores educativos de los hijos de mineros superan largamente a los padres; los hijos

(2) IEP, Lima, 1991.

(3) Sobre lo que hay aportes importantes de Javier Iguiluz para nuestro país y las economías regionales: "transformar antes que transportar".

(4) PUC y ADEC-ATC, *Vetas de futuro*, 1993.

de los mineros tienen una instrucción que supera a la de sus padres y sin embargo este éxito -que ha tenido un alto costo en las luchas- acaba deshaciéndose entre las manos, entre los dedos de los mineros. Podríamos generalizar esto para otros sectores populares, que lograron que sus hijos accedieran a la escuela formal pero en un contexto de masificación, y al mismo tiempo, de pérdida de calidad. Virtualmente ha llegado a su agotamiento "un ciclo de expansión del sistema educativo que estuvo centrado en el acceso de un mayor número de jóvenes a niveles crecientes de escolaridad como vía de movilidad social" (Sulmont y Valcarcel). Ese tipo de educación dejó de ser útil como instrumento en esta lucha por el progreso, por el reconocimiento como persona en su colectividad. Lo que plantea el cuestionamiento sobre el problema de la calidad de la educación.

---

**"Lo central de los nuevos modelos económicos se relaciona con un conjunto complejo de exigencias; entre ellas: capacidad de estar al día en información y capacidad de analizarla críticamente, sobre todo capacidades y posibilidades para adaptarse al cambio y ubicarse críticamente en el contexto."**

---

Muchas de las preguntas que nos hacemos en relación a la educación popular son válidas para ésta y para la escuela. Para los sectores populares, sobre todo en un país como el nuestro, marcado por tantas discriminaciones, la educación formal ha sido un medio para poder entrar en diálogo y ser reconocidos como personas por el mundo oficial, mientras que por otro lado la educación popular también ha sido un instrumento para relacionarse con ese mundo oficial pero en términos de enfrentamiento y negociación. Han sido dos modos de relacionarse con el mundo oficial, en términos de diálogo y de conflicto y ambos canales educativos han sido recorridos para lograr progresar, para lograr "ser personas".

El trabajo igualmente ha sido un instrumento en esa ruta o en esa lucha por el progreso. Frecuentemente el trabajo ha sido visto como posibilidad de aprendizaje. Hay múltiples ejemplos, muchas historias de vida de trabajadores que han renunciado a empleos que les permitían tener un mayor nivel de ingreso porque encontraban en otras oportunidades laborales la oportunidad de aprendizaje, empleos que les permitían un mayor perfeccionamiento ocupacional, y a la larga un progreso mayor. Sin embargo, hemos llegado a un punto donde estos instrumentos -educación y trabajo- en tanto instrumentos de lucha por el progreso se han visto conmocionados por la crisis, por la recesión y por el deterioro del modelo económico que hemos vivido en estas décadas en nuestros países.

### **III. Ciudadanos de un mundo en incesante cambio**

Un tema de la discusión actual -nacional e internacional- es la relación entre educación y trabajo y oportunidades de progreso de la población, tanto de las familias como de las colectividades sociales populares. Algunos se preguntan hasta qué punto sigue siendo útil para las familias invertir en educación, mientras que otros estudios señalan que sí hay una correlación positiva entre educación e ingreso. Creo que hay razón en ambas partes; la cuestión es más bien qué tipo de educación es útil para qué tipo de progreso ahora. Lo que no se resuelve simplemente con masificar la educación técnica como el camino para una competencia en el plano estrictamente productivo.

Lo central de los nuevos modelos económicos se relaciona con un conjunto complejo de exigencias; entre ellas: capacidad de estar al día en información y capacidad de analizarla críticamente, sobre todo capacidades y posibilidades para adaptarse al cambio y ubicarse críticamente en el contexto. En diversas sociedades del mundo se reconoce por ejemplo, que ahora ya no habrá carreras para toda la vida, ya no habrá una carrera que alguien estudie en la universidad o en un instituto técnico y que va a ser la carrera o el oficio que va a desempeñar toda su vida, sino que hay una movilidad ocupacional incesante. Con las enormes diferencias que hay entre los países del Norte y del Sur, ese es un rasgo común, aunque tenga distintas formas y grados. Constantemente están surgiendo nuevas y diversas necesidades, que provocan nuevos retos, obligando a una calificación permanente para adaptarse a los cambios. Siendo más exigentes, se trata no sólo de adaptarse a los cambios, sino de anticiparse a ellos, participar de ellos, buscar incidir en su orientación. Estos desafíos son propios tanto de la educación popular como de la educación formal.

### **IV. Pistas para reflexionar y experimentar**

Finalmente señalaré cuatro puntos sobre los cuales necesitamos trabajar. En primer lugar: ética del trabajo; la posibilidad de profundizar en este punto se asocia a un cuestionamiento y una transformación del mensaje. Implica replantear la utopía y el cómo construirla porque tiene que ver con la necesidad de superar esta visión antisistémica. Si ahora se insiste en las potencialidades de las experiencias locales y a nivel "meso" no es solamente porque hemos sido empujados a una posición de resistencia que nos impide influir mucho más a nivel macro sino también porque tenemos una perspectiva distinta; estamos pensando que el cambio de sociedad pasa también por una pelea en el marco de este sistema, que es central para este replanteamiento en términos de ética del trabajo, al que aluden los conceptos de "moral de productor" y/o "implicación responsable"<sup>(5)</sup>. Tiene

---

(5) El concepto de "moral de productor" está desarrollado en una publicación que lleva el mismo nombre; ver Carmen Vildoso EDAPROSP, Lima 1989. Denis Sulmont plantea el concepto de "implicación responsable".

que ver con cómo nos relacionamos con el contexto, un contexto al cual no vamos a enfrentar eficazmente si tratamos de construir una especie de falansterio. Necesitamos asumir el contexto, con mucha criticidad, pero para buscar pelear dentro de él y contra él en la medida que sea necesario. Esta es una cuestión clave que tiene que ver con la posibilidad de desarrollar estrategias e instrumentos que nos permitan competir en el mercado en mejores condiciones y al mismo tiempo perfilar una participación solidaria, en función de un determinado proyecto de sociedad.

En segundo lugar, pienso que la educación formal, laboral, gremial, etc. tiene que desarrollar habilidades, capacidad de innovar, creatividad, criticidad. Sobre esto hay aportes de la gente que trabaja en el campo de la educación formal que son muy aleccionadores<sup>(6)</sup>. En tercer lugar pienso que podemos encontrar otra pista si los procesos educativos apuntan no sólo a un sujeto determinado sino que, trabajando con un sujeto determinado, apuntan mucho más a lograr una

interacción de distintos actores. Esto tiene que ver también con la necesidad de formar dirigentes que podríamos denominar político-empresariales, que puedan moverse en circuitos locales y otros más amplios.

Por último y en cuarto lugar, creo que desde el campo del trabajo es factible aportar a la reconstrucción de un horizonte utópico y al mismo tiempo trabajar especializada-mente la dimensión específicamente educativa, trabajar operativamente valores, habilidades. Lo que nos remite a cómo conceptuamos el "construir poder" -uno de los temas centrales de la perspectiva política de la educación popular-, nos lleva a pensar la construcción de poder desde la economía. Si antes hemos convertido los viejos pretextos en interesantes e importantes motivos, vale la pena ahora insistir en replantear la utopía, en volver sobre ella y a la vez abrirla a los desafíos de un mundo que se "globaliza". Para enriquecer aún más nuestros distintos motivos y nutrirlos de utopía.

---

(6) Un ejemplo reciente puede verse en un artículo de Manuel Bello sobre la experiencia del Colegio José Antonio Encinas: "Aprender investigando y compartiendo" en: *TAREA* 31, Lima, junio, 1993.



# La Descentralización, el Desarrollo y el Poder Local

Diego Palma\*

## **Descentralización y desarrollo local, adhesión y dudas frente a una propuesta**

■ Hay, al menos, tres situaciones que han confluído -que se han mezclado y reforzado mutuamente- para provocar este "boom" de popularidad<sup>(1)</sup>.

Una influencia favorecedora ha sido lo que se denomina "la crisis de los paradigmas totalizantes". Nos referimos a esas orientaciones básicas del pensamiento moderno, que han llevado a ordenar y entender las situaciones y procesos particulares según los sentidos que les comunica la gran dinámica de la racionalidad, y que han ido controlando y organizando, en grado creciente, las distintas esferas del hacer humano; así -le parece al hombre moderno- la Historia camina en la dirección del progreso.

Independiente de cuál sea esa racionalidad de la que estamos hablando (cuestión que casi siempre estuvo en disputa), la fuerza explicativa de esos paradigmas es la que hoy está en duda: la realidad parece haberse tor-

**La descentralización y el desarrollo local están hoy en la punta de la moda. La opinión pública, espontáneamente y sin mayor análisis, los entiende como iniciativas positivas, que están en el camino de un futuro deseable.**

nado demasiado compleja para entenderla desde unas pocas ideas generales.

La crisis de los discursos omnicomprendivos inclina al sentido común a pendular hacia lo contrario y a valorar ahora "lo pequeño" -que sería siempre "hermoso" según el título de la obra de Schumacher- y a considerar con simpatía espontánea los espacios donde se podría impulsar algún desarrollo a escala humana.

Otra influencia que se suma para provocar la popularidad de las propuestas de descentralización y de desarrollo local, brota a partir del agotamiento de las fuerzas del desarrollo

entradas sobre el Estado empresario o interventor. Esos esquemas impulsaron el crecimiento de las economías latinoamericanas desde 1950<sup>(2)</sup>, pero parecen haber perdido toda vigencia en torno a 1980. Ese agotamiento de las dinámicas de las políticas económicas impulsadas desde el Estado central, ha dispuesto muy favorablemente hacia propuestas alternativas, ahora fundadas en las dinámicas locales y empujadas por la iniciativa privada.

Por último, la descentralización y el desarrollo local son ideas que se han visto beneficiadas por el éxito de la ofensiva neoliberal. Un punto nodal en ese discurso lo constituye la tesis sobre el "Estado mínimo"; la eficacia y la eficiencia en la economía y

\* Sociólogo, investigador de la Secretaría General del CEAAL.

(1) Poder local, el otro término en la tríada que titula este artículo, es mucho más discutido por el sentido común. Lo hemos incorporado en esta reflexión porque el Grupo de Trabajo que CEAAL ha convocado en torno a estos temas, ha optado por denominarse así; esta decisión nos parece sumamente acertada, como esperamos que resulte claro al final de estas líneas.

(2) Cfr. CEPAL "La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas". *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 46, Santiago, 1985.

en la sociedad derivarían del máximo traspaso de la iniciativa y de la responsabilidad al hacer privado. En esta actitud general favorable a toda privatización es que se incorpora la descentralización y el traslado de las iniciativas de desarrollo a distintas personas y grupos varios en las localidades.

De estas tres corrientes de influencia, que se entrecruzan y se mezclan, la más fuerte y pesada es la del discurso neoliberal que, después del derrumbe de las economías de planificación centralizada, ha conseguido presentarse ante el sentido común de los latinoamericanos como la única propuesta válida para orientar la construcción de una sociedad moderna. Es así que el discurso neoliberal es el que subordina y fija los sentidos de los otros argumentos que hemos mencionado<sup>(3)</sup>.

Lo que ahora nos interesa subrayar es que en la propuesta neoliberal se nos presenta como si existiese una relación mecánica, causal, entre la descentralización y el desarrollo local: así, para la propaganda liberal, las medidas descentralizadoras provocan el desarrollo desde las localidades.

### Algunas dudas respecto de lo que vemos planteando

A esta altura las preguntas e interrogantes pueden ser muchas y muy importantes. Nosotros vamos a plantear aquí sólo tres que, esperamos, son las que deberán quedar respondidas al final de este trabajo.

Primero, en el caso de Chile, la descentralización fue impulsada por el régimen militar. ¿Debemos entender, acaso, que la dictadura tenía la intención de facilitar y de promover las iniciativas y las opiniones de los más variados sectores?, y si así hubiera sido ¿se desencadenó un proceso de desarrollo local a partir de esa descentralización?

Otra duda, ahora más teórica. ¿Cómo es que un medida técnica (la descentralización), que se refiere directamente al reordenamiento del espacio, provoca efectos en lo político y en lo social, que son espacios de relaciones o procesos de una calidad distinta?

Por último, surgen una serie de dudas referidas a la relación conve-

niente entre el desarrollo local y las iniciativas de crecimiento de nivel nacional, que quieren apuntar al conjunto de la economía y de la sociedad, ¿acaso el desarrollo local es una estrategia distinta, que reemplaza a las que se intentaban antes?, ¿así, el desarrollo nacional se propondría hoy como la sumatoria de los múltiples esfuerzos aplicados en los espacios locales? o ¿es que hoy día, además del desarrollo nacional se postula el desarrollo en lo local? y si así fuera, entonces ¿cómo se reparten las cargas?, ¿cómo se articulan y refieren mutuamente ambos procesos?

El artículo que sigue buscará abordar algunas de estas cuestiones y vamos a ordenar el intento según tres puntos gruesos:

- Desarrollo Local, un término abierto a distintas orientaciones políticas.
- Las relaciones y referencias entre los distintos conceptos en disputa.
- Las dificultades que obstaculi-

---

"Algunos estudiosos que se ocupan del desarrollo local han llamado la atención acerca del hecho -producto de la moda a la que antes aludimos- que hoy se emplea el término desarrollo local en distintos discursos teórico-políticos, pero llenándolo con significados diversos. De esta manera, los autores nos quieren prevenir en contra de la lógica mentirosa del neoliberalismo y mostrarnos que no toda iniciativa de descentralización persigue ni consigue el desarrollo local".

---

zan el impulso de la propuesta del desarrollo local.

### La ambigüedad de los términos a los que nos estamos refiriendo

Algunos estudiosos que se ocupan del desarrollo local han llamado la atención acerca del hecho -producto de la moda a la que antes aludimos- que hoy se emplea el término desarrollo local en distintos discursos teórico-políticos, pero llenándolo con significados diversos<sup>(4)</sup>. De esta manera, los autores nos quieren prevenir en contra de la lógica mentirosa del neoliberalismo y mostramos que no toda iniciativa de descentralización persigue ni consigue el desarrollo local.

Estas prevenciones juegan sobre la distinción entre "crecimiento" y "desarrollo" (que, en algunos, se traduce como diferenciar entre desarrollo -a secas- y desarrollo integral o desarrollo humano). El crecimiento se refiere a la cantidad, al aumento de las cosas, mientras que el desarrollo (en su sentido más completo) apunta a la calidad y a las personas<sup>(5)</sup>.

Así cuando decimos que el P.I.B. va a aumentar en 5% se está hablando de crecimiento, en cambio, cuando se polemiza en torno a la ubicación de una central hidroeléctrica que amenaza con alterar la ecología de toda una cuenca, entonces nos estamos refiriendo a ese crecimiento que, porque debe someterse a la calidad de vida, favorece la promoción de las personas y eso sería desarrollo.

---

(3) Cfr. HOPENHAYN, M. *El debate posmoderno y la dimensión cultural del desarrollo* (un esquema descriptivo), ILPES, Santiago, 1989. El autor anota cómo la propuesta posmoderna ha asumido rasgos distintos en América Latina de los que conforman el debate original en Europa; aquí la mezcla con la discusión económica y política habría definido al discurso posmodernista, no como movimiento interno a la propia modernidad, sino como opción ideológica que refuerza, desde lo cultural, la legitimidad de las políticas en pro del mercado: el entusiasmo por la diversidad resulta ahora en la exaltación del mercado en tanto la única institución que garantiza esa diversidad.

(4) CORAGGIO, J.L. "Las dos tendencias de la descentralización en América Latina" en *Contexto e Educação*, UNIJUI, Brasil, 1991. En realidad, en la primera parte de este artículo no hago mucho más que intentar "variaciones" sobre el excelente texto de Coraggio.

(5) Sobre estos aspectos cfr. DEMO, P. *Participação e Conquista*, ediciones UFC, Brasil, 1986.

La tarea de la descentralización y del desarrollo local se puede ubicar, al menos, en estos dos discursos, de donde derivarán significados distintos para cada uno de los términos.

Hay un vertiente que entiende e impulsa la descentralización como una preocupación sana de los aparatos burocráticos por hacer llegar los beneficios del crecimiento allí donde se concentran los problemas. Más de alguna vez se ha comentado, a propósito del aumento sostenido del producto nacional en Chile, que el país está bien, pero hay lugares y personas que no se han dado cuenta de esta bonanza porque el crecimiento se ha concentrado en ciertas regiones, en barrios determinados, sobre algunos sectores sociales. En ese caso la descentralización y el desarrollo local se proponen como paquetes de iniciativas para que el crecimiento llegue hasta allí donde "no se han dado cuenta".

Esta orientación de descentralización es un paso más que el neoliberalismo, ya que expresa la toma de conciencia que el "chorreo" no sucede naturalmente y, por tanto, hay que administrar medidas para que el crecimiento se despliegue por la sociedad.

Muchas veces se ha acompañado esta intención de formas de organización de la comunidad que ayudan a la confusión con la orientación a la que nos referiremos luego; porque aquí se organiza a la gente en la medida y para aquellas tareas que resultan funcionales a la preocupación de la burocracia por mayor eficacia. El caso típico fue el de la autoconstrucción; tal como se ha impulsado generalmente, la ubicación, los diseños y los materiales se deciden en los Ministerios, cuyos funcionarios también dirigen las obras y administran los fondos, mientras las familias de la comunidad se incorporan en la construcción de las casas y las reciben al final.

En este caso estamos hablando de "cosas", estamos en la esfera del "crecimiento".

Se trata de una política local que se preocupa, básicamente, de maximizar la eficacia de los recursos.

Pero existe otro enfoque sobre las posibilidades de la descentralización. Ahora las comunidades, o más

bien las organizaciones en cada localidad, no son meras ejecutoras de decisiones que caen desde lo alto, sino que las políticas se proponen como ejes muy generales, rústicos en principio, y abiertos para escuchar y recoger las iniciativas, las prioridades, las propuestas de las organizaciones de base; esas políticas que se construyen en ese esfuerzo de diálogo resultan y se concretan a través de ese ejercicio de iniciativa y responsabilidad colectivas.

En este caso, las políticas sociales no son un acto paternalista del

---

"... las propuestas generales en favor del desarrollo local que se han desencadenado en la última década, pueden ser llenadas de contenidos muy favorables al interés popular, pero que esos contenidos tendrán que ser discutidos y peleados, en la práctica, con orientaciones distintas, que, más bien, favorecen a otros sectores de cada sociedad".

---

Estado Benefactor sino que son la ocasión para que el pueblo organizado impulse transformaciones a su propia realidad según su propia intencionalidad responsable; el Estado, en estos casos, deberá concurrir con recursos -materiales y técnicos- que puedan tornar eficaz la intención popular sin caer en ningún tipo de asistencialismo.

Los resultados técnicos pueden ser muy parecidos en los dos enfoques que hemos identificado (nosotros entendemos que, si se dan ciertas condiciones, el segundo, el que articula recursos oficiales con capacidad popular, debe resultar más eficiente y más eficaz), pero la gran diferencia entre las dos orientaciones no está allí, sino que en la segunda se abre espacio

para el ejercicio de la responsabilidad y la iniciativa de los colectivos beneficiados y, en ese ejercicio, crecen las personas. Estamos hablando de desarrollo local porque, más allá de los logros materiales se produce desarrollo de los sujetos que participan responsablemente en ese esfuerzo; y ésta no es preocupación de la orientación que se expresa en la vertiente eficientista de descentralización.

Sergio Boissier, experto de CEPAL, tiene un artículo que encabeza con un título hermoso y pleno de insinuaciones: "La Construcción Social de la Región"<sup>(6)</sup>, donde se refiere a las limitaciones y dificultades que encuentra toda propuesta centrada en lo local cuando no cuenta con sujetos sociales portadores de un proyecto y de una identidad locales.

En 1985, en un estudio sobre la Región de Valparaíso, el mismo Boissier nos decía: "... el problema es que esta región no es una región. Está definido el contenedor pero no el contenido. Se han definido los límites y se ha impuesto sobre el territorio, así demarcado, una estructura incompleta de administración que no tiene contrapartida real en la sociedad o en la comunidad regional"<sup>(7)</sup>.

Este enfoque local que analiza Boissier es sin preocupación por el desarrollo de las personas, de los sujetos responsablemente constructores de la localidad; está en la línea administrativa del desarrollo de la comunidad, ya que no aborda aún el componente político pedagógico que es propio del desarrollo local.

## Lo local en la mira de distintos proyectos políticos

Hasta aquí hemos querido destacar que aparecen diversas significaciones de la descentralización y de lo local cuando estos términos se ubican en distintos contextos de intención política. Creemos que en el caso concreto de la experiencia chilena, podemos hablar de tres orientaciones.

(6) Cfr. *Cuadernos de CLAEH*, N° 49, Montevideo, 1989.

(7) *EURE*, Universidad Católica de Chile, Santiago N°s 33/34

Primero: existió la descentralización y municipalización tal como la manejaron los militares, cuyo sentido y preocupación fue más bien el control del espacio; a lo largo de una cadena piramidal de funcionarios delegados, sin autonomía local, se trataba de que la mano larga de la autoridad llegara hasta el último rincón de la nación y fue en realidad, un esfuerzo de desconcentración de una autoridad fuertemente centralizada.

Segundo: ha existido, durante gobiernos que propiciaron programas de sensibilidad social, la descentralización con afanes de mayor eficiencia y eficacia y que ha buscado, sustantivamente, facilitar la más adecuada localización de las cosas.

Por último, han existido y existen aquellas iniciativas que se organizan en torno a la responsabilidad, al apoyo y a la capacitación de las organizaciones populares territoriales; en estos casos las acciones para una mejor administración -a las cuales nos referimos en el párrafo anterior- constituyen sólo el marco en el que se promueve el desarrollo de la participación y de las personas en la construcción social de lo cotidiano, y a eso llamamos, en el sentido más completo, desarrollo local.

A donde buscamos llegar con todas estas distinciones es a mostrar con claridad que las propuestas generales en favor del desarrollo local que se han desencadenado en la última década, pueden ser llenadas de contenidos muy favorables al interés popular, pero que esos contenidos tendrán que ser discutidos y peleados, en la práctica, con orientaciones distintas, que, más bien, favorecen a otros sectores de cada sociedad.

Esta es cuestión de manejo político pero, al mismo tiempo, de un correcto manejo técnico, problema que nos encamina al punto siguiente.

Las relaciones necesarias -pero no obligatorias- entre la eficacia material y la constitución de sujetos colectivos en las políticas de desarrollo local.

La forma como hemos presentado las distintas vertientes que buscan orientar las políticas locales puede haber creado alguna impresión de que se trata de alternativas estrictamente excluyentes, en las que una opción des-

carta y rechaza todo lo que afirma la otra.

Incluso existen autores que, en un afán de reivindicar un punto particular que les resulta débil en exposiciones anteriores, parecen caer en esta misma posición de disyuntivas excluyentes.

Carlos de Mattos, economista de la CEPAL, subraya lo ingenuo que resulta proponer lo local como espacio de desarrollo (de crecimiento, según nosotros) cuando el funcionamiento de la economía se procesa según circuitos que tienden a hacerse más internacionalizados y donde "lo local" es sólo un momento en ese proceso global; de allí De Mattos concluye que el desarrollo local es un mito. El autor tiene razón en tanto despliega un análisis focalizado económicamente, donde el aspecto sociopolítico, referido al desarrollo de las personas en las prácticas locales, queda excluido.

---

"...lo que organiza el sentido original y propio de la propuesta de desarrollo local es que ese esfuerzo intencionado en pro de la calidad de vida es decidido e impulsado por los usuarios mismos que, en esa responsabilidad y en esa experiencia, se van constituyendo y consolidando en tanto sujetos".

---

Igual, pero de signo contrario, resulta cuando se proponen las prácticas locales como experiencias estrechamente educativas en las que no importa para nada si se consiguen logros materiales: así un comité de "sin casa" interesa por el proceso participativo que provoca y por el ensanchamiento de la preocupación social que desencadena, y esto resulta válido sin preocuparnos si acaso las acciones de

ese comité aportan o no alguna solución a la necesidad de vivienda de los participantes.

Concedamos, desde ya, que ese carácter antagónico y disyuntivo sí se presenta entre la primera versión de descentralización (la que, en Chile, impulsó la dictadura) y las otras dos que identificamos aquí. Es que, en esa primera, la intención es de aumentar la eficacia de la dominación represiva y eso es excluyente con cualquier esbozo de incremento de la participación y del poder del pueblo organizado. Sin embargo, no siempre, ni por definición, se opone la opción eficientista con aquella que busca privilegiar, en lo local, el desarrollo de los sujetos populares con poder.

Es que el desarrollo local y las políticas que se impulsan en esta perspectiva reúnen, en una sola práctica, ambas dimensiones: la transformación de la realidad y el desarrollo de las personas, y no se llega a entender lo original de esta propuesta en la medida en que esa dialéctica se rompe y las dimensiones se consideran por separado.

Pasemos a considerar estos dos aspectos como distintos, pero que se realizan en una única unidad.

Por una parte, el desarrollo local es una convocatoria para solucionar problemas, para sanar carencias, para cambiar y mejorar las condiciones locales y la calidad de la vida. Es en ese sentido que se habla, en general, de una propuesta de desarrollo; desde ya, no se refiere sólo al crecimiento cuantitativo de las cosas sino a un empeño discriminator, que selecciona aquellos aspectos que se refieren a las urgencias y las necesidades de grupos particulares de personas.

Por otra parte, lo que organiza el sentido original y propio de la propuesta de desarrollo local es que ese esfuerzo intencionado en pro de la calidad de vida es decidido e impulsado por los usuarios mismos que, en esa responsabilidad y en esa experiencia, se van constituyendo y consolidando en tanto sujetos. En la propuesta del desarrollo local, el Estado (el Municipio) interviene en el proceso: organiza las diversas iniciativas y compromisos, aporta recursos materiales y técnicos..., pero no



debe reemplazar la práctica responsable que consolida a los sujetos.

Mirando a la primera dimensión, desarrollo local se refiere a una intención y a efectos muy parecidos a los que se intentaron en la versión anterior: un esfuerzo intencionado por acercar los beneficios del crecimiento nacional hasta esas localidades adonde están las necesidades y carencias<sup>(8)</sup>. Cuando atendemos a la segunda dimensión, desarrollo local dice a las formas que adoptan esas políticas que promueven el desarrollo de las personas en ese trato activo con el entorno local.

En la medida en que ambas dimensiones conforman una unidad, el desarrollo local incluye una necesaria eficacia y eficiencia técnica, pero va más allá; integra los dos aspectos en un proyecto de sentido nuevo en la medida en que pone esa eficacia necesaria al servicio de una intención de consolidación del sujeto popular.

Sin embargo, a pesar de que no se trata de dos propuestas estrictamente alternativas ya que no son mutuamente excluyentes, nuestra propuesta para lo local es tajantemente distinta de la que proponen quienes ubican la eficiencia no como un servicio del desarrollo de las personas, sino como un fin en sí misma.

### Los obstáculos que dificultan el desarrollo local

En América Latina y por razones que se han ido dando en la historia, todos los países cargamos con una tradición que nos llevó hacia el centralismo -incluso aquellas naciones que decidieron en pro de un ordenamiento administrativo federal-, lo cual ha convertido a la descentralización en una tarea de inflexión costosa, ya que es necesario crear ciertas condiciones para su éxito que no están dadas "espontáneamente" por la sola evolución de nuestras sociedades.

Podemos identificar cuatro campos en los que se ubican esos "cuellos de botella" que obstaculizan el impulso del desarrollo local.

a. Uno es el aparato central del Estado.

Ya lo señalamos, descentralización no significa el final de todas las funciones propias del Estado

central; vale decir, que no se puede, simplemente, identificar la tarea necesaria de la reforma del Estado con la reducción del aparato central por cualquier lado. En lo más fundamental la cuestión no es de un aparato estatal más pequeño, sino de lograr instituciones más eficaces, más adecuadas y más certeras respecto de las tareas que hoy deben cumplir en el conjunto de la economía y de la sociedad (y que, en el caso de América Latina, muy posiblemente resulte en un aparato central reducido). Eso quiere decir que una política que promueva y favorezca el desarrollo local requiere de una reformulación de la administración central del Estado.

- Se requiere de una descentralización profunda, que traspase funciones, decisiones y recursos a las instituciones regionales y municipales.

- Se necesita de una organización y de una burocracia que funcionen abiertas a recoger, priorizar y organizar lo que surge desde las localidades como iniciativas, responsabilidades y recursos hacia el desarrollo; al mismo tiempo ese aparato debe estar capacitado para completar y sanar las desiguales capacidades de empresa y gestión que existen en las diversas regiones y localidades.

Mientras no se cumple con un cierto grado del aparato estatal central en los sentidos indicados, las iniciativas de desarrollo local estarán obstaculizadas por la lejanía o la dualidad en las fuentes de toma de decisiones, por la rigidez en la administración y/o inadecuación de los recursos respecto de las necesidades concretas. Mientras tanto, las experiencias de desarrollo local que se pueden considerar exitosas, muy basadas en las capacidades y los recursos locales, serán situaciones de excepción, a veces tratadas como tales y, a veces, sometidas a límites que se alcanzan en corto tiempo y de

los cuales no pasan.

b. Otro obstáculo por resolver es la necesaria reforma del funcionamiento del Municipio mismo, que tendrá que operar de manera acorde a esta propuesta de desarrollo local.

Es tarea del Municipio el abrir, ampliar y legitimar los espacios de participación en todos los momentos de las políticas locales. Esto se refiere tanto al estilo y manera como se adoptan las decisiones, como al hecho que participación efectiva, concertación y creación de consensos deben pasar a convertirse en propósitos centrales del hacer institucional<sup>(9)</sup>.

Si esto no se da, lo más posible es que estemos denominando desarrollo local a algunas iniciativas sostenidas exclusivamente por las organizaciones de base, heroicas, demostrativas de la capacidad y el saber solidarios del pueblo, pero que se refieren a aspectos puntuales de la problemática de la localidad y/o que resultan muy limitadas en su eficacia deseable.

c. Otro campo de dificultad es el que se refiere al personal profesional que, ahora, debe trabajar y desempeñarse en relación con las iniciativas y las responsabilidades de los usuarios organizados.

(8) Ante la objeción que levanta De Mattos, cabe indicar que ninguno de los teóricos del Desarrollo Local propone reducirse al esfuerzo autárquico de alguna comunidad particular; todos indican que el desarrollo local sólo puede concebirse como articulado a procesos y medidas en el contexto supralocal. Cfr., a manera de ejemplos: GAJARDO, J. "Desarrollo Local" en OSORIO, J. y WEINSTEIN, L. *La Fuerza del Arco Iris*, CEAAL, Santiago, 1988; AROCENA, J. "Desarrollo Local ¿slogan o desafío?" en *Cuadernos de CLAEH*, N° 49, CLAEH, Montevideo, 1987.

(9) Queremos recordar que en el caso paradigmático de "Villa El Salvador", la exitosa comunidad autogestionada en la periferia sur de Lima, el primero decreto que se promulgó tras la creación del distrito y de la Municipalidad fue el que trasladaba una serie de funciones propias de la Municipalidad que pasaron a la CUAVES (Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador), la organización representativa del conjunto de los vecinos.

La **difícultad** resulta especialmente **flagrante** en los casos en que **regímenes autoritarios -y no tan autoritarios en el papel-** han acostumbrado por años a los **profesionales del Estado** a trabajar de **manera vertical**, imponiendo su **juicio y decisión**. A esos **profesionales** no se les puede pedir, **de un día para otro**, ahora vamos a **trabajar** con la comunidad.

La re-capacitación del personal es una tarea que hoy debe ligar a los municipios con universidades y ONGs.

Existe hoy un acumulado muy importante de contenidos, métodos y didácticas que en la educación popular se han venido probando con éxito y que resultan muy adecuados a la perspectiva del desarrollo local: la investigación-acción-participativa, la planificación con participación de la comunidad, la evaluación iluminativa, la sistematización..., todas orientaciones técnicas que, junto con servir las tareas del desarrollo local, abren el espacio de la participación.

d. Por último, en algunos casos - que podrían ser más de los que deseamos- hay dificultades que surgen desde la gente frente a la estrategia del desarrollo local. Existen señales de que muchos usuarios visualizan al Estado y al Municipio como proveedores de servicios y beneficios; que no comprenden fácilmente el valor de la autorrealización, que incluye la apertura de espacios a la iniciativa y responsabilidad desde la base.

Es que ya es mucho el tiempo a lo largo del que la dominación oligárquica, primero, luego los populismos y los distintos esbozos de Estado Benefactor, han fortalecido y remachado de asistencialismo y clientelazgo; tanto así que esa subordinación se ha internalizado a través de algo que se parece a una cultura y que algunos analistas han querido ver engarzada con nuestro ancestro ibérico.

Es cierto que muchos segmentos del pueblo participan poco o nada de esa cultura de subordinación; es cierto, también, que uno de los efectos no buscados

del neoliberalismo ha sido que, ante la retirada del Estado, en toda América Latina se multiplicaron las organizaciones de base que, con mucha autonomía, asumieron la defensa de distintos aspectos de la calidad de vida, tal como la habían conocido antes.

Es posible que éste sea el aspecto más fácil de trabajar, sobre todo si se piensa en que se puede iniciar el esfuerzo correspondiente hacia el desarrollo local con aquellos segmentos que están dispuestos a incorporarse activamente en tales tareas y, así, provocar "focos demostrativos" que, en la medida en que se muestren eficaces para satisfacer necesidades de todos, motiven a los más reticentes a participar en la estrategia.

Estos cuatro campos de dificultad, en la medida en que se hacen presentes en cada situación concreta, deben ser considerados como precondiciones, que deben ser trabajadas y mejoradas, para que el desarrollo local se pueda impulsar en profundidad y con perspectivas de éxito.

# Las Relaciones ONGs-Municipios: Potencialidades y Limitaciones Actuales

Pablo Jordán\*

■ Análisis de las ventajas y desventajas en la relación ONGs-Municipios, en los procesos de desarrollo local

## 1. Introducción

En la CEPAL, y como parte de un proyecto de asistencia técnica e investigación en el tema de la gestión urbana en ciudades medianas de América Latina, se desarrolló una investigación puntual en el tema de la articulación entre ONGs y municipalidades, en el ánimo de perfilar espacios y estrategias que, enmarcadas en propuestas del proyecto, apuntasen a la articulación entre actores locales. En este sentido se examinaron cinco casos específicos de relación entre ONGs y municipalidades, todos ellos desarrollados después del retorno de Chile a la estabilidad democrática.

Para el desarrollo de los estudios de caso, se seleccionaron cinco experiencias de articulación, de reciente data, ya sea concluidas o en ejecución. La mayoría de ellas están localizadas en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, y como criterios centrales en su selección se consideraron la mayor presencia de las ONGs en esta zona del país, la accesibilidad a los informantes claves institucionales, además de la oportunidad de relevar

La articulación entre ONGs y municipalidades ha sido un tema de importancia en los últimos años, en particular asociado a los procesos de consolidación y/o retorno a la democracia en los diferentes países de la región. Se vislumbra y sostiene en diferentes foros, la oportunidad y la necesidad de avanzar en la reflexión y la acción en este sentido. Las propuestas que se basan en que las razones para la existencia de organismos no gubernamentales, en tanto expresión de alternativas u oposiciones a regímenes de facto, no se sostienen. Se sostiene eso sí, además de la experiencia de los años recientes, el que los procesos de descentralización, conjuntamente con los de democratización, presentan u ofrecen espacios de gran riqueza para el trabajo conjunto de organismos públicos y privados en tareas de desarrollo local.

en terreno los alcances y estilos de la articulación.

Los casos revisados cubrieron actividades relacionadas con: las relaciones entre la comunidad y la autoridad municipal, la capacitación de funcionarios municipales, gestión y acción participativa en mejoramientos habitacionales en dos casos, y la educación y formación de jóvenes con problemas de drogadicción<sup>(1)</sup>.

Es necesario indicar que el tema central de la acción de la ONG en la articulación no fue determinante de la selección, ni esta pretendió cubrir más que una parte de las actividades que pueden dar origen y sustento a la articulación en la escala local. Ciertamente que ése en sí es un

Pablo Jordán, Coordinador del Proyecto Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

(1) Estas experiencias fueron: *Capacitación técnica y asesoría municipal: "Taller Norte" en la Municipalidad de Santiago; Capacitación a funcionarios municipales: la relación entre la ONG "Sur" y cinco municipios; El*

*E.V.G.L. (Equipo de Vivienda y Gestión Local) y un proyecto de solución habitacional (Municipalidad de La Florida) y de gestión local (Municipalidad de Andacollo); Proyecto de "solución habitacional" trabajado entre la Vicaría Rural-Costa y tres municipios de la provincia de Talagante; y Educación, salud y sexualidad: programa trabajado entre FOLICO, el Centro de Adolescencia de San Miguel (CASM) y cuatro colegios municipales.*

tema de **interés** mayor al alcance de nuestro ejercicio y de estas **reflexiones**.

El **énfasis** del análisis desarrollado estuvo en las modalidades de relación entre las agencias y los municipios respectivos, tratando de determinar elementos y condiciones de esas relaciones que indujeran a una sistematización de los esfuerzos de articulación que pudieren estar insinuados o en proceso en el contexto del proyecto sobre gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina.

Los casos no descritos en este documento sirven de apoyo empírico a las reflexiones que siguen. Asimismo, la experiencia y la participación en foros chilenos de discusión sobre el tema sirve de soporte al análisis de potencialidades y limitaciones de ambos actores.

El objetivo de estas notas es servir de base a discusiones a partir de la presentación de reflexiones y constataciones de casos chilenos, aun cuando se estima que ellas pueden en buena medida ser aplicables a otros países de la región.

En cuanto a la estructura de este trabajo, se presentan en primer lugar algunas reflexiones conceptuales en tomo a los desafíos globales del sector municipal hoy día, como modo de determinar áreas posibles de encuentro futuro entre ONGs y municipalidades. Se acompañan estas ideas con algunas líneas sobre la articulación en tanto concepto orientador del trabajo.

---

**“El énfasis del análisis desarrollado estuvo en las modalidades de relación entre las agencias y los municipios respectivos, tratando de determinar elementos y condiciones de esas relaciones que indujeran a una sistematización de los esfuerzos de articulación que pudieren estar insinuados o en proceso en el contexto del proyecto sobre gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina”.**

---

Seguidamente se intentó la presentación de los potenciales o ventajas de cada uno en un escenario de articulación (qué pueden aportar), así como de los desafíos o limitaciones que deben sobrellevarse o al menos tenerse presentes en los esfuerzos orientados a una articulación estructurada.

En la sección tercera se intenta una presentación del estado del arte en materia de la crítica, y consideraciones tradicionales mutuas entre las agencias.

En la sección siguiente del trabajo se entregan algunas consideraciones en relación con las estrategias y requerimientos de la articulación entre agencias privadas y públicas de desarrollo local, para, en la última sección del trabajo,

entregar conclusiones generales y consideraciones de alcance para este documento.

## **2. Algunas reflexiones conceptuales**

En primer lugar quisiéramos destacar los conceptos centrales de nuestro trabajo en relación con las tendencias y desafíos centrales que en la actualidad están marcando los progresos en las capacidades de gestión local, en la perspectiva del desarrollo de la comunidad y la localidad.

### **2.1. Los desafíos del sector municipal**

El desarrollo progresivo del sector municipal en América Latina a lo largo de los postulados de la descentralización y del desarrollo local, ha ido identificando cada vez con mayor precisión las necesidades que deben ser cubiertas para lograr una más efectiva administración del desarrollo local, en sus dimensiones espacial, urbana, social y económica.

Simultáneamente el establecimiento definitivo de paradigmas que afectan a los promotores de la descentralización, ha determinado los estilos preferentes de administración y en no poca medida marcado las estrategias de promoción impulsadas por todo tipo de organizaciones de cooperación internacional, nacionales e incluso locales, dando cuenta del notorio acento que tienen las políticas de promoción y fortalecimiento de la institucionalidad local hacia el apoyo y promoción de formas de gobierno que sean democráticas, participativas, y con un fuerte componente de equidad.

No es éste el momento para describir o analizar los orígenes y desarrollo del amplio bagaje conceptual que está detrás de las tendencias más recientes de la teoría del desarrollo en general y del fortalecimiento municipal en particular. Más bien es oportuno indicar aquí las principales características que a nuestro juicio marcan el momento actual del desarrollo del sector local en la región.

En primer lugar creemos que el paradigma fundamental de la descentralización político-administrativa se ha abierto paso y está gradualmente consolidándose en la mayoría de nuestros países. Esto está teniendo consecuencias de importancia en todo el proceso de reformas de las estructuras de administración estatal, en los marcos legales fundamentales, en las disposiciones reglamentarias propias de cada país, en la conformación de la estructura administrativa del sector público, en la revalidación del actor municipal, etc. Con distintos grados de progreso es posible afirmar hoy que una parte importante de los esfuerzos de modernización se está destinando a los procesos de descentralización.

Un segundo elemento que marca las tendencias globales de la región y que se asocia con el anterior, es la consolidación mayoritaria de regímenes democráticos, lo que como era de esperar está generando a un acelerado ritmo la reconstitución de las estructuras de participación ciudadana y las formas de manifestación de opiniones, lo que ciertamente tiene como uno de sus componentes el surgimiento de movimientos sociales que promueven la



---

“Creemos que el paradigma fundamental de la descentralización político-administrativa se ha abierto paso y está gradualmente consolidándose en la mayoría de nuestros países.”

---

búsqueda de solución a muchos problemas relacionados con sus condiciones de vida y de entorno, que por lo mismo colocan un renovado acento en las capacidades locales de dar respuesta a estas inquietudes.

Un tercer elemento que también afecta a los gobiernos locales de nuevo cuño, es la reorganización de las economías nacionales en función de una transformación de sus aparatos y estructuras productivas para satisfacer los requerimientos de la integración de los mercados, las aperturas, la competencia interna y externa, el ajuste en definitiva.

Las formas en que esta nueva inserción económica afecta a la gestión local, varían de país en país y de caso en caso, pero ciertamente que se dan a lo menos dos constantes fundamentales: en primer lugar la administración local avanza hacia una reflexión colectiva sobre los destinos económicos de la localidad. Es decir, la forma en que las acciones emprendidas por el municipio y en general el sector público, afectan a las capacidades productivas de la localidad es ahora un elemento de importancia, puesto que se desdibujan progresivamente los diseños de gobierno que privilegiaron el subsidio como estilo de adjudicación de recursos.

La segunda dimensión de impacto es el extremo opuesto. Las políticas de ajuste han colocado sobre el tapete una condición estructural de nuestras sociedades, cual es la existencia de grandes grupos de la población que viven en condiciones de fuertes privaciones. La pobreza y su superación aparecen hoy como componente central de la definición de políticas públicas a todo nivel. Ello en acuerdo a la obligación histórica del sector gubernamental de responder a los requerimientos de la población de menores recursos, pero también por el entendido de que si se busca un desarrollo sostenido, en el tiempo, éste pasa no sólo por tasas de crecimiento económico sostenido sino que al mismo tiempo por el impulso a políticas con un fuerte sentido de equidad. La solución de los problemas específicos de los pobres es propia de cada lugar, pero existe hoy consenso que ésta es alcanzable con crecimiento económico y con programas de asistencia y desarrollo social.

En ambos planos, el de la inserción de la localidad en el desarrollo y crecimiento económico, y el de la atención a las necesidades de la población de menores recursos, le cabe al municipio moderno un rol de importancia.

Finalmente, y con gran fuerza, surge hoy la preocupación por la sustentabilidad ambiental, como una dimensión fresca de la administración del estado. Los agudos contrastes que existen entre beneficios obtenidos de corto plazo y

costos estimados en el largo plazo sobre la base natural de sustentación del desarrollo, han colocado de relieve la importancia que tiene el análisis y el control de las formas de producción y de creación de riqueza, toda vez que como se señalara, el crecimiento es fundamental para el logro de la superación de la pobreza, pero que no debe serlo en función al sacrificio de las oportunidades de desarrollo y crecimiento de las generaciones futuras. De este modo la sustentabilidad está animada por el objetivo de lograr combinar las estrategias de crecimiento con el resguardo de la base natural, en el ánimo de posibilitar las oportunidades de un crecimiento sostenido en el tiempo. Al igual que en las dimensiones anteriores, le corresponde al municipio interpretar las corrientes y propuestas en este sentido, encontrando espacios y fórmulas para su inserción en las prácticas administrativas locales.

Luego, productividad del asentamiento (como expresión de los aportes de la ciudad o asentamiento al crecimiento nacional en función de sus características específicas), la promoción del desarrollo económico y atención a las necesidades sociales, y la incorporación de la fresca dimensión de la sustentabilidad, marcan la agenda de desarrollo para el sector público en general y en particular del sector municipal. Ello en un marco de reformas del estado tendientes a la modernización y a la especialización, de ajustes macroeconómicos de gran envergadura, y en lo político, la recuperación y/o consolidación de las democracias. Estas condiciones marcan a su vez fuertemente la búsqueda de espacios institucionalizados de participación, la articulación de políticas públicas con estrategias del sector privado, y la acción sistemática en la adecuación de los marcos legales para posibilitar la adopción y uso de estas orientaciones.

---

“...la administración local avanza hacia una reflexión colectiva sobre los destinos económicos de la localidad. Es decir, la forma en que las acciones emprendidas por el municipio y en general el sector público, afectan a las capacidades productivas de la localidad es ahora un elemento de importancia, puesto que se desdibujan progresivamente los diseños de gobierno que privilegiaron el subsidio como estilo de adjudicación de recursos”.

---

La traducción conceptual de estos nuevos horizontes para la acción de las agencias de promoción del desarrollo local está en el concepto de gestión, que complementario al de administración local, amplía los horizontes del trabajo del municipio hasta alcanzar la propuesta de estrategias de

desarrollo local, la articulación de políticas locales con las centrales, la investigación sobre la realidad local como insumo a propuestas de gran especificidad, la articulación con otros actores del desarrollo local, incluidos las ONGs, la comunidad, el sector empresarial y otros.

En relación con la idea o concepto de articulación, es sintomático que en el presente y a partir de los procesos de descentralización y apertura económica, y principalmente por los retornos a las democracias, se aprueben socialmente los procesos y esfuerzos de integración y relación entre agentes, actores, instituciones y personas, que por las razones coyunturales anteriores no establecieron relación alguna, o si lo hicieron fue también coyunturalmente.

En este sentido debe darse aquí una voz de alerta en tanto se pudieren estar dando iniciativas regionales o locales que hacen de la articulación entre ONGs y municipalidades un objetivo de tipo político, demostrativo de un renovado espíritu de conciliación, pero que pueden no superar los aspectos del conocimiento mutuo o del mero reconocimiento. En esta perspectiva, articulación se confunde con aceptación y con la no interferencia en base a un renovado espíritu cívico-democrático.

Ciertamente que este alcance del concepto es insuficiente para los objetivos de la gestión local, en particular ante las oportunidades de mejorar los procesos de crecimiento, desarrollo local, atención social y otros que pueden alcanzarse a través de una real articulación.

Por ello debemos ser sistemáticos y cuidadosos en no confundir una relación orgánica entre actores del desarrollo social de origen público y privado, con la articulación.

Al menos a nuestro juicio de lo que se habla al mencionar el tema, es de participar conjuntamente de estrategias de desarrollo local. Cada uno aportando sus experiencias y recursos, sus métodos y estilos, sus proyectos y políticas. En ningún caso se plantea que articular sea la absorción de un ente por el otro, o la transformación radical de cada uno. Debe recordarse, que ambos tipos de organización responden a objetivos y orígenes diferentes, y que es posible y sano que estas lógicas no sean necesariamente coincidentes.

Sin embargo, el plantear la discusión en los términos de la articulación nos debe hacer reflexionar sobre los cambios que deben ser introducidos por ambas instituciones, a la luz de los desarrollos recientes en los procesos políticos, sociales y económicos en nuestros países.

En este sentido, insistimos, la articulación ha de tener un propósito, un sentido más allá de la mera concertación, respeto o acuerdo entre las partes. Presupone de parte de los actores la disposición a trabajar conjunta y estructuradamente en proyectos y programas de desarrollo local, en particular, aunque no exclusivamente en los sectores carenciados de la población. Junto a esta predisposición deberá generarse una oferta y una demanda local por espacios de acción, proceso que no es inmediato y que requiere de revisiones sistemáticas.

Por las características del proceso de descentralización en la región, es claro que existen crecientes oportunidades para la participación estructurada de organismos no

gubernamentales en la gestión local, en base por ejemplo a planes de desarrollo social participativos, en acciones de mejoramiento urbano local, en estímulos al crecimiento económico y otras.

## 2.2. Los espacios y ejes temáticos de articulación

Los espacios y oportunidades que ofrecen los procesos de consolidación democrática local, de descentralización gubernamental y de reformas económicas son muy amplios y de largo alcance para todos los actores del desarrollo local.

---

“La traducción conceptual de estos nuevos horizontes para la acción de las agencias de promoción del desarrollo local está en el concepto de gestión, que complementario al de administración local, amplía los horizontes del trabajo del municipio hasta alcanzar la propuesta de estrategias de desarrollo local, la articulación de políticas locales con las centrales, la investigación sobre la realidad local como insumo a propuestas de gran especificidad, la articulación con otros actores del desarrollo local, incluidos las ONGs, la comunidad, el sector empresarial y otros”.

---

A modo de ilustración, las nuevas atribuciones municipales demandan de esta institución la incorporación de personal, métodos y procedimientos no tradicionales, la modificación de estilos de gobierno, la incorporación de conceptos nuevos a sus procesos administrativos. Ha de transcurrir un tiempo importante hasta que el sector municipal en la región tenga características de gobierno local, en tanto orientar y liderar el desarrollo local. Cuando eso suceda habrá sido a través de un proceso de ajuste y actualización que ha de incluir la aceptación de la necesidad de delegar y coordinar su acción con otros actores locales. Para ello se sostiene el paradigma participativo, en el que por cierto se incorporan las organizaciones no gubernamentales y por extensión las organizaciones privadas de desarrollo social.

Para estas organizaciones los tiempos de renovada democracia local, y los requerimientos que el proceso descentralizador impone a la comunidad ofrecen también oportunidades para perfeccionar su acción. Superadas las barreras ideológicas será posible imaginar a las ONGs en funciones de servicio, de apoyo, de interlocución, de representación, de información y otras, todas asociadas al gobierno local.

Lo anterior parece lógico a partir del hecho simple de que en sus definiciones ambas agencias comparten ciertos ejes temáticos y espacios de acción.

El primer eje de coincidencia temática y ciertamente el que ha marcado los esfuerzos y experiencias de articulación en curso, es el de la **atención preferente a las necesidades de los grupos en condición de pobreza**, principalmente urbana, aunque no exclusivamente. En este eje se incluyen proyectos y programas orientados a la dotación de servicios e infraestructura urbana, al mejoramiento de barrios y condiciones habitacionales, a la capacitación para el empleo, a la entrega de atenciones o asistencia social, a la organización y el desarrollo comunitario, etc.

Este eje temático hace coincidencia también en la dimensión espacial y territorial, favoreciéndose en la acción los sectores menos dotados de los asentamientos.

---

**“El primer eje de coincidencia temática y ciertamente el que ha marcado los esfuerzos y experiencias de articulación en curso, es el de la atención preferente a las necesidades de los grupos en condición de pobreza, principalmente urbana, aunque no exclusivamente”.**

---

Un segundo y más reciente eje temático de coincidencia viene dado por la **dimensión medio-ambiental**. En este sentido se desarrollan esfuerzos por mejorar las condiciones sanitarias de la población, por la adopción de tecnologías apropiadas para la construcción y operación de la ciudad, para la preservación de los recursos naturales locales, para la correcta disposición de los residuos sólidos, etc. Por cierto que en este caso el trabajo de las ONGs no transcurre exclusivamente en los sectores de pobreza, sino apunta al conjunto de la comunidad.

Un tercer eje de coincidencia temática es el de la promoción del desarrollo económico de la comunidad, en donde las acciones más recurrentes dicen relación con el mejoramiento de las fuentes de ingreso de la población, el apoyo a estrategias de creación de empleo local, de fortalecimiento de microempresas y mercados locales, alcanzando a la organización y el crédito empresarial.

En base a estos tres ejes, asentamiento como hecho físico y proceso, medio ambiente y desarrollo económico y social de los sectores pobres, se dan las mayores coincidencias, y por lo tanto, son claramente espacios privilegiados para el desarrollo de esfuerzos de articulación.

Sin embargo existen temas y áreas que surgen a partir de las transformaciones en curso en los gobiernos locales de la región.

Claramente, por ejemplo, la promoción de estrategias y estilos de gobierno local que apunten a la gestión del desarrollo, requiere el diseño y manejo de sistemas de

gestión que enfatizan el seguimiento y apoyo a procesos de crecimiento local, en oposición o como complemento a la orientación hacia la entrega de productos que ha marcado las administraciones locales de la región. A esto se agrega la incorporación y aceptación de paradigmas institucionales que colocan al municipio en un rol de facilitador de procesos en contraste y/o complemento con el tradicional rol de proveedor/ejecutor de acciones y obra pública.

Si estas dos condiciones, facilitar y atender a procesos, devienen en estructurales al gobierno local, es obvio que entre los numerosos ajustes y consecuencias que esto conlleva, se cuenta la incorporación de nuevos actores sociales a las funciones de promoción y facilitación, espacio estructural que pueden ocupar las ONGs. Esto es diferente a la constitución de sociedades o arreglos puntuales para el desarrollo de un proyecto. Es una acción permanente, en la que se maximizan las ventajas de cada agencia.

Otro espacio especial en el nuevo municipio y que puede ser ocupado por ONGs es el de la representación y apoyo a grupos organizados de la comunidad en procesos participativos con el gobierno local. Específicamente esto puede traducirse en la asistencia técnica, en la discusión y aprobación de programas y proyectos de inversión local, en la preparación de solicitudes de diverso tipo (demanda estructurada), en procesos de negociación con el municipio de todo tipo de acuerdos, en la formulación de programas de mejoramiento local, en la comunicación e información a la comunidad de iniciativas de desarrollo que existan en la localidad o el país y de las cuales pudieren beneficiarse, en la capacitación para la comprensión y participación en la gestión local de nuevo cuño, y por cierto, como vehículo para la traducción de las iniciativas y experiencias ciudadanas en propuestas de ajuste administrativo y de procedimientos al interior de la administración local.

Es este también un rol estructural al gobierno local democrático, no sólo un componente de un proyecto. La institucionalización, por ejemplo, de apoyo y opinión profesionales en la aprobación de programas de inversión o de modificaciones a la regulación urbanística, por sólo mencionar dos áreas específicas, ha contribuido notablemente a la relación entre municipio y comunidad en otras latitudes.

---

**“...la promoción de estrategias y estilos de gobierno local que apunten a la gestión del desarrollo, requiere el diseño y manejo de sistemas de gestión que enfatizan el seguimiento y apoyo a procesos de crecimiento local”.**

---

En tercer lugar, y relacionado con la promoción del desarrollo social, es claro que la descentralización está abriendo espacios de acción para el municipio en la formulación de estrategias y políticas de desarrollo y asistencia

“...los desafíos presentes de la gestión local, hacen oportuna la propuesta de modalidades de recopilación y análisis de información que den cuenta de los procesos de desarrollo, de las percepciones e inquietudes de los agentes y los receptores de iniciativas de crecimiento y desarrollo”.

social local. En este desarrollo, es dable suponer que se deberán introducir modificaciones al estilo tradicional de asistencia social, en gran medida asociado a los roles y conceptos del estado benefactor. Las tendencias hoy día apuntan hacia la promoción de la subsidiariedad y focalización como principios rectores en política social.

Si esta estrategia global se acopla con la desconcentración y descentralización de los programas sociales, es claro que se personaliza la atención. La proximidad de la toma de decisiones y de los recursos a la población beneficiada ha de tener impactos en la mejor asignación de ellos, en la mejor atención de ésta, y en definitiva contribuir a la equidad en la gestión gubernamental.

Sin embargo, resta por incorporar la creatividad y la experiencia de las ONGs a los procesos administrativos locales de promoción social, en especial en lo relacionado con metodologías y estilos de acción que avancen hacia la integralidad en la atención y que reconozcan las dimensiones cualitativas de los procesos de desarrollo social. La propia escala de los municipios, en gran medida su estructura operacional y ciertamente el universo de atención restan capacidad para dar atención integral y personalizada a la población. El trabajo con grupos sociales específicos, en sectores urbanos, en agrupaciones de vecinos, requiere de personal y estilos que reconozcan la multidimensionalidad de la pobreza y apunten por lo tanto al trabajo coordinado e integral.

En concreto entonces, podría pensarse en programas articulados de desarrollo social local, en donde una o varias ONGs se instalaran en un sector particular de la localidad tomando a su cargo la asistencia al grupo social a partir de sus recursos y, gestionando la coordinación y canalización de los diferentes programas sectoriales municipales.

En último término, pero no necesariamente para agotar el tema, los desafíos presentes de la gestión local, hacen oportuna la propuesta de modalidades de recopilación y análisis de información que den cuenta de los procesos de desarrollo, de las percepciones e inquietudes de los agentes y los receptores de iniciativas de crecimiento y desarrollo. En otras palabras la formulación de planes de gobierno estratégicos, la planificación estratégica, el trabajo con la comunidad, y otras líneas instrumentales similares, requieren de la inserción en la administración local de

métodos y parámetros de gestión que reflejen aspectos cualitativos del proceso. Ello, como complemento a las tradicionales formulaciones de diagnósticos y políticas de acción local en base a la caracterización de déficit de diverso orden, y de su traducción en metas de acción cuantificables como clásica consecuencia.

Lo anterior, es decir, la introducción de prácticas de investigación y propuestas que incorporen elementos cualitativos como entradas, es un espacio en donde las ONGs pueden aportar significativamente. Ello demandará esfuerzos en la generación de procedimientos e instrumental de trabajo compatible con las formas tradicionales de acción municipal, del manejo de categorías y lenguajes que permitan articular en el plano de las ideas y de las propuestas las dimensiones cualitativa y cuantitativa del desarrollo. Esto ha de impactar necesariamente en los tipos de productos a entregar por la estructura de gobierno local, en las modalidades de obtención de dichos productos, y finalmente, contribuir a la cimentación del rol facilitador y promotor del gobierno municipal.

### **3. Potenciales y limitaciones para la articulación**

#### **3.1. Potenciales y limitaciones del municipio**

La principal ventaja que presenta la institución municipal hoy día en el plano de la articulación entre instituciones privadas y públicas de desarrollo local, es el proceso de descentralización. Este proceso, independientemente de los avances alcanzados en cada país de la región, apunta al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales, ha sido acompañado por graduales transferencias de atribuciones y recursos, y se consolida incrementalmente en casi todos los países de la región. La descentralización ofrece, por lo tanto, la posibilidad cada vez más concreta de que las autoridades municipales puedan diseñar y poner en práctica programas y proyectos dotados de un fuerte sentido local, aun cuando más no sea como parte de estrategias promovidas centralmente a través de marcos presupuestarios, lineamientos de acción, priorización del gasto, entre otros.

Es claro que al irse dando mayores atribuciones de promoción del desarrollo local a los entes gubernamentales desconcentrados y descentralizados, se abren espacios para el creativo diseño de sistemas institucionalizados de cooperación entre la municipalidad, las organizaciones privadas de desarrollo (OPDs), y/o las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

La proximidad de los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos a la comunidad y al territorio, definidos como los espacios territoriales y sociales de acción municipal, debiera contribuir a facilitar la inserción de actores no tradicionales a la gestión local, en particular representantes de la comunidad organizada y las agencias privadas de promoción social. Ello a su vez será conducente a la preparación conjunta de proyectos y programas que respondan a las particularidades de la localidad, que estimulen la



participación de agentes y personas idóneas residentes locales, que multipliquen las estrategias de acción, y por cierto, contribuyan a la mejorada gestión local en el sentido de mejorar la efectividad de las acciones impulsadas por los sectores público y privado de desarrollo.

Los espacios de la descentralización, en el sentido de dar consistencia a postulados teóricos, pasan por una serie de condiciones. Entre éstas se deben considerar aquí, por su proyección hacia ámbitos de acción específicos de las ONGs, las siguientes:

---

**“Otro aspecto destacable como ventaja u oportunidad en la posible articulación de estos actores locales, radica en que en la municipalidad recae naturalmente el rol de coordinación y articulador de la política social o de los programas sociales definidos por el gobierno nacional”.**

---

En primer lugar es clave la comprensión de que la descentralización requiere además de un proceso de oferta por parte del sector central, de una demanda clara y articulada por parte de los receptores o beneficiarios. En otras palabras, los procesos de descentralización se verán objetivamente acelerados en la medida que las administraciones locales y sobre todo la comunidad local activen procesos de demanda por espacios contenidos y definidos en los marcos de legislación. Es éste un espacio particular de asociación entre agencias, entre municipios y ONGs, toda vez que desde la caracterización y organización de demandas hasta la formulación de estrategias y programas de desconcentración y descentralización, se requiere de ideas, información y capacidad de formular proyectos (una específica forma de demanda) que en general son escasas en los niveles inferiores de los aparatos de gobierno.

Otro aspecto destacable como ventaja u oportunidad en la posible articulación de estos actores locales, radica en que en la municipalidad recae naturalmente el rol de coordinación y articulador de la política social o de los programas sociales definidos por el gobierno nacional. En este sentido la municipalidad desempeña un rol especial en la recepción y coordinación de recursos de apoyo al desarrollo local que emanan de niveles superiores de la administración, y debe cruzarlos con las especiales demandas que surgen de las condiciones sociales, territoriales, culturales y económicas de la localidad. Este rol sitúa al municipio en una posición de privilegio en el manejo y promoción de estrategias de desarrollo social local, dándole ventajas especiales para la selección, priorización, diseño y ejecución de los programas y proyectos.

Estas funciones sin embargo, vistas las deficitarias dotaciones de recursos humanos y materiales con las que

en general se cuenta, hacen muy necesaria la adscripción de personal de afuera de la administración. Una fórmula para lograr ello sería a través de la relación con ONGs, en las tareas y funciones recién mencionadas. Una definición coordinada de los diagnósticos y políticas de desarrollo social local, debiera traducirse en la selección por parte de cada actor de espacios, proyectos y programas que se ajusten a una propuesta global de desarrollo local, pero que al mismo tiempo acojan las particularidades de los entes de cooperación.

Es decir, las lógicas de cada tipo de actor deben afirmarse en un proyecto general consensuado, que contribuya a la delimitación de los espacios de acción de cada uno, respete las definiciones de rol y atribuciones de cada uno, y que por lo mismo contribuya a la mejor gestión local a través de colaboración. Los beneficiados finales de ello serán sin duda los vecinos, la comunidad.

Por otra parte, la municipalidad, al tener como territorio de tuición todo el espacio municipal, al menos en la teoría, debiera manejar una lectura o aproximación global a la problemática del desarrollo social local. En este sentido, la “visión macro”, apoyada en bancos de datos sociales, estudios específicos, análisis de las demandas espontáneas y otros elementos técnicos, ofrece información relevante para la selección y priorización de acciones por parte de los organismos no gubernamentales. La disposición política a compartir esta información, que por cierto incluye canales de obtención y actualización, es fundamental en el afán de acercar las acciones de distinto origen en el nivel local.

Por otra parte, estas fuentes de información y registro podrían verse enriquecidas y actualizadas a través del trabajo de las ONGs, si sólo se diera el intercambio y la confianza básica para ello.

El tema del manejo de la información, cercanamente relacionado con los tipos de acciones y proyectos, pero fundamentalmente con las orientaciones de cada organización, es central al diseño y concreción de procesos de articulación entre organismos privados y públicos. Ello ha de tener impacto en la mejor selección de poblaciones objetivo, en la priorización y selección de las acciones, en la posibilidad de reducir las duplicidades en las coberturas, en la colaboración entre programas, etc.

---

**“Una definición coordinada de los diagnósticos y políticas de desarrollo social local, debiera traducirse en la selección por parte de cada actor de espacios, proyectos y programas que se ajusten a una propuesta global de desarrollo local, pero que al mismo tiempo acojan las particularidades de los entes de cooperación”.**

---

---

**“...el proceso de descentralización redimensiona al municipio en su rol de promoción del desarrollo social, dotándolo progresivamente de atribuciones y recursos para ello”.**

---

Consecuentemente y dadas las características de cada agente, en particular en relación con los volúmenes de cobertura y alcance típicos de los programas, es posible suponer que una mayor articulación mejore la atención a los sectores carenciados, al favorecer la complementariedad de las acciones. Por su propia escala los organismos privados pueden dar atenciones más específicas, de mayor individualidad, alejadas de acciones globales marcadas por un cierto anonimato del receptor o el beneficiario.

Un aspecto de particular importancia entre las ventajas que ofrece la municipalidad, lo representa el hecho de que en general el personal y los programas municipales tienden a ser de mayor permanencia que iguales categorías en las organizaciones no gubernamentales. Esta característica alimenta la esperanza de dar continuidad y seguimiento a los programas, junto con el potencial de lograr modificaciones estructurales en algún indicador social, producto de programas de larga duración. Esto es importante, por ejemplo, en la modificación de pautas culturales de todo tipo, en la inserción de roles y funciones en la estructura de gestión local, en la aceptación ciudadana de atribuciones y roles para el gobierno local, etc.

Los riesgos de generar patrones de dependencia o de hábitos reñidos con los objetivos originales de los programas, han de ser la expresión de cautela asociada a esta ventaja. La estricta asociación de la acción a las disponibilidades presupuestarias del proyecto, propia de los organismos privados, es mucho menos crítica en el espacio municipal.

En síntesis, puede señalarse que el proceso de descentralización redimensiona al municipio en su rol de promoción del desarrollo social, dotándolo progresivamente de atribuciones y recursos para ello. Esta condición se traduce en el manejo de fuentes de financiamiento, de bancos de información, de recursos humanos especialmente orientados a la promoción del desarrollo local (social y económico además de territorial), con la posibilidad de implementar acciones sostenidas en el tiempo, si más no fuere en la escala global de trabajo, etc. Todas estas condiciones son en sí oportunidades para mejorar, dotar, complementar y coordinar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en el espacio local.

En un registro de las limitaciones fundamentales que el municipio presenta al esfuerzo de articulación, debe señalarse, en primer lugar, la verticalidad en la generación y administración del proceso de descentralización (la descentralización por oferta), lo que conduce a una baja capa-

cidad e incentivos para el desarrollo de programas locales de desarrollo social. En general se reduce la acción a la ejecución de acciones programadas y predefinidas por los niveles centrales, lo que resta al proceso la posibilidad de enriquecerse con las particulares demandas o requerimientos locales, incluyendo en éstos las solicitudes de cooperación que emanen de ONGs trabajando en el territorio de administración municipal.

En lo concreto esto se puede traducir, por ejemplo, en que los recursos desconcentrados vengán demasiado preasignados a objetivos, proyectos e incluso beneficiarios, no facultándose su orientación y gasto más allá de límites de gran especificidad.

Otro elemento que no necesariamente contribuye a la articulación entre agencias de desarrollo local, es la marcada orientación de la gestión pública en general hacia la obtención de resultados medibles o cuantificables como expresión de logros alcanzados. Esta lógica, propia de criterios de sana administración, choca con la lógica de los avances o progresos cualitativos, de gran dificultad en su medición, pero que por cierto es central a programas y proyectos orientados al desarrollo social. En general estas dimensiones cualitativas aparecen mencionadas en la formulación de los proyectos de las ONGs, pero son de difícil negociación con las autoridades públicas.

---

**“Otra dimensión de la gestión municipal que en general es objeto de crítica por parte de los organismos no gubernamentales es la que dice relación con la legitimidad de las autoridades locales y de los representantes comunitarios asociados a ellas”.**

---

Ejemplos de esto lo constituyen el aumento en la autoestima y apreciación de los beneficiarios, la mayor participación en actividades de la familia o la comunidad, la felicidad, el sentimiento de realización, etc. Ciertamente que esta separación, esta doble lectura de cada proyecto o programa requiere de ser sistematizada. No puede ser sólo lo uno o lo otro, sino que al menos en teoría es posible establecer que en todo programa de desarrollo local se topan e interactúan fuertemente ambas dimensiones. La búsqueda de mecanismos, técnicas y formulaciones interinstitucionales y multidisciplinarias que recojan esta rica dualidad resta como un espacio de articulación por implementarse, y es dable suponer representa una entrada formidable para la adecuación y propuesta innovadora de promoción del desarrollo social local.

Otra dimensión de la gestión municipal que en general es objeto de crítica por parte de los organismos no gubernamentales es la que dice relación con la legitimidad de las autoridades locales y de los representantes comuni-

tarios asociados a ellas. Sin duda que una de las limitaciones fundamentales de cualquier esfuerzo de articulación o coordinación entre partes emana de la percepción de uno u otro lado de que se está ante personalidades carentes de legitimidad. Esta crítica, es necesario indicar, opera en ambas direcciones, toda vez que tampoco los organismos de cooperación privados originan su presencia en la localidad en procesos de legitimización públicos. Es decir, el cómo la determinada ONG llega al espacio local, si es representante de un grupo o de un problema, si sus fines van más allá de los contenidos del proyecto, son cuestiones que marcan la aproximación de la autoridad local a la relación.

En todo caso, los procesos de consolidación democrática que señaláramos como determinantes del momento municipal, han tendido mayoritariamente a la selección de alcaldes y autoridades del gobierno municipal por vía de elecciones populares directas o a lo menos indirectas, y esta aproximación legítima la autoridad y tiende a ser la tónica en la generación de los representantes comunitarios también. Al menos en este sentido el problema tiende a ser menor. Se hace aún menor al abrirse espacios de participación en la identificación de necesidades, en la priorización de las acciones, en la ejecución y control del gasto, en el seguimiento de la gestión municipal, etc.

También en el plano de la autoridad local, se ha definido como un problema la identificación de la autoridad local con los proyectos y políticas del gobierno central. Ello es particularmente severo en los países en donde la elección de los alcaldes "cuelga" de la elección presidencial. Ello acarrea la politización de los municipios, el desarrollo de prácticas clientelistas y otros vicios administrativos que restan confianza al municipio por parte de la comunidad y de las ONGs. Por cierto que ésta es una generalización peligrosa, toda vez que en cada caso la experiencia indica se dan particularidades. El asunto de fondo es en este sentido el que en la medida en que se aproxime o acelere la identificación del gobierno local con las prioridades y necesidades de la localidad, mejores condiciones se darán para la articulación de los programas de desarrollo entre la comunidad, las ONGs y la municipalidad.

En último término, un aspecto que aparece con frecuencia en los esfuerzos de articulación y en especial en los de estímulo a la participación, es la ausencia o débil presencia de voluntad de relacionarse con el municipio que por diversas razones exhibe la comunidad o el sector privado en general. En parte por razones expuestas anteriormente y fundamentalmente asociado a una falta de confianza en la capacidad municipal de entregar soluciones; se dificultan por ello iniciativas que en su formulación tienen grandes méritos. En este sentido es fácil imaginar que sea este un espacio especial para la articulación ONG-municipio. En no pocas ocasiones los organismos privados de desarrollo social han debido trabajar duramente en la obtención de la confianza por parte de los destinatarios de su acción. Esta confianza constituye un activo de gran valor, que tratado correctamente podría acelerar los desarrollos y la obtención de resultados de iniciativas emanadas del gobierno local.

### 3.2. Ventajas y problemas de los organismos privados de desarrollo local

Entre los potenciales de mayor relevancia que podrían aportar las ONGs y las OPDs (organizaciones privadas de desarrollo) a programas articulados de desarrollo local se cuentan:

La disponibilidad de personal capacitado y motivado hacia el trabajo en desarrollo comunitario. Esto puede contribuir al aumento del personal de apoyo a una determinada iniciativa, y en general a las tareas de atención social local. Un elemento de particular interés en este sentido lo constituye el que en la mayoría de los casos se trata de gente, profesionales y técnicos, con un alto sentido de vocación hacia el trabajo con la base social y que, al menos en teoría, es dable suponer que desempeñan funciones en estas tareas a partir de una vocación y no sólo a partir de una oportunidad de empleo.

Por cierto que asociado a ello está el tema de la permanencia o de la rotación, aspecto estructural que debe considerarse en cada caso cuidadosamente. Ello impacta en la capacidad de diseñar horizontes de mediano y largo plazo en la articulación, en el dimensionamiento de los recursos humanos a ser incorporados a los proyectos, en los costos asociados a la capacitación y puesta al día de personal nuevo, en los costos que representa para la comunidad la pérdida de personal de apoyo y contraparte con quien se han establecido particulares relaciones de confianza y respeto mutuos, etc. Más allá de las observaciones anotadas es necesario rescatar con fuerza el enorme potencial que representa para las administraciones municipales la oportunidad de poder contar con profesionales, técnicos y personal en general, en quienes poder delegar parte de las responsabilidades y acciones de la gestión local, en gran medida como paliativo a las generalmente escasas dotaciones de personal público en los niveles locales del gobierno y la administración estatales.

---

“La escala de acción se constituye en una favorable condición de las ONGs o de las OPDs. En general el alcance o cobertura de los proyectos de organismos privados es notablemente menor que el de los organismos públicos. Por lo mismo, se dan explícita o implícitamente procesos de preselección de beneficiarios y de priorización de acciones. Se complementa esto también con el hecho de que se trabaja en espacios sociales y territoriales de gran especificidad, con lo que las coberturas profesional/beneficiario son muy altas”.

---

Otro **aspecto especialmente atingente** asociado a las ONGs, es **que en la gran mayoría de los casos y proyectos se sostiene teóricamente y en la práctica, la necesidad de trabajar con métodos participativos** en la generación y ejecución de los proyectos. Por **escala**, contacto cara a cara, o por **ideología institucional**, las ONGs tienden a favorecer procesos de **acción local con énfasis** en la participación de los usuarios, **destinatarios y/o beneficiarios**. Este aspecto, viene a **complementar los propósitos** de la descentralización, en lo **relacionado con acercar la toma de decisiones a la población como camino para el logro de una mayor equidad**.

La **preocupación por la sistematización** de los procesos de asistencia y **de documentación** de los resultados, inherente a la **generalidad de las ONGs**, representa otra condición favorable de **una posible articulación**. Uno de los aspectos más críticos del **desarrollo local desde la perspectiva de los agentes públicos**, es la falta de una memoria sistemática de los procesos y proyectos acometidos. Con esto se resta al sistema de gobierno local la posibilidad de llevar a cabo procesos de **evaluación y aprendizaje** que superen el análisis de logros de metas, en la mayoría de los casos de tipo cuantitativo. Lo opuesto, es decir la sistematización como centro o motivo fundamental del trabajo (en gran medida asociado a estrategias de obtención de nuevos financiamientos, o de valorización de los expertos), constituye un riesgo en los trabajos de las ONGs, pero que se ve racionalmente dimensionado en escenarios de articulación con los municipios, por el énfasis que éstos ponen en los logros específicos.

La **escala de acción se constituye en una favorable condición de las ONGs o de las OPDs**. En general el alcance o cobertura de los proyectos de organismos privados es notablemente menor que el de los organismos públicos. Por lo mismo, se dan explícita o implícitamente procesos de **preselección de beneficiarios y de priorización de acciones**. Se complementa esto también con el hecho de que se trabaja en espacios sociales y territoriales de gran especificidad, con lo que las coberturas profesional/beneficiario son muy altas.

Esto da pie para el establecimiento de relaciones personales con los destinatarios de los proyectos, para una consecuente atención personalizada, para el ajuste en curso de los programas, para crear condiciones y espacios para una participación efectiva, para un mejor control de los proyectos, etc. En lo fundamental debemos señalar que la riqueza que es dable alcanzar en proyectos microlocales sólo se puede generalizar a partir de esfuerzos de articulación, toda vez que la administración local con gran dificultad podrá alcanzar el nivel de detalle y profundidad esperable del trabajo de las ONGs y OPDs, así más no sea por la propia definición del universo de atención.

La rica experiencia de las ONGs constituye otro activo en el escenario de la articulación, en especial en la búsqueda de mecanismos y procedimientos de gestión local que tiendan a multiplicar los logros cualitativos de la cooperación alcanzados por los organismos no gubernamentales.

Asociado a la escala de intervención está el hecho que dadas las características de las ONGs (mayor capaci-

dad de adaptación, menor rigidez institucional o flexibilidad en su diseño estructural), tienen la posibilidad de alcanzar con su acción grupos sociales, sectores territoriales a los cuales el aparato estatal no llega, por las **deseconomías** que ello representa, por la globalidad de su acción, por falta de proyectos específicos, de recursos de todo tipo, etc. Este hecho da cuenta de una aproximación física y/o social para la selección y adjudicación de espacios de articulación, aspecto a nuestro juicio clave en la perspectiva de la complementariedad de las acciones de ambos tipos institucionales.

Finalmente, es importante destacar el que las ONGs no cuentan solamente con un buen dossier de profesionales y técnicos dispuestos a trabajar localmente, de una cobertura profesional/beneficiario ciertamente ventajosa, de flexibilidad institucional, o de hábitos como el registro y evaluación de las experiencias. También cuentan en general con un punto de vista teórico-conceptual progresista, que incorpora elementos de frontera en lo metodológico y que en buena medida se basan en desarrollos de investigación y reflexión académicos. Esto hace que la experiencia de los miembros de las ONGs se constituya en un activo para la articulación deseada, junto con un respaldo teórico sustantivo.

---

“Asociado a la escala de intervención está el hecho que dadas las características de las ONGs (mayor capacidad de adaptación, menor rigidez institucional o flexibilidad en su diseño estructural), tienen la posibilidad de alcanzar con su acción grupos sociales, sectores territoriales a los cuales el aparato estatal no llega, por las **deseconomías** que ello representa, por la globalidad de su acción, por falta de proyectos específicos, de recursos de todo tipo, etc”.

---

Gran parte de los paradigmas más recientes del desarrollo local (participación, desconcentración, trabajo en la base, socialización de resultados, etc.) forman parte del quehacer de los organismos no gubernamentales (aun cuando a veces están marcados por un excesivo idealismo o ideologización), y que es necesario compartir con los funcionarios y personal de las administraciones municipales, los que por definición cuentan con menos oportunidades de capacitación, en general están fuera de los circuitos de la teoría y de las publicaciones, y en general también conciben su gestión como más administrativa que creativa, disminuyendo con ello las posibilidades de modernización institucional. Por cierto que lo señalado anteriormente no significa o implica que las ONGs no tengan nada que aprender de las administraciones municipales.



---

“Otro aspecto crítico del trabajo de las ONGs, radica en que si bien es cierto se conducen evaluaciones recurrentes, normalmente solicitadas o impuestas por los donantes, no se da en forma similar un proceso de evaluación costo/beneficio, entendido como la revisión de los costos sociales en los que se incurrió para el logro de los objetivos del proyecto”.

---

En cuanto a las principales limitantes del trabajo de las ONGs, en relación con la articulación:

Si bien es cierto se indicó como ventaja el trabajo microlocal como posibilitante de atenciones personalizadas, es también necesario indicar que el correlato de ello es una cierta dificultad institucional (y con ello se indica desde los aspectos teóricos hasta los metodológicos) para ampliar la cobertura de sus programas o el tender a la masificación de las estrategias de acción. Si bien esto aparece como una contradicción estructural, no es menos cierto que el simple número de las demandas tradicionalmente asociadas a programas de desarrollo social (mejoramientos o dotación de viviendas, creación de empleos, saneamiento básico, capacitación para el empleo, etc.) hacen ver claramente la necesidad de buscar formas de replicar, y más aún de multiplicar, los frutos o productos de la asistencia.

La limitante estructural de las ONGs, y que sobresale con fuerza en períodos de reinstauración democrática, es lo relacionado con las fuentes del financiamiento y operación de ellas. Tradicionalmente asociadas a cooperaciones internacionales, a organismos de cooperación bilateral, a esfuerzos de asistencia puntuales de tal o cual organismo de ayuda, los horizontes de acción aparecen estrictamente relacionados con la vida de los proyectos, con plazos cortos o medios a lo más, y con fuertes restricciones en lo referente a temas de trabajo, tipos de población beneficiada, términos de la cooperación, etc. Las agencias internacionales o nacionales de ayuda intervienen en los objetivos y alcances de la ONG, incluyendo sus horizontes de operación.

Asociado a lo anterior está el tema de la competencia entre organismos no gubernamentales por fuentes de financiamiento, lo que no pocas veces se traduce en duplicidades y lo que es peor en la falta de coordinación y de intercambio de experiencias y materiales entre organismos orientados a temas o sectores similares.

Otro aspecto crítico del trabajo de las ONGs, radica en que si bien es cierto se conducen evaluaciones recurrentes, normalmente solicitadas o impuestas por los donantes, no se da en forma similar un proceso de evaluación costo/beneficio, entendido como la revisión de los costos sociales en los que se incurrió para el logro de los objetivos del

proyecto. En muchos casos estos costos constituyen el principal freno para la replicabilidad de los proyectos, toda vez que alcanzan valores muy altos. Este argumento es clave en los esfuerzos de articulación, en particular si parte de los costos del trabajo mancomunado serán cubiertos por la comunidad o los fondos municipales.

El costo-beneficio o el costo-efectividad son centrales a la hora de la negociación entre ambos actores del desarrollo local, siendo en general la noción de que para que se den articulaciones efectivas los costos de operación de las ONGs deben reducirse sustancialmente, o alternatively buscar métodos de trabajo que permitan alcanzar a un mayor número de beneficiarios, o lo que es equivalente, abrir los espacios de acción de las ONGs.

Sin duda que el tema de los escasos recursos es recurrente en las ONGs. Lo importante de anotar es que lo es también en el sector público local. La limitación de los recursos de acción compromete no pocas veces los alcances y los resultados de los proyectos. En este sentido restan por diseñarse (demandarse) mecanismos de financiamiento locales o nacionales que incorporen por ejemplo al sector empresarial local, o a la comunidad, o al municipio y al estado por extensión, para el logro de condiciones de trabajo de mayor estabilidad en las ONGs.

Por cierto que ello acarreará como contrapartida procesos operativos que apunten a una mayor eficiencia y eficacia, efectividad, por tanto, de las ONGs, lo que podrá traducirse en demandas por procedimientos administrativos y contables, por evaluaciones financieras de los proyectos, por técnicas de control y seguimiento de proyectos, sistemas de validación (comités evaluadores, supervisión técnica externa, etc.), todos elementos que aparecerán en los procesos de negociación asociados a la articulación.

#### 4. La crítica mutua

Un aspecto de particular interés en los procesos de articulación lo representa el esfuerzo que debe hacerse para reemplazar percepciones que distancian a representantes de las agencias y que por lo mismo actúan como barreras para la integración. Lo anterior se hace especialmente agudo en procesos de ajuste democrático.

Intentaremos entonces mostrar someramente los ejes fundamentales de diferenciación, más allá de las obvias diferencias en cuanto a constitución, régimen institucional, origen de recursos y orientaciones temáticas. Es preciso sin embargo, anotar que estas reflexiones carecen de un fundamento de investigación sistemático, y que más bien recogen expresiones, por cierto cualitativas, recogidas de diversos informantes.

Un primer eje de diferenciación da cuenta de los **estilos de gestión o acción**. En general, por ejemplo, la administración municipal es percibida como burocrática, lenta, inflexible y por lo mismo con una aproximación a la solución de los problemas que la distancia de la gente. En sentido opuesto, las ONGs son evaluadas por los funcionarios municipales como dotadas de pocos elementos de orden administrativo, con escaso impacto al analizar los

recursos invertidos en relación con los resultados, con altas dosis de informalidad en su gestión, todo lo que conduce a una difícil relación y a una aproximación no estructurada a la acción.

Un segundo eje es el que podríamos llamar **ideológico**. La gestión y los funcionarios municipales son percibidos como excesivamente técnicos o sobrepolitizados, comprometidos con regímenes no democráticos, con escaso sentido humano, y con una predisposición a la evaluación financiera de todas las acciones. Las ONGs, en cambio, son caracterizadas como excesivamente ideologizadas, en general comprometidas con la izquierda, con un desprecio hacia la evaluación de costos y el manejo del dinero como insumo de acción, lo que se traduce en dudas sobre la utilización política de los proyectos y la cooperación, en la categorización de los proyectos y acciones de asistencia como instrumentales a fines partidistas, o en la percepción del personal de las ONGs como críticos a ultranza con serias dificultades para reconocer logros de parte de los funcionarios e instituciones gubernamentales, junto con anteponer criterios ideológico-políticos a los técnicos. No es infrecuente en este sentido escuchar planteamientos que sostienen la manipulación de la comunidad por parte de las ONGs, el clientelismo como práctica de la administración municipal, y otros similares.

Un tercer eje de diferenciación lo constituyen las **herramientas y técnicas de trabajo**. Por parte del municipio se reciben críticas que apuntan al uso de métodos excesivamente anónimos para la selección y priorización de los proyectos y programas, la ya mencionada sobrevalorización de los costos financieros como indicadores de selección, el "manejo" de las bases de datos con fines de adecuación de los marcos de los proyectos, la orientación asistencialista y la subsidiariedad como principios de acción que anulan los aportes personales de los funcionarios, además de inhibir las energías de los propios beneficiarios, lo que redundaría en la promoción de actitudes estatales paternalistas, y otras similares.

---

“La gestión y los funcionarios municipales son percibidos como excesivamente técnicos o sobrepolitizados, comprometidos con regímenes no democráticos, con escaso sentido humano, y con una predisposición a la evaluación financiera de todas las acciones”.

---

En este eje, las ONGs son criticadas por la falta de sistemas recurrentes de evaluación y selección de beneficiarios lo que disminuye la equidad en la colocación de sus esfuerzos, lo acomodaticio de los procedimientos de acción en terreno que inducen a la exclusión de los más necesitados, la falta de estudios de base que soporten la decisión del

proyecto, la falta de evaluaciones de los proyectos en base a indicadores objetivos, lo que da pie a grandes costos de operación institucional o a relaciones "infladas" entre operación e inversión real, la ausencia de principios que den homogeneidad a los diferentes programas y por lo tanto faciliten procesos de revisión, etc.

---

“Por parte del municipio se reciben críticas que apuntan al uso de métodos excesivamente anónimos para la selección y priorización de los proyectos y programas, la ya mencionada sobrevalorización de los costos financieros como indicadores de selección, el "manejo" de las bases de datos con fines de adecuación de los marcos de los proyectos, la orientación asistencialista y la subsidiariedad como principios de acción que anulan los aportes personales de los funcionarios, además de inhibir las energías de los propios beneficiarios, lo que redundaría en la promoción de actitudes estatales paternalistas, y otras similares”.

---

Un cuarto eje de diferenciación en las visiones alternativas, es el que dice relación con el **impacto de la acción**. Los proyectos municipales son categorizados desde la óptica crítica de las ONGs, como sectorialistas, es decir que no logran afectar más de una dimensión del problema; masivos, es decir, que no dan pie para el microajuste, la retroalimentación o el servicio a los marginales, fundamentalmente orientados a metas cuantitativas y, por todo ello y a pesar de los grandes volúmenes de recursos que se gastan, apreciados como de impacto menor en el desarrollo de los supuestos beneficiarios.

La otra cara de este eje dice relación con que las ONGs son vistas como ineficientes (gastan mucho para hacer muy poco, o lo que es parecido, los costos por beneficiario o acción unitaria son muy altos), alcanzan a cubrir sólo diminutas porciones de las demandas al trabajar en la microescala local, y por lo mismo su acción es de poco impacto en el desarrollo local. La falta de transparencia en el uso de los recursos, asociada a la falta de una estructura clara de control y de evaluación contribuirían a esta ineficiencia.

Existe finalmente un eje de diferenciación de difícil nomenclatura pues dice relación, afecta o es afectado por los anteriores. Tiene que ver con los **tiempos y urgencias para la acción**. En el caso de los municipios, éstos son criticados por carecer de visiones orientadoras de mediano

y largo plazo, por la excesiva fuerza administrativa de la gestión presupuestal, todo lo cual lleva a preferir acciones de corto plazo y alta efectividad, pero que no necesariamente responden a lógicas mayores. Esto a su vez induciría al mal gasto de los recursos en el mediano plazo.

En sentido contrario, las ONGs son duramente criticadas por la falta en su acción de principios que obliguen a concretar acciones en plazos cortos, porque se sobredimensionan en su acción los aspectos de reflexión, debate y crítica, dándole a la respuesta a las necesidades específicas de los grupos atendidos una prioridad secundaria, y por faltarles un sentido de urgencia en la concreción de su acción. Esto, se sostiene, provendría del origen y orientación de los recursos de operación de los proyectos que contemplan horizontes de acción de más de un año en general, de la falta de un compromiso político con la comunidad, y de la ausencia de entidades de control y supervisión de su gestión.

Ciertamente que si todas estas categorías y evaluaciones fuesen ciertas, se estaría ante instituciones y agencias de tan contradictoria lógica, que el esfuerzo de articulación aparece como inútil. La verdad, como en toda situación de negociación y acuerdo, dista de los extremos planteados, aun cuando pueden existir elementos de certeza en cada uno de estos ejes. Si a estos ejes y evaluaciones se superimponen las lógicas institucionales y los desarrollos alcanzados por cada agente, se dificultaría más aún el establecer espacios y sistemas de articulación.

Con convicción sostenemos que los planteamientos recientes anteriores no reflejan el pensamiento del autor de estas líneas. Ni en uno u otro sentido. Creemos más bien que su utilidad radica en individualizar los ejes de la crítica, como un aporte a la comprensión de los procesos y fuerzas que afectan la postulación de articulaciones, y que por lo mismo han de ser útiles en la categorización de los espacios en los cuales es necesario actuar para lograr acuerdos.

## ***5. Hacia la articulación, lo público y lo privado***

Como se señaló, para que se dé una articulación entre las agencias no gubernamentales y las oficiales del desarrollo local, como elemento fundamental debe existir la voluntad de arriesgar en este sentido.

Dicha voluntad puede emanar de diversas fuentes, individual o simultáneamente. Una primera fuente de voluntad radica en la oportunidad que conlleva la existencia de administraciones locales democráticas. Esto remueve escollos centrales que han existido entre las instituciones y las personas de ambos tipos de agencias y ciertamente que facilita los procesos de articulación e integración.

Un segundo origen, asociado a la anterior condición, es el mismo perfil de los alcaldes o miembros de los consejos de gobierno, los que en general, en procesos de elección democrática tienden hacia gestiones integradoras de los diferentes sectores y tendencias. Por otra parte, y asociado a lo mismo, la comunidad organizada puede demandar con

más fuerza la inclusión de agentes privados que los representen en los procesos decisionales y de ejecución de programas públicos locales.

Ello con referencia a la oferta. Con respecto a la demanda, es necesario que las ONGs formulen iniciativas en el sentido de la articulación, si como se sostiene, ésta ofrece más beneficios que costos, en especial en relación con acelerar y expandir las acciones de asistencia en desarrollo local. Estas demandas podrán tomar formas de proyectos, reflejarse en la disposición institucional a ajustar en parte sus métodos o procedimientos y ciertamente en el reconocimiento mutuo de que existen innegables ventajas en el trabajo articulado, cuyos únicos captadores serán en definitiva los sectores carenciados de nuestra población.

Una segunda dimensión asociada a la democracia local es la relacionada con la legitimidad de los representantes públicos, aspecto central en la construcción de la confianza en la articulación. Ello, que es cierto para los agentes públicos, lo es también para las ONGs, en las que la tendencia actual es hacia la tecnificación de su accionar, a la desideologización institucional, y hacia una aproximación colaborativa más que contestataria. Ello responderá también a las específicas condiciones en cada país, pero en general, y si de algo sirve la experiencia acumulada en este sentido, se hace necesario encontrar caminos de aproximación entre distintas corrientes de opinión, buscando en virtud de los objetivos finales y no de las pugnas coyunturales, los consensos útiles para la articulación.

Esta presentación ha sido sistemática en la sugerencia de espacios de articulación o de cooperación. A pesar de ello es importante indicar un rol crítico que pueden desempeñar las ONGs en un escenario de interacción coordinada. Es éste el de constituirse en canales de acción entre las necesidades y demandas de la comunidad y la municipalidad. Desde el otro ángulo, en difusor y catalizador de programas e iniciativas municipales de orientación comunitaria.

Este rol intermedio, si está dotado de un margen de poder de decisiones, puede ser tremendamente beneficioso para el desarrollo local permitiendo, por ejemplo, la organización de las demandas a programas centrales de asistencia social o de desarrollo local, el ajuste de dichos programas a las especificidades de la microlocalidad, la equitativa distribución de los recursos, incluyendo el alcanzar a los más alejados social o territorialmente, y en el sentido inverso, alimentar los sistemas de decisión y planificación con información cualitativa y cuantitativa local, recoger iniciativas de proyectos e inversiones, actualizar catastros sociales y espaciales, facilitar procesos de participación, capacitar a los funcionarios, etc.

Finalmente, una nota sobre los elementos de precedencia en estos procesos de articulación. A nuestro entender ellos sólo se dan cuando la iniciativa municipal los estimula y los acoge. Esto naturalmente que coloca el acento del liderazgo y el control en la municipalidad. Esta condición no es en sí buena o mala, pero aparece como una de las preocupaciones centrales por parte de las ONGs. Los riesgos de una pérdida de identidad "no gubernamental" son

a nuestro juicio fuertemente disminuidos cuando la ONG tiene claridad con respecto a los límites de su relación con el municipio. Esto quiere decir que incluso en el escenario en que el municipio contrata a la ONG para el desarrollo de una determinada acción, la ONG tiene identidad, o debiera tenerla. Lo central está en la delimitación de los espacios de toma de decisiones, los que si son delegados o a lo menos consensuados, no comprometen la identidad y sentido de la acción de la ONG.

Esto no quiere decir que no se sostenga como necesaria una relación de respeto mutuo, que por lo demás es necesaria en cualquier relación interpersonal o interinstitucional, o que no sea de la mayor importancia el que el municipio esté dispuesto a correr riesgos, en particular en lo relacionado con los estilos de llegada y trabajo con la comunidad.

En síntesis lo que se requiere es un sistema de trabajo **en equipo**, que como tal incluya la determinación de los roles, funciones y relaciones entre las partes, que por cierto incluirán a la comunidad y sus representantes, definiendo las jerarquías al interior del mismo y los procedimientos de control y ajuste.

Finalmente, y cualquiera sea el formato que la articulación pueda tener, siempre será mejor y más provechoso para el crecimiento y desarrollo de nuestra población el que se dé la articulación entre los agentes públicos y privados en la escala local.

## 6. Conclusiones

Consecuente con lo que se ha venido planteando aquí, debemos concluir que el contexto actual marcado por el retorno a la democracia y por los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales o municipales, ofrece una oportunidad especial para no sólo la propuesta de espacios, estilos, instrumental y proyectos de articulación. Por sobre ello de lo que estamos hablando es de una opción por una modalidad de gestión local diferente, en donde el supuesto central es que a través de principios modernos y renovados de acción local, traducidos en estilos de gobierno, y acompañados de una participación activa, con sentido y dirigida de la comunidad y el sector privado, será posible mejorar cualitativa y cuantitativamente la calidad y condición de nuestro asentamiento humano. En definitiva, la apuesta es hacia la renovación estructural de la gestión local, enfatizando los roles de los diferentes agentes en la promoción del desarrollo, y por lo tanto, la articulación privado-pública en acciones de desarrollo local no es sólo una opción. Es en forma resumida quizás la expresión del nuevo estilo de acción local, coincidente con la aceptación de las responsabilidades y potenciales que conlleva la gestión local. En otras palabras, no es fácil insinuar otros caminos de crecimiento. La solitaria administración de los servicios públicos y de coordinación del crecimiento urbano, como roles de acción municipal, distan mucho de lo que la sociedad y los procesos en curso demandan de la institucionalidad local. En igual forma, la acción de organizaciones de desarrollo local y social en la sola ejecución de puntuales esfuerzos de

mejoramiento, tampoco satisface plenamente los potenciales de estas organizaciones.

Lo anterior nos lleva a concluir que lo que se requiere con urgencia, además de las voluntades antes señaladas, es la generación de **estructuras locales de articulación**. Esto quiere indicar la necesidad de insertar estructuradamente al sector no gubernamental local en los procesos de decisión locales, en representación de la comunidad, o en persecución de sus propios objetivos institucionales. Ello por cierto que coloca demandas sobre los procedimientos, alcances y estilos de acción de cada agente.

Por ejemplo, la institucionalización de la acción de ONGs y OPDs en la gestión local exige que su presencia sea permanente, o a lo menos no coyuntural. Esto hace eco en el diseño de sus programas de trabajo, en su localización y en un sinnúmero de otras dimensiones. De igual forma exige el cumplimiento de formalidades de todo tipo, necesarias en tanto se requerirá de acciones programadas en los tiempos y con los recursos de que se disponga.

Por parte del sistema municipal, demandará el reconocimiento de las organizaciones como un insumo a la gestión, el resguardo a través de reglamentos de su participación, la selección y acuerdo de espacios preferentes de articulación, la asignación de recursos para ello, la voluntad de experimentar y otras acciones similares.

Otra conclusión a la que podemos acercarnos es que no existe un único estilo o forma de articulación. Más bien es dable suponer que las formas de articulación deberán emanar de la acción. Sin embargo algunas consideraciones pueden ser de utilidad.

---

“...el contexto actual marcado por el retorno a la democracia y por los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales o municipales, ofrece una oportunidad especial para no sólo la propuesta de espacios, estilos, instrumental y proyectos de articulación. Por sobre ello de lo que estamos hablando es de una opción por una modalidad de gestión local diferente, en donde el supuesto central es que a través de principios modernos y renovados de acción local, traducidos en estilos de gobierno, y acompañados de una participación activa, con sentido y dirigida de la comunidad y el sector privado, será posible mejorar cualitativa y cuantitativamente la calidad y condición de nuestro asentamiento humano”.

---



---

“...lo que se requiere con urgencia, además de las voluntades antes señaladas, es la generación de estructuras locales de articulación”.

---

En primer lugar y como parte de los procesos de articulación es prudente que los municipios cuenten con un **programa de trabajo** que defina explícitamente los campos y acciones en los que se convoca la participación de ONGs. Esto es de utilidad para no alimentar falsas expectativas, para la priorización de las acciones y recursos y para la selección de contrapartes.

En segundo lugar, la experiencia analizada en el caso chileno, indica que la articulación se favoreció cuando se conformaron equipos de trabajo que incluyeron funcionarios municipales y de las ONGs.

En tercer lugar, el **reconocimiento explícito de los objetivos y recursos que cada actor incorporaría a la articulación** sirvió para delimitar los campos de acción, y sobre todo para la evaluación de los resultados.

En relación con los tipos de inserción en el aparato municipal, ésta se dio por convocatoria y amistad con el alcalde, lo que se traduce en voluntariado; por contratos específicos para la ejecución de tareas (capacitación a dirigentes, capacitación a funcionarios, preparación de proyectos, etc.); por demanda de la comunidad o de los organismos de representación comunitaria; por la elección o selección de un miembro de ONG al concejo municipal; y por mecanismos de licitación pública. Claramente esto no agota el menú de opciones, pero ilustra sobre estrategias de articulación.

Finalmente, creemos que el camino de la articulación recién comienza a ser recorrido. En gran medida el éxito de este recorrido dependerá de las capacidades y oportunidades que tengan las organizaciones no gubernamentales de reciclar sus objetivos, estilos y productos a la luz de las nuevas circunstancias estructurales que emergen en nuestros países, como también de la rapidez y generosidad que caracterice los procesos de modernización del sector público local. Estos dos procesos, ajuste de unos y moderniza-

ción de los otros, pueden acelerarse mutuamente. Es decir, la misma articulación, por sencilla y directa que sea en sus comienzos, ha de ir alimentando los procesos mayores de perfeccionamiento institucional en ambos agentes.

Lo central, a nuestro parecer, es que las necesidades de apoyo y asistencia que tienen nuestras sociedades, en particular los sectores más carenciados, hacen urgente la búsqueda de formas de trabajo que apunten a la mayor equidad en nuestro desarrollo, y que por lo mismo, prioricen las necesidades sociales por sobre las diferencias personales. El desarrollo de nuestros países tiene hoy día un componente local, que hay que maximizar.

Los riesgos que haya que correr para lograr la materialización definitiva de la descentralización, con sus correlatos de participación, equidad y sustentabilidad, demandarán de los agentes en este proceso de articulación, actitudes abiertas, reconocimiento mutuo, y sobre todo, una fuerte dosis de realismo, en especial en lo relacionado con las urgencias locales.

Para terminar, una nota sobre la orientación de la articulación. En los procesos de ajuste y modernización antes mencionados, la posibilidad de concebir sociedades entre las ONGs y los municipios es una forma posible de orientar la institucionalización de la relación. Esto se enriquece además con el rol de representación o puente que puede tomar la ONG en la triangulación municipio, comunidad y ONGs. Claro está que la sociedad puede no concluir allí: la ONG en un rol de consultora, ejecutora, asesora, prestadora de servicios sociales, como organismo de control y representación ciudadana y otros, son roles que no es ilusorio imaginar, en especial ante la experiencia que estas instituciones han acumulado en circunstancias de mayor estabilidad política.

Lo señalado anteriormente sobre ejes temáticos de articulación, ventajas y desventajas para enfrentar el proceso hoy día, percepciones y críticas mutuas y lineamientos para la articulación, en ningún caso agotan cada uno de los temas. Por cierto que se ha debido incurrir en gruesas abstracciones para poder generalizar conceptos, los que necesariamente deben ser mediatizados en cada caso y localidad. Las diferentes secciones de este trabajo pueden en este sentido considerarse como un modelo de análisis para su uso en cada circunstancia. Por lo mismo no se ha pretendido aquí extraer leyes generales o patrones, aspiración que con mucho excede el alcance de este trabajo.

# Identidad de Género y Poder Local

Teresa Quiroz \*

En la primera comprensión, que es más administrativa, el "Desarrollo Local" se entiende como incorporación de las diversas organizaciones sociales, redes y grupos de base a políticas que son principalmente diseñadas por las instancias centrales -técnicas públicas- para su aplicación en una localidad. Dentro de este enfoque se privilegia la incorporación de los diversos grupos locales en el momento de la ejecución de los programas, para abaratar costos de planes decididos sin esos ejecutores y fuera de los espacios locales.

Esta posición fue denunciada a fines de los 60, cuando se criticó el denominado Desarrollo de la Comunidad, porque comprendía a esa comunidad como una mera ejecutora y no integraba el punto de vista de los sujetos locales en los procesos de elaboración y de toma de decisiones de los proyectos<sup>(2)</sup>.

Hoy día muchas de las iniciativas que están bajo esta bandera de lo local y que vienen desde el aparato estatal, están atravesadas por esta intención básicamente administrativa. En este contexto es que se habla de tantas descentralizaciones, municipalizaciones, privatizaciones...

La segunda orientación, que es más educativa y política, propone el fortalecimiento de los diversos actores en el proceso de impulsar el Desarrollo Local.

Aquí el aparato administrativo cumple una función secundaria y se preocupa de apoyar, reforzar o enriquecer las propuestas de las organizaciones sociales, redes o

**En la actualidad existen varios analistas, entre ellos el planificador argentino José Luis Coraggio<sup>(1)</sup>, que subrayan la ambigua tensión que se recubre bajo el término "Desarrollo Local", ya que el concepto se maneja, al menos, dentro de dos orientaciones e intenciones que tienen sentidos opuestos.**

grupos locales, con el afán de levantar políticas que proyecten las propias necesidades e intereses de estos grupos de base, respetando la historia y cultura de cada espacio local.

La diferencia sustantiva entre las dos propuestas es que, en la primera, el término desarrollo contiene una connotación administrativa, en el sentido que está orientado a la puesta en marcha de políticas públicas locales; en cambio, en la segunda, el sentido de desarrollo es más amplio, comprende el crecimiento de personas que, en la práctica responsable de elaborar y decidir propuestas se van desarrollando como sujetos.

Como bajo la misma etiqueta (desarrollo local) se esconden dos proyectos distintos, resulta que

la localidad es un espacio en disputa.

Las políticas que se impulsan bajo esta inspiración contienen más de una posibilidad: una, que subordina la sociedad civil al aparato estatal, y la otra que desarrolla a los sujetos colectivos como constructores de su propio proyecto.

Esta contradicción en el desarrollo local resulta básica para nuestro tema de hoy; puesto que no existirá posi-

\* Coordinadora Programa Mujer, Corporación El Canelo de Nos, Santiago, Chile.

(1) Cfr. CORAGGIO, José Luis. "Las dos Corrientes de Descentralización en América Latina". *Contexto e Educação*, Universidad IJUI, Brasil, 1992. Pgs. 52 y 55.

(2) Cfr. AMMANN, S. *Ideología e Desenvolvimento de Comunidade no Brazil*. Cortéz Editora, Sao Paulo, 1980.

lidad de impulsar desarrollo local con perspectiva de género, sino en la segunda orientación.

Esta parece ser una de las debilidades que presenta la propuesta de Planeación con Perspectiva de Género desarrollada por Caroline Mosser y Jo Beall, quienes no precisan el tipo de Desarrollo que se pretende alcanzar, quedando la propuesta ubicada en un contexto de ambigüedad.<sup>(3)</sup>

La segunda tesis que interesa introducir aquí es aquella que señalaba que el espacio local es, en buena medida, el espacio de las mujeres<sup>(4)</sup>.

Se ha repetido en muchos estudios y todas nosotras sabemos que -en el contexto de regímenes autoritarios - liberales (que en unos países fueron más autoritarios y en otros más neoliberales)- en nombre de la iniciativa libre y de las bondades del mercado, el Estado se desentendió de la suerte de los pobres. Se recortaron los gastos sociales, creció el subempleo, se desgastó el valor real de los salarios.

---

"Se puede suponer que si el espacio local es el espacio en que se despliega la práctica de las mujeres; una propuesta de trabajo para el desarrollo local y un apoyo a las prácticas en este nivel deberían ampliar las posibilidades de crecimiento y desarrollo del sujeto mujer y de sus organizaciones."

---

En toda América Latina los sectores populares se vieron empujados a organizarse para defender su calidad de vida, sus derechos, su cultura...

Todo esto se ha estudiado, se ha repetido, lo sabemos, lo que interesa más destacar aquí es que esta iniciativa de organización y responsabilidad no fue pareja ni tuvo igual significación para los hombres, que para las mujeres. Mientras los hombres tendieron a insistir -sin éxito- en defender la estabilidad y la remuneración del trabajo asalariado, las mujeres inventaron todo tipo de organizaciones y colectivos, a través de los cuales, con bastante eficacia, se combinó la elevación de los ingresos y el abaratamiento de los consumos.

Para esto, las mujeres masivamente salieron de la casa, ocuparon con propiedad la localidad y diluyeron la distinción tajante entre lo privado y lo público.

Mediante esta práctica nueva, como lo expresan tantos y tantos testimonios, no sólo se impidió el deterioro absoluto de la calidad de vida sino que, junto a este efecto material importante, en el mismo esfuerzo se consolidaron y fortalecieron las organizaciones de mujeres con base local y se desarrollaron las mujeres como personas, quienes se descubrieron a sí como seres inteligentes, gozadoras, capaces; hermanadas...

Todo lo anterior pareciera resultar clave en un momento en que, pasada la ola del neoliberalismo más ortodoxo, el Estado vuelve a preguntarse por sus responsabilidades de cara al funcionamiento de la sociedad civil y que,

en la medida en que se levantan tales preguntas, se las busca responder en términos de "Desarrollo Local". Porque hoy, lo local no es un espacio vacío, tiene un signo, tiene una historia que lo marca, lo local es el espacio en que es fuerte la presencia de las mujeres organizadas.

De ahí que resulte lógico pensar que el apoyo al desarrollo local lleva, naturalmente, a un proceso positivo con perspectiva de género.

Se puede suponer que si el espacio local es el espacio en que se despliega la práctica de las mujeres; una propuesta de trabajo para el desarrollo local y un apoyo a las prácticas en este nivel deberían ampliar las posibilidades de crecimiento y desarrollo del sujeto mujer y de sus organizaciones.

Este razonamiento se puede presentar muy claramente en la lógica de las hipótesis; sin embargo, Desarrollo Local e Identidad de Género, en la realidad, no se presentan como dos dimensiones absolutamente articuladas entre sí, sino, más bien, en tensión y conflicto. Hoy día la tendencia es a que las mujeres se incorporen a las tareas del desarrollo local, incluso ocupen cada vez más cargos; sin embargo, en la práctica, cabe destacar que las mujeres no dirigen estos procesos, no participan en la conducción. En otras palabras, el poder a las mujeres les sigue siendo ajeno.

¿Cuáles son las razones?

En teoría podemos identificar al menos tres fuentes de dificultades que impiden una articulación clara y transparente entre Identidad de Género y Poder Local.

1. Dificultades culturales: Una es la cultura dominante. Las relaciones de género no son el producto inmediato de intenciones ni decisiones individuales (ni de hombres, ni de mujeres). Ni el diagnóstico, ni las líneas de solución de este problema se deben agotar en el nivel de la conciencia personal ni de las intenciones de individuos determinados.

Se trata de una cultura androcéntrica, que inclina al hombre hacia el poder real y legitimado sobre las cosas (propiedad) y sobre las personas (dominio).

La cultura legítima ante los opresores y los oprimidos el que sea el hombre quien decide en el mundo de la política, y es el ejercicio monopólico de esa práctica de poder lo que hace a los hombres expertos y hábiles en ese desempeño.

Las mujeres, al igual que cualquier grupo de oprimidos (Hegel), internalizan este sistema jerarquizado de ejercicio del poder y su conducta se hace funcional a él. Se ve a sí misma sin poder y refuerza con su comportamiento el ejercicio del poder en el género masculino. Es más, no acepta que una mujer acceda al poder, ya que esto trastorna

---

(3) MOSSER, Caroline. "Planeación con Perspectiva de Género en el Tercer Mundo": Enfrentando las Necesidades Prácticas y Estratégicas de Género. Documento mimeo citado por María Arboleda en: *Investigación de Género en Espacios Locales: Lineamientos Metodológicos*. - IULA - CELCADEL -AID, Quito, Ecuador, 1991.

BEALL, Jo. Curso Seminario Encuentro Latinoamericano "La Planeación con Perspectiva de Género", realizado del 4 al 6 de Agosto en Bogotá - Colombia. Organizado por el Consejo Británico, Universidad Externado de Colombia y el Programa Presidencial para Juventud, Mujer y Familia.

(4) Esta tesis ha sido ampliamente desarrollada por Aurora García Ballesteros en: *Espacio Masculino, Espacio Femenino; Notas para una Aproximación Geográfica al Estudio del Espacio en la Vida Cotidiana*. Universidad Autónoma de Madrid, España, 1986.

su orden de valores y cuestiona su ser en lo más íntimo<sup>(5)</sup>.

Por tratarse de una cultura, el problema se debe enfrentar como algo bastante complejo, porque existe un círculo de dialéctica y reproducción entre cultura y práctica: la cultura androcéntrica alienta y desalienta hacia determinados ejercicios y esas prácticas; a su vez, fortalecen la cultura que las impulsa.

Es por esta razón que los hombres son considerados los más apropiados para entregar orientaciones generales de estrategias, tomar y dirigir decisiones.

Las mujeres que participan de esta cultura tienden a automarginarse y aceptar esta designación, privilegiando su opción en la línea de apoyar en la ejecución de tareas como secretarías, gestionando trámites, recogiendo información, organizando los quehaceres concretos, etc. Prefieren no aparecer en público, no hacer uso de la palabra, no presentar "sus" propuestas de género en el espacio local, sino las de los otros. Aceptar, como consecuencia, que queden fuera de la agenda de trabajo local la discriminación sexual, la desigualdad de oportunidades y los problemas específicos que se derivan de la condición cotidiana de la mujer en el plano local.

2. Dificultades institucionales: crecientemente se insiste en que existe una lógica masculina (en que prima la racionalidad instrumental) y otra femenina (en la que tienen amplia cabida los sentimientos, las emociones y los afectos)<sup>(6)</sup>.

En principio se puede destacar que estas lógicas son producto de la historia, la cultura y la división sexual del trabajo, donde se ubica a la mujer dentro de un rol doméstico y al hombre en el espacio público.

También se puede afirmar que ambas lógicas tienen un valor positivo similar, e incluso pueden y deben llegar a complementarse. Sin embargo, es importante destacar que todo el impulso modernizador de la Ilustración desde el S. XVII ha sido orientado por la lógica recortada en torno a la razón, hasta llevar a la sociedad (a la occidental al menos) a la "Jaula de Hierro" que describe Weber al final de la Ética Protestante.

Las instituciones actuales están atravesadas de la racionalidad medios-fines. Por esta causa en la construcción de una práctica institucional en general, también en la práctica de las instituciones de desarrollo local en particular, los hombres se desenvuelven dentro de esa lógica más "naturalmente" que las mujeres. Su discurso, sus propuestas son más coherentes con esa lógica.

A su vez, al mantener dentro de la sociedad intacta la división sexual del trabajo, la asignación de roles y funciones lleva a que la mujer canalice sus energías y creatividad en el ámbito doméstico. Dentro de esta perspectiva le corresponde todo el peso de lo cotidiano, cuidado de enfermos, ancianos e incapacitados, terapia familiar y reproducción del grupo familiar.

Por esta razón la mujer aparece no-confiable para cargos que exigen presencia, dedicación y constancia, porque no tiene tiempo, porque va a ser demandada desde otro lado...

3. Dificultades organizativas: Jeanine Anderson ha subrayado que los estudios realizados en América Latina sobre la problemática del Desarrollo Local y la elaboración

de Políticas Públicas han simplificado la compleja red de relaciones que se dan entre el Estado, la sociedad civil y los diferentes actores e intereses que están presentes en este espacio, reduciendo el análisis a la relación que se establece entre las organizaciones populares (juntas vecinales y organizaciones de base) y el Estado (los municipios).<sup>(7)</sup>

El mérito de ese artículo es señalar que el espacio local es un espacio donde confluyen diversos actores: del sector empresarial, financiero, las ramas del ejército, las organizaciones religiosas (Iglesias), los partidos políticos, las instituciones humanitarias, las organizaciones populares, los organismos no-gubernamentales; todos con intereses diversos que coexisten y confluyen en el mismo espacio y al mismo tiempo.

Por este motivo es un espacio en conflicto y constante negociación, donde es necesario establecer alianzas para la toma de decisiones. El no ubicar las organizaciones populares en general, y en particular las organizaciones de mujeres, dentro de esta compleja red de relaciones, lleva a que podamos perder la brújula acerca de las mediaciones que están presentes y así la Identidad de Género tiende a disolverse dentro de una categoría más amplia y general, como es la de vecina o ciudadana local.

Así, históricamente, ha sucedido con las organizaciones sindicales, donde es más fácil identificar a la mujer con una categoría como trabajadora, dejando fuera la especificidad de su condición de género, en el ámbito local.

Pasemos ahora a las traducciones que podrían orientar las acciones de las mujeres en los contextos de desarrollo local, y de cara a los antecedentes que hemos desplegado.

Primero deberíamos enfrentar el obstáculo básico que hemos venido identificando.

En las condiciones anotadas anteriormente, es muy posible que las iniciativas de desarrollo local -incluso aquellas que se pueden proponer con la mayor y más amplia intención participativa- se filtren y traduzcan a través de esas mediaciones anotadas y operen siempre, para las mujeres, según el modelo uno (técnico-administrativo) que identificamos en la primera parte de este trabajo (y tiendan a reforzar el rol tradicional y ampliar jornada de trabajo).

Incluso aquellas acciones de desarrollo local que se proponen partiendo desde las necesidades de los vecinos, asumiendo sus iniciativas e incorporando sus responsabilidades, van a tender a tomar en cuenta a los dirigentes, a sus ad-laters (hombres) que, según la organización y la cultura dominante, representan allí al conjunto de los vecinos (y poco se avanza si se agrega "y vecinas").

El mejor de los casos será aquél en que las mujeres son, efectivamente, beneficiarias del "desarrollo local"; pero, aun en el mejor de los casos, va a resultar muy difícil que las

(5) LAGARDE, Marcela. *Identidad de Género*. Documento Mimeo. Curso en el Centro Juvenil Olaf Palme, Managua, Nicaragua, 25 al 30 de abril, 1992.

(6) Cfr. CORTINA, Adela -La Polémica en España- "Una Ilustración Feminista" en: *Revista Leviatán* N° 35. Fundación Pablo Iglesias - Madrid - 1989, Pg. 101 en adelante.

(7) Cfr. ANDERSON, Jeanine. "Mujeres y Municipio" en *Desarrollo Local*, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. IULA-CELCAD, RHUDO S.A. y AID. *Cuaderno N° 10 De la Mujer al Género: Democratización Municipal y Nuevas Perspectivas de Desarrollo Local*. Quito, Ecuador, 1992, Pg. 92 en adelante.



acciones de desarrollo local afecten las relaciones de género, al menos que junto con la eficacia técnica de las medidas que se están proponiendo, éstas se ejecuten según formas que intencionadamente apunten a esa tarea.

Debemos entender que la intención de desarrollo local, que hoy recorre Latinoamérica no significa, mecánicamente, un regalo de poder en pro de las mujeres que han ocupado el espacio local. Lo que significa (que es lo positivo para nosotras) es que hoy resulta legítimo disputar la orientación, la ejecución, la evaluación... de las políticas para ganar el desarrollo local hacia el modelo 2, con perspectiva de género.

Esta es la tarea que debe marcar a las organizaciones de mujeres, las ONGs que las apoyan en la generación de poder y las instituciones públicas que abren un espacio a nivel municipal.

El problema que tenemos que enfrentar es que se trata de transformar una "totalidad" (o un "sistema"; para las que les guste más ese discurso), una articulación compleja de poder, de relaciones institucionalizadas y de cultura... que opera hacia la subordinación y marginación de las mujeres y que recupera para ese sentido cualquier acción parcial, aunque ésa esté guiada por otra intención.

Esto no debe entenderse como si las políticas o las acciones particulares, referidas a lo local, carecieran de toda importancia en relación con la transformación de las relaciones de género y que, en consecuencia, resultara iluso el proponer preguntas por un desarrollo local con perspectiva de género.

La cultura patriarcal, omnipresente como es en nuestra sociedad, existe eficazmente y conforma tanto conciencias como prácticas, porque se encarna en instituciones, organizaciones e iniciativas concretas (en prácticas) y, por tanto, porque se propone en situaciones particulares.

No puede darse una disputa contra la totalidad dominante sino develándola y cambiándola en situaciones concretas: la situación de violencia doméstica que afecta directamente a las mujeres, la discriminación salarial en contra de la mujer, la falta de oportunidades de recreación y de empleo que presenta el orden actual al sexo femenino, son puntos de partida para enfrentar la globalidad.

De allí la importancia -muy significativa- que puede asumir el hecho de que las mujeres organizadas puedan hoy dar la batalla por ganar el desarrollo local para la perspectiva de género; siendo las mujeres fuertes en el espacio de la localidad al que estas políticas necesariamente se deben referir.

La distinción que propone Caroline Mosser entre intereses prácticos y estratégicos de género, más allá de lo que aporta como categoría de análisis a favor de una mayor claridad intelectual, debe resultar útil para la práctica deseada en la medida en que ambas categorías no se opongan en términos de exclusión, ni se entienda su desarrollo como un proceso lineal; sino más bien se articulen hacia una cierta dialéctica.

El desafío que enfrenta hoy el apoyo al desarrollo local con perspectiva de género es, precisamente, impulsar formas que, en las mismas acciones, permitan responder eficazmente a los intereses prácticos y develar las relaciones y tareas

estratégicas en esos nudos prácticos de necesidad.

Parece importante señalar que todo esfuerzo por ganar el desarrollo local hacia el Modelo 2 que señalamos en la primera parte, es un avance que favorece la perspectiva de género.

Los dos aspectos -el modelo y la perspectiva de género- no se identifican; pero el modelo 2 favorece el despliegue de una perspectiva de género en el desarrollo local.

Es que, si se propone seriamente el desarrollo local brotando desde las inquietudes, intereses, necesidades, desde las capacidades, experiencias e historias de los grupos locales que se incorporan en el proceso de desarrollo, entonces se está proponiendo el respeto y el valor de las "diferencias".

Así se abre espacio a la profundización y al reconocimiento de la identidad de las mujeres. Estamos en camino, o es una condición favorable, para quebrar la trampa que está en la base de la relación de género (y de toda subordinación en la historia) donde "diferencia" se identifica automáticamente con superioridad - inferioridad<sup>(8)</sup>.

Entendemos que toda acción que busque promover el desarrollo local con perspectiva de género debe articular tres dimensiones en mutua definición.

- a. La acción debe tener una eficacia frente a los intereses prácticos del grupo de mujeres que se incorporan en la acción.

La acción debe proponerse e impulsarse como técnicamente eficaz; la convocatoria en torno a "intereses prácticos", no como "gancho" que junta mujeres para otros propósitos. Esta dimensión se refiere al contenido de la acción.

- b. La acción debe encauzarse según formas tales, que las mujeres incorporadas vayan creciendo en responsabilidad e iniciativa.

La participación puede -y debe- empujar al crecimiento personal de las mujeres, en búsqueda de su propia identidad de género y en el ejercicio del poder que favorezca su propio desarrollo.

Se trata de ir construyendo y profundizando, en la práctica, la capacidad, individual y colectiva, de "sujetos sociales".

Esta dimensión se refiere a las formas didácticas de encauzar la acción<sup>(9)</sup>.

- c. Por último, los proyectos y políticas deben fundar el develamiento de la unidad entre intereses prácticos e intereses estratégicos.

Este aspecto indica que las organizaciones feministas, en el impulso al desarrollo local con perspectiva de género, van construyendo movimiento de mujeres.

Esta dimensión dice al horizonte de sentidos en el que, necesariamente, se ubica toda acción de desarrollo.

(8) Cfr. TODOROV, T. *La conquista de América, la cuestión del otro*. Siglo XXI Editores, México, 1987.

(9) ANDERSON, Jeanine. Ha destacado la importancia de este aspecto cuando señala que en las políticas destinadas a favorecer el desarrollo de las mujeres lo importante son "los procedimientos", son los procedimientos adecuados los que constituyen "sujetos", sólo que aquí destacamos que esos sujetos se constituyen en circunstancias y tareas objetivas y determinadas.

# Perú: Prácticas Educativas en la Acción Social Local

Norma Rottier H. \*

## 1. Contexto

En nuestro país, la posibilidad de fortalecer la democracia y hacer viable el desarrollo pasa por superar la extrema y extensa pobreza y las graves desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas.

La pobreza en nuestro país constituye una emergencia nacional; la pobreza absoluta en la que viven 12 millones de peruanos -de un total de 22 millones de habitantes aproximadamente- afecta a 55 de cada 100 personas. Esta pobreza significa la imposibilidad de mantener tanto una dieta nutritiva adecuada, como la de satisfacer otras necesidades no alimentarias, pero sí esenciales.

La reducción del gasto social -12 dólares por persona en 1990-<sup>(1)</sup> en un contexto de severa contracción de los ingresos familiares, ha afectado especialmente la salud y la educación, necesidades que más sensiblemente muestran las diferencias en el ejercicio

Desarrollar una "inteligencia crítica" en la acción social es lograr una mayor fundamentación del por qué y el para qué de la actuación frente a una situación determinada; una mayor posibilidad de refutar argumentaciones que se le oponen sin razón clara y una menor tendencia a someterse a la opinión de los demás; una mayor estima de sí mismos y mayor tolerancia frente a los desacuerdos.

de los derechos sociales.

Un factor importante de tensión y expectativa interna es el de liberalización de la economía, que otorga al mercado el rol de espacio de redistribución económica.

Sin embargo, sabemos que "el

mercado no existe y se desarrolla para maximizar utilidades, no para aliviar la pobreza"<sup>(2)</sup>.

Esta concepción y práctica de gobierno debilita tanto la responsabilidad redistributiva del Estado, como su capacidad de espacio público de representación del interés común y nacional.

Por el contrario, en este tiempo difícil, se debería tener como tarea central la construcción de una capacidad efectiva del Estado. Del mismo modo, la sociedad civil también debería ser fortalecida, "como espacio de iniciativas ciudadanas, con autonomía organizativa del Estado y con libertad"<sup>(3)</sup>.

Trabajadora Social Peruana

(1) WEBB DUARTE, Richard. *Ajuste y economía familiar*. 1985-1990. Instituto Cuánto. Lima, junio, 1991.

(2) PÁSARA, Luis. Un núcleo de derechos. *Caretas*, Lima, Marzo 4, 1993

(3) ROMERO, Catalina. Sobre la relación Estado y Sociedad Civil en el Perú. *Páginas* Nº111 CEP, Lima, octubre, 1991.

Estado y sociedad civil, vinculados como garante y autora de derechos, respectivamente, constituyen las bases de la democracia que queremos alcanzar, en el ámbito público y privado, en la vida cotidiana y en la historia del país.

La perspectiva que buscamos afirmar es el reconocimiento a nuestra ciudadanía, como sujetos de derechos.

La dificultad que evidenciamos para conquistar esta aspiración, además de la pobreza y el neoliberalismo económico, es el autoritarismo del gobierno y de la sociedad.

El gobierno actual obtuvo su mandato con el voto popular en las elecciones generales de 1990. Sin embargo el 5 de abril de 1992 decidió gobernar por encima de los partidos, el Parlamento, los tribunales, erosionando aún más la legitimidad cuestionada que dicha institucionalidad tenía desde antes del "golpe de Estado"<sup>(4)</sup>.

Esta dictadura política, que irrespeta la institucionalidad de una democracia representativa y formal, se justifica en el autoritarismo de SL y se legitima en la sociedad, al identificarse con el repudio general al terrorismo y la idea de poner orden en el país, para progresar y vivir con seguridad.

De esta manera, la ruptura del régimen constitucional no resulta cuestionada por la sociedad y se posterga, para un futuro sin fecha, la realización de un proyecto democrático y de desarrollo nacional.

## 2. Prácticas Educativas

### 2.1. Definición

Se entiende por prácticas educativas aquellas intervenciones pedagógicas que se realizan vinculadas a las prácticas concretas de acción social.

Enfrentados a la realidad actual, tenemos que ser capaces de generar programas de acción social y proyectos educativos con distintos actores sociales: pobladores, campesinos, obreros, empleados, amas de casa, adultos, jóvenes, niños, etc.

Las acciones sociales nos comprometen a participar en el campo de la formación de recursos humanos, desde el cual nos incluimos como edu-

candos y educadores. De una parte, nos demanda incrementar nuestros conocimientos, habilidades y destrezas, para organizar actividades de capacitación, en el terreno de las organizaciones sociales e instituciones en las cuales trabajamos. Por otra parte, nos interesa que los conocimientos, habilidades y destrezas sean apropiados por otros, por muchos más que nosotros, para validar el ejercicio democrático del saber y el poder intervenir en la realidad, para transformarla.

Se trata entonces de trascender la mera transmisión de conocimientos, para aprender a actuar solidariamente frente a los problemas de la pobreza, enriqueciendo y transformando la experiencia personal y social.

### 2.2. Propuesta pedagógica de la Educación Popular

En la Educación Popular contamos con una propuesta pedagógica para vincular la práctica profesional y la acción social al quehacer cotidiano del pueblo, a su permanente lucha por subsistir, así como a su permanente lucha por conquistar un proyecto de vida superior, diferente al que vive en condiciones de desigualdad social, económica, política y cultural.

El dominio del contenido y la adquisición de habilidades básicas, así como la búsqueda de estrategias que viabilicen el aprendizaje en cada situación concreta de enseñanza, constituyen los problemas fundamentales de la propuesta pedagógica<sup>(5)</sup>.

La Educación Popular no sólo responde a cómo operativizar una actividad educativa, o a cómo aplicar una metodología con determinado sector social, sino principalmente a recuperar lo que los sujetos (colectivos) y las personas (individuos) nos dicen y proponen.

Su finalidad más explícita es contribuir al autorreconocimiento de los sectores populares como actores sociales, como protagonistas de la historia.

"Los pobres, políticamente no visibles, han comenzado a aparecer en el escenario público como protagonistas"<sup>(6)</sup>.

Aparecen así, desde abajo, organizaciones, propuestas y protagonistas, que llevan la marca viva de experiencias de explotación económi-

ca, discriminación étnica y opresión ideológica, pero cuya presencia diversificada y heterogénea manifiesta también la pluralidad cultural y étnica de nuestros países y la demanda de reconocimiento y respeto a su especificidad<sup>(7)</sup>.

### 2.3. La dimensión humana, técnica y político-social en las prácticas educativas

El desafío de la Educación Popular es adoptar una perspectiva de articulación multidimensional.

**2.3.1. La dimensión humana** incluye el afecto, la identidad, la libertad, los sentimientos del sí (amor, simpatía, etc.) y del no (odio, cólera, etc.), que siempre están presentes en el proceso educativo.

La tarea educativa nos desafía a producir con el grupo con el cual trabajamos, la valoración de su experiencia social, el reconocimiento a su cultura, provocando una relación de aprendizaje mutuo, de orden afectivo, mediante la adquisición de actitudes, de intereses y de valores.

Pertenece a una cultura que da a lo racional una validez trascendente y a lo que proviene de nuestras emociones, un carácter secundario, hasta arbitrario. No nos damos cuenta que todo sistema racional tiene un fundamento emocional. La ética, por ejemplo, no tiene un fundamento racional sino uno emocional. La preocupación ética como preocupación por las consecuencias que nuestras acciones tienen sobre otro, es un fenómeno que tiene que ver con la aceptación del otro...<sup>(8)</sup>.

Es experimentar que el conocimiento, no sólo es pensar, sino tam-

(4) LOWENTHAL, Abraham. ¿Puede Latinoamérica doblar la esquina?. *Caretas*, Lima, marzo 11, 1993.

(5) CANDAU, Vera Maria. *La didáctica y la formación de educadores -de la exaltación a la negación: la búsqueda de la relevancia*. PUC/RJ., Brasil, s/f.

(6) CRESPO, Luis Fernando. Ejercicio del saber y servicio a los pobres. *Páginas*, Vol. XV N°103 CEP, Lima, junio, 1990.

(7) AMES, Rolando. Estado y movimientos sociales: asediando el Leviatán. *Cuestión de Estado* N°1, IDS, Lima, septiembre, 1987.

(8) MATURANA R., Humberto. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Colección Hachette/CEP, 2ª edición, Santiago, Chile, septiembre, 1990.

bién hacer y sentir, como elementos indelible de la personalidad humana<sup>(9)</sup>.

**2.3.2. La dimensión técnica,** como acción intencional, sistemática, que procura organizar las condiciones para un mejor aprendizaje, comprende los objetivos instruccionales, la selección del contenido, las estrategias de enseñanza, la evaluación, etc.<sup>(10)</sup>.

Significa aprender cuáles son los elementos más apropiados para determinado tipo de aprendizaje y qué combinación es la mejor posible para determinados individuos en las diferentes etapas de su vida.

En los niños como en los adultos, la adquisición del saber debe poseer cierta cualidad de transformación constante de la experiencia; adquirir una significación tangible, de haber reorganizado la experiencia<sup>(11)</sup>, de haber asimilado los conocimientos con la evidencia de nuevas aptitudes y comportamientos.

**2.3.3. La dimensión político-social** "contextualiza" el proceso educativo, lo sitúa en una cultura determinada. Quiérase o no, toda práctica pedagógica posee una dimensión político-social<sup>(12)</sup>.

Existe una interrelación dinámica entre experiencia organizativa y contexto socio-económico y político, que necesitamos tomar en cuenta.

También es importante examinar en qué medida el contexto reprime, tolera y/o estimula la participación social.

Del mismo modo, hacer una lectura de la democracia actual en nuestro país considerando las condiciones de vida de la población, los proyectos de vida de cada quien y las prácticas concretas en las relaciones sociales<sup>(13)</sup>.

Considerando la dimensión socio-política de los procesos y prácticas educativas, la Educación Popular ha puesto en cuestión el concepto predominante de que la política está limitada al ámbito oficial o público, al abordarla como una práctica mucho más generalizada en la sociedad.

Con grados y niveles diferentes, la Educación Popular privilegia en las prácticas educativas, el análisis político de los hechos sociales. Le asisten

dos razones: por un lado, los hechos o problemas sociales pueden ser explicados; y, por otro, en cuanto estos hechos son prácticas histórico-sociales, pueden ser cambiados y transformados por los hombres.

Los problemas apremiantes que vivimos (enfermedad, desempleo, pobreza, hambre, violencia, etc.) no son casuales ni consecuencia principal de desastres naturales; cuando estos últimos se desencadenan, empeoran las condiciones de vida, en especial de la población más vulnerable. Las soluciones para dichos problemas comprometen no sólo el saber especializado y técnico, sino fundamentalmente la búsqueda de alternativas políticas<sup>(14)</sup>.

La Educación Popular, considerando la dimensión política social, se dispone a ser una acción pedagógica conectada a la vida con sentido emancipador.

## 2.4. La revisión de la práctica

Concebir y desarrollar la acción educativa inserta en la promoción social, supone la necesidad de un espacio para la reflexión de la práctica que realizamos.

La revisión de la práctica requiere dos momentos esenciales: el análisis del contenido y el método, para dar coherencia a lo que se hace y lo que se espera como objetivo más significativo. El segundo momento, simultáneo al primero, es practicar la interlocución con otras disciplinas, para facilitar el intercambio de experiencias, la puesta en común de las acciones sociales y la capacidad alimentadora de un saber compartido con otros<sup>(15)</sup>.

Para realizarlo hay que volver a reflexionar sobre el planteamiento de los problemas que dio lugar a la acción social, revisando las decisiones, las metas y los medios.

Muchas veces, por el énfasis en la resolución de problemas que caracteriza a la práctica, se nos olvida reflexionar sobre los problemas: identificarlos, definirlos, darle significado a la situación, especificar qué es lo que queremos que cambie y proponer las acciones pertinentes<sup>(16)</sup>.

Un criterio es señalar las características de un problema determinado -salud, alimentación, vivienda, trabajo,

etc.-, y otro es definir en términos de intervención. Definir el problema objeto de intervención es delimitar qué aspectos de una necesidad social son susceptibles de ser modificados por nuestra intervención profesional<sup>(17)</sup>.

En este sentido, los problemas tienen que ser construidos con los datos de la realidad.

La reflexión es indispensable, porque las prácticas contienen situaciones únicas, complejas, inestables y cambiantes, con un alto grado de incertidumbre y conflicto de valores, objetivos, propósitos e intereses<sup>(18)</sup>.

Bajo estas circunstancias, se trata de aprender a explicar aquello que se sabe cómo hacerlo.

Una manera sencilla es a partir del relato. El relato constituye una descripción y una interpretación al mismo tiempo. Se solicita ahondar en la descripción y la comprensión del relato, para poder desentrañar su significado<sup>(19)</sup>.

Frecuentemente, en la descripción de lo que nos sucede, juntamos la explicación con la experiencia. En la vida cotidiana funcionamos así. En cambio, al desarrollar una respuesta explicativa de cómo ocurre un hecho, una situación, etc. se propone una re-

(9) FREIRE, Paulo. Exposición en la Asamblea Mundial de Educación de Adultos, en Buenos Aires, Argentina, octubre, 1985.

(10) CANDAU, V.M., *Ibid.*

(11) Parkyn, George W. *Hacia un modelo conceptual de educación permanente*. Promoción Cultural S.A., Barcelona, 1976.

(12) CANDAU, V.M. *Ibid.*

(13) SPOERER, Sergio. *América Latina, los desafíos del tiempo fecundo*. Edic. Ornitorrinco, Santiago, Chile, 1984.

(14) LEFTWICH, Adrián (compilador). *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*. Fondo de Cultura Económica. México, 1ª edición en español, 1987.

(15) GARCÍA HUIDROBRO, Juan Eduardo. *Aprender a vivir: agentes educativos comunitarios*. Edit. ITACAB, Lima, 1988.

(16) SCHÖN, D.A. "Cómo piensan los profesionales en la acción: el práctico reflexivo". *Apuntes para Trabajo Social* N°16. Colectivo de T.S., Santiago, 1989.

(17) TOBÓN, Ma. Cecilia; ROTTIER, Norma; MANRIQUE, Antonieta. *La práctica profesional del trabajador social. Guía de análisis*. CELATS-Humanitas, 2ª edición, 1986.

(18) SCHÖN, D.A. *Ibid.*

(19) MAGENDZO, Salomón. *La revisión de la práctica en el proceso de capacitación de los educadores populares: Un espacio para ejercitar la democracia*. PIIE, Santiago, s/f.



formulación de la experiencia, al atribuir un significado al desarrollo de la misma y al conocimiento de la realidad<sup>(20)</sup>.

Las preguntas del equipo, después de escuchar el relato y compartiendo ideas, concepciones comunes, le permiten al que relata observar su práctica desde diversos puntos de vista.

Las preguntas también sirven para encauzar el relato por aspectos a veces poco transitados por la acción social: los aspectos socio-políticos e ideológicos de las prácticas educativas<sup>(21)</sup>.

Un requisito adicional para una efectiva reflexión es tomarse el tiempo necesario y con sentido autónomo, para evitar que el grupo o equipo lo sustituya en el proceso de revisión de la práctica.

En este momento es desaconsejable que se convierta en un espacio de consejería o resolución de problemas. Este acento cambiaría el propósito de revisar la práctica; y, más aún, constituiría una interferencia para pensar juntos acerca de la acción, como un intercambio de opiniones.

Un sentimiento fuerte que puede influir en este proceso es el temor a presentar nuestro trabajo, nuestras ideas, a exponemos frente al grupo y sentirnos inseguros por los posibles resultados<sup>(22)</sup>.

Frente a esta posible inseguridad y distanciamiento de una práctica reflexiva, recordamos que:

a) La adquisición del saber es un proceso por el que quien aprende se transforma, reconstruyendo continuamente su experiencia. La edad adulta se convierte en el período más largo y más importante para la adquisición de saber. Por nuestra mayor madurez y experiencia de vida, somos más capaces de autoformarnos y adquirir de manera más independiente los conocimientos<sup>(23)</sup>, en la medida que vamos empleando, junto a la práctica, recursos de documentación, cultura, recreación y calificación laboral.

b) Ningún conocimiento surge directamente de la práctica, mas sí de la reflexión sobre ella. Todo conocimiento viene de un conocimiento anterior, que es su-

perado. Por lo tanto, no procede de la observación, como quieren los empíricos; tampoco sólo de la razón, como quieren los racionalistas<sup>(24)</sup>.

c) La revisión de la práctica intenta una elaboración crítica y creadora de la misma. La práctica o las prácticas dejan de ser un conjunto de problemas o recuerdos de acciones realizadas y pasan a ser una reflexión del contexto histórico<sup>(25)</sup>, de la sociedad y de la cultura.

En este sentido, deberíamos ser capaces de ver cómo los cambios de la sociedad se reflejan en nuestras prácticas.<sup>(26)</sup>

Es "releer" las experiencias, aprender su significado y hacer una interpretación. Es crear en cada uno de nosotros, una disciplina intelectual<sup>(27)</sup>.

### 3. Método y Autoformación

#### 3.1. Acerca del método y la metodología

Actualmente, con el desmoronamiento de los paradigmas sociopolíticos y los paradigmas de producción del conocimiento, las teorías ya no se entienden como totalidades cerradas.

La realidad se presenta abierta, compleja, difusa, plena de contradicciones y cuyo proceso histórico mediatiza la interpretación que sobre ella se construye<sup>(28)</sup>.

Por ese motivo, con la información que conseguimos, teniendo como fuente directa las prácticas y como fuente indirecta la documentación y otros recursos ideográficos; es necesario construir un conjunto de categorías de interpretación.

La investigación es un instrumento adecuado para la construcción de teoría y cada teoría requiere una metodología propia<sup>(29)</sup>.

En la intervención social, el problema a considerar es la producción de conocimientos orientados a la transformación de las relaciones sociales. Este punto de vista, en la investigación-acción, comparte una perspectiva más socio-política, considerando las relaciones entre educación, desarrollo y democracia y estas tres prácticas so-

ciales con cultura, economía y política.

La ciencia social crítica busca la manera de hacer que la transformación del discurso (conocimiento) y de la realidad (acción), formen parte de una sola tarea, no dos tareas separadas<sup>(30)</sup>.

La pregunta a hacer podría ser la siguiente: ¿qué conocimiento es útil a esa transformación, cómo producirlo?

El problema fundamental es la relación teoría-práctica.

La relación entre teoría y práctica no es directa.

La función de la teoría no es ser "aplicada" a la realidad, como se aplica una curación sobre una herida. Su papel es subvertir la realidad, desestructurar la evidencia y las representaciones del sentido común<sup>(31)</sup>.

La teoría, al desplegar nuevas preguntas, vincula indisolublemente la interpretación a la intervención<sup>(32)</sup>.

Ambos aspectos tienen que ver con la práctica y en ambos, la teoría siempre es tentativa, inacabada y provisoria.

Lo que buscamos es la posibilidad de dar cuenta de la realidad, interpretando e interviniendo en aspectos sociales específicos<sup>(33)</sup>.

En este proceso, la cuestión del método es la relación teoría-práctica. La metodología también es entendida como conocimiento e interpretación de

(20) MATURANA R., Humberto. *Ibid.*

(21) MAGENDZO, S. *Ibid.*

(22) MAGENDZO, S. *Ibid.*

(23) PARKYN, George W. *Ibid.*

(24) DE SOUZA, Joao Francisco. *Movimentos Sociais populares: espaço de educação para hegemonia e de produção de conhecimentos. Ante-Projeto de Tese, Brasil, 1990.*

(25) MAGENDZO, Salomón. *La formación y capacitación en Educación Popular como una alternativa para el mejoramiento de las relaciones interpersonales y la democracia de base.* PIIE, Santiago, Chile, s/f.

(26) KEMMIS, Stephen. "La unión entre teoría y práctica". Entrevista de Gloria Braga y César Cascante. *Cuadernos de Pedagogía* 209, s/f.

(27) FREIRE, Paulo. *Educación y cambio.* Edic. Búsqueda, Buenos Aires, noviembre, 1979.

(28) MARTINIC, Sergio. *Educación y Cambio Social: Análisis exploratorio de algunas proposiciones de experiencias de Educación Popular.* CIDE, Santiago, Chile, 1984.

(29) DE SOUZA, Joao F. *Ibid.*

(30) KEMMIS, Stephen. *Ibid.*

(31) SPOERER, Sergio. *Ibid.*

(32) MATUS, Teresa. *Sociedad y T.S.: Cuando la epistemología no basta.* Santiago, Chile, junio, 1992.

(33) MATUS, Teresa. *Ibid.*

la realidad, que se expresa en estrategias de acción social.

Desde esta perspectiva no existe un método único o etapas secuenciales que se deben cumplir. "Metodología del conocimiento" y "metodología de la intervención" es una clara dicotomía entre el saber y el hacer. Por el contrario, el desafío es imprimir una dirección consciente a la acción social, poniendo atención en el acontecer histórico.

La metodología en este enfoque no se reduce a pautas, etapas, procedimientos; sino al "modo de leer, de interpretar y de relacionarse con el ser social (relación sujeto/objeto) en una perspectiva de su transformación"<sup>(34)</sup>.

La expresión más concreta de método puede ser aquello que la gente hace, eficazmente, directamente, realmente.

Cuando se dice que el método es un camino a ser construido en la dirección de algo, para obtener algo, estamos introduciendo el objeto del método. Debe ser tomada en cuenta la naturaleza de ese objeto (problema, población, acción, disciplina, etc.) que se quiere conocer y transformar.

En ese proceso, el método traza la construcción de la teoría del objeto (concepción, historia, características, etc.), la cual siempre incluye una determinada manera de concebir la relación entre el sujeto y el objeto.

Por ese motivo, no podemos situar simplemente el método en cuanto secuencia de procedimientos y técnicas, porque estaría faltando explicitar las bases teóricas sobre las cuales se asienta el método<sup>(35)</sup>.

### 3.2. Significado de la autoformación

Tenemos el ideal de ser agentes activos en la construcción de la sociedad; no queremos, para nosotros ni para los demás, que las cosas simplemente "nos sucedan", atados al mundo de la necesidad y la naturaleza<sup>(36)</sup>.

Aspiramos a reconocernos en un papel de colaboradores de los sectores sociales, en su calidad de portadores potenciales de un nuevo proyecto social y también nos proponemos ser participantes del mismo.

Este proyecto no puede estar

fundamentado sobre una teoría completa; el proyecto toma en consideración las condiciones reales, en las cuales, la transformación de la sociedad es obra de la acción autónoma de los hombres, como agentes esenciales de su propio desarrollo<sup>(37)</sup>.

Esta aclaración apunta a reconocer la elaboración que los sectores populares han ido haciendo de su propia experiencia histórica, aunque esta síntesis no esté expresada en los términos conocidos del trabajo intelectual.

Nuestra participación en la construcción del proyecto no es para el futuro, sino para ahora. Podemos aportar conocimientos, técnicas, criterios, valores y sentimientos.

En ese sentido, se recupera lo educativo como un componente de la vida cotidiana, aspirando a que la educación sea considerada como un elemento esencial durante toda la vida<sup>(38)</sup>.

La concepción que anima esta propuesta de autoformación es la educación permanente y continua, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) Formamos como individuos capaces de elegir y controlar, en lo posible, el curso de nuestras vidas;
- b) capaces de adaptarnos al cambio, reconociendo el carácter provisional del saber, la naturaleza aleatoria de las decisiones y la necesidad de una evaluación constante de las acciones; en especial, de sus resultados;
- c) capaces de mostrarnos lo bastante seguros como para intentar cosas nuevas, sin temor a equivocarnos, y lo bastante inteligentes como para querer y poder enjuiciar las consecuencias de la elección y deducir enseñanzas de ello.<sup>(39)</sup>

Tomando parte de una revisión de la práctica, realizada en forma organizada y sistemática, se aprende a flexibilizar nuestro modo de interpretar y conferir significación a la acción social; se aprende también a situarse en las causas más substantivas de los problemas sociales y especialmente a contextualizarla, con una visión más global, menos particular.<sup>(40)</sup>

En cualquier proceso de aprendizaje el primer paso es la confianza en

uno mismo, en la propia capacidad. Esta confianza la debe experimentar cada persona, sobre la base del trabajo realizado y las discusiones en espacios organizados para el comentario de experiencias y lecturas, para la confrontación teoría-práctica. El equipo ha de situarse en una actitud de comunicación y diálogo, con libertad para expresarse y actuar.<sup>(41)</sup>

La tarea común es realizar la reflexión teórica sobre la propia experiencia. Para realizarla se pueden considerar los siguientes requisitos:

- a) Adquirir un cierto hábito de lectura y de análisis para que cada cual vaya "leyendo" su propia experiencia, transformándola o dándole coherencia adquiera confianza en su propia acción y mayor amplitud de criterios para examinar los acontecimientos.
- b) En un grupo permanente, en un equipo de trabajo, la finalidad que los convoca es el primer elemento de unidad. El encuentro entre personas con trayectorias personales, sociales y laborales diversas brinda la oportunidad de un enriquecimiento mutuo, un intercambio real de experiencias.<sup>(42)</sup>
- c) Resultan importantes la formación de grupos de estudio y debate con miembros del propio equipo u otros afines, para la exposición de lecturas, la presentación de investigaciones,

(34) MONTEIRO RODRIGUEZ DA SILVÁ, Lidia. *Metodología en servicio social: referencias para el debate*. ABESS, Brasil, junio, 1992.

(35) BOSCO PINTO, Joao. *Planeamiento Participativo: rito o práctica de clase?*. Brasil, s/f.

(36) ASTELARRA, Judith. *Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía*. Isis Internacional, *Ediciones de las Mujeres* N°17, Santiago, 1992.

(37) SOBREVILLA, David. *El pensamiento francés contemporáneo*. *El Comercio*, Dominical, Lima, agosto 15, 1993.

(38) MOSCOVICI, Serge. *Cognición y desarrollo humano en Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Paidós, Madrid, 1ª reimpr., 1988.

(39) PARKYN, George W. *Ibid.*

(40) MAGENDZO, Salomón. *Ibid.*

(41) ALZOLA, Nerea; OTAÑO, Juanjo. *La formación de los maestros sin título*. Infancia, España, mayo/junio, 1991.

(42) ALZOLA, N.; OTAÑO, J. *Ibid.*

con información proveniente del mismo trabajo, y de consulta bibliográfica.<sup>(43)</sup>

"La discusión es una reflexión en voz alta y la reflexión es una discusión en voz baja".<sup>(44)</sup>

d) Se necesita de la continuidad y permanencia para ir aprendiendo en el proceso de reflexión teórica de la práctica.

Incluir en este proceso capacitación en gestión educativa: planificación, sistematización, administración de recursos, evaluación, etc.

El fortalecimiento de las prácticas educativas con estos recursos de conocimiento y técnicos, va apoyando al mismo tiempo la formulación de estrategias para intervenir en el mediano y largo plazo, intentando una perspectiva de futuro, de planificación estratégica.<sup>(45)</sup>

## Bibliografía

En la elaboración de este documento se ha empleado información del título: ROTTIER HASSINGER, Norma. *La Educación Popular y el Trabajo Social en la formación de Recursos Humanos*. Lima, septiembre, 1992.

ALZOLA, Nerea; OTAÑO, Juanjo. *La formación de los maestros sin título*. Infancia, España, mayo/junio, 1991.

AMES, Rolando. Estado y movimientos sociales: asediando el Leviatán. *Cuestión de Estado* N°1, IDS, Lima, septiembre, 1987.

ASTELARRA, Judith. "Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía." *Ediciones de las Mujeres* N°17, Isis Internacional, Santiago, 1992.

BOSCO PINTO, Joao. *Planeamiento Participativo: rito o práctica de clase?*. Brasil, s/f.

CANDAU, Vera Maña. *La didáctica y la formación de educadores - de la exaltación a la negación: la búsqueda de la relevancia*. PUC/RJ., Brasil, s/f.

CRESPO, Luis Fernando. "Ejercicio del saber y servicio a los pobres." *Páginas*, Vol. XV N°103 CEP, Lima, junio, 1990.

PIAGET, citado por De Oliveira Lima, Lauro. *Educación por la inteligencia*. Humanitas, Buenos Aires, 1979.

DE SOUZA, Joao Francisco. "Movimentos Sociais populares: espacio de educação para hegemonía e de produção de conhecimentos". *Ante-Projeto de Tese*, Brasil, 1990.

FREIRE, Paulo. *Educación y Cambio*. Edic. Búsqueda, Buenos Aires, noviembre, 1979.

FREIRE, Paulo. "Exposición en la Asamblea Mundial de Educación de Adultos", en Buenos Aires, Argentina, octubre, 1985.

GARCIA HUIDOBRO, Juan Eduardo. *Aprender a vivir: agentes educativos comunitarios*. Edit. ITACAB, Lima, 1988.

KEMMIS, Stephen. "La unión entre teoría y práctica". Entrevista de Gloria Braga y César Cascante. *Cuadernos de Pedagogía* 209, s/f.

LEFTWICH, Adrián (compilador). *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español, México, 1987.

LOWENTHAL, Abraham. *¿Puede Latinoamérica doblar la esquina?*. *Caretas*, Lima, marzo 11, 1993.

MAGENDZO, Salomón. *La formación y capacitación en Educación Popular como una alternativa para el mejoramiento de las relaciones interpersonales y la democracia de base*. PIIE, Santiago, s/f.

MAGENDZO, Salomón. *La revisión de la práctica en el proceso de capacitación de los educadores populares: Un espacio para ejercitar la democracia*. PIIE, Santiago, s/f.

MARTINIC, Sergio. *Educación y Cambio Social: Análisis exploratorio de algunas proposiciones de experiencias de Educación Popular*. CIDE, Santiago, 1984.

MATURANA R., Humberto. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Colección Hachette/CED, 2ª edición, Santiago, Chile, septiembre, 1990.

MATUS, Teresa. *Sociedad y T.S.: Cuando la epistemología no basta*. Santiago, Chile, junio, 1992.

MONTEIRO RODRIGUEZ DA SILVA, Lidia. *Metodología en servicio social: referencias para el debate*. ABESS, Brasil, junio, 1992.

MOSCOVICI, Serge. *Cognición y desarrollo humano en Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Paidós, Madrid, 1ª reimp., 1988.

OSORIO, Jorge. "La formación de educadores populares en América Latina: notas para un debate". Seminario-Taller de FEP. Lima, 3 a 6 de julio, 1990.

PARKYN, George W. *Hacia un modelo conceptual de educación permanente*. Promoción Cultural S.A., Barcelona, 1976.

PASARA, Luis. "Un núcleo de derechos." *Caretas*, Lima, marzo 4, 1993.

ROMERO, Catalina. "Sobre la relación Estado y Sociedad Civil en el Perú". *Páginas* N°111 CEP, Lima, octubre, 1991.

SCHÖN, D.A. "Cómo piensan los profesionales en la acción: el práctico reflexivo". *Apuntes para Trabajo Social* N°16. Colectivo de T.S., Santiago, 1989.

SOBREVILLA, David. "El pensamiento francés contemporáneo". *El Comercio*, Dominical, Lima, agosto 15, 1993.

SPOERER, Sergio. *América Latina, los desafíos del tiempo fecundo*. Edic. Omitorrínco, Santiago, 1984.

TOBON, Ma. Cecilia; ROTTIER, Norma; MANRIQUE, Antonieta. *La práctica profesional del trabajador social*. Guía de análisis. CE-LATS-Humanitas, 2ª edición, 1986.

WEBB DUARTE, Richard. *Ajuste y economía familiar*. 1985-1990. Instituto Cuánto, Lima, junio, 1991.

(43) ALZOLA, N.; OTAÑO, J. *Ibid.*

(44) PIAGET, citado por De Oliveira Lima, Lauro. *Educación por la inteligencia*. Humanitas, Buenos Aires, 1979.

(45) OSORIO, Jorge. La formación de educadores populares en América Latina: notas para un debate. Seminario-Taller de FEP. Lima, 3 a 6 de julio, 1990.

# Desarrollo Local y Animación Sociocultural

Jeanette Hernández Briceño \*

Tras el concepto de "lo local" se ha creado un espacio de discusión teórica donde confluyen, se entrecruzan y se recuperan diferentes enfoques y acciones que propician un desarrollo a escala humana y un protagonismo creciente de las comunidades y los actores sociales.

## 1. El concepto "local"

Una de las revoluciones teóricas y políticas más significativas de la era post-guerra fría es la de la importancia adquirida por la **dimensión local** como eje de articulación de la vida ciudadana y de acción consensuada frente a los problemas comunes.

La revalorización de lo regional y lo local se expresa en la planeación del desarrollo; en la

descentralización de los aparatos burocráticos y de gobierno; y, en general, en el intento de generación y apoyo de proyectos económicos y sociales basados en actores sociales afincados en comunidades.

Se puede afirmar que hoy prevalece un nuevo perfil de sociedad posible, basado en el retorno a formas más directas de democracia; un creciente respeto y cultivo de las diferencias y singularidades; la búsqueda del consenso horizontal por sobre los mecanismos de imposición vertical.

Ese perfil fundamenta una visión diferente del ejercicio del poder público, buscando la reducción progresiva de la acción del Estado -en especial del gobierno central- y la

\*Profesora Universidad Autónoma de Sinaloa, México. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Este trabajo intenta exponer y demostrar tres propuestas.

1. Que, tras el concepto de "lo local" se ha creado un espacio de discusión teórica donde confluyen, se entrecruzan y se recuperan diferentes enfoques y acciones que propician un desarrollo a escala humana y un protagonismo creciente de las comunidades y los actores sociales tratando de concretar los postulados axiales de las tesis de la "modernidad", "postmodernidad" o de la "sociedad posindustrial".

2. Que, pese a la pretensión formal de establecer mecanismos de coordinación e integración entre los sujetos colectivos locales y los organismos de promoción, los esfuerzos reales se siguen desplegando en forma desligada. Un ejemplo que ilustra esa situación es la superposición de conceptos y la distancia operativa que media entre el enfoque de "desarrollo local" y de "animación sociocultural".

3. Que la integración orgánica de las distintas tendencias que confluyen en el espacio local implicaría la potenciación sustantiva de cada una de ellas, aumentando las posibilidades de que las comunidades participantes aumenten sus probabilidades de lograr metas que les permitan superar sus condiciones de atraso y pobreza, en forma estable e integral.



recuperación por la sociedad civil de iniciativas que permitan la creación de espacios e instituciones que posibiliten el fortalecimiento de la democracia, gestando actores sociales capaces de impulsar y concretar formas autosostenidas de desarrollo.

Al calor de esas líneas genéricas se desarrollan y socializan conceptos operacionales que refuerzan la tendencia hacia el quehacer microestructural.

En esa perspectiva, una idea-fuerza sustantiva es la valorización del nivel local -comunidad y municipio- como el ámbito donde transcurre la vida cotidiana de los habitantes de una nación. Al mismo tiempo -y esto resulta más significativo- es el espacio real donde la **transformación social se manifiesta y concretiza en cada una de las comunidades territoriales a través de la vida cotidiana**, ya que es en ese espacio donde los individuos construyen el tiempo vital y cultural que les identifica y les es propio (Rodríguez Villasante, 1984).

La identidad cultural, base de articulación de un sentimiento de pertenencia y piedra angular de un sentido de solidaridad primaria que impulsa la participación social, encuentra en ese ámbito su mayor riqueza y sus posibilidades más amplias de expresión.

Si bien los mecanismos de relación existentes en una comunidad son los que permiten conocer y explicar el funcionamiento de una sociedad, también son esos mismos mecanismos los que permiten fundar y entender las transformaciones que se dan en las sociedades globales.

Dicho de otro modo, **sólo aquellos fenómenos que prenden en la vida cotidiana de las comunidades territoriales tienen capacidad transformadora de la realidad social.**

Ese principio, base de la actual revisión crítica de las teorías sociales y de las prácticas políticas tradicionales, ha convertido a los fenómenos locales y cotidianos en el primer plano de la transformación social.

A consecuencia de ello, el fortalecimiento del municipio es un elemento constante en todas las políticas modernas, ya que las nuevas concepciones del desarrollo priorizan los resultados en términos del hombre concreto y de su entorno; propician un cambio social a escala humana, el desarrollo descentralizado, un desarrollo local o un ecodesarrollo, etc., que no son más que formas distintas para denominar a un mismo objetivo y proceso: promover la participación ciudadana para la apropiación de su espacio humano y vital e impulsar una nueva solidaridad que permita crear nuevas relaciones del hombre/ciudadano con su entorno físico, económico, cultural y político (Ruz, 1988).

El ejercicio de gobierno -bajo ese enfoque- se convierte en una práctica de articulación de consensos y de respeto a la pluralidad; en una palanca que incentive la organización social buscando que los habitantes de un municipio pasen de la actual categoría de **destinatarios** de las políticas públicas a **agentes creadores** de sus propias alternativas de vida, trabajo, preservación de su medio natural y del surgimiento de nuevas relaciones sociales basadas en el respeto a los derechos humanos y a los grupos sociales, en especial a grupos que encarnan el

cultivo de la singularidad: minorías étnicas, ecología, derechos humanos; grupos transversales -jóvenes, mujeres, tercera edad-; y, en forma creciente, grupos temáticos, apoyados por organizaciones no-gubernamentales, orientados hacia acciones de capacitación, producción y empleo (Hernández, 1989).

La dimensión local, en esa perspectiva, es el opuesto y el complemento de lo nacional.

Opuesto en tanto constata y da cuenta de la distancia que media entre las cifras macroeconómicas, los megaproyectos de desarrollo y la realidad cotidiana de las comunidades que, en su mayoría, siguen distantes y ajenas al goce y usufructo de los beneficios que tales cifras y proyectos proclaman.

Complemento, en cuanto, no es posible estructurar un desarrollo estable y una democracia sólida si no se encuentran vías para incorporar a quienes viven en estado de marginación y de pobreza extrema, generando proyectos y actores sociales con capacidad para hacer frente a sus problemas y mejorar su calidad de vida, utilizando los recursos locales disponibles y participando en los asuntos de su comunidad.

## **2. Miradas aisladas y acciones independientes**

Los organismos y equipos que impulsan programas de promoción de las comunidades locales han tendido a privilegiar su propio enfoque, ignorando o minimizando los aportes potenciales de otras visiones y formas de acción social.

Es importante, desde luego, la convicción en la propuesta de trabajo que se oferta a la comunidad, pero ella no puede operar como una barrera que impida su coordinación y su integración con otras líneas que, partiendo de supuestos diferentes y usando vías relativamente distintas, se orientan hacia un mismo fin.

No es nuestro objetivo realizar un análisis de los efectos negativos y las polémicas a que condujeron tales tendencias, sino rescatar como uno de los puntos de sustentación del desarrollo local: su interés por complementar esfuerzos y recursos, en una justa equivalencia a su propuesta de articular consensos mínimos que permitan la concertación de actores y sectores sociales en dichos proyectos.

De una u otra forma, en grados variables y utilizando puntos de entrada específicos, todas las propuestas de acción social a nivel local coinciden en un cuerpo de principios comunes: confianza en la capacidad de las comunidades para ser los sujetos de superación de sus problemas; capacidad de lograr una ampliación de su conciencia y de generar redes solidarias que incidan en acciones eficaces para el logro de una mejor calidad de vida.

El desarrollo de comunidades, la propuesta de tecnologías apropiadas, la educación popular, la animación social y el desarrollo local, entre otros paradigmas, comparten esos supuestos axiales, acentuando aquellos aspectos

tos que consideran nodales para explicar la situación problemática y las estrategias conducentes a su superación.

Si en el pasado se marcaba el énfasis en las diferencias ideológicas y conceptuales de los distintos enfoques, hoy prevalece una tendencia a encontrar y potenciar los puntos de concordancia, buscando articular proyectos en que las distintas miradas se integren en una misma acción, guardando cada una de ellas sus propias señas de identidad.

Sin embargo, pese a las variaciones de enfoque, persiste una fragilidad de los proyectos, expresada en la recurrente reversibilidad de los procesos participativos y en la pertinaz persistencia de la situación de pobreza y marginalidad. Tal pareciera que existiese una suerte de eslabón perdido en el tránsito de la organización reivindicativa a la concreción operativa plena; como si en el camino de la satisfacción de una necesidad objetiva se fuesen perdiendo parte de los elementos que nutren y nuclean la solidaridad emergente en torno a esa demanda.

Quizás, porque en la base de sustentación de todas estas propuestas esté la idea de un movimiento social en busca de un espacio donde insertar una institucionalidad diferente, su triunfo como movimiento implicaría su misma negación. La institución -como demuestra Alberoni (1984)- termina por subsumir en sus rutinas a la solidaridad y la participación que nutren el movimiento emergente.

Movimiento e institución son dos momentos inseparables de los programas de desarrollo local y de la animación sociocultural.

### **a. Desarrollo local**

El desarrollo local, de una parte, puede ser entendido como un movimiento social tendiente a la organización y movilización de las capacidades de los sujetos individuales y colectivos que habitan en una comunidad local (barrio, población, comuna) para hacer frente a sus necesidades y problemas, tratando de adquirir un control creciente sobre las acciones y programas que inciden en el mejoramiento de su calidad de vida en sus aspectos económicos, sociales y culturales (Razeto, 1991).

Una idea fuerza de este enfoque es que los propios miembros de la comunidad son los agentes principales de su proyecto de desarrollo, contando con el apoyo externo de instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que aportan los recursos financieros y el "know how" del que carece la comunidad, aspecto que se considera un punto crucial en sociedades donde el conocimiento tiene un valor similar a lo económico.

Otra, es la integración de las diferentes experiencias y proyectos parciales existentes en una localidad territorial, considerando sus potencialidades internas y los impactos externos, en un ejercicio a microescala de los factores que orientan la macroplaneación. En ese sentido, el desarrollo local privilegia los proyectos que van más allá de la pura subsistencia y busca reforzar los esfuerzos tendientes a superar la pobreza mediante formas económico-sociales populares, basadas en el trabajo y la solidaridad.

El sentido integrador y de economía popular -en su

acepción de producción y generación de empleos e ingresos- ha permitido la rápida extensión de esta propuesta, haciendo emerger grupos y actividades que estaban ocultas en la economía sumergida, de una parte, mientras de otra, ha provocado la implantación de un campo institucional público y privado destinado a apoyar esos esfuerzos de promisorio potencial para la erradicación de la pobreza y para reforzar las metas del desarrollo nacional.

Si bien el desarrollo local contempla e incorpora proyectos y líneas integrales -producción crédito, abastecimiento, vivienda, infraestructura básica de servicio, culturales, derechos humanos, ecología, grupos transversales, etc.-, el énfasis central termina situándose en los proyectos productivos y de capacitación para el trabajo. Su aporte más importante, respecto de experiencias anteriores y de otros enfoques, es el conjunto de organizaciones y organismos que bajo la denominación genérica de "micro-empresas" están contribuyendo a crear empleos e ingresos para los sectores populares, de una parte, mientras de otra revolucionan la concepción de empresa y empresario, incorporan a mujeres y jóvenes al mundo laboral y se preocupan de temas fundamentales, como la defensa del medio ambiente o los derechos de los trabajadores.

El actual auge del desarrollo local resulta de la conjunción de factores políticos, económicos y socioculturales inherentes a los desequilibrios que provoca el modelo de economía de mercado o "neoliberal", caracterizado por una concentración creciente de la riqueza en un tercio de la población, una derrama que alcanza al otro tercio y un tercio que queda al margen de sus beneficios y del empleo a consecuencia de sus tesis de renovación tecnológica, aumento de la productividad y la competitividad, de una parte; y de otra, de la superación cualitativa de las formas de organización y de acción contestatario-reivindicativas de los sectores populares que buscan no sólo el logro de la autoconciencia, sino -ante todo- convertir esa autoconciencia en alternativas viables de creación de redes y espacios sociales basados en la solidaridad, el trabajo y la acción sociocultural que les permitan superar por sí mismos el umbral de pobreza que emana del modelo económico dominante a escala mundial.

Lograr esas metas a escala nacional es una utopía, pero es una posibilidad cercana en el ámbito de cada comunidad. Así pareciera trazarse un interesante paralelismo entre el valor del espacio personal y el cultivo del individuo singular como arquetipo humano de la sociedad postindustrial con el retorno a la microsociedad, a la comunidad territorial, como práctica de rescatar la singularidad y la potenciación diferenciada en una suerte de solidaridad concreta con los que efectivamente forman el grupo humano de pertenencia.

Esto, desde luego, configura una tendencia que está presente no sólo en la práctica social de las distintas sociedades modernas -lo que explicaría su rápida adopción como instrumento de las políticas municipales en casi todos los países-, también impacta en las nuevas formas de hacer política o en las corrientes que prevalecen en la sociología, la educación o la economía, campos en los que las teorías

globales han perdido su capacidad explicativa o se han quedado sólo a nivel de marcos de referencia generales.

## **b. Animación sociocultural**

La animación sociocultural, por su parte, juega en el campo del quehacer cultural un papel similar al del desarrollo local en el área económica.

Si aquél busca la participación solidaria de la comunidad para la creación de alternativas que le permitan actuar y controlar su papel en la producción y el mercado, ésta persigue ese mismo objetivo respecto de las políticas culturales en su acepción más amplia.

La animación sociocultural pretende incentivar el protagonismo de la sociedad civil y la creación de un tejido asociativo que permita la acción cultural de base, uniendo las expresiones de la cultura popular a las acciones y preocupaciones por el desarrollo económico y social, así como la mejoría de la calidad de vida de los sujetos y comunidades participantes.

Distante de la difusión cultural y su visión de "popularizar" las artes y/o de vincular el trabajo cultural a lo lúdico, la animación sociocultural enfatiza en la idea de movimiento social, poniendo en el centro de su quehacer lo colectivo, la creación de redes de relaciones entre los miembros de una comunidad territorial, la emergencia de una identidad cultural que, rescatando raíces históricas, sirva de nexo solidario para la participación, la organización social y la potenciación de la economía local.

Este enfoque no ignora ni desdeña el conocimiento y divulgación de las artes clásicas como referentes generales de la capacidad humana de crear y comunicar. Su énfasis, sin embargo, se sitúa en una dimensión antropológica del concepto de cultura: la capacidad del hombre para crear y recrear su medio inmediato a través de saberes, artefactos, relaciones y valores sociales que le permitan ser y llegar a ser sujetos individuales colectivos, con códigos comunes y, al mismo tiempo, con un alto ejercicio de la libertad personal (Hernández, 1991).

Es rescate de tradiciones, pero no para quedarse en el pasado, sino para traducirlas en formas de acción válidas para el presente y con capacidad de diseño del futuro. Por esa misma razón, toma posición junto a los colectivos y redes sociales en una línea de transformación de la realidad, tratando de ampliar sus niveles de conciencia, de pertenencia local y de participación en torno a un proyecto amplio que refuerce sus respectivas identidades. Es, por así decirlo, un intento por comprender y situarse en uno mismo a través de un proceso de profundización en su propia comunidad.

De ahí que cada grupo, cada colectivo deba decidir durante el proceso el sentido y la forma en que quiere cambiar su realidad, puesto que:

La animación sociocultural debe entenderse como un proceso en el cual un grupo o una comunidad toma la iniciativa, participa y desarrolla su capacidad de actuar sobre su propia realidad concreta para transformarla. No trata de ser un vehículo transmisor de determinadas ideas que intenta "colocar" al grupo como suyas; parte de un respeto estricto a la libertad personal y colectiva y está

basado en el aprendizaje permanente del uso de esa libertad. La ASC no se reducirá a sustituir una forma de manipulación por otra... (De la Riva, 1986:17).

Esa concepción de animación sociocultural ha sido instrumentada en España por las Universidades Populares, obteniéndose interesantes resultados en la fusión operativa de rescate de raíces histórico-culturales, recuperación de oficios tradicionales a través de programas de capacitación, creación de cooperativas de artesanos y centros de comercialización de sus trabajos. Entre las experiencias que ejemplifican esa postura, se pueden citar la recuperación del "calado" (bordado tradicional) de las Islas Canarias o los oficios de canteros y herreros en Mérida, base laboral para la reconstrucción de los sitios históricos de esa ciudad de Extremadura.

Desde una perspectiva diferente, enfatizando en el arraigo de la juventud y en la elevación del sentido de pertenencia a una comunidad rural, se puede señalar el Proyecto Surutato (Sinaloa, México) que, tras 15 años de aplicación ininterrumpida, ha conseguido conjugar las variables cultura, educación y trabajo en una acción comunitaria exitosa en cuanto al logro de sus metas y que respondería, según se le quiera mirar, a un modelo de desarrollo local o un programa de animación sociocultural (Pastor y Vargas, 1993).

Las experiencias de desarrollo comunitario a partir de las variables cultura y arraigo son numerosas. No nos interesa destacar su dimensión cuantitativa, sino su capacidad aglutinadora en torno a proyectos que entienden ambos factores como un fortalecimiento de la identidad y pertenencia a una localidad y, al mismo tiempo, traducen esa identidad en proyectos económicos viables a partir de la potenciación de actividades factibles y apropiadas a las tradiciones y realidades de esa comunidad, no para anclarse en el pasado sino para desafiar e insertarse en el presente.

En ese enunciado no hay contradicción, sino una adecuada apropiación de una de las paradojas de la modernidad: ser moderno es volver a lo natural y lo natural, ¿quién lo discute?, es superar las distorsiones de lo industrial, la valorización de lo artesanal. Esto, al menos, para los grupos de más altos ingresos.

## **3. Una integración necesaria**

El ámbito local es una dimensión que tiende a ocupar un lugar cada vez más protagónico en la articulación de las políticas de planeación y de ejecución de los Estados modernos. Es previsible, en consecuencia, la creciente institucionalización de programas y proyectos que antes correspondían a la esfera de organizaciones no gubernamentales y de colectivos críticos a la acción oficial.

La institucionalización, por las reglas propias del quehacer burocrático definido por Weber (1964), puede significar una vuelta a los intentos de parcelación de la realidad y al acotamiento de espacios "propios" para cada organismo oficial. Así, la comunidad local no sería una unidad territorial y humana sino un caleidoscopio construido con segmentos de responsabilidades funcionarias. Tal

probabilidad se funda en la experiencia de los movimientos sociales españoles al institucionalizarse sus propuestas en los Ayuntamientos democráticos o en la pérdida de vitalidad de los movimientos sociales latinoamericanos al reimplantarse las democracias, cuyo efecto más visible es el "no estar" de la juventud.

Esa posibilidad se toma más real si subsisten la dispersión y el celo metodológico que, pese a todo, aún se advierten en muchos de los enfoques y formas de acción de los equipos que actúan en las comunidades.

Afirmamos que el desarrollo local es una premisa general, válida para todos los enfoques que impulsan proyectos a escala comunitaria. Es el objetivo común de la educación popular, la animación sociocultural, el desarrollo de comunidades, la investigación-acción, las tecnologías apropiadas, etc.

Su presentación como una propuesta renovadora y con énfasis en lo económico puede conducir a una nueva discusión y dispersión en las acciones a nivel de base. Esto, porque como se ha demostrado en este trabajo, la variable económica no es privativa de este enfoque sino también ha sido instrumentada exitosamente en programas de animación sociocultural; pudiéndose afirmar lo mismo de otros enfoques.

Lo importante, en este caso, no es situar la discusión en la validez de los enfoques teóricos, sino en las necesidades y urgencias de los sujetos de las comunidades, en las formas más viables para abatir la pobreza extrema y elevar en forma efectiva e irreversible su calidad de vida.

En esa perspectiva, todos los enfoques son necesarios y todos tienen un campo de competencia, ya que el

atraso y la pobreza son el resultado de la acción de múltiples factores.

Pareciera oportuno, por tanto, señalar que el trabajo interdisciplinario no es atingente sólo a las profesiones, sino también a los enfoques. En la medida que esto sea posible, se aumentará la eficiencia de los proyectos de acción local; se lograrán en forma más efectiva las metas de elevación de calidad de vida de las comunidades y, al mismo tiempo, se fortalecerá cada uno de los enfoques y tendencias con que hoy se trata de abordar la problemática local.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBERONI, F. *Movimiento e Institución*. Editora Nacional, Madrid, 1984.
- DE LA RIVA, F. "Una (otra) aproximación a la animación sociocultural", *Revista Entrelíneas* N° 0. Madrid, 17-26, 1986.
- HERNANDEZ, J. *Universidades populares españolas: un análisis sociológico*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1989.
- "Animación sociocultural y democracia", en *Educación de Adultos y Democracia*. Comp. Jorge Osorio, Editorial Humanitas, Bs. Aires, 1991.
- PASTOR, M. y VARGAS J. *Desarrollo comunitario y educación rural*. Ed. COBAES, Sinaloa, México, 1993.
- RAZETO, L. "Educación popular y desarrollo local", en *Educación de Adultos y Democracia*. Comp. Jorge Osorio, Ed. Humanitas, Bs. Aires, 1991.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T. *Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- RUZ, O. *Educación de Adultos en Iberoamérica: entre el adiestramiento y la liberación*. Ed. Universidad Complutense, Serie Tesis Doctorales, Madrid, 1988.
- WEBER, M. *Economía y Sociedad*. 2 vols., F.C.E., 2a. Ed., México.



# Panamá: Movimientos Sociales, Poder Local y Construcción Democrática

Raúl Leis \*

La coyuntura presenta peligros y oportunidades, en la medida que la crisis va definiendo los actores y escenarios, y también desafíos y retos que responder.

## **1. Características estructurales: transitismo y pobreza.**

A diferencia del resto de la región centroamericana la economía panameña es enfáticamente terciaria (comercio y servicios) contrastada con débiles acentos en los sectores primarios y secundarios, que delimitan una división territorial del trabajo entre un "interior" subdotado y subequipado, y la zona de tránsito compuesta de un conjunto de infraestructuras al servicio de la acumulación mundial, y la plataforma de servicios transnacionales, donde resalta el Canal, el Centro Financiero Internacional, la Zona Libre de Colón, constitución de empresas, seguros y reaseguros. Esta situación estructural dota de características específicas al sector primario. Según los censos de 1990, 1.077.774 personas, o sea el 46% de la población, vive en el campo, siendo la tendencia predominante la de

**La situación actual del país no hace más que confirmar la tendencia de los últimos años.**

**Panamá parece estar encerrada en un círculo vicioso donde la inestabilidad política, tutelaje, modelos económicos concentradores de riqueza y propagadores de pobreza, democracias más excluyentes que incluyentes, agravan la falta de confianza de la población no sólo en sus gobernantes o en el sistema político, sino -lo más grave- en sí misma.**

la urbanización puesto que la población que vive en localidades urbanas ascendió del 42% en 1960 al 54% en 1990, con una tasa de crecimiento urbano de 3.2% en la última década.

En la economía panameña el campo se ha ido desvalorizando hasta el punto que disminuyó su participación en el PIB, del 23% en 1960 al 10% a finales de los ochenta. Si bien la agricultura representaba un 48% de la población ocupada en 1963, en 1984 apenas alcanza el 28.8%, tendencia opuesta a la del sector terciario, que aumentó del 33% al 52.6% en el mismo período. La inversión pública en el sector ha caído de un 20.4% del presupuesto de inversiones en 1980 a un 8.6% en 1992.

El acceso al crédito es desigual puesto que el tamaño de las fincas y el capital invertido hacen que las grandes explotaciones tengan posibilidades de mejorar su tecnología y producir

más, en relación a las medianas y en especial las pequeñas fincas que quedan al margen de poder incrementar su

\* Sociólogo y periodista panameño ex director de CEASPA y ex coordinador del Programa de Comunicación del CEAAL

productividad. Así el 60% de las grandes fincas con acceso a inversión y crédito logran producir hasta 60 quintales de arroz a un costo de menos de cuatro dólares por hectárea: en cambio sólo el 8% de las pequeñas fincas apenas producen 22 quintales a un costo mayor de seis balboas por hectárea. Tal es el caso de la comercialización, pues 12

---

**“En la economía panameña el campo se ha ido desvalorizando hasta el punto que disminuyó su participación en el PIB, del 23% en 1960 al 10% a finales de los ochenta”.**

---

grandes productores acaparan la mitad de las ventas de productos agropecuarios del país.

Los costos sociales de la situación agraria son enormes y caen sobre los pequeños propietarios, los sin tierra, asalariados y semiasalariados rurales. El 71% de los asalariados campesinos no reciben el salario mínimo estipulado y el 66% no satisface necesidades básicas, ejemplificándose esto en el 91% de los trabajadores de la caña mal nutridos y 70% desnutridos, siendo la quinta parte de estos trabajadores menores de edad.

En la actualidad según se calcula la pobreza nacional en 55% y la pobreza crítica en 44%, mientras que Panamá posee una de las peores distribuciones del ingreso del continente, pues el 10% de las personas de altos ingresos perciben casi la mitad de la riqueza, mientras que el 33% más pobre apenas tiene acceso al 5% de los ingresos, concentrándose esta disparidad en el campo.

## **2. Ajuste, crecimiento sin desarrollo, protestas y propuestas.**

En los años recientes el país ha observado una recuperación promedio de 8% del PIB, pero con muy pocas repercusiones significativas en la empleomanía, y en la redistribución del ingreso. Los programas de ajuste estructural de la economía han impactado severamente en los sectores productivo y laboral.

La situación deja entrever el crujió de un PAE (Programa de Ajuste Estructural), realizado a medias, y cuestionado por diversos sectores económicos, políticos y sociales, que genera enfrentamientos en tomo a cuestiones como los aranceles, en donde las contradicciones parecen polarizar a comerciantes e industriales, teniendo como arena la Cámara de Comercio en donde están representados los comerciantes en más de un 80%, señalando éstos que los industriales, la minoría, controlan las decisiones.<sup>(1)</sup> Es decir, la ingobernabilidad se expresa en la propia incapacidad de implementar el modelo del PAE, al mismo tiempo que no aparece un modelo sustituto con coherencia y posibilidad de ser llevado a cabo.

La realidad económica del país también genera otros tipos de contradicciones mucho más lacerantes, y lo es el hecho de que mientras la economía se recupera hacia los niveles de hace seis años y esto se proclama con cierto dejo de triunfalismo, la pobreza no disminuye con la misma intensidad, sino más bien crece en algunos sectores, negando los más básicos derechos económicos y sociales, en los que no parece ser más que crecimiento excluyente. La realidad de la Costa Atlántica es una imagen vívida de esto. No hay nada más gráfico que la existencia de una Zona Libre con millonarios intercambios y saldos, teniendo muro de por medio a una ciudad lacerada por situaciones infrahumanas de vida. Una definición del desarrollo que necesitamos, sería el saber cómo comunicar esas dos realidades, haciendo coherente la necesaria equidad con el fomento de la actividad económica.

En el último período otros sectores de la población se sumaron a la larga cadena de reivindicaciones que dibujan en el país el rostro de la crisis, los administrativos y docentes de la educación que exigieron demandas salariales, los transportistas, los indígenas, las aseadoras públicas, campesinos, los desempleados de la ciudad de Colón, los trabajadores de la construcción y otros presionaron vía las movilizaciones para lograr mejores niveles de vida.

En el caso de los movimientos en el agro, en los últimos tres años han aparecido iniciativas de concertación que acercan la capacidad de coordinación de los esfuerzos campesinos.

Entre otras, encontramos la experiencia de los encuentros sectoriales campesinos de la Coordinadora Nacional de Educación Popular, donde se han contactado continuamente organizaciones campesinas de cinco provincias y que ha permitido intercambiar experiencias y acercar procesos.

---

**“...mientras la economía se recupera hacia los niveles de hace seis años y esto se proclama con cierto dejo de triunfalismo, la pobreza no disminuye con la misma intensidad, sino más bien crece en algunos sectores, negando los más básicos derechos económicos y sociales”.**

---

Los campesinos han logrado concertar diversas coordinaciones interregionales y también entre provincias que prometen saltos de calidad muy importantes en el futuro, pero en definitiva, el único esfuerzo concertado nacional que ha tenido capacidad de agrupar sectores diferentes y delinear una estrategia es la APEMEP (Asociación de Peque-

(1) REINA, Dorita de. "Gobierno envía señales contradictorias". *La Prensa*. 28 de julio 1993.

ños y **Medianos Productores**), que logra agrupar 168 mil miembros y **246 organizaciones** de base: 26 cooperativas, 130 asentamientos y una federación, 16 grupos de producción, 64 asociaciones y tres congresos generales indígenas. En un documento emanado de un Encuentro de Pequeños y Medianos Productores Campesinos en 1990, que fue un antecedente de la constitución de la Asociación, los campesinos señalan que el programa de ajuste que se viene ejecutando desde 1982 no resuelve la pobreza sino que la acentúa, puesto que la plena liberalización propuesta llevará a los sectores productivos a una competencia<sup>(2)</sup> desigual cuyo resultado principal será la ruina de decenas de miles de pequeños productores. Cuestionan la eliminación de los subsidios a la producción en la medida que los países desarrollados eliminan los subsidios a su agricultura. Finalizan llamando a todos los productores a unificar criterios y propuestas al gobierno nacional, y que se deben tomar en cuenta los intereses de pequeños y medianos productores antes de decidir la aplicación de una estrategia.<sup>(3)</sup>

Diversos talleres y encuentros van delimitando el tema, afinando las propuestas y delineando la formación de la Asociación, hasta que en 1992 aparece la PROPUESTA PRODUCTIVA DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE PANAMA.<sup>(4)</sup> La propuesta después de pasar revista crítica a los efectos perjudiciales de las políticas de ajuste en el campo, se enfoca en los objetivos estratégicos planteados, como garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria. Esto se complementa con elevar nuestras condiciones de vida, tanto materiales como espirituales, lo que va acompañado de la necesidad de la democratización de la economía. Para el logro de estos objetivos estratégicos es necesario que "el gobierno nacional proteja nuestro mercado interno" frente a una competencia con los productos de otros países.

Los objetivos específicos pasan por:

- a) La transformación agraria, que garantice la real y efectiva legalización de la tierra, el acceso a la tierra para los que no poseen, demarcación de las comarcas indígenas y aprovechamiento del recurso tierra.
- b) El desarrollo sostenible y protección del medio ambiente.
- c) Aumentar, diversificar y mejorar la producción.
- d) Mejorar la gestión gremial, empresarial y organizativa.
- e) Promover la integración económica y social de los productores.

La propuesta incluye políticas y medidas de aplicación de estos objetivos.

Está claro que la estrategia lanzada por APEMEP, de realizarse, supondría convertir a la producción agropecuaria en uno de los puntales de una estrategia global de desarrollo basada en la satisfacción de las necesidades básicas. En el fondo supone detener por medio de la concertación APEMEP la implementación del Plan de Ajuste Estructural en el campo, frente a un gobierno que en las propias palabras del Presidente de la Asociación<sup>(5)</sup> es "inestable, pues no hay capacidad ni autoridad para desarrollar un plan que beneficie al país y en especial a la gente pobre." "No hay ni programa ni proyecto para nosotros, pues los altos costos de la

producción nos impiden ser puse. Nos piden ser eficientes en los productos no tradicionales, cuando no lo podemos ser en los tradicionales." Frente a esta situación la Asociación intenta conversar y negociar con el Estado, pero es un saldo infructuoso, pues no hay voluntad para que esa petición sea

---

"El Ajuste neoliberal hizo reaccionar no sólo a los movimientos campesinos e indígenas, sino al sector productivo agropecuario en general".

---

atendida, quedando relegada. La actitud del gobierno frente a los productores medianos, pequeños, movimientos campesinos e indígenas, e incluso grandes productores, es de no negociación efectiva, ni de mostrar apertura ni voluntad.

El Ajuste neoliberal hizo reaccionar no sólo a los movimientos campesinos e indígenas, sino al sector productivo agropecuario en general. Así los productores agropecuarios agrupados en la Asociación Nacional de Ganaderos, Asociaciones de productores de tomate y cebolla, productores de vegetales de las tierras altas, las cámaras de agricultura de las provincias centrales, entre otros, propusieron a la Asamblea posponer la ejecución del programa de liberalización del sector agropecuario, sumándose a sectores de arroceros, avicultores, maiceros, es decir la suma del sector productivo del campo. Los demandantes consideran apresurada la aplicación del ajuste, pues según ellos se requiere de un largo plazo para definir las inversiones privadas y públicas, las políticas de apoyo a la producción y las políticas en el terreno económico. Esto llevó a paros y huelgas, como el caso de los productores de las tierras altas. Se han realizado conversaciones a través del Consejo Nacional de Producción, comprometiéndose el gobierno en 1992 ante los grandes propietarios agrarios a una revisión del programa de Ajuste mediante el análisis de aquellos rubros que pueden afectar la producción del sector y la posibilidad de hacer correcciones. Estas promesas parecen haber caído en el vacío, mientras se siguen escuchando las mismas quejas de parte de los productores.

Las divisiones políticas respecto al apoyo o no al gobierno que marcó en años anteriores al movimiento campesino, se unifican después de la Invasión, en una crítica global al gobierno -a la que se suman los grandes productores- en razón de su política económica y social, en especial al Programa de Ajuste Estructural plasmado en el Plan de

---

(2) GONZALEZ, Ilka. "Impacto del desastre en la producción del banano en Bocas del Toro". *Estrella de Panamá*. 17 septiembre 1991.

(3) "Declaración de pequeños y medianos productores agropecuarios sobre la estrategia nacional". *El Panamá América*. 24 de julio, 1990.

(4) Propuesta productiva de los pequeños y medianos productores, op. cit.

(5) CAMARGO, Ramiro. Presidente de APEMEP. Intervención pública en Seminario Taller sobre el Modelo Neoliberal, F. Ebert-CEASPA, Panamá, 25 de noviembre 1992.

Modernización de la Economía (Plan Ford) y sus programas de liberalización en el campo. Pero la realidad imperante en el campo continúa siendo la atomización y desorganización, a pesar de los esfuerzos de los movimientos campesinos e indígenas. Los campesinos pobres responden al ajuste con desesperados esfuerzos por mejorar la producción, sin poder combinarlo con la capacidad de enfrentar el ajuste con presiones, puesto que hay un vacío en la capacidad de

---

“Las divisiones políticas respecto al apoyo o no al gobierno que marcó en años anteriores al movimiento campesino, se unifican después de la Invasión, en una crítica global al gobierno -a la que se suman los grandes productores- en razón de su política económica y social, en especial al Programa de Ajuste Estructural”.

---

conducción estratégica. La desmovilización de muchos años pesa como un fardo y hace que muchos campesinos internalicen la relación de subordinación, la manipulación mágico - religiosa y el fatalismo. El ajuste amenaza todos los rubros del campo, como la teoría del dominó, pues se ven amenazados los cultivos tradicionales y los de exportación no tradicional, que no han crecido suficientemente todavía. El Estado asume la titulación masiva de tierras otorgando parcelas individuales -fomentando la atomización- pero sin apoyo oficial más allá de la dotación de tierras, es decir, insumos, comercialización, tecnología; con lo que el nuevo propietario acaba vendiendo por nada su finca en el mercado de tierra, lo que suma parcelas al latifundio.

La situación sólo parece dejar espacio a la presión directa en forma de marchas, paros y protestas. La ingobernabilidad de la situación panameña se expresa en estos espacios. Una muestra palpable de esta situación es la concertación laboral empresarial. Desde 1991, la Confederación de Trabajadores de la Rep. de Panamá (CTRP) y el Sindicato de Industriales (SIP) iniciaron conversaciones que hoy se amplían a dos importantes interlocutores: el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). El gobierno no acepta entrar a esa concertación, pues siente que se impugna desde ahí su Plan Económico. APEMEP podría ser parte de esa concertación, portando la voz de los pequeños y medianos productores, y con la suma de otros sectores lograr modificaciones en la política económica del Estado e inclusión de reformas sociales.

APEMEP tiene una dimensión regional, pues es parte de la Organización de Pequeños y Medianos productores del Istmo Centroamericano, compartiendo sus posiciones en cuanto a transformación agraria, participación campesina en la producción, concertación real, respeto a las raíces culturales, entre otras; y es esto un factor positivo en cuanto

a su maduración, pero el desafío se encuentra en consolidarse internamente, concertando muchos más sectores productivos del campo, por ejemplo las cooperativas, que en 1992 sumaban 344 con 115 mil afiliados, pero con una, sólo una parte dedicada a la producción, y otros sectores que se encuentran al margen del esfuerzo de concertación. Este sería un paso muy importante para la acumulación de experiencias organizativas y productivas de los movimientos sociales campesinos del país.

Preguntas vitales como éstas: ¿Cuál es el poder político real que tienen actualmente los campesinos y campesinas en Panamá para proponer alternativas y negociar con el Estado? y ¿Qué perspectivas ofrece hacia el futuro dicho poder en aras de asegurar el logro de un mejoramiento en las condiciones de vida de los campesinos y campesinas?, nos llevan a concluir que:

El carácter del Estado, el vacío de la legitimidad y la ausencia de gobernabilidad que lo caracterizan están permitiendo el acercamiento progresivo de fuerzas antes alejadas entre sí, no sólo los pequeños y medianos campesinos, sino también de productores mayores, obreros y otros sectores que sienten tener que perder frente al modelo neoliberal. El poder político real que tiene el campesinado panameño para proponer alternativas y negociarlas con el Estado, es más una posibilidad en este momento que una realidad. Depende de la unidad interna y de los procesos de concertación campesinos en primer lugar, y luego de concertación con otras fuerzas nacionales, dada la debilidad estructural del campo en la sociedad panameña. Los productores campesinos tienen que lograr que su tema entre en la agenda grande, la de los temas importantes, y ganar un espacio para un área históricamente relegada. Ya estando en agenda tienen que ampliar espacios en cuanto a la concepción del desarrollo que se quiere para el país. Es decir, ¿por qué un programa de seguridad alimentaria, transformación agraria para un país con énfasis terciario? Los campesinos y campesinas no lograrán esta hegemonía si no consiguen ir superando la atomización de las comunidades, la división legada de contradicciones anteriores, y la movilización activa y cada vez más consciente de la población rural, pero articulándose con las otras expresiones sociales de la realidad panameña.

---

“...¿por qué un programa de seguridad alimentaria, transformación agraria para un país con énfasis terciario?”

---

### **3. Proceso político: la crisis sin fin**

Panamá ha pugnado desde 1821 por constituir un Estado Nacional. Luego de la independencia de España se adhiere voluntariamente al ideal bolivariano de la Gran Colombia, que se esfuma, quedando atada a la República de Colombia hasta 1903, cuando la conjunción del deseo de



independencia de los panameños con la expansión imperial necesitada de un Canal, produce una nueva República, atada a un tratado a perpetuidad en favor de los EE.UU.

Panamá vive una larga e inestable sucesión de gobiernos inestables e intervenciones foráneas. En 1968 producto de la inestabilidad hegemónica que vivía la sociedad panameña, la única institución con capacidad de controlar el Estado -la Guardia Nacional- asesta un golpe de Estado contra el recién estrenado gobierno de Amulfo Arias Madrid, e inaugura un contradictorio proceso, que en los primeros diez años desmantela el sistema político, creando otro, emprende reformas sociales, negocia y firma los Tratados del Canal de 1977. En los ochenta las cosas cambian radicalmente, pues la tregua social del reformismo militar se agota, y con la desaparición del General Torrijos, la estabilidad ganada se derrumba en una sucesión de Presidentes, la destorrijización del proceso y el ascenso al poder del General Noriega, que aprieta el paso de la transición del populismo al autoritarismo dictatorial. Noriega intenta ganar autonomía de los EE.UU. para asegurar sus intereses, amparándose en el discurso nacionalista, irrespeta las elecciones de 1989, y con un país asediado por el impacto de sanciones económicas y el aislamiento internacional, sucede la cruenta invasión del 20 de diciembre de 1989, que instaura a las fuerzas políticas legalmente ganadoras de las elecciones, destruyendo al ejército nacional y tutelando a la nación. Luego, el nuevo gobierno desciende a niveles inimaginables de impopularidad. La crisis divide los valores políticos de los panameños. El país se polariza entre un discurso nacionalista que niega la soberanía popular de la democracia política, y un discurso democrático que margina la soberanía nacional. Ninguno de los dos discursos integra la dimensión social o popular.

En 1994, el país atravesará por las elecciones más importantes de la historia del país. En ellas se juegan:

- a. La transición a la democracia aportando a la realización de elecciones libres de donde surja un gobierno con capacidad de consensuar una voluntad nacional.
- b. La agenda canalera, que supone la asunción de bienes por 30 mil millones de dólares y la integración territorial del Estado Nacional.
- c. La posibilidad de perfeccionar la capacidad de autodeterminación, eliminando la presencia ofensiva de un ejército extranjero con funciones más allá de la defensa in situ de la vía interoceánica.
- ch. La definición de una estrategia nacional de desarrollo, que dé la base de gobernabilidad tanto al proceso democrático como al perfeccionamiento de la independencia nacional.

El gobierno panameño actual es a todas luces uno de los regímenes más impopulares de la historia del país. El voto negativo durante el Referéndum que rechazó las Reformas Constitucionales en 1992 es un claro ejemplo de esto. La ingobernabilidad también se muestra claramente en la poca confianza que los panameños tienen en la capacidad nacional de administrar y gobernar nuestros propios recursos. En el plano político, continuaron las señales de los acomodados y reacomodados dentro de algunos partidos y entre algunos partidos. Lo más significativo fue sin duda la desig-

nación de la convención del PRD<sup>(6)</sup> de tres empresarios como tema presidencial, las pugnas en la alianza de gobierno por el partido que encabezará la nómina oficialista, y el señalamiento de las encuestas de elevamiento de perfil de partidos y candidatos nuevos, que tendrían la posibilidad de romper la polarización política que se vivió en 1984 y más aún en 1989. El civilismo, que surge en la crisis de 1987 como movimiento social amplio de dirigencia socialmente más restringida, se presenta esparcido en un conjunto de partidos tanto tradicionales y nuevos. Los partidos de gobierno y el ahora en la oposición PDC<sup>(7)</sup>, sin posibilidad de reagrupamiento pues desaparecido por la mano de hierro de la invasión de 1989, el peligro militarista encarnado en Noriega, los civilistas no encuentran causa común que los unifique.

---

“El gobierno panameño actual es a todas luces uno de los regímenes más impopulares de la historia del país. El voto negativo durante el Referéndum que rechazó las Reformas Constitucionales en 1992 es un claro ejemplo de esto. La ingobernabilidad también se muestra claramente en la poca confianza que los panameños tienen en la capacidad nacional de administrar y gobernar nuestros propios recursos”.

---

#### 4. El Estado tutelado

Esta crisis de gobernabilidad que vive el país sigue mostrándose claramente en la poca confianza que los panameños tenemos en administrar y gobernar eficientemente nuestros propios recursos. El hecho de que el 70% de los panameños acepten la continuidad de las bases militares de EE.UU. después del año 2000 es un buen indicativo del saldo de la ingobernabilidad, al demostrar que no se tiene confianza en la capacidad política del país para generar más recursos económicos que los que se derivan de las presencias de esas bases, y la falta de confianza en la posibilidad de crear un sistema que reconcilie la seguridad pública con la democracia. Frente a esto es importante encontrar y lanzar propuestas viables, pues es difícil concebir una nación sin ejército albergando una poderosa armada de otro país, que ocupa el centro de su territorio y circula por el resto,

---

(6) Partido Revolucionario Democrático, creado en 1980 desde el poder por el Gral. Torrijos.

(7) Partido Demócrata Cristiano, fue parte de la alianza de gobierno civilista que ganó las elecciones de 1989 y que se juramentó en una base militar de EE.UU. durante la invasión. Año y medio después de su ascenso fue excluido del gobierno.

que ha sido varias veces interventora, y desplazando las posibilidades de un desarrollo económico sustentable.

En una época estremecida por cambios copérmicos, la pregunta central parece ser: ¿Dónde, de qué forma y con qué fin se empleará la fuerza militar en apoyo a los intereses norteamericanos en el mundo? De ninguna manera entra en el debate el tema de una completa desarmamentización, ni de un menosprecio a la importancia de la seguridad nacional

---

“El carácter del Estado, el vacío de la legitimidad y la ausencia de gobernabilidad que lo caracterizan están permitiendo el acercamiento progresivo de fuerzas antes alejadas entre sí”.

---

de los EE.UU. y su rol hegemónico en un mundo que perdió su contrapeso con el derrumbe del bloque comunista europeo. Por el contrario, se trata de entender a fondo ese principio militar que reza: "La tarea más importante de la ciencia militar siempre ha sido la de definir la naturaleza de la guerra del futuro". Los estrategas toman también más conciencia de la relación de la guerra con la política, la participación de la población en lo que el Gral. John Galvin llama "las guerras incómodas", y sobre todo la necesidad de entender los nuevos escenarios y prepararse para actuar decisivamente en ellos.

Mientras continúa el debate, la política militar de EE.UU. en América Latina parece mantenerse en tomo a estos ejes, y la tendencia parece ser continuarlos<sup>(8)</sup>.

Uno, mantener la capacidad militar para intervenir en la región y llevarlo a cabo cuando sea necesario.

Dos, planificar y conducir la guerra contra el narcotráfico y el narcoterrorismo.

Tres, continuar fortaleciendo la capacidad de las fuerzas armadas latinoamericanas.

El objetivo de combatir el comunismo no aparece delineado en el horizonte, pero tampoco es posible olvidar lo que hace poco le dijo un agente de seguridad a un dirigente popular mientras lo registraba en un aeropuerto: "Se acabaron las revoluciones pero no los revolucionarios". Para EE.UU., América Latina aunque ya no es una prioridad en cuanto a seguridad, sí es una amenaza latente y presente que lo obliga a mantener la triple dimensión de su accionar en la región.

¿Ahora bien, cómo se articula Panamá en las proyecciones geopolíticas de EE.UU.?

EE.UU. predica la desmilitarización en Centroamérica. Se recomienda el cierre o transformación para otros usos de 150 bases de los EE.UU. en el mundo y la reducción del 25% de las fuerzas militares norteamericanas. El Gral. Colin Powell, Comandante General del Estado Mayor, elabora un plan que reduce de diez a cuatro las comandancias principales de los EE.UU., entre ellas el Comando Sur con sede en Panamá. El final del conflicto Este-Oeste parece imponer la

tesis no sólo del "fin de las ideologías" sino del "fin de las guerras convencionales".

Ahora bien, mirada desde otro ángulo, la realidad es engañosa. Mientras disminuyen las tropas y equipos ligados a la guerra fría, se incrementa la capacidad militar norteamericana "para responder a pequeñas y volátiles crisis regionales, tal como la de Panamá", según palabras de Nancy Dom, Subsecretaria Adjunta de Defensa para América Latina. Se trata pues de la dimensión Norte-Sur de la guerra. Respondiendo a esta concepción las fuerzas de operaciones especiales, que manejan contrainsurgencia, pro-insurgencia (como el apoyo a los contras), invasiones y misiones clandestinas, se han incrementado de 31 mil en 1981 a 44 mil el año pasado. Se piensa crear una nueva comandancia de "contingencia" que responda a cualquier crisis, en especial intervenciones, hasta la lucha contra el narcotráfico.

Según documentos del Pentágono dados a conocer por el New York Times, se prevén para esta década siete escenarios de potenciales conflictos internacionales, ubicando el único escenario latinoamericano en Panamá, descrito como un posible golpe contra la democracia asestado por militares ligados a las ex FF.DD. y narcoguerrilleros internacionales. Según el documento ese escenario invitaría a una nueva invasión de los EE.UU. antes que finalice el siglo. Esta promesa de invasión contrasta con la afirmación del gobierno de los EE.UU. de cumplir al pie de la letra con los tratados canaleros de 1977 que le ponen fecha de finalización a la presencia de los EE.UU. en Panamá: el mediodía del viernes 31 de diciembre de 1999. ¿Es una aparente contradicción? No necesariamente. La posibilidad de intervención e invasión en Panamá no está sujeta a la presencia o no de bases de EE.UU. en Panamá. El Tratado de Neutralidad del canal es muy claro en otorgarle a EE.UU. el derecho a intervención unilateral permanente, cuando se vea afectado el funcionamiento del actual o futuros canales que atraviesen suelo panameño.

Lo que está muy claro es que de seguir la actual situación mundial, e incluso antes de fin de siglo, los EE.UU. tenderían a reducir su presencia militar en Panamá (es la constante), ubicándola en dos o tres instalaciones claves para mantener su capacidad de intervención y la seguridad del canal. La permanencia de estas instalaciones en Panamá estaría sujeta a una renegociación posterior. A lo interno de Panamá los EE.UU. cuentan con varios factores para asegurar esta permanencia:

- \* La presencia de un gobierno instalado y tutelado por ellos.
- \* La presión económica. Aunque EE.UU. no pague por las bases en la actualidad, la presencia de ellas significan 270 millones de dólares anuales de ingresos a la economía panameña, y el empleo de casi 6 mil panameños civiles con buenos salarios.
- \* El argumento de la defensa del canal. Al destruir a las FF.DD. en la invasión de 1989, los EE.UU. aparecen como garantes militares únicos de esta defensa.

---

(8) "Estados Unidos y América Latina: ¿Hacia una nueva Política Militar?". En: ENLACE WOLA, VOL. 1 N° 1, Washington, noviembre 1991.

Pero también existen factores y argumentos en favor del retiro de la presencia norteamericana.

- \* Un factor muy importante es que esta presencia es un peligro para la existencia de la nación misma y para el perfeccionamiento de su independencia nacional. Es un argumento claro para una parte de los panameños, y que sería aceptable para los demás en la medida en que se resolvieran también los puntos pendientes de economía y seguridad.
- \* Es una realidad económica que con la salida de los EE.UU., revertirían casi cinco mil edificios militares y 34 mil hectáreas, además de instalaciones eléctricas, acueductos, puentes, oleoductos, etc., que sumados a los bienes del canal suponen unos 30 mil millones de dólares, según cálculos de algunos expertos. Un país preparado para asumir esto podría utilizarlo ventajosamente para su desarrollo económico y social. Además las instalaciones canaleras administradas eficientemente y articuladas a otros proyectos como centro-puertos, puertos libres y turismo suponen ventajas comparativas para Panamá.
- \* En cuanto a la defensa del canal, se propondría la preparación de una fuerza de seguridad panameña que defiende el canal in situ, sin ser necesariamente un ejército, y la creación de un verdadero estatuto de neutralización de la vía interoceánica.

Pero el centro práctico de la discusión está no en la capacidad técnica de los panameños en manejar el canal, sino en la capacidad política, económica de situarlo en un proyecto nacional de forma eficiente.

La creciente conciencia panameña de usufructuar las ventajas de su posición geográfica y de los beneficios del canal, en la medida que se ligue a mayores niveles de autodeterminación puede limitar el uso del territorio nacional como trampolín de intervenciones hacia adentro y hacia afuera, pero queda como espada de Damocles, el intervencionismo consagrado en el Tratado de Neutralidad del Canal, que supone para los panameños una lucha de más largo aliento. Aunque las invasiones no piden permiso ni dependen de las leyes y tratados, es más difícil justificarlas y ejecutarlas cuando son de facto. En cambio, un tratado que pone a un país "bajo el paraguas del Pentágono", como lo describió el mismo Torrijos y lo firmó, es un desafío estratégico para la sobrevivencia de la nación panameña.

Las prioridades de la política militar de los EE.UU. en América Latina se sitúan en la lucha contra el narcotráfico en la región Andina, pasando a la asistencia militar de 5 millones de dólares en 1988 a 142 millones en 1990, dirigidas a Colombia, Perú y Bolivia. Esto no excluye a los otros países latinoamericanos.

El entrenamiento es un buen ejemplo, la Escuela de las Américas, que entrena militares latinoamericanos, ahora ubicada en Georgia, EE.UU., proyecta adiestrar 2.100 alumnos para 1994, superando los 1.500 que entrena en la actualidad. Existen más de doscientos asesores norteamericanos en Suramérica, muchos de ellos realizando entrenamiento in situ. Para EE.UU. no hay diferencias fundamentales entre la contransurgencia de los ochenta, y la lucha

contra la "narcoguerrilla", pues se sostiene que existe una alianza entre narcos y guerrilleros, como es el caso de Sendero Luminoso en el Perú. En cambio, en Colombia (1990) se dedicaron 38 millones de 40 millones recibidos de ayuda militar por los EE.UU., a operar contra las guerrillas en áreas donde no existe el narcotráfico. También es claro que los EE.UU. no han logrado la imbricación entre acción militar y respeto a los derechos humanos que tanto predicán, más si uno mira el prontuario de las Fuerzas Armadas peruanas, colombianas, y ni hablar de las salvadoreñas y guatemaltecas.

En el caso de Panamá, los EE.UU. pueden argüir que deben permanecer militarmente en Panamá en función no tanto de un objetivo ideológico, como era la lucha contra el comunismo, sino de un objetivo moral y políticamente aceptable como es la lucha contra el narcotráfico.

Por otra parte, los EE.UU. a través de diversas de sus agencias tienen responsabilidad en el entrenamiento, asistencia militar e incluso conducción de los tres principales estamentos de seguridad y represión del país: la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial y el Servicio de Protección Institucional. Hasta el 2000 la táctica parece ser encargarnos de la seguridad interna de Panamá, disminuyendo la visibilidad de la ocupación militar norteamericana, y por ausencia de contraparte responsabilizarse unilateralmente de la defensa del canal. En este sentido las fuerzas de seguridad panameñas son una suerte de fuerzas policíacas militares cipayas. Los panameños, fuertemente antimilitaristas, ven aparecer constantemente la amenaza de una remi-

---

**“¿Cuál es el poder político real que tienen actualmente los campesinos y campesinas en Panamá para proponer alternativas y negociar con el Estado?”**

---

litarización interna otra vez, apoyada por los EE.UU. (como lo fue Noriega), y obedeciendo a los intereses de seguridad nacional estadounidense. Al mismo tiempo está ubicuo y poderoso el otro militarismo, el que invadió a sangre y fuego el país el 20 de diciembre de 1989.

Lo que está claro es que sean las que sean las nuevas modalidades de la política militar de EE.UU. para América Latina, Panamá seguirá siendo una garganta estratégica en la que se seguirán jugando intereses de seguridad nacional de los EE.UU., no sólo por su valor en sí, sino como puente de la expansión hegemónica norteamericana en tiempos de profundos e impredecibles cambios.

Sin gobernabilidad no hay soberanía. Sin gobernabilidad no hay desarrollo sostenible ni hay transición democrática. Hay que crear el círculo VIRTUOSO que articule el desarrollo, el consenso, la concertación, pero con la equidad y la justicia legal y social.

## 5. Elecciones y nueva cultura política

A seis meses de las elecciones, 18 partidos políticos se alinean para definir el futuro del país en las decisivas elecciones que se avecinan. Ocho de estos partidos ya existían, y diez son nuevas organizaciones políticas. La proliferación de partidos es consecuencia de la transición que vivimos, y expresa multiplicidad de intereses sociales y particulares. De alguna manera en el momento se van definiendo los bloques tradicionales de 1989, pero con variantes significativas, como la expulsión del PDC de la alianza gubernamental, partidos nuevos como expresión de disidencia de los tradicionales, y partidos nuevos emergentes, como Misión Unidad Nacional (MUN), miembro de la Internacional de Partidos Evangélicos, y el Movimiento Papa Egoró (MPE), bien señalado por las encuestas. Entre los 18 partidos no aparece ninguno declarado de izquierda marxista, y es prematuro ubicar todas las posibles alianzas.

Un hecho particular es el de instancias de concertación política y el de un buen nivel de credibilidad en la pureza del proceso y en el papel del Tribunal Electoral. El Compromiso Ético Electoral, el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, la Concertación sobre Desarrollo Humano (Declaración de Bambito) y la Concertación de Jóvenes de Partidos Políticos están dando, por el momento, un color diferente al panorama político. Veamos algunos elementos sobre una -quizás la más importante- de las instancias.

A muchos panameños les resultó difícil imaginarse a todos los partidos políticos panameños -inscritos y en formación- sentados alrededor de la misma mesa aprobando en varias sesiones de trabajo y por consenso, una serie de compromisos políticos éticos que fueron firmados en mayo, públicamente, por los presidentes de esos partidos.

Todo se inició cuando la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica convocó a los partidos políticos a verse la cara y a ponerse de acuerdo sobre la clase de política que querían poner en práctica. Esta concertación política sin precedentes en Panamá logró establecer acuerdos de respeto y cumplimiento de varios aspectos vitales, entre ellos éstos:

- \* La transparencia del proceso electoral, estableciendo la necesidad de un Tribunal Electoral eficiente y eficaz, honesto e independiente, dotado de los recursos necesarios para impulsar procesos electorales libres de toda duda. El proceso electoral debe estar caracterizado por ser un debate de programas e ideas, y debe excluir los ataques personales de la vida privada de los candidatos, el uso del alcohol, el ofrecimiento de nombramientos y otros ofrecimientos a los votantes.

- \* Para lograr un proceso electoral limpio es necesario -afirman los partidos- apoyar la estabilidad y no manipulación electorera del servidor público vía la aprobación de la Ley de Carrera Administrativa; el respeto absoluto a la libertad constitucional que como ciudadanos tienen los servidores públicos en cuanto a participar políticamente fuera de sus horas de trabajo, dejando en claro el principio de la no utilización de los recursos del Estado en la campaña en favor de determinado candidato o partido. Los partidos no aprueban el uso de organismos estatales como mecanismo de persecución y represión contra la población.

- \* El Compromiso Ético Electoral incluye un llamado a los medios de comunicación para que difundan, apoyen y mantengan el Compromiso, al mismo tiempo que abran el espacio comunicativo para generar el acceso de los partidos a los medios e incentivar un diálogo democrático real.

- \* Se ha creado el Organismo Permanente del Compromiso, con la Iglesia Católica como garante, que en base a un reglamento realizado de consenso, mantiene reuniones regulares de debate político, el más reciente fue con las fuerzas de seguridad públicas. Claro está que esta instancia no tiene carácter coercitivo ni coactivo, sino de sanción ética y moral, cosa que tiene un peso específico en la imagen de los partidos que apoyan el Compromiso.

El Compromiso sólo tendrá vigencia real cuando sea asumido por la ciudadanía como un arma cívica destinada a crear las bases cotidianas de una nueva cultura política nacional. Sólo esta conciencia es lo que puede hacer pasar lo que está plasmado en el papel -"que lo aguanta todo" según el dicho popular- a la vida real, donde se conocen las intenciones por las obras.

El Compromiso como arma cívica ciudadana no sólo debe estar en manos de los ciudadanos sin partido para fiscalizar los vicios de los partidistas, sino para los hombres y mujeres inscritos en organizaciones políticas que deben velar no sólo por su aplicación en otros partidos, sino también en los suyos propios.

La ética política no es sólo asunto de relaciones entre partidos en una contienda electoral, la más estratégica e importante en la Historia de Panamá, por todo lo que está en juego, sino que debe ser un compromiso con la sociedad civil entera, del comportamiento social e individual, de relaciones sociales que inviten a construir una sociedad libre del trauma de dictaduras e invasiones, que pueda convivir con la diferencia, construyendo un consenso que puede emerger del disenso, del reinado de la tolerancia, el pluralismo y el ecumenismo en todos los niveles.



# La educación popular para el poder local. Propuesta del Programa de Poder Local del CEAAL.

Arlés Caruso \*

## EXPERIENCIA

Desde sus orígenes y en sus diferentes expresiones (con mujeres, con pobladores, con campesinos, a través de talleres, escuelas metodológicas o acompañamientos) la Educación Popular ha privilegiado algunas palabras: participación, autogestión, democracia, organización, etc. Ellas son objetivo y método en la propuesta pedagógica de la Educación Popular.

Se parte de la idea de que el espacio local revela, "exhibe" mejor las formas de Poder (en la familia, en los grupos, en las instituciones) que reproducen los modos dominantes de la sociedad global. Al mismo tiempo el trabajo hacia la reconversión de estas prácticas, es en los ámbitos locales más accesible, más eficaz; y permite reconstruirlos y proyectarlos hacia las áreas políticas y económica, de la organización social mediante la educación de los diferentes actores que interactúan en el escenario local.

El Poder como categoría de relación entre hombres y grupos, como criterio ordenador de los modelos sociales, está siempre presente como variable de trabajo en el planteo de la Educación Popular. Sin embargo, falta

todavía mucho para definir tipologías de trabajo donde se lo considere como objeto educativo en sí mismo. No ya como factor de democratización o de participación, sino como categoría específica.

La relevancia de los Gobiernos locales, donde la participación ciudadana, y el mismo acceso a los cargos parece más accesible, presenta a los educadores un punto de entrada a la transformación de la conceptualización y ejercicio dominante en relación al Poder. La posibilidad y derecho de los vecinos de construir colectivamente su hábitat, de decidir y autogestionar las formas de desarrollo que desean y necesitan constituyen otras experiencias de Poder que importa recuperar para la solidaridad y la responsabilidad.

Desde muchos enfoques la Educación Popular ha venido trabajando esta cuestión, pero falta sistematizar cómo lo hace y construirla como área pedagógica nueva o renovada, incorporando la ética a la política y a la vida cotidiana, resignificando la capacitación y la información como Poder; penetrando la red de relaciones que

caracteriza lo local, de una manera más integral y rigurosa. Falta investigación y estudio. Falta medición de los resultados de esta actividad educativa.

Faltan quizás Educadores Populares formados más específicamente para esta tarea.

Sin embargo la construcción desde el "hoy" y desde abajo de la Utopía del mañana exige reconsiderar este criterio. Parece evidente que la cuestión no es sólo la diseminación del Poder, (tal vez no es siquiera lo más importante): la cuestión es precisamente la reconversión conceptual y operativa en el ejercicio y en los códigos culturales.

La redefinición de los estilos de conducción y la formación metodológica de los dirigentes son procesos de Educación Popular orientados a esta meta. Sin embargo resultan tareas insuficientes y en todo caso restringidas a sectores limitados.

Necesitamos pensar, implementar, aprender a usar con contenido educativo los instrumentos masivos conjugados con aquéllos que permiten

\*Educadora uruguaya. Coordinadora del Drope de Poder Local del CEAAL.

una mayor profundización. Se trata de recuperar resignificando educativamente, el método de acompañamiento, asesoría, y capacitación.

El ámbito local no garantiza avances necesarios en una pedagogía del Poder: pero la desafía y la favorece. En él hay una cercanía, una red de relaciones personalizadas, una cultura que fluye en el trabajo educativo, una necesidad de "enganchar" decisiones cotidianas con opciones de Proyecto: ofrece y exige esfuerzos de producción de conocimientos y de instrumentos apropiados para el desarrollo educativo.

En efecto, la Educación popular aquí se "desprende" de su ámbito más tradicional: el grupo, el Taller y enfrenta el desafío pedagógico de encontrar instrumentos que trabajen también con el sujeto no organizado, más allá de la "campaña", más allá de las organizaciones. Se trata de trabajar hacia la creación de una cultura de gobierno, de empresa, y de convertir esta creación en objetivo educativo mucho más que en objetivo político o utilitario según el caso.

La eficiencia y la eficacia irrumpen a gran escala: debe poder medirse la calidad de la participación lúcida y eficaz en la gestión de la ciudad o en las decisiones que atienden a la planificación económica de una región. La eficiencia será controlada; si la relación costo-beneficio no es equilibrada, los grandes números, los presupuestos municipales, los proyectos de inversión no "soportarán" el "peso" de la participación.

Los tiempos representan siempre una tensión pedagógica (los "tiempos" del grupo, los factores externos de los programas). En el campo que llamamos "Poder Local" los tiempos son un desafío macro (por lo cambios de escenario) y micro: porque supone organizar procesos de "logros" y dificultades en una didáctica de gran escala. Esto demanda un plan de aprendizaje en permanente combinación entre lo cotidiano y el Proyecto, entre lo particular y lo integral; entre la demanda y la capacidad propositiva global.

El ciudadano, ese personaje nacido con la Revolución francesa y

vaciado cada vez más de identidad emerge en el espacio local buscando formas de democracia directa, de ejercicio real. Apoyar esta reconstrucción es una estrategia educativa básica: reconstruirlo con capacidad de propuesta y decisión es un desafío de la educación popular. El espacio local, los gobiernos locales, la descentralización pueden configurar un marco de condiciones más favorable para ir lográndolo.

Pero para ello la secuencia multiplicadora clásica de la Educación Popular: trabajo con dirigentes populares; con cuadros medios; con grupos; con organizaciones sociales, hipótesis de expansión a través de ellos al resto de la comunidad, debe ser complementada con el enfrentamiento de lo masivo, de lo no organizado, de lo institucional que ya citáramos. Educar al ciudadano, educar para el ejercicio de la ciudadanía, está exigiendo de muchos Educadores Populares un esfuerzo de creatividad, de búsqueda de nuevos conocimientos, de integración a espacios como la Escuela, al diseño de políticas sociales, a los municipios, etc.

A este ciudadano que soñamos le falta no sólo organización y presión; le falta formación, capacidad de propuesta, de planificación, de intervención calificada. Le falta una contraparte: políticos, técnicos, etc., que también sean formados en este nuevo modelo de relacionamiento y aun de gratificación no tradicional en el ejercicio del Poder.

En estos desafíos intenta trabajar el Programa Poder Local del CEAAL (PPL), aprendiendo de las prácticas existentes, y profundizando en una pedagogía del Poder a partir de lo local.

Intenta clasificar, ordenar de alguna manera la riqueza y diversidad de las experiencias educativas que se dan en América Latina en el espacio local; aun dentro de los límites que nos impusiéramos en relación al campo de inclusión del Programa de Poder Local, resulta una tarea de largo alcance, que requeriría tiempo, coordinación, y proyectos específicos de desarrollo.

Esta multiplicidad rica, efervescente y aun confusa, desordenada,

explican, tal vez la dificultad de intercambios concretos, de abordajes comunes, de sistematizaciones macro. Los temas no son nuevos, pero enmarcados en la coyuntura y en la especificidad de lo local; adquieren valores diferentes y suponen desafíos específicos en el proceso de refundación de la educación popular.

Tal vez esta investigación-sistematización sea justamente uno de los trabajos a impulsar desde nuestra futura Red. En realidad, en la propuesta de acción del P.P.L. este era uno de los puntos principales.

Desde ya hay una clara división entre aquéllos que ponen al eje Gobiernos Locales-Sociedad Civil, como centro de sus trabajos y aquéllos que hacen lo mismo con el Municipio fijando su experiencia esencialmente en la búsqueda de alternativas de desarrollo. Estos dos acentos no aparecen nunca puros, se mezclan naturalmente, lo que sí varía es el énfasis y el tipo de acciones que se desarrollan preferentemente. Ambos acentos plantean desafíos al educador popular.

En el primer caso hay siempre niveles considerables de acercamiento a la educación política; en el segundo la cuestión de la economía popular adquiere más relevancia. En todos los casos surge la cuestión de lo masivo, la comunicación, el co-gobierno o co-gestión, la planificación participativa, la capacitación en temas especiales, la información: la problemática del Poder, en fin.

Diferentes modalidades educativas existentes en América Latina:

- a) Programas que trabajan directamente con los Municipios.

A través de la formación de funcionarios y dirigentes municipales y de vecinos y organizaciones sociales (para el co-gobierno).

- Estudiando, proponiendo y promoviendo cambios en la legislación. Educación de políticos y ciudadanos para la reivindicación de mecanismos de consulta popular: ej. referéndum, obligación de respuesta a las iniciativas populares; información obligatoria de planes y presupuesto.

- Procesos educativos con dirigentes y cuadros medios para la democratización interna de los Partidos Políticos. Campaña de Educación Política Ciudadana apoyada en el ámbito municipal.
- b) Experiencias que se apoyan en la consideración de los Municipios como organismos de consolidación y profundización democrática con potencialidad de convertirse en centro de desarrollo.
- El trabajo educativo tiende aquí a ser articulador, creador de espacios de trabajo conjunto Estado, Organizaciones Locales, Organizaciones Sociales, y ONG. Educar para la propuesta; para la negociación, para la planificación acordada, caracteriza este enfoque donde el Municipio o Gobierno local aparece como fuente organizadora.
- c) Esperemos que prioricen el trabajo masivo de Educación Ciudadana.
- El objetivo es la activación del concepto de ciudadanía a través de la participación calificada.
- d) Programas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en el ámbito territorial (enfocado al relacionamiento con el Estado y otras organizaciones).
- Organización de grupos y capacitación política de cuadros medios y avanzados.
- Capacitación en metodología de Educación Popular para promotores, multiplicadores de las organizaciones sociales y vecinos.
- Reconocimientos de las relaciones entre aspectos culturales (religión, tradición, etc.) y

tipos de organizaciones comunales: búsqueda de renovación democrática y las formas de relación entre personas y grupos.

- Articulación de grupos y trabajos educativos para la constitución del Movimiento Urbano o Campesino (fortalecimiento organizativo).
- e) Construcción de Poder popular trabajando esencialmente en las formas culturales de su ejercicio; y planificando el proceso educativo sobre este eje. Incluyen trabajo educativo, de investigación, estudio y capacitación orientada al Desarrollo integral. Implica, obviamente, capacitación de funcionarios, cuadros políticos y organizaciones sociales.
- f) Trabajos dirigidos a la búsqueda de emprendimientos sociales de base económica (como las cooperativas) de alcance regional pero centrada especialmente en la planificación productiva y la organización para la comercialización. Se apoya en una hipótesis de búsqueda de formas de Desarrollo Local desde la o las actividades elegidas. Supone estudios, investigación, asesoría y capacitación. El objetivo es educar para la autogestión.
- g) Programas que trabajan especialmente la ciudad como problema para el Movimiento Popular capacitando para la participación de las organizaciones sociales en el Gobierno de las ciudades (elaboración de propuestas de Reforma Urbana, capacitación para la reivindicación y la negociación, o sea gestión urbana participativa).
- h) Programas que trabajan en el

asesoramiento integral a los municipios para el diseño de políticas municipales, la planificación participativa, etc.

- i) Programas que generan un ámbito educativo a partir del debate de técnicos, dirigentes políticos, directores municipales, dirigentes sociales y vecinos sobre aspectos concretos de la "construcción" de la ciudad. En estos programas se combinan las tareas de investigación, estudios de administración, debate y capacitación a políticos, dirigentes y organizaciones sociales, vecinos y funcionarios. con la Descentralización se combinan la formación para la participación, para la propuesta, la planificación y el control y evaluación. Es todavía un debate incipiente, con buenos aportes teóricos, pero todavía con escasas experiencias concretas.
- j) Programas de Educación para la participación y el Poder Local priorizando el desarrollo de la Comunicación Popular en el ámbito local. Aquí las actividades educativas tienden tanto a formar comunicadores como a investigar instrumentos, medios, técnicas. Lo masivo está muy presente también aquí.
- k) Programas educativos dirigidos a sujetos o temáticas específicas que se espera potenciar en el espacio local, tanto favoreciendo la participación igualitaria como integrando determinadas temáticas en la Planificación. Aunque no necesariamente destacan el municipio como actor, existe en todos los casos una orientación hacia la construcción de situaciones de poder.

El tema de lo local, visto desde un Proyecto de vasta cobertura:

# Los Talleres de Integración Local a Nivel Nacional.

Salomón Magendzo \*

EXPERIENCIA

Los Talleres de Integración Local a Nivel Nacional - TILNA-, son alrededor de ciento veinte, que funcionan a lo largo de todo el país en alrededor de 200 comunas, de muy pequeños a grandes. Representan la materialización del esfuerzo de un Organismo No Gubernamental, tal como es el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación -PIIE-, por implementar, en convenio con el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar, del Ministerio de Educación, un proyecto capaz de concertar a educadores y auxiliares de párvulos de diferentes instituciones del Estado, madres y jóvenes, técnicos, promotores, dirigentes y otros profesionales que trabajan en favor de la infancia menor de 6 años en una determinada localidad.

Es decir, una integración de diversos educadores de un territorio determinado.

Se ha invitado a todas esas personas a capacitarse en el tema del trabajo con la familia y la comunidad; en la Investigación Acción Participativa; a reflexionar acerca de la situación de la niñez, e intercambiar experiencias con el fin de visualizar su localidad con una mirada atenta, que les permita descubrir lo que ella ofrece, y como consecuencia de ello, generar proyectos en beneficio de la infancia.

Toda la capacitación, la acción y la reflexión se realizan de una manera participativa y colaborativa, donde las instituciones especializadas en educación preescolar y las organizaciones sociales, trasciendan su pertenencia particular y se integren a los TILNA. Pretendemos que éstos lleguen a ser un motor mancomunado, un cuerpo vivo que tenga presencia local y aborde el tema de la infancia de manera holística, desde los mismos actores locales preocupados por ella.

Al decir que los TILNA van a generar Proyectos en

beneficio de la infancia, estamos refiriéndonos en concreto a acciones específicas que puedan enriquecer prácticas, tradiciones, comportamientos, expresiones culturales y artísticas, resultado de la interacción entre las personas que viven en una comunidad y su entorno geográfico, físico o climático, así también de su historia, valores y creencias.

Por lo tanto, la ejecución de estos Proyectos, por parte de los TILNA, no está dirigida a compensar deficiencias o carencias que las comunidades siempre padecen, sino a lograr potenciar fortalezas que poseen las familias y las localidades en pro de la infancia.

Este énfasis que estamos dando a los proyectos que los TILNA generarán, no desconoce el cúmulo de carencias que pueden existir en la comunidad, sino que plantea que si ésta es capaz de visualizarse positivamente, valorizando sus fortalezas y abocándose a enriquecerlas y potenciarlas, será también capaz de enfrentar sus carencias con una mirada completamente distinta a la que puede tener a través del enfoque clásico de desarrollo de proyectos compensatorios a nivel local.

En consideración con todo lo anterior la propuesta TILNA procura:

- 1- Favorecer la creación de un espacio de intercambio y construcción colectiva entre todas aquellas personas que tienen que ver directamente con la infancia.
- 2- Reconocer el aporte de los sectores con los cuales se trabaja, promoviendo el encuentro entre la diversidad de culturas que puedan encontrarse en

\* Investigador P.I.I.E., Santiago de Chile.  
Coordinador Proyecto TILNA



la comunidad. Creemos que éste es un aspecto necesario a considerar para la transformación real y positiva de las condiciones de vida de la infancia.

- 3- Utilizar metodologías participativas, que permitan a los padres y madres de familia y a la comunidad, incorporarse activamente en el quehacer de la infancia en proyectos comunitarios.
- 4- Proponer formas de trabajo que favorezcan el aumento de los niveles de participación, promoviendo un grupo que permanezca en el tiempo, que desarrolle su autonomía y que participe en el proceso de toma de decisiones, es decir, que tenga una fuerte capacidad propositiva y de gestión.
- 5- Desarrollar en los TILNA y la comunidad la capacidad de observación y descubrimiento de todas aquellas expresiones comunitarias que favorecen el desarrollo del niño y la niña, con el fin de dinamizarlas, enriquecerlas y potenciarlas, a través del paradigma de la Investigación Acción Participativa.

El proyecto TILNA nos ha permitido, desde la perspectiva del trabajo con la temática de lo local, acercarnos a tres aspectos, aportando algunas innovaciones al respecto:

El primer aspecto representa el concepto de modernidad que estamos manejando y la concreción que ésta tiene en el trabajo con la comunidad.

Cuando hablamos de Modernidad no la desprendemos de su raíz occidental, de la herencia de la razón ni de las instituciones que esta vertiente ha legado, pero sí la vinculamos a la expresividad, la comunicación, la relación entre sujetos, la imaginación y la estética. (Garretón, 1993)<sup>(1)</sup>.

Según Garretón (1993), el gran desafío del mundo que viene es la socialización de la creatividad y la política cultural. Por tanto la preocupación principal no será tanto el problema de la economía, ni el de los regímenes políticos, sino de los temas culturales, el tema del sentido, del lenguaje, de las formas de convivencia, de comunicación y la información.

Bajo el mismo prisma, Rivera (1993)<sup>(2)</sup> considera que es necesario destacar de nuevo la vieja problemática de la identidad cultural, planteada por los pensadores en los años veinte y los treinta.

La modernización para estos pensadores era un proyecto de sociedad futura, basado en la reconciliación con la herencia cultural posterior a la colonización española. Esa generación de intelectuales pensaba que el único desarrollo posible era aquél que rescatara la identidad cultural negada. Modernizarse era construir una nueva síntesis, que asimila sin negar nada del pasado la historia latinoamericana real. (Rivera 1993)<sup>(3)</sup>.

Este rescate de la identidad tiene directa relación con los TILNAS en el desafío de generar con la comunidad proyectos que vitalicen o potencien virtudes o fortalezas que las familias y la comunidad despliegan consciente o inconscientemente en pro del desarrollo de la infancia.

Necesitamos según Misgeld (1993)<sup>(4)</sup>, determinar qué nuevas ideas pueden hoy inspirarnos, ideas menos grandio-

sas o abarcadoras que las que prevalecieron durante el pasado reciente. Sin embargo la identidad cultural rebasa la generación de proyectos comunitarios y tiene que ver con la comunicación y la relación humana en un quehacer común.

Dice Misgeld:

"No creo que exista un programa o técnica para lograr esto, que no sea la comunicación constante y la presencia de cada uno de nosotros en el otro, un constante aprendizaje y reaprendizaje del vivir con otros en todos los dominios de la vida".

Por tanto, dada nuestra historia, el cuento central no es el progreso, el desarrollo o la modernización. El verdadero tema de fondo es la redención.

Esto significa que cualquier acción que realizas, cualquier palabras que pronuncias, es capaz de hacer nuestras existencias plenas y restituir las a una plenitud, sanidad y calidad de propósito que no tenían antes. Dondequiera que haya gente que tenga el privilegio de vivir de esta forma, sin herir a otros y sin tener que herirlos o herirse a sí mismos, tenemos una sociedad ideal. Sería una sociedad, la que Benjamín podría llamar una sociedad redimida.

De este modo, ya no puede existir una concepción única del progreso social o de la evolución social, de la cual pudiéramos derivar políticas sociales globales aplicables a todas las esferas sociales... populares y (quizá) también dentro de las comunidades utópicas...<sup>(5)</sup>

El Proyecto TILNA se vincula también a lo local, cuando se plantea el Diagnóstico Comunitario desde la perspectiva de las fortalezas y no de las carencias.

El diagnóstico comunitario representa la primera fase de cuatro en un trabajo de investigación acción participativa; siendo las tres restantes: la retroalimentación en el proceso de investigación con la participación comunitaria, la organización de grupos instrumentales que son los encargados del plan de acción y su implementación, y la sistematización y evaluación permanentes de la práctica.

El diagnóstico comunitario se puede definir como aquella acción que permite ampliar los conocimientos que se tienen sobre cierta realidad, y la cual es realizada por diversos actores involucrados en ella, por tanto el conocimiento acumulado es el producto de una visión colectiva.

Este intenta entonces recoger cierta información relevante, para transformar la realidad, por tanto parte de la premisa que para intervenir la realidad es necesario conocerla, es decir, saber más de su historia, del contexto específico que la determina, de las características de los actores sociales, sus organizaciones, las personas que la componen, etc.; todo producto de una labor colaborativa. Lograr lo anterior permite asegurar un mayor éxito en la intervención que se desea realizar.

(1) GARRETÓN, M. "América Latina: Cultura y Sociedad en el fin de Siglo". Rev. *La Piragua* N°6. CEAAL, 1993.

(2) RIVERA, J. Educación Popular Étnica y Modernización. CESO, *Paperback* N°12 / Educación Popular en América Latina, 1990.

(3) *Ibid.*2.

(4) MISGELD, D. *Hacia un Nuevo Humanismo*. PIIE, 1993.

(5) MISGELD, D. *Democracia y Participación*. CERC, 1988.

Desafortunadamente el diagnóstico comunitario ha sido teóricamente definido por aquellos que han desarrollado la IAP en términos de identificación de problemas que afectan a la comunidad y a la búsqueda de alternativas de solución. Gajardo y Werthein<sup>(6)</sup>, iniciadores del paradigma escriben:

Los antecedentes recogidos a través de este diagnóstico permiten tanto a los agentes educativos como a los miembros de una comunidad descubrir:

- los principales problemas enfrentados por la comunidad y por los grupos comunitarios;
- los recursos humanos y materiales existentes en la comunidad y formas de utilización de los mismos, incluyendo la fuerza de trabajo.
- los tipos de organización formal y no formal surgidos en la comunidad para la solución de sus problemas.

Tales problemas son jerarquizados y discutidos colectivamente, permitiendo poner en evidencia los marcos de referencia y confrontar ideas y experiencias a través de técnicas que involucren a los participantes (agentes educativos y sectores populares) en un análisis colectivo.

Un buen ejemplo del énfasis que el diagnóstico pone en los aspectos carenciales es aquél realizado en una comuna de Santiago de Chile, en el año 1990, en el campo de la salud.

En la sistematización efectuada de este diagnóstico por Arteaga y Toledo (1990) se detectaron a través de diversos descriptores (salud mental, participación social, atención en salud, infraestructura urbana, etc.) más de doscientos problemas o carencias relacionadas con la salud. No describe este diagnóstico comunitario ninguna característica, cualidad o condición de la comuna que sea positiva.

Es interesante acotar que en el diagnóstico los encargados de éste involucraron a la comunidad, lo que hizo que los resultados fueran un producto colectivo y, por tanto, difícilmente cuestionable. Es decir, la imagen que la comunidad se hizo de sí misma no fue producto de un agente externo, sino de la comunidad en un proceso de auto-reconocimiento, lo que evidentemente tiene un valor psicosocial muy potente.

Podríamos entonces preguntarnos ¿qué puede ser aquello que le acontece a una comunidad que se visualiza tan negativamente y donde ninguna de sus fortalezas o potencialidades forman parte del diagnóstico comunitario?

Pensamos que esta comunidad difícilmente podrá movilizarse para enfrentar sus problemas. Más bien esperará que alguien pueda "sanarla", asistirle, compensando sus deficiencias.

Es así entonces que el diagnóstico comunitario, intentando ser una herramienta al servicio de la emancipación de la comunidad, pasa a ser un instrumento de opresión y dominación.

Finalmente, el diagnóstico comunitario como lo estamos visualizando adquiere las características de una verdadera investigación, dado que intenta dar cuenta de aquello que no es evidente y que redundará positivamente en la

cualidad de vida de las personas. Es decir, el diagnóstico comunitario al querer desentrañar lo que no es obvio ni para aquellos que viven una situación determinada ni para aquellos que la observan superficialmente, enaltece aquello que ha sido por diversas razones callado, reprimido o silenciado, y al hacer esto consigue uno de los propósitos centrales de la IAP.

El tercer aspecto muy vinculado a lo local, tiene que ver con la percepción que tenemos acerca del proceso de sistematización y por ende la construcción del conocimiento válido para la propia comunidad.

La sistematización es un esfuerzo de abstracción que permite generar categorías ordenadoras. Estas categorías, según nuestro entender, deben dar cuenta de la integridad de la experiencia o la práctica y lograr ordenarla y comunicarla a otros. Diferentes autores han intentado crear estas categorías ordenadoras. Como bien dice Palma (1992), estas categorías no se validan por sí mismas, sino que su significación va a depender de los propósitos de la práctica y de las circunstancias en que se realice la práctica. Además y considerando que la sistematización, según nuestro parecer no puede sino ser útil para los actores que están en la práctica, las categorías ordenadoras tienen que servir en primer término para comprender la práctica y perfeccionarla.

Es así entonces que si se aspira a un resultado de mayor vuelo a partir del ordenamiento que se hace a través de la sistematización, lo mínimo que se deberá cuidar es la relación de los criterios ordenadores, que deben ser significativos en términos de los procesos más generales (Palma 1992).

Las categorías ordenadoras según nuestro parecer deben surgir desde los principios o propósitos últimos del Proyecto. En este sentido diferimos de otros autores, como Cadena, quien al poner en su esquema de sistematización en un mismo plano las categorías relativas a los principios del Proyecto con aquellas coyunturales y estructurales dificulta el encuentro de un eje alrededor del cual se haga la sistematización. Por tanto, son los propósitos centrales del proyecto -sus ideas fuerza- los que nos permiten el ordenamiento. Es en torno a ello que otras categorías pueden invocarse para enriquecer la sistematización.

La Sistematización debe realizarse en diversos momentos de la práctica, con el fin de lograr visualizar el proceso de cambio o retroceso que a través del tiempo va ocurriendo en la implementación del Proyecto, en relación con estas categorías ordenadoras. Es decir, la sistematización tiene que estar inserta en una matriz temporal que dé cuenta de lo sucedido a través del tiempo y las explicaciones que permitan entender los posibles cambios.

Veamos como lo anterior ha operado para el Proyecto TILNA. Dijimos anteriormente que postulamos que las categorías ordenadoras surgen esencialmente desde un esfuerzo de abstracción de los principios fundamentales del proyecto. En el caso de los TILNA, una lectura detenida de sus

(6) GAJARDO, Marcela.; WERTHEIN, Jorge. "Educación Participativa: alternativas metodológicas". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XIII - Nº3, pp.83-104. México, 1983.

objetivos **permite hacer abstracción** de ciertas categorías o Focos. Es así **que surgieron los siguientes:**

**Integrado:**

Interesado **por conversar**, construir conocimiento y acciones con otros, **a pesar** de las diferencias.

**Creativo:**

Establece, **funda**, introduce por primera vez una cosa; **la hace nacer**, **le da vida** en sentido figurado. Produce algo original en base **a una realidad** preexistente.

**Autónomo:**

Condición de los **individuos** que de nadie dependen en ciertos conceptos. **Elegir**, todo de tal modo que la misma **votación** alcance las máximas de nuestra elección como ley universal. Si un acto es determinado por algo ajeno a la voluntad es atribuido, consiguientemente, a una **coacción** externa.

**Crítico:**

Reflexivo de la realidad que lo rodea, que permite a las personas **deliberar** sobre lo que es correcto y justo, teniendo en vista lo que se quiere alcanzar como seres sociales y con voluntad de actuar sobre dicha realidad.

**Liderazgo:**

Condición de las personas que participan en un grupo por asumir compromisos de **conducción** en pos del bien común.

Estas categorías están definidas en un lenguaje lo más abstracto posible, porque representan ideas fuerza, que orientan el proyecto.

En lo que respecta a la **codificación** de estos focos, hemos utilizado el relato de **experiencias** significativas para los actores. Estos deben relatar hechos en forma detallada de tal suerte que puedan ponerse directamente en contacto con la vivencia experimentada y no con las interpretaciones acerca de ellos.

Es importante destacar que es fundamental lograr separar la experiencia y el análisis que se hace de ésta. En el primer momento los que están revisando su práctica al hacer un detallado relato, se ponen en contacto con las tonalidades emocionales y contenidos que han estado presentes en la práctica, de tal suerte que los involucrados van dándose cuenta, tomando conciencia acerca de que ha estado aconteciendo realmente con la experiencia vivida en relación con los focos. Así pueden surgir discrepancias entre aquello que se pensaba que se estaba haciendo y aquello que está sucediendo. Por ejemplo, si es el foco de la autonomía el que se está revisando, el relato detallado puede dar evidencias de que la persona tiene mucho más dependencia de lo que pensaba.

Esta toma de conciencia es la que eventualmente puede permitir el cambio en relación con el foco. En este sentido la práctica se modifica, no a través de tener un excelente ordenamiento acerca de esta práctica y sus inte-

relaciones, sino a través de mirar una y otra vez lo acontecido y las emociones que dirigen estos contenidos. Así, por ejemplo, si estamos centrados en el foco de creatividad, ésta no se modifica sólo en el acto de darse cuenta de que está obstaculizada cuando aparece alguien específico con autoridad, sino más bien al tomar conciencia de que a esta persona se le tiene miedo. Es sobre el miedo que es importante poner atención si se desea desarrollar la creatividad.

Portanto, el cambio no viene mayormente a través de la explicación que se puede dar de lo que está sucediendo, sino a través del contacto directo con la experiencia.

El proceso de **decodificación** lo realizamos construyendo las preguntas que les vamos a hacer a estos relatos, con el fin de que puedan dar cuenta analíticamente de los focos.

Preguntas posibles son:

¿El relato, de cuál foco da cuenta?, ¿qué característica tiene el foco identificado?, ¿cuáles son las razones para que esto suceda?, ¿esto que se observa, es algo recursivo o ha ido cambiando?. Si ha cambiado o es recursivo, ¿por qué cree que ha sucedido?, ¿qué relación existe entre las características que ha adquirido el foco y ciertos aspectos coyunturales de la realidad?, como ser:

características del equipo promotor, contexto institucional, características del proyecto; o estructurales, como ser contexto histórico y social global, contexto social-regional, historia y caracterización de los miembros de la organización comunitaria, (extractado del esquema de sistematización de Cadena) o aspectos emocionales.

Sintetizando lo expuesto, podemos decir que el Proyecto TILNA está intentando generar un cambio a nivel de las localidades en lo que se refiere a la temática de la infancia.

El hecho de que el Proyecto tenga cobertura nacional, da paso a que un cúmulo grande de comunidades estén inmersas en un proceso educativo relativamente similar, lo que permite construir una suerte de identidad colectiva en lo que respecta a la modernidad, el trabajo con las familias y la comunidad, a la construcción de conocimiento y hacia la infancia.

**Referencias Bibliográficas:**

GARRETON, M. "América Latina: Cultura y Sociedad en el fin de Siglo". *Rev. La Piragua* N°6. CEAAL, 1993.  
GAJARDO, M; WERTHEIN, J. "Educación Participativa: alternativas metodológicas". *Revista Latinoamérica de Estudios Educativos*. Vol. XIII - N°3, México, 1983.  
MISGELD, D. *Democracia y Participación*. CERC, 1988.  
MISGELD, D. *Hacia un Nuevo Humanismo*. PIIE, 1993.  
RIVERA, J. *Educación Popular Etnica y Modernización*. CESO, *Paperback* N°12 / Educación Popular en América Latina, 1990.

# Políticas de mejoramiento de la calidad de la educación con equidad:

## El Programa MECE/BÁSICA/RURAL

Javier San Miguel B.  
Gastón Sepúlveda E.  
Guillermo Williamson C.\*

EXPERIENCIA

### I. El Marco del Programa MECE/BÁSICA/RURAL

Corresponde presentar en esta oportunidad los criterios básicos del Gobierno de la Concertación por la Democracia respecto de su Programa Educativo; las principales constataciones respecto de la realidad educativa que han orientado el desarrollo del Programa de Educación Básica Rural y los elementos centrales de la propuesta pedagógica para la educación rural.

#### 1.- La Escuela Básica Rural y las Políticas Educativas

##### Escuela básica rural.

El sistema de educación básica rural está constituido por 4.875 establecimientos, que representan al 75% de todos los locales de este nivel de educación en el país, concentrando una población escolar equivalente al 20% de la matrícula total de la Enseñanza General Básica. De entre estas escuelas, el mayor déficit cualitativo y la mayor inequidad, se manifiestan en las escuelas multigrado, generalmente incompletas, atendidas por uno, dos o tres profesores. Son 3.766 escuelas que atienden 140.000 niños. De ellas, 1.956 son Unidocentes, 1.223 Bidocentes y 587 Tridocentes. Aproximadamente la mitad de los establecimientos de enseñanza básica del país.

La clientela de estas escuelas está conformada por los estratos más pobres del medio rural. Son las menos atendidas, pues, por el número reducido de sus alumnos se financian difícilmente con la subvención por asistencia, lo que favorece el abandono y la falta de proyectos de mejoramiento e innovación. Los resultados del aprendizaje de sus alumnos presentan los niveles más bajos. Sus logros son inferiores al 50% de los objetivos mínimos previstos. La tasa de repetición promedio para el nivel llega al 14%. El 20% de la matrícula repite curso 2 ó 3 veces, lo que significa que, en promedio, para completar el ciclo básico hasta 8º, los alumnos demoran 12.4 años.

Pero si bien, a pesar de todo la cobertura es amplia, los alumnos reciben una educación de baja calidad. Tienen dificultades para avanzar en el proceso educativo y viven la ilusión de la escolaridad, a menudo descubriendo, tardíamente, que han recibido una formación irrelevante, que no les permite acceder al trabajo o a la continuación de estudios, que no favorece la ciudadanía democrática, ni ayuda a resolver los problemas personales. Es por esto que puede decirse que Chile tiene una de las mayores deudas sociales en la educación básica rural. Los niños de este sector son los que obtienen los resultados más bajos y los que ingresan a las escuelas más deprivadas.

##### Equidad

Una educación básica rural de calidad ha de ser concebida como un instrumento fundamental para la justicia social. Es preciso dar oportunidad educativa y cultural a los que están subproduciendo, subconsumiendo y subparticipando. Los más pobres tienen derecho no sólo a entrar a la escuela, sino sobre todo, a permanecer en ella y recibir una educación del mismo nivel de calidad que la de los más afortunados. Es decir, una educación que satisfaga las carencias de la situación concreta en que se hallan para acceder al logro de los objetivos educativos previstos por la sociedad chilena para su edad.

Este principio de equidad se traduce en la exigencia de igualdad de oportunidades para los niños rurales en condiciones materiales y culturales dispares. Lo que requiere para ellos una mayor asignación de recursos y una atención pedagógica especial. El programa de desarrollo de la educación del Ministerio de Educación se aplica en forma focalizada y progresiva, privilegiando a los sectores en situación de mayor precariedad y abandono pedagógico,

\* Los tres autores son educadores chilenos que trabajan en el MECE RURAL del Ministerio de Educación de Chile.



conforme a un criterio de discriminación positiva, ofreciendo servicios diferenciados, a fin de obtener resultados comparables entre diversos grupos de nuestra sociedad.

En conformidad con tales criterios, el Ministerio:

- Asigna mayores recursos al conjunto de las escuelas multigrado rurales.
- Prioriza sus acciones en función de estas poblaciones en situación de mayor riesgo.
- Implementa un conjunto de iniciativas curriculares orientadas a las escuelas rurales incompletas con cursos combinados.

#### **Calidad.**

El carácter distintivo de la política educacional del Gobierno del Presidente Aylwin radica en la centralidad del tema de la calidad de educación, buscada a través de procesos que privilegien la equidad y favorezcan la participación. Una educación pobre en calidad limita, en forma determinante, las posibilidades de obtener las metas consensuales definidas en nuestra sociedad de:

- Un orden social equitativo e integrado en su diversidad
- Una democracia estable
- Un crecimiento de bases sólidas
- La calidad de la educación constituye, de este modo, una prioridad fundamental para el Gobierno, porque así lo demandan:
- Las necesidades de maduración y crecimiento de las personas
- Sus requerimientos de integración social y cognitiva
- La afirmación y funcionamiento de nuestra democracia
- El crecimiento económico
- La competitividad del país en un marco global en que la agregación de valor intelectual a los bienes y servicios es de importancia estratégica.

---

**“Una educación básica rural de calidad ha de ser concebida como un instrumento fundamental para la justicia social. Es preciso dar oportunidad educativa y cultural a los que están subproduciendo, subconsumiendo y subparticipando”.**

---

Las consideraciones anteriores han determinado que, por su condición de alto riesgo pedagógico y por sus potencialidades de mejoramiento, las **escuelas Uni, Bi y Tridocentes** constituyen el foco de prioridades de la intervención del programa del Ministerio en el medio rural. Es evidente para cualquiera que las escuelas rurales multigrado presentan la mayor cantidad y calidad de problemas pedagógicos:

- Maestros sin preparación específica para atender varios grados simultáneos.
- Divorcio marcado entre el currículum escolar y las necesidades de aprendizaje del medio socio-cultural.

tural.

- Carencia de textos y materiales didácticos adecuados a la situación.
- Equipamiento e infraestructura precaria y deteriorada.
- Alto grado de dispersión geográfica.
- Aislamiento profesional de los docentes, con escasas oportunidades de perfeccionamiento.

Otros síntomas en los estudiantes dejan percibir que este proceso de educación está adoleciendo de limitaciones que frustran las expectativas de los niños, las familias y la sociedad. Además de las fallas en el aprendizaje de la lectura y la escritura, las dificultades en matemáticas y los bajos rendimientos en las pruebas de conocimientos, se destacan: -la irrelevancia de lo aprendido en la escuela respecto de las necesidades y situaciones de la vida y- la carencia de estímulo a la creatividad y al desarrollo expresivo.

#### **Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación.**

Representa el eje central de la política educacional del Gobierno, postula que los resultados insatisfactorios de nuestro sistema de educación obedecen principalmente a:

- Baja pertinencia del contenido de los currículos y de los textos de estudio respecto a la realidad social y a las formas de organización de la cultura.
- Deficiencias metodológicas, falta de incentivos y baja motivación del profesorado.
- Insuficiente y mal orientada supervisión y monitoreo del proceso de aula.
- Pobreza de los ambientes de aprendizaje, escasez de materiales didácticos y recursos de las escuelas.

Respecto a estos objetivos, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación para los sectores rurales otorga máxima prioridad:

- Al mejoramiento de los aprendizajes de las destrezas culturales básicas en la niñez, es decir, lengua materna y cálculo.
- Al desarrollo de las capacidades de adquirir conocimientos, usar los conocimientos aprendidos en la vida cotidiana y crear conocimiento aprovechando las experiencias concretas.
- Al estímulo y apoyo a la iniciativa de maestros y alumnos para vitalizar la participación creativa en la organización y funcionamiento de sus necesidades educativas.

Esta prioridad no significa descuidar las dimensiones afectivas, morales y estéticas en la formación de las personas. Pues se estima que éstas no pueden darse propiamente si no se articulan en las destrezas culturales básicas mencionadas.

#### **Participación.**

La adecuación metodológica para estas escuelas rurales propone, fundamentalmente, superar las limitacio-

nes inherentes a la racionalidad eminentemente instrumental con que la planificación y los programas de la educación general básica se han aplicado a estas escuelas rurales incompletas de cursos combinados.

---

“La adecuación metodológica para estas escuelas rurales propone, fundamentalmente, superar las limitaciones inherentes a la racionalidad eminentemente instrumental con que la planificación y los programas de la educación general básica se han aplicado a estas escuelas rurales incompletas de cursos combinados”.

---

Es de más conocido, que las escuelas rurales proponen al niño y a la comunidad un conjunto de contenidos y procedimientos ajenos y extraños a su medio y a su modo de vivir. Esto ha significado que el maestro, como funcionario de un sistema centralizado de decisiones pedagógicas, deba establecer de acuerdo a criterios normativos, las necesidades de aprendizaje de sus alumnos, y deba responder a ellas mediante la transmisión de contenidos sin relación vital con ellos.

Es un proceso en que ni la labor del maestro, ni las proposiciones de contenidos y metodologías del sistema, resultan afectados por las características propias y los requerimientos de las comunidades rurales dispersas, social y culturalmente heterogéneas y muy dependientes de su modelo tradicional único. De esta forma, el profesor como instructor de contenidos desvinculados de la realidad sociocultural de sus educandos, encuentra insuperables dificultades para mejorar los logros educativos.

El proyecto del Ministerio de Educación para las escuelas rurales mencionadas se funda en la convicción de que una escuela rural más eficiente depende de que el maestro pueda lograr una efectiva autonomía técnica, que le permita asumir el rol de mediador entre el contexto de vida de los alumnos y el conocimiento que les ayudará a interpretar su medio desde una perspectiva diferente. Esta tarea requiere que se logre "autonomizar" el rol del profesor rural, para que, de cara a la realidad en que trabaja, pueda producir las condiciones para satisfacer las necesidades de aprendizaje de sus alumnos.

Técnicamente, esto significa un nuevo diseño de la práctica pedagógica en la escuela rural, que supere la mera reproducción de contenidos escolares, y que se convierta en una oportunidad para desarrollar en los niños las capacidades de adquirir, utilizar y crear conocimientos. Estimular el pensamiento, habilitar para la resolución de problemas y fomentar la creatividad. El desarrollo de los aprendizajes depende fundamentalmente del medio social, sin él no se puede imaginar siquiera el desarrollo cognitivo del individuo. Nadie aprende ni se desarrolla en el vacío cultural.

El niño de este tipo de población rural requiere aprendizajes para un medio cambiante, que amenaza sus prácticas de supervivencia y sus posibilidades de incorporarse a un mundo modernizado. No puede pensarse que las poblaciones rurales dispersas están aisladas. Están efectivamente insertas y vinculadas a una sociedad global en rápido proceso de modernización, con relaciones de desigualdad. De aquí la necesidad de reformular la relación entre el maestro y el alumno, la escuela y la comunidad, estableciendo un vínculo de continuidad entre la enseñanza escolar y los ámbitos cotidianos de uso del conocimiento, entre las metodologías y la práctica de las habilidades y destrezas de la vida diaria.

Se está pensando en aprendizajes para desarrollar al individuo como un todo personal, con autonomía e iniciativa, condiciones indispensables para enfrentar los desafíos que le impone el desarrollo de la comunidad en que habita y la progresiva complejidad de la sociedad en que ésta se halla inserta, y no sólo como mero recurso de mano de obra relativamente calificada.

Esta adecuación metodológica se traduce en un diseño curricular previsto para que:

- A partir de la cultura local
- Se produzca la articulación del niño rural
- A una dimensión más universal del conocimiento, las habilidades y las valoraciones, según los objetivos y contenidos previstos por el sistema nacional de educación.

Esto implica:

- Valoración de experiencias culturales y lingüísticas diferentes.
- Adecuación al entorno, con flexibilidad y autonomía para adaptar el proceso a las condiciones locales, utilizando el medio cultural y natural como contexto funcional de aprendizaje.
- Integración de los aprendizajes a la satisfacción de necesidades sentidas por la comunidad. Garantizado el logro de un núcleo básico de necesidades de aprendizaje:
- Leer comprensivamente
- Comunicarse efectivamente por escrito
- Aprender a desarrollar conceptos abstractos a partir del contexto concreto local
- Desarrollar valores que caracterizan al ciudadano de nuestro sistema social.

Los profesores tienen un rol central en la estrategia destinada a mejorar la calidad de la educación rural impartida por las escuelas Uni, Bi y Tridocentes. El logro de una

---

“El niño de este tipo de población rural requiere aprendizajes para un medio cambiante, que amenaza sus prácticas de supervivencia y sus posibilidades de incorporarse a un mundo modernizado”.

---

mayor eficiencia pedagógica no sólo es asunto de planificación, métodos, recetas didácticas y materiales que se distribuyen y apliquen indistintamente a diferentes poblaciones de estudiantes. Es absolutamente necesario que los maestros sepan vincular significativamente, en cada lugar y en cada caso, la experiencia social y cultural del niño, las características de la racionalidad de la vida rural y el conocimiento nuevo que se requiere enseñar.

En el caso de la propuesta del Ministerio, se trata de que los 6.200 profesores de estas escuelas puedan saber, efectivamente, cómo se enseña a alumnos que presentan características determinadas. Y saber, además, por qué es necesario enseñarles de esa manera. Esto requiere nuevas estrategias de asesoría pedagógica y de capacitación docente, en programas que integren los niveles técnicos de CPEIP, y académicos de instituciones de educación superior de las distintas Regiones.

Se pretende proporcionar al maestro rural conceptos y sugerencias que, en un marco de autonomía profesional, pueda utilizar para mejorar sus prácticas, haciéndolas más adecuadas y pertinentes a las diferentes realidades del medio rural y a las condiciones especiales en que funcionan las escuelas y los cursos. Más que métodos basados en la resolución de problemas se promoverá la capacidad práctica de percibir, definir y formular problemas, a partir de la observación y análisis de las situaciones en que éstos surgen. El problema que un maestro no es capaz de detectar y comprender por sí mismo, difícilmente puede tener una solución pedagógica.

Para tales fines, la capacitación de los profesores rurales estará dirigida a la habilitación para:

- Implementar un currículum escolar flexible, en tomo a las experiencias de los niños y referido a necesidades de aprendizajes de ellos y de la comunidad.
- Enseñar a leer y escribir comprensivamente en las condiciones dadas.
- Desarrollar conceptos abstractos a partir del entorno socio-cultural y natural concreto de la comunidad rural.
- Utilizar métodos instruccionales activos, aprovechando diferentes espacios de aprendizaje y la colaboración de miembros de la comunidad con talentos aprovechables.
- Organizar a los alumnos con criterios diferentes a los grados, en grupos de aprendizaje cooperativo.
- Generar un contexto democrático en la escuela.

El éxito de la operación de las nuevas modalidades de organización del proceso de enseñanza-aprendizaje va a depender en gran medida del apoyo técnico que pueda aportar la supervisión escolar. Debido a ello, habrá un programa de capacitación específica para supervisores, que se dedicarán en forma exclusiva a la atención de las escuelas rurales Uni, Bi y Tridocentes, incompletas, con cursos combinados.

Esta capacitación consiste en talleres de especialización en la problemática pedagógica de este tipo de escuelas, en el medio rural en que ellos se desempeñan. Contemplará fundamentalmente:

- El problema de la calidad y la equidad de la educación y su relación con el área rural en que trabajan.
- El diagnóstico y la planificación de las situaciones educativas de las escuelas multigrado de zonas rurales.
- Principios, métodos y procedimientos de apoyo técnico en materias de aprendizaje contextualizado y proyectos escolares de mejoramiento educativo.

---

“El logro de una mayor eficiencia pedagógica no sólo es asunto de planificación, métodos, recetas didácticas y materiales que se distribuyen y apliquen indistintamente a diferentes poblaciones de estudiantes. Es absolutamente necesario que los maestros sepan vincular significativamente, en cada lugar y en cada caso, la experiencia social y cultural del niño, las características de la racionalidad de la vida rural y el conocimiento nuevo que se requiere enseñar”.

---

## 2.- Las acciones del Programa MECE/ BASICA/ RURAL.

En el marco de la máxima importancia que el Gobierno otorga a la educación y a los criterios de calidad señalados, el Ministerio de Educación se ha comprometido en un programa de mediano plazo de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica rural a partir de 1992. En él se articulan diversas líneas de acción que combinan la dotación de recursos suficientes y adecuados para crear ambientes favorables a la enseñanza y aprendizaje, con orientaciones y apoyo a los procesos pedagógicos:

Por una parte, mejoramiento de las condiciones y recursos fundamentales de los contextos de aprendizaje:

- Perfeccionamiento docente.
  - Textos adecuados para todos los niños.
  - Bibliotecas de aula para el primer ciclo de enseñanza básica.
  - Asistencia en salud.
  - Infraestructura escolar.
- Por otra parte, acciones destinadas a introducir innovaciones en las prácticas pedagógicas:
- Descentralización pedagógica.
  - Proyecto piloto de Red Interescolar de informática educativa.
  - Diagnóstico sobre el uso de computación en la escuela básica.
  - Tratamiento específico para la educación básica rural.

## Contextos de Aprendizaje.

### Perfeccionamiento Docente.

Se confeccionó un Manual de Desarrollo Curricular, base de la propuesta pedagógica del Proyecto, que se está difundiendo en un proceso de capacitación intensivo.

“Se pretende proporcionar al maestro rural conceptos y sugerencias que, en un marco de autonomía profesional, pueda utilizar para mejorar sus prácticas, haciéndolas más adecuadas y pertinentes a las diferentes realidades del medio rural y a las condiciones especiales en que funcionan las escuelas y los cursos”.

El Manual es una guía para cada profesor y supervisor que incluye:

- Principios y operatoria de una planificación escolar descentralizada.
- El diseño del currículum para la escuela multigrado.
- Ejemplos de desarrollo del currículum para la realidad rural.

No se trata de un conjunto de instrucciones que se pone a disposición de los maestros para que las ejecuten. Es una propuesta de discusión de varios conceptos, principios y casos que puedan abrir nuevas posibilidades de acción pedagógica, complementadas por la capacitación, la supervisión y la programación conjunta en los microcentros de coordinación pedagógica.

Parece aconsejable proporcionar al maestro un conjunto amplio de referencias, dentro de las cuales pueda reestructurar sus prácticas, más que un conjunto de instrucciones tendientes a unificarlas y homogeneizarlas.

### Textos.

En relación directa con la equidad en el acceso a recursos educativos y la calidad de los factores más directamente relacionados con el aprendizaje:

- Se entregarán textos escolares a todos los alumnos de las escuelas, correspondientes a las asignaturas de Castellano, Matemáticas, Historia y Geografía y Ciencias Naturales.
- Se proporcionará a los profesores guías didácticas para la enseñanza de las asignaturas mencionadas.
- Se distribuirán materiales didácticos para los niños de 1º y 2º año básico con problemas de aprendizaje.
- Se capacitará a los profesores en el uso de los textos y materiales indicados.
- Se introducirán en forma paulatina textos y guías

didácticas especialmente diseñados para las escuelas rurales en que cada profesor atiende en forma simultánea varios cursos.

Los textos específicamente diseñados para las escuelas multigrado de zonas rurales poseerán las siguientes características:

- Serán de tipo autoinstruccional, permitiendo un trabajo cooperativo de grupos de niños, relativamente independiente del profesor.
- Incorporan los valores de la cultura del medio rural, como contexto funcional de aprendizaje. Son integrados en torno a temáticas culturales significativas para los niños.
- Garantizan una vinculación efectiva y relevante del programa de estudios con las necesidades de aprendizaje del medio.
- Proporcionarán la participación activa de los estudiantes en el aprendizaje, a través de sugerencias de actividades prácticas y de tematización de la experiencia cotidiana, ofreciendo la oportunidad de aplicar lo aprendido.

Este material escrito para las escuelas rurales focalizadas comprenderá:

- Texto de apresto a la lectura y escritura, destinado a ambientar, motivar y desarrollar habilidades básicas del niño que recién se incorpora a la escuela.
- Guías de introducción a la lecto-escritura y el cálculo.
- Texto integrados de lenguaje y cálculo, implicando temas de ciencias sociales y ciencias naturales, para 3º y 4º, 5º y 6º.
- Guías didácticas para el profesor.

### Bibliotecas de aula.

Dentro de la estrategia de enriquecer los contextos de aprendizaje y una metodología activa, se contempla la dotación de bibliotecas de aula, con textos especialmente seleccionados, para todos los cursos del primer ciclo básico, es decir, para cada 1º, 2º, 3º y 4º años, con el objeto de:

- Enriquecer el desarrollo de las funciones lingüísticas básicas y fomentar la comunicación con mundos no habituales para el niño rural.
- Estimular el interés de los niños por el estudio y la investigación, ampliando los conocimientos que reciben en el aula.
- Fomentar el reconocimiento de los valores y las normas sociales, así como el cuidado de la naturaleza y el medio ambiente.

### Asistencia en salud.

El programa MECE impulsa acciones del área de salud, que también actúa sobre las escuelas rurales. El objetivo general de las acciones en esta área consiste en mejorar la salud de los escolares a través de un programa de prevención, detección y asistencia en relación con los principales problemas que presenta la población de las escuelas básicas subvencionadas del país.



La base principal del programa está constituida por actividades de detección de problemas de salud que realizará el profesor en su respectivo curso. Para estos efectos se ha distribuido un Manual de Salud Escolar, capacitando a los profesores en su uso por un grupo itinerante de profesionales de la salud del nivel central (médico, asistente social, nutricionista) y la participación de representantes del sector salud a nivel local.

La acción del programa comprende una cobertura inicial de 170.000 alumnos, que se irá incrementando año a año por los nuevos niños que entran al sistema y los niños de los años anteriores, que serán objeto de seguimiento en relación con sus niveles de salud.

#### **Mejoramiento de la infraestructura escolar.**

El programa MECE contempla las siguientes acciones principales respecto a las edificaciones escolares, varias de las cuales escuelas Uni, Bi o Tridocentes:

- Dotación de elementos complementarios de infraestructura (juegos infantiles, arborización, etc.), así como de signos exteriores básicos (escudo, bandera, campana, etc.).
- Reparación de la planta física de los establecimientos educacionales ubicados en sectores de bajo nivel socioeconómico, de acuerdo con necesidades determinadas por las escuelas y priorizadas por el Programa.

### ***Recursos para la Innovación***

#### **Descentralización pedagógica.**

A fin de romper el aislamiento profesional de los profesores dispersos, permitiéndoles reunirse con periodicidad y fomentar un trabajo que aproveche sus diversas experiencias y conocimientos, las escuelas Uni, Bi y Tridocentes se integrarán en microcentros de coordinación pedagógica, para implementar en forma cooperativa la innovación curricular y facilitar la discusión y seguimiento de la experiencia, analizando sus problemas y evaluando sus logros.

Estos microcentros serán organizados y asistidos por los supervisores y personal de capacitación, pero su coordinación y trabajo serán responsabilidad de los profesores que los integran.

#### **Asesoría permanente a escuelas.**

La implementación y desarrollo del rediseño curricular requiere de una asesoría constante y sostenida, atendiendo los problemas específicos de cada escuela.

Es un complemento, en cada localidad, de las actividades de capacitación y los Microcentros de Coordinación Pedagógica.

#### **Proyecto de mejoramiento educativo.**

Se promoverá, prestará apoyo técnico a iniciativas de los maestros de cada escuela o a los grupos de maestros de los Microcentros para la generación de proyectos destinados a crear en su unidad educativa alguna condición que

ellos consideren necesaria para el mejoramiento de los aprendizajes de los niños. Los proyectos aprobados contarán con recursos y asesoría para su ejecución.

Durante los próximos 6 años se implementarán a nivel nacional 5.000 de estos proyectos, seleccionados según un criterio que favorezca a las escuelas de los sectores más pobres y de mayor riesgo educativo. Por ello una proposición de estos PME's estará destinada a las escuelas rurales multigrados.

#### **Microcentros demostrativos.**

Con el objeto de complementar la capacitación a profesores y supervisores con experiencias que puedan ser observadas en funcionamiento, se implementarán centros de demostración pedagógica. Estos estarán constituidos por un grupo de escuelas integradas en un Microcentro, con todos los elementos de la innovación educativa en acción. Estos Centros Demostrativos permitirán, además, fomentar

---

“El programa MECE impulsa acciones del área de salud, que también actúa sobre las escuelas rurales. El objetivo general de las acciones en esta área consiste en mejorar la salud de los escolares a través de un programa de prevención, detección y asistencia en relación con los principales problemas que presenta la población de las escuelas básicas subvencionadas del país”.

---

la actividad de las instituciones de investigación educacional y de formación de profesores, a fin de contribuir a generar conocimiento y prácticas para el mejoramiento de la calidad de la educación en este tipo de escuelas, en cada Región.

En ellos se iniciará una experiencia de educación a los pre-escolares de la comunidad, con atención directa a los niños y capacitación a las madres para la educación familiar de los párvulos.

#### **Completación de escuelas.**

Uno de los factores de iniquidad en el medio rural lo constituye el conjunto de niños que no pueden completar la enseñanza básica porque los establecimientos a disposición sólo imparten 4 ó 6 grados, y el desplazamiento a otras escuelas completas implica dificultades arduas de superar.

Para ello se prevé la contratación de 500 maestros y la construcción de los locales que se requieran para completar el ciclo en aquellos casos en que sea posible y las condiciones lo aconsejen.

#### **Informática en la escuela: Proyecto piloto.**

Esta otra acción del Programa MECE tiene como objetivos:

Instalar una red de comunicaciones que interconecte un grupo de escuelas de enseñanza básica entre sí, y con diversos centros de educación (universidad, centros de investigación, oficinas ministeriales, etc.), sobre la base de microcomputadores con software de uso simple para alumnos, profesores y otros usuarios. Se contempla la interconexión de 100 escuelas aproximadamente, entre las cuales algunas rurales incompletas.

---

“Se promoverá, prestará apoyo técnico a iniciativas de los maestros de cada escuela o a los grupos de maestros de los Microcentros para la generación de proyectos destinados a crear en su unidad educativa alguna condición que ellos consideren necesaria para el mejoramiento de los aprendizajes de los niños. Los proyectos aprobados contarán con recursos y asesoría para su ejecución.”

---

## **II. La capacitación de Supervisores y Docentes en el programa MECE/BASICA/RURAL**

El proceso de capacitación, como el Programa en su conjunto, **recoge experiencias y aprendizajes de Chile y otros países** con docentes de escuelas rurales, reconstruyéndolas de acuerdo a las características del programa así como a su dinámica de construcción. En ese sentido no todo es novedoso respecto de experiencias anteriores o contemporáneas. Lo nuevo es que hoy corresponde a una política de Estado, preocupada con el conjunto de escuelas y docentes de cursos combinados rurales.

Al mismo tiempo, la capacitación recoge los principios centrales de la propuesta curricular que se impulsa en las escuelas: el **aprender** como objetivo principal; el **aprendizaje social y cooperativo**; la **contextualización** de los procesos educacionales, y la **integración** de los saberes.

Lo que aquí se presenta será evaluado a inicios de 1993 y se realizarán las adecuaciones que los aprendizajes del año 1992 recomienden.

### **1. Los objetivos del proceso de capacitación.**

Los objetivos del proceso de capacitación se subordinan a los objetivos generales del Programa MECE/BASICA/RURAL, y corresponden específicamente a:

- a) Impulsar la propuesta de innovación curricular del programa;
- b) Formar los supervisores y docentes que se re-

- c) **quieran para alcanzar ese objetivo.**
- c) Estimular la construcción descentralizada y autónoma de procesos de capacitación permanente. En consecuencia:
  - a) La capacitación no tiene objetivos terminales en sí misma.
  - b) Su éxito se mide por el impacto real en el proceso educativo: en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en las escuelas del Programa.
  - c) Es un proceso progresivo, sistemático, integrado a otras acciones y que tiende a desarrollarse y consolidarse a lo largo del tiempo.
  - d) Considerar en la misma estrategia acciones estrictamente de capacitación, cuanto otras de sistematización y asesoría técnico-pedagógica como parte del mismo proceso formativo.

### **2. Participantes.**

Los participantes directos son supervisores de los Departamentos Provinciales de Educación y Profesores de Escuelas Rurales incompletas con Cursos Combinados.

#### **Los profesores.**

Han sido uno de los grupos más excluidos de servicios y beneficios estatales, así como de perfeccionamientos apropiados a sus funciones. Es un grupo heterogéneo en su origen, formación, condiciones de vida y trabajo, domicilio, intereses, edad y experiencia. Muchos pertenecen a los grupos más pobres del país (ganan 2 salarios mínimos) o han establecido estrategias de sobrevivencia familiar que les permiten superar estos bajos ingresos. Tienen experiencia y conocimientos empíricos, sin embargo les faltan oportunidades de reflexión y estudio que les permitan superar esa cotidianidad del saber. Por su desempeño en condiciones de mediano o difícil acceso, han vivenciado una gran libertad y autonomía pedagógica que se convierte en una base sólida para la participación en la búsqueda de autonomía profesional.

En consecuencia se considera:

- Romper el aislamiento profesional y restablecer la comunicación social entre docentes e institucional con el sistema educativo.
- Promover la profesionalización docente a partir del reconocimiento a su papel constructor de la propuesta curricular, de conocimientos pedagógicos y de construcción de autonomía.
- Enfatizar los objetivos de aprendizaje de la propuesta curricular, su concepción metodológica, sus sugerencias de organización curricular y las funciones de los actores para estos efectos.

#### **Los supervisores**

Profesionales acostumbrados durante mucho tiempo a actuar según una concepción normativa y directiva, lo que ha ido cambiando producto de las acciones del Programa de las 900 Escuelas y de las propias acciones del Programa Rural con carencias en el conocimiento del mundo rural, sus procesos educacionales y metodologías especiales para

escuelas con cursos multigrado con capacidad de ajustarse a las nuevas exigencias y dinámicas del Ministerio de Educación y a las demandas de calidad establecidas por las tendencias del desarrollo educativo y nacional.

En consecuencia se considera:

- Modificar el papel normativo para construir una supervisión en torno a lo técnico-pedagógico, restableciendo lo educativo como centro de su acción de asesoría técnica.
- Necesidad de avanzar críticamente en el conocimiento de la escuela rural y de su inserción en los procesos sociales, culturales y económicos que constituyen el contexto rural.
- Desarrollar la comprensión de la propuesta y el conocimiento de su metodología, promoviendo la creatividad en la producción de conocimientos apropiados.

Para ambos, se considera:

- Un objetivo general común: mejorar los aprendizajes de la escuela.
- Un objetivo específico común: impulsar y desarrollar la propuesta curricular del Programa.
- Promover la profesionalización docente y técnica como instrumento de mejoría de los aprendizajes y de éxito de la propuesta.
- Promover la autonomía como factor de creatividad y el aprendizaje cooperativo como condición de innovación.
- Promover la reflexión crítica sobre sus prácticas, a partir de la observación y registro organizado y de la comunicación formal de sus conclusiones. Para que todo esto se desarrolle es necesario establecer un clima organizacional de confianza y participación, de estímulos profesionales, democrático, creativo y alegre, que respete la libertad de los equipos y confíe a su responsabilidad una parte significativa de las decisiones.

### 3. Algunos principios básicos.

- Capacitación en servicio, sistemática, progresiva y con tendencia a mantenerse, bajo diversas formas, en el tiempo.
- Romper el aislamiento profesional y promover la acción, reflexión y aprendizaje cooperativo.
- Vinculación de la teoría social, educacional y curricular a la práctica cotidiana de los participantes.
- Educación entre adultos educadores con conocimientos, experiencias y tradiciones culturales e ideológicas que los caracterizan y se expresan en su discurso y práctica social.
- Descentralización en las decisiones y acciones.
- Sistematización de las experiencias y reflexiones críticas de los participantes.

### 4. Estrategia.

a) Condiciones generales.

- Se desarrolla en todo Chile bajo dos modalidades: Intensiva: VII, VIII, IX y X Regiones. Regiones con

mayor población escolar rural. Aquí se concretarán las actividades entre 1992 y 1994.

Con Experiencias Pilotos: Todas las otras regiones, donde la población escolar es menor y que se incorporarán progresivamente a partir de 1994.

- Se trabaja con Comunas completas.
  - Se actúa directamente con supervisores. Ellos capacitan a los docentes.
  - Hay un acompañamiento y asesoría técnica a los supervisores en sus actividades de organización de talleres de docentes, reuniones de microcentros y visitas a escuelas.
  - Desarrolla un proceso de sistematización de actividades integrado a los profesores formativos.
- b) Etapas de desarrollo del Proyecto:
- 1991: Año de realización de una Experiencia Piloto en 5 Comunas de Malleco y Osorno.
  - 1992: Año de capacitación intensiva.
  - 1993: Año de consolidación en las regiones que se iniciaron en 1992 y de capacitación intensiva en otras Comunas. Adecuación metodológica de la capacitación.
  - 1994: Año de desarrollo (para las Comunas de 1992), de consolidación (para las de 1993) y de capacitación intensiva (para las de 1994). Adecuación metodológica de la capacitación.

### 5. Acciones e Instancias de Capacitación Intensiva.

Durante 1992, se desarrollaron las siguientes líneas de capacitación:

- Talleres Nacionales de Supervisores (5, de 4 días).
- Talleres Provinciales de Profesores (4 por Provincia, de 4 días).
- Reuniones de Microcentros Docentes (Reuniones técnicas de docentes de un día y mensuales, por sectores de una Comuna).
- Asesoría Técnico-pedagógica a docentes en reuniones de Microcentro y en escuelas (focalizando aquéllas con mayores dificultades y aquéllas que más han avanzado en la implementación de la propuesta).
- Reuniones Regionales o Provinciales de Programación, Reflexión o Estudio.
- Elaboración de Informes de Sistematización de acciones de capacitación.

La evaluación del año permitirá reformular estas acciones y definir las modificaciones que sean convenientes para implementar una estrategia renovada en 1993.

### 6. Acciones e Instancias de Consolidación y Desarrollo.

- Mantención de las Reuniones de Microcentros, como instancia estratégica de desarrollo y consolidación del Programa.
- Mantención de la capacitación y apoyo técnico del nivel central a los supervisores, bajo diversas modalidades.

c) **Promoción de una estrategia de colaboración descentralizada** con las acciones en el nivel **Comunal y Provincial**, entre el Estado, **Sostenedores municipales** y particulares, **Universidades, Organizaciones no Gubernamentales** y de **Profesores, Empresas privadas**.

nes del primer año de funcionamiento del Programa MECE y al necesario período de aprendizaje que ha significado, tanto técnica como administrativamente, para el equipo y Programa.

Queda pendiente, para calificar el mayor o menor éxito, una evaluación de los logros de aprendizaje, de los cambios en las prácticas cotidianas docentes, en el currículum de las escuelas. Este proceso se completará el próximo año.

## **7. Comentarios Finales.**

El Proceso se ha desarrollado sometido a las condicio-



# Alternativas al Centralismo\*

José Arocena \*\*

## EXPERIENCIA

"A principios de 1987 empezamos un proyecto de investigación sobre Desarrollo Local que se ubicaba en el antiguo programa de Sociología. Esto fue el germen, la primera tentativa del **CLAEH** de entrar en el tema. En estos años ha pasado bastante agua bajo el puente. Aquello se convirtió primero en programa dentro del departamento de Investigaciones; en 1992, con la reestructura del **CLAEH**, Desarrollo Local quedó como uno de los cuatro programas del Centro.

Una de las razones por las cuales el **CLAEH** se ocupa del desarrollo y la gestión local tiene que ver con las propias raíces de la institución. El **CLAEH** fue fundado a fines de la década del cincuenta por una tradición de investigación sociológica, dirigida fundamentalmente por Juan Pablo Terra, que venía de los Equipos del Bien Común y que intentaba llevar la investigación en ciencias sociales en directo contacto con la realidad, de manera de sacarla del ámbito exclusivo de las universidades y las bibliotecas y hacer de ella una instrumento mucho más próximo a la vida cotidiana.

Esto tuvo una primera concreción muy importante en aquel trabajo sobre el Uruguay rural que realizó el **CLAEH** en los primeros años de la década del sesenta para el gobierno uruguayo, que sigue siendo una referencia. Una de las piezas claves de ese

trabajo es, justamente, la definición de áreas locales y la elaboración de criterios para su definición. En la segunda parte de la vida del **CLAEH** (de 1974 en adelante) no se retomó una línea de este tipo, pero se mantuvo presente a través de otras, como la fundación del departamento de Promoción y las tareas que llevó adelante, tanto en desarrollo urbano como en desarrollo rural. A partir de 1987, esta tradición se expresó en el proyecto mencionado sobre Desarrollo Local.

Trabajé durante ocho años en Francia en este tema, y cuando estaba preparando la vuelta al Uruguay, el **CLAEH** me ofreció venir a trabajar en desarrollo local. Esto me permitió aprovechar la acumulación que tenía en una línea de trabajo poco desarrollada en Uruguay.

En esta segunda época, cuando el **CLAEH** se plantea el programa de Desarrollo Local, está apostando fundamentalmente a encontrar vías alternativas a los modos tradicionales de desarrollo, a sus concepciones clásicas. En definitiva, desde lo local hay una posibilidad de ver cómo los modelos clásicos encuentran grandes limitaciones, cómo se estrellan contra la realidad local las mejores intenciones de las grandes concepciones sobre desarrollo. Esta alternativa supone un llamado a los grupos humanos y a los individuos en su realidad cotidiana, que

trata de no caer en una visión simplemente localista, valorizando lo que hasta ahora no estaba valorizado por las concepciones dominantes."

-Esta búsqueda de alternativas, ¿tiene como objetivo el desarrollo local o apunta a una nueva concepción de desarrollo social?

-Apunta al desarrollo en general. En el número 41 de cuadernos del **CLAEH** publiqué un artículo sobre los paradigmas del desarrollo, que era una crítica a las concepciones de desarrollo en general. Hay una crítica a estas concepciones y una búsqueda de alternativas, pensando que uno de los grandes pecados en materia de desarrollo ha sido enredarse en dinámicas completamente centralistas y centralizadoras, lo cual ha hecho perder riqueza, calidad y capacidad creadora a los procesos de desarrollo porque la potencialidad de la gente ha sido ahogada por estructuras centralistas y centralizadoras.

Eso ha producido un doble efecto: por un lado, esa asfixia que produce la mecánica centralista de decisión y, por otro lado, la generación en la gente de una actitud de espera, de que todas las soluciones van a venir del centro del

\*Artículo publicado en Notas del **CLAEH**. N° 69, abril de 1993.

\*\*Experto uruguayo en Desarrollo Local.

sistema. Este doble efecto perverso de la centralización ha tenido un impacto muy negativo en los procesos de desarrollo.

¿Cómo reaccionar frente a esto? Por un lado, impulsando procesos de reforma descentralizadora. Pero esto no alcanza, porque uno puede impulsar estos procesos y encontrarse con

---

“...desde lo local hay una posibilidad de ver cómo los modelos clásicos encuentran grandes limitaciones, cómo se estrellan contra la realidad local las mejores intenciones de las grandes concepciones sobre desarrollo”.

---

que no existen sociedades locales densas, y en ese caso, por más que se descentralice, la transferencia del poder se hará al desierto. Esto es como una cáscara vacía; no sirve.

Si bien impulsamos reformas descentralizadoras, decimos que éstas no son suficientes si no se trabaja, al mismo tiempo, en un proceso de desarrollo de las sociedades locales, fundamentalmente de los sectores de la sociedad civil. Ello requiere un buen conocimiento de los actores locales, de los procesos de creación de estos actores.

A partir de esta fundamentación, el trabajo del programa se ha orientado en algunas líneas principales. Una es el estudio de todo aquello que condiciona positiva o negativamente el proceso de generación de actores locales. Para eso hemos hecho estudios de caso en los cuales observamos cómo emergen y se construyen estos actores, cuáles son las constantes en este proceso.

Por otro lado, apoyamos e impulsamos procesos de desarrollo local. En el CLAEH nos importa mucho el trabajo en la Regional Noreste porque es un instrumento que tenemos para impulsar estos procesos, y nuestro programa

tiene una estrecha relación con la Regional, con su trabajo de promoción y capacitación.

Otra línea importante ha sido el estudio del régimen local del sistema político-administrativo uruguayo. El régimen local ocupa un lugar y ese lugar hay que estudiarlo, definirlo y precisar exactamente cuáles son las ventajas y desventajas que el sistema constitucional le da. Por otro lado, el programa se plantea la elaboración de alternativas para superar los problemas y las barreras del régimen local.

El programa también desarrolla un trabajo de consultoría, asesoramiento y apoyo a los municipios, por ejemplo, y a otros actores. Los municipios nos importan fundamentalmente porque son el Estado en la sociedad local y porque en el momento actual estamos en un proceso de achicamiento, en el que el Estado tiende a dejar zonas importantes de sí mismo en manos privadas, mientras que otras zonas pasan, de hecho, a ser administradas por los municipios. Allí aparece la problemática del Estado y la sociedad civil, la forma como el Estado se descentraliza o transfiere poderes y competencias a los municipios.

Nosotros consideramos que en Uruguay hasta ahora no hubo un proceso de descentralización a nivel nacional. Lo que sí hubo fueron descentralizaciones espontáneas o salvajes, no institucionalizadas. Hay áreas de la salud, de la educación o la vivienda que están en manos de los municipios porque el Estado central no responde, pero es más una transferencia de hecho que un proceso de descentralización.

En realidad, en todas partes del mundo los municipios están entrando a un ámbito de competencias que no tenían en décadas pasadas: el ámbito social y económico. Los municipios eran hasta ahora entidades encargadas de la infraestructura de la ciudad -en especial de los servicios urbanos- y ahora están teniendo cada vez más peso en políticas sociales y desarrollo económico. Esta transformación mundial supone que los municipios deban obtener los recursos correspondientes, porque no se puede pensar que se les transfieran responsabilidades en polí-

ticas sociales sin los recursos para ejecutarlas, y para eso se necesita una descentralización formal, que por lo menos en Uruguay todavía no se ha dado.

Otra línea de trabajo es, entonces, la atención de los municipios ya sea realizando seminarios, cursos de capacitación para funcionarios, asesorías o consultorías a las intendencias o estudios de áreas locales en sus zonas de influencia. Tratamos de mantener una relación muy fluida con los municipios. En el caso de la Intendencia de Montevideo, hemos tenido contactos frecuentes en los dos períodos democráticos desde 1985, y hay una serie de áreas de trabajo en común que surgieron de pedidos de la intendencia o de nuestras propias iniciativas.

Estas tres grandes líneas se unen a la preocupación permanente del programa por mantenerse estrechamente vinculado a lo que pasa con esta temática a nivel internacional. Este fenómeno de la descentralización y el desarrollo local es universal y por lo tanto conviene estar muy vinculado a las redes internacionales que se ocupan de él. En este sentido, el programa ha logrado cierta consolidación, fundamentalmente a través del reconoci-

---

“Si bien impulsamos reformas descentralizadoras, decimos que éstas no son suficientes si no se trabaja, al mismo tiempo, en un proceso de desarrollo de las sociedades locales, fundamentalmente de los sectores de la sociedad civil”.

---

miento de sus miembros, quienes hemos establecido contactos con redes internacionales participando en diversos eventos o escribiendo ponencias y artículos.

-¿Podría decirse que en Uruguay se está fortaleciendo la sociedad

civil como para poner en marcha un proceso de descentralización y desarrollo local?

-Es una realidad heterogénea. En nuestras investigaciones hemos visto lugares con sociedades civiles que se han ido consolidando en la última década y media. La sociedad civil puede consolidarse integrando las dimensiones económicas, social y cultural dentro de distintas instituciones y organismos muy vinculados entre sí, o puede fortalecer un ámbito dentro de ella (por ejemplo el empresarial y no el

---

“El programa también desarrolla un trabajo de consultoría, asesoramiento y apoyo a los municipios, por ejemplo, y a otros actores”.

---

de las comisiones vecinales) y llegarse a una especie de quiebre entre sectores más fuertes y más débiles.

Hemos visto estas dos situaciones y otras en las que prácticamente podría decirse que no hay actores locales. Hay pequeños gérmenes de actores sociales, pero en territorios devastados, conquistados, son enclaves totalmente exógenos, externos, sin ningún arraigo local. En estos casos, en los que el territorio es un accidente que no compromete, podría decirse que la sociedad local prácticamente no existe o es muy débil.

Hay entonces situaciones muy diferentes en Uruguay, como pasa en todas partes del mundo. Lo interesante en estos estudios es poder llegar a establecer una tipología de casos diferentes y llegar a explicar cuáles son las variables de mayor peso que determinan que haya áreas locales que evolucionan hacia la constitución de sociedades locales y otras que no, que quedan en territorios anómicos.

- ¿Y hay alguna clave que explique por qué algunas sociedades se dinamizan hacia lo local y otras no?. Por otra parte, ¿podría señalarse algún área social que haya mostrado mayor dinamismo en estos procesos?

-Sí, algunas claves hay, aunque todavía no tenemos suficiente acumu-

lación porque hay pocos estudios sobre desarrollo local. De acuerdo a lo que tenemos y a lo que he estudiado acá y en Francia, tiendo a pensar que hay una variable muy importante que llamaría "histórico-cultural". Cuando los procesos de constitución de identidad llegan a una cierta maduración, por la razón que sea, ahí se encuentra fuerza y dinamismo. Podrán interponerse todos los obstáculos imaginables desde el punto de vista económico, socioeconómico o sociopolítico, pero cuando hay fuerza en la sociedad civil, cuando ella se identifica con el territorio en el que vive y quiere seguir viviendo en él, esta voluntad pasa por arriba de todo. Cuando el arraigo es muy fuerte, produce una dinámica que va más allá de barreras y obstáculos.

En los casos que hemos analizado, hay uno paradigmático que es el de Quebracho. Esta localidad ha tenido innumerables problemas en su historia y, sin embargo, hoy está saliendo en forma absolutamente original, ejemplar y atípica. Cuando la crisis del cereal y el fin de la protección a la producción cerealera, los productores se encontraron con un serio problema, porque comenzaron a endeudarse y tomaron los créditos que les otorgaba el Banco República si seguían plantando trigo, con lo que lograron fundirse aún más.

Casi espontáneamente comenzaron a reconvertirse hacia la producción láctea, primero comprando un par de vacas y haciendo queso artesanal que vendían en la zona de Paysandú y Salto. Cuando el mercado de queso artesanal se saturó, se plantearon qué hacer con la leche y entonces apareció la idea de construir una planta lechera en forma cooperativa. Esta es una historia que lleva unos quince años, con marchas y contramarchas. -un período de un año de cierre de la planta y la imposibilidad de pagar los préstamos-, hasta llegar a la etapa actual, de saneamiento financiero y pujanza desde el punto de vista productivo.

Aunque no están en una situación ideal (han logrado refinanciar la deuda pero no cancelarla), ha aumentado mucho la producción de leche. Indudablemente, a pesar de todas las dificultades, hoy Quebracho está mejor que hace treinta años. Lo primero

que uno piensa es que, dadas las circunstancias que le ha tocado vivir a esta localidad, tendría que haberse dado un proceso de concentración de la propiedad de la tierra, tendrían que haberse ido los colonos y quedado grandes estancias; éste hubiera sido el proceso normal luego de la crisis de las políticas cerealeras.

No fue así; la gente se quedó y se vivió un fenómeno identitario relacionado con la tenencia de la tierra. Estadísticamente, los propietarios vendieron sus predios cuando vino la crisis, mientras que los arrendatarios (que si se iban de esas tierras se fundían) mayoritariamente se quedaron.

La otra variable importante es la constitución de una elite local, en el buen sentido del término: un grupo grande que en el caso de Quebracho (con unos cuatro mil habitantes en toda la zona) alcanza a sesenta o setenta personas. Esta clase dirigente local es clave en estos procesos. Es ella la portadora de una identidad local fuerte, es la que desafía vientos y mareas y arrastra tras de sí al resto.

Cuando el proceso no logra formar un grupo dirigente local, tiende rápidamente a ser controlado por

---

“Nosotros consideramos que en Uruguay hasta ahora no hubo un proceso de descentralización a nivel nacional. Lo que sí hubo fueron descentralizaciones espontáneas o salvajes, no institucionalizadas”.

---

agentes externos; los intereses que juegan ya no son más locales y se producen fenómenos de enclaves, de instalaciones de empresas o industrias que no tienen nada que ver con lo local; la mano de obra no se contrata en la zona sino que se importa y la exportación de la producción no deja excedentes en el ámbito local. Cuando no hay una clase dirigente local que controle el proceso, se dan estos fenómenos que hemos visto en otras zonas.

El enclave ajeno al territorio es

el contraejemplo del desarrollo local. Con esto no quiero decir que el enclave no pueda obtener cierto éxito económico en un plazo determinado, pero éste va generalmente acompañado de la destrucción de recursos naturales sin reposición. A la industria enclavada no le importa la reposición de los recursos naturales porque el día que éstos se terminen, se traslada; no está jugada al territorio. Hay también en estos casos una desintegración de los tejidos sociales y económicos, lo que tampoco le importa. Entonces, si bien puede haber resultados económicos de un enclave (puede ser una industria floreciente que dé mano de obra durante determinado tiempo), si no tiene una política de compromiso con el territorio, a mediano plazo se convierte en un factor negativo para el desarrollo del territorio.

-¿Cómo surge habitualmente el proceso de desarrollo local? ¿Como un pujo de los propios agentes o como el resultado de impulsos internos y externos?

-Yo hacía referencia a la importancia de la identidad local y a la constitución de una clase dirigente local. En tercer lugar está la inserción de técnicos comprometidos con el proceso local. Este aspecto es muy importante, porque el técnico (como ocurre también con el empresario) puede estudiar una sociedad local, asesorarla, actuar como consultor desde afuera y errar o acertar en su diagnóstico. El problema no está tanto en su error o en su acierto, sino en que toda su orientación esté inspirada más por grandes

---

“He visto a técnicos actuar con recetas y los he visto actuar buscando realmente lo que necesita tal zona, tal productor, y es completamente diferente. Los resultados, sobre todo a mediano plazo, son completamente diferentes, porque cuando se hace un asesoramiento con tecnologías apropiadas se logra mantener el recurso natural y potenciarlo, mientras que si se traslada una receta, existe un riesgo enorme de que se lleve por delante el recurso natural y no lo potencie”.

---

reglas abstractas que por la realidad del territorio. Si se quiere, será alguien más de la universidad o del instituto de tecnología que del territorio, y transmitirá lo que él sabe, lo que aprendió en el centro de estudios. Conocerá la especificidad del territorio muy genéricamente pero no en detalle. Solamente el técnico

que, además de eso, se "mete" en el territorio y lo conoce palmo a palmo, productor a productor, sabrá aconsejar técnicamente, porque no dará "el gran consejo" de la renovación tecnológica sino el apropiado a esa realidad. Quizás el consejo apropiado a esa realidad no sea la incorporación de una gran tecnología sino otro, intermedio o de perfil más bajo.

Allí aparece un factor muy importante: el técnico integrado al territorio y al proceso de desarrollo local. También en este sentido Quebracho es un caso muy interesante, porque cuenta con un grupo de técnicos que se identificó con el proceso y le aportó mucho. Esto quiere decir que una clase dirigente local no alcanza si no tiene apoyo en el conocimiento.

He visto a técnicos actuar con recetas y los he visto actuar buscando realmente lo que necesita tal zona, tal productor, y es completamente diferente. Los resultados, sobre todo a mediano plazo, son completamente diferentes, porque cuando se hace un asesoramiento con tecnologías apropiadas se logra mantener el recurso natural y potenciarlo, mientras que si se traslada una receta, existe un riesgo enorme de que se lleve por delante el recurso natural y no lo potencie.

Con esto quiero decir que un proceso de desarrollo local no es puramente endógeno, sino más bien endógeno-exógeno. Debe haber un cruce, de tal manera que lo exógeno no sea externo y que lo endógeno no sea autárquico o localista. Esas son las hipótesis con las que nos manejamos.

# Escuela de formación en participación comunitaria y desarrollo socio-económico: Hacia un Programa Institucional

Foro Nacional por Colombia.

## EXPERIENCIA

### **Presentación**

Este Proyecto de la Fundación Foro Nacional por Colombia para avanzar en la formación de un liderazgo moderno y democrático durante 1994, tiene como punto de partida las Escuelas de Formación Ciudadana que actualmente - y desde 1989 - desarrollan las distintas regionales de la Fundación. El proyecto pretende dar continuidad al trabajo ejecutado en 1993 y cualificar la experiencia acumulada durante cuatro (4) años, transformando las Escuelas en un programa permanente, más formalizado, con una amplia oferta de servicios para diversos actores de la vida nacional y con capacidad de autofinanciarse parcialmente en el mediano plazo.

### **Antecedentes**

En 1989 se efectuó una evaluación interna de la actividad educativa de FORO, la cual acusaba signos notorios de agotamiento, dadas sus deficiencias metodológicas, su carácter disperso, su falta de continuidad y la inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Como resultado de dicha evaluación y de una amplia discusión con organizaciones sociales con las que FORO trabajaba por aquel entonces, surgió la Escuela Permanente para Líderes Comunitarios -EPAM-, que se desarrolló con 300 líderes de 40 Municipios del país.

La experiencia de la EPAM mostró la pertinencia de combinar la realización de Escuelas de carácter regional, que cubren varios pequeños y medianos municipios, con otras exclusivamente Municipales, como ocurrió en Barranquilla, Bogotá y Cali. Fue así como en 1990 surgió la Escuela de Participación en Barranquilla, la Escuela por la Paz y la

Democracia en Bogotá, la Escuela de Formación de Líderes en Cali, a la vez que se consolidó la Escuela Regional en el Norte del Tolima e Ibagué.

Durante 1993, FORO ha desarrollado las siguientes experiencias:

- Escuela de Líderes en el Corregimiento de Villarica (Municipio Santander de Quilichao, Departamento del Cauca)
- Escuela de Líderes en el Municipio de Padilla, Departamento del Cauca
- Escuela de Liderazgo Femenino en Cali, Departamento del Valle
- Convenio para la Formación de Funcionarios Públicos de la Administración Municipal de Cali (Valle)
- Taller - Escuela Departamental en 23 Municipios del Departamento del Tolima
- Escuela de Participación en Barranquilla, Departamento del Atlántico
- Módulos de Formación Democrática en 15 municipios del Departamento del Atlántico
- Escuela de Formación Ciudadana en el Distrito Capital de Bogotá.

En estos procesos educativos han participado más de ochocientas (800) personas durante el presente año, vinculadas a organizaciones sociales, administraciones locales, entidades públicas y privadas.

El instrumento "Escuela" para desarrollar procesos permanentes y semipresenciales en la educación democrática de adultos, ha ganado en los últimos dos años un importante espacio en el país. Por parte del Estado se están promoviendo Escuelas de Formación Comunitaria a través de la División General de Integración de la Comunidad -



DIGIDEC- del Ministerio de Gobierno, desde el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- y en algunas gobernaciones y municipalidades. Por su parte, las organizaciones sociales y las ONGs promueven experiencias como el Programa de Formación a Distancia -FOSD- de CINEP, el Instituto FES de Liderazgo, las Escuelas Locales del Movimiento Comunal, las Escuelas Juveniles, las Escuelas dirigidas a Mujeres y las Escuelas de Formación Ciudadana de FORO.

---

**“El instrumento “Escuela” para desarrollar procesos permanentes y semipresenciales en la educación democrática de adultos, ha ganado en los últimos dos años un importante espacio en el país”.**

---

La afluencia de nuevos animadores comunitarios a estas Escuelas es, sin lugar a dudas, un fenómeno en crecimiento.

### **Justificación**

Una de las mayores dificultades existentes en Colombia para crear una cultura de la participación, es la muy deficiente formación técnica y política de los líderes sociales, los funcionarios públicos, los profesionales egresados de nuestras Universidades y los funcionarios de las ONGs. En la mayoría de estas personas, es notoria la falta de estudio detallado y manejo calificado de los reales alcances y limitaciones de la descentralización y la participación en nuestro país. A pesar de la gran cantidad de eventos que se realizan sobre estos temas, la apropiación y el seguimiento de esta temática siguen restringidos a muy pequeños grupos de personas.

Si ello se presenta así en el campo político, la situación es aún más grave en el terreno de lo técnico. Sirva para graficar esta situación, el hecho de que en Santafé de Bogotá -la Capital de un país con larga tradición centralista-, no existe un Banco de Proyectos de la Municipalidad. El diagnóstico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD-, ente encargado de llevar el registro de Proyectos susceptibles de inversión pública, es que simple y llanamente no hay capacidad de formulación en las entidades distritales, las cuales no han presentado al DAPD UN SOLO proyecto debidamente elaborado.

No existe pues una Cultura de Proyectos, tan necesaria en procesos de modernización y desarrollo social. El manejo de metodologías y procedimientos en este aspecto, está circunscrito también a muy pequeños grupos de personas.

Se hace necesario entonces socializar, con metodologías eficaces, el manejo conceptual e instrumental en las áreas de descentralización, participación, formulación y gestión de proyectos.

La eficacia metodológica en dicha socialización, deberá medirse por los resultados. Para FORO las Escuelas sólo tienen sentido si logramos que a su seno surjan proyec-

tos y propuestas que potencien con hechos los procesos de desarrollo comunitario. La metodología adoptada por FORO, que combina los postulados de Diálogo de Saberes; Construcción Colectiva de Conocimientos, Mostrar y Preguntar, Aprender Fundamentando y Aprender Haciendo; ha demostrado ser un camino viable. Los resultados están a la vista en los proyectos e iniciativas generados al calor de las Escuelas promovidas por nuestra Fundación.

Todo lo anterior valida a nuestro entender la ampliación y cualificación de las metodologías y las Escuelas de FORO, que deberán ganar en 1994 un mayor espacio y proyección, para convertirlos a partir de 1995 en un Programa Nacional Institucionalizado.

### **Objetivos**

#### **General**

Formar animadores de la democratización y modernización del país que intervengan técnica y políticamente en los procesos de desarrollo comunitario, ya sea desde la organización social, las entidades públicas o las entidades privadas, ubicando en estas últimas a las ONG's.

#### **Específicos**

- a. Consolidar y ampliar las Escuelas Departamentales en Atlántico y Tolima, las Escuelas Municipales de Padilla y Villarica (Cauca) y la Escuela de Bogotá.

---

**“Una de las mayores dificultades existentes en Colombia para crear una cultura de la participación, es la muy deficiente formación técnica y política de los líderes sociales, los funcionarios públicos, los profesionales egresados de nuestras Universidades y los funcionarios de las ONG's”.**

---

- b. Estructurar y ofrecer un paquete de servicios de educación y asesoría dirigido a organizaciones sociales, entidades públicas nacionales y locales, universidades, empresas privadas y ONGs.
- c. Consolidar el sistema nacional de información de Escuelas de FORO y fortalecer nuestros nexos con otras Escuelas democráticas de educación de adultos que actualmente se desarrollan en el país.
- d. Establecer mecanismos permanentes de información con experiencias destacadas de educación democrática para adultos en otros países de América Latina y el mundo.
- e. Finitizar el Estudio de Factibilidad sobre la creación de un Instituto Nacional Descentralizado de

**Formación Comunitaria**, que actualmente adelantamos y tomar las decisiones políticas, técnicas y operativas coherentes con sus resultados.

### **Descripción del proyecto**

Los componentes del Proyecto son cuatro:

- \* La Red de Escuelas Foro
- \* El Sistema de Información
- El Paquete de Servicios Educativos y de Asesoría
- \* La Programación Paralela

#### **La Red de Escuelas FORO**

Consiste en la articulación y retroalimentación permanentes de las Escuelas que estamos adelantando en Padilla, Villarica, Tolima, Bogotá y Atlántico, las cuales se encuentran unificadas en su orientación pedagógica y metodológica, así como en las temáticas básicas. Para 1994,

---

“... en Santafé de Bogotá -la Capital de un país con larga tradición centralista-, no existe un Banco de Proyectos de la Municipalidad.”

---

mantendremos el enfoque pedagógico y metodológico expuesto en el Proyecto de Escuela 1993.

La temática está referida básicamente a los aspectos nacionales, departamentales y municipales de la descentralización y la participación, por un lado, y a la formulación y gestión de proyectos de desarrollo socio-económico en un marco analítico de las políticas de desarrollo del país, por el otro.

Son instrumentales de la Red el Sistema de Información que más adelante explicamos, las reuniones nacionales y las visitas de intercambio.

Para 1994, las Escuelas se han propuesto las actividades siguientes:

- En el Departamento del Tolima: realizar nuevamente el primer nivel de formación con 70 animadores municipales, hacer seguimiento a los sesenta (60) proyectos de desarrollo formulados en el 93, y consolidar un segundo nivel de formación con 40 líderes locales.
- En el Departamento del Atlántico: vincular a los seis Módulos de la Escuela 300 animadores municipales.
- En el Valle del Cauca: hacer asesoría y seguimiento a los tres (3) proyectos de desarrollo surgidos de la Escuela en Villarica, y vincular 25 líderes a la Escuela en Padilla.
- En Bogotá: realizar dos nuevos ciclos de los dos Módulos de la Escuela, vinculando a 200 animadores comunitarios, y hacer seguimiento a los diez (10) proyectos de desarrollo elaborados en el 93.
- La producción de un segundo manual sobre la descentralización y la participación en los niveles

nacional, departamental y municipal. A finales del 93, el proyecto publicará el manual sobre elaboración y gestión de proyectos de desarrollo.

#### **El Sistema de Información**

Consiste en un conjunto de instrumentos internos de seguimiento, evaluación e intercambio, colocados en red a través de correo electrónico.

Los instrumentos de este sistema de información son: la ficha única de seguimiento diseñada en 1993 (apoyada en el programa para base de datos Fox-Pro), el boletín electrónico, los balances semestrales y los informes de actividades y financieros por regional.

Al sistema puede acceder cualquier regional de FORO desde el computador instalado en su sede. Este sistema ha comenzado a operar en 1993 y se trataría de consolidarlo y modernizarlo durante 1994.

#### **El Paquete de Servicios Educativos y de Asesoría**

Además de las Escuelas que se han puesto en marcha durante 1993 y que deberán consolidarse en 1994, ampliaremos nuestra gama de servicios diseñando y lanzando al mercado un paquete con estas ofertas:

- Escuelas Departamentales y/o Municipales en Gestión Pública Municipal.
- Seminarios Especializados en Descentralización y Participación Municipal.
- Cursos en Formulación y Gestión de Proyectos de Desarrollo.
- Cursos en desarrollo económico-empresarial de la Organización Social.
- Talleres sobre Organización y Participación.

Para cada oferta se establecerán tarifas diferenciales, según si el demandante es una empresa privada, una universidad, una entidad pública o una organización social. El diseño final del paquete estará sustentado en el estudio de factibilidad que actualmente adelanta el proyecto en las distintas regionales.

#### **La Programación Paralela**

Consiste en la realización, como actividad de las Escuelas, de Foros Públicos sobre temas de gran interés para la municipalidad o el departamento donde aquéllos se realizan (v.gr. inseguridad, derechos humanos, medio ambiente, plan de desarrollo, programas políticos, paz, etc.). De esta manera, las Escuelas se proyectarán también por esta vía hacia la opinión pública y ganarán un reconocimiento como espacios de elaboración alternativa para el desarrollo local.

Cada Escuela organizará al menos tres Foros Públicos durante el año. Estos Foros serán promovidos y organizados junto con las personas vinculadas directamente a las Escuelas y en asociación con otras entidades interesadas en los temas del respectivo Foro.

FORO hará una gestión ante otras Agencias de Cooperación Internacional para complementar estos cuatro componentes del proyecto, con otras dos iniciativas: la realización de una experiencia piloto en radio y televisión

directamente vinculada a la Red de Escuelas, por un lado, y la configuración de un Banco de Metodologías y Materiales educativos, por el otro.

## **Desarrollo del proyecto**

### **Fase de Diseño y Consolidación**

En esta fase se terminará el estudio de factibilidad, se elaborará el paquete de servicios educativos y de asesoría, se continuarán desarrollando de manera más amplia las actividades de las Escuelas de Tolima, Atlántico, Padilla, Villarica y Bogotá. Igualmente se consolidará el sistema de información, logrando en esta fase una alimentación eficaz y un manejo idóneo del mismo.

Son entonces actividades de esta fase:

- La sistematización y análisis de la encuesta que

---

**“Se hace necesario entonces socializar, con metodologías eficaces, el manejo conceptual e instrumental en las áreas de descentralización, participación, formulación y gestión de proyectos”.**

---

actualmente (octubre-noviembre/93) estamos aplicando como herramienta básica del estudio de factibilidad del instituto nacional descentralizado de formación comunitaria.

- La elaboración del informe final del estudio de factibilidad, apoyado en los resultados del punto anterior, así como en la evaluación de experiencias similares desarrolladas en el país y otros países de América Latina.
- La elaboración, edición y lanzamiento al mercado de un folleto institucional con el paquete de servicios educativos y de asesoría. La publicación se hará en doble carta, papel kimberly, dos tintas, plancha metálica, 12 páginas, 5.000 ejemplares.
- La iniciación de nuevos ciclos modulares y niveles de las Escuelas mencionadas.
- El funcionamiento regular del sistema de información.

Duración de la fase: Enero - Marzo/94.

### **Fase de proyección externa**

En esta fase debe realizarse una intensa gestión para concretar contratos y convenios de prestación de servicios educativos y de asesoría se hará la programación de los foros públicos que conformarán la programación paralela, y

se llevará a cabo el 60% de los mismos y se continuará con las actividades normales de las Escuelas y el sistema de información.

Duración de la fase: Abril - Junio/94.

### **Fase de evaluación parcial y primeros borradores de trabajo para el 95**

En esta fase se efectuará un seminario nacional de evaluación y se diseñarán los primeros lineamientos de trabajo para el 95. Igualmente, se revisarán los primeros borradores del segundo manual, cuyos contenidos al igual que en el 93, no deberán repetirse sino complementarse con los manuales del proyecto Gestión Pública y Participación.

Duración de la fase: Julio - Agosto/94.

### **Fase de ejecución plena**

En esta fase todos los componentes del proyecto estarán en funcionamiento y ofrecerán resultados de acuerdo a las metas que establecemos más adelante. A la vez que se presentará el Programa de Trabajo 1995.

Duración de la fase: Septiembre - Noviembre/94

### **Fase de evaluación final**

En esta fase efectuaremos un segundo seminario nacional de evaluación y se definirán los aspectos operativos para 1995 de conformidad al programa aprobado en la fase anterior.

Duración de la fase: Diciembre/94

## **Metas**

- a. Suscribir y ejecutar dos (2) contratos de prestación de servicios por regional, para un total de ocho (8) contratos.
- b. Vincular a las Escuelas de FORO, seiscientos (600) animadores comunitarios.
- c. Formular al seno de las escuelas de FORO cincuenta (50) proyectos de desarrollo comunitario.
- d. Efectuar doce (12) Foros públicos municipales y/o departamentales.
- e. Elaborar tres boletines electrónicos, dos documentos de evaluación apoyados en la ficha única de seguimiento y realizar dos (2) seminarios nacionales de balance y proyección.
- f. Publicar un Manual Nacional

## **Seguimiento y evaluación**

Al igual que en 1993, se aplicará la ficha única de seguimiento y se hará una evaluación por parte de las entidades financiadoras.

# El desarrollo institucional municipal: Un Proceso de Educación de Recurso Humano

María Cristina Olano Castillo \*

## EXPERIENCIA

El propósito del presente artículo es plantear la concepción metodológica que orienta el desarrollo de un programa de carácter nacional en Colombia. Se trata del Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios -PDI-, que define como estrategia la generación de un proceso de educación de funcionarios municipales, requisito sine qua non para el desarrollo municipal como organización.

Para los fines de este artículo, se parte de una ubicación global del marco de política en el cual ese programa se inscribe para a partir de allí ahondar en algunos elementos de carácter conceptual y metodológico que orientan su acción.

Para quien produce este artículo es claro que el tema podría ampliamente trascender lo que aquí se plantea, no obstante pretende dar unos lineamientos básicos que actúan como ejes de la discusión que, alrededor del proceso, ha tenido lugar en el país<sup>(1)</sup>.

Con el objeto de generar un amplio mercado de servicios de apoyo para el desarrollo institucional de los municipios y, a su vez, crear espacios para la concertación entre las instituciones y entidades que en el país prestan asesoría a las localidades, y de esta forma cualificar la capacidad de gestión local, la política de desarrollo institucional define un propósito estratégico, cual es el Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios -PDI.

El objetivo del Programa es apoyar el desarrollo institucional del 70% de los municipios menores de 100.000 habitantes en el país (700), para incrementar su capacidad de gestión y generar las condiciones de eficiencia y democracia necesarias para su desarrollo integral.

Con este Programa se pretende propiciar un nuevo enfoque de desarrollo institucional municipal, definido como "un proceso sistemático y planificado, articulado a las estrategias locales de desarrollo y emprendido por las autoridades y la comunidad para convertir al municipio en una unidad de gestión del bienestar económico y social de la población" (DNP;1991).

Es así como el desarrollo institucional se concibe como un proceso de aprendizaje que hace énfasis en el desarrollo de una cultura orientada al trabajo por objetivos y resultados, en donde el eje está más en el desarrollo humano que procedimental o adjetivo de la administración.

En este sentido, el PDI es un instrumento que busca generar cambios en el sistema de gestión municipal, acordes con los retos que enfrenta la administración en función de la dinámica local y con las políticas y programas de otros niveles de gobierno, así como con las iniciativas del sector privado.

La visión del proceso gerencial de carácter democrático, asociada al enfoque de desarrollo institucional del Programa, se centra en cinco áreas prioritarias de la gestión: participación ciudadana en la gestión local, planeación, gestión de proyectos, organización administrativa y administración financiera.

La definición de estas áreas responde a la identifica-

\* Consultora del Programa de las Naciones Unidas para la Unidad Coordinadora Nacional del Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación. Santa Fé de Bogotá, Colombia.

1) Este artículo no compromete en forma alguna las instituciones que financian, ejecutan o coordinan el PDI y por lo tanto, su contenido es de exclusiva responsabilidad de la autora.

ción de aquellos ejes en torno a los cuales se expresa el ejercicio de la gerencia local de manera más estratégica, en tanto ella se orienta hacia aspectos prioritarios de la misión del gobierno municipal, que se plasma en el programa de gobierno del alcalde y que apunta a los objetivos de desarrollo del municipio. Aspectos que ejercen efectos críticos sobre sus funciones y en torno a los cuales se pueden establecer líneas de trabajo que actúan como aceleradores del cambio no sólo en el corto, sino también en una perspectiva de largo plazo.

---

“El objetivo del Programa es apoyar el desarrollo institucional del 70% de los municipios menores de 100.000 habitantes en el país (700), para incrementar su capacidad de gestión y generar las condiciones de eficiencia y democracia necesarias para su desarrollo integral”.

---

En consecuencia, el proceso de ajuste institucional define como su marco de referencia los **programas de gobierno de los alcaldes electos** con los objetivos de desarrollo económico y social a ellos asociados. Los retos de desarrollo planteados por el alcalde de un municipio, y legitimados a través del voto programático, exigen condiciones mínimas de gestión para llevarlos a cabo. Es por ello que los déficit y fortalezas que, en este sentido, identifique el municipio a través de un proceso asesorado por el Programa, son objeto de su acción.

### ***Enfoque metodológico para apoyar el desarrollo institucional de los municipios***

Articular el concepto de capacidad de gestión a objetivos del programa de gobierno, busca generar en el nivel municipal profundos efectos: apoyar el proceso de desarrollo local, promover y operativizar la política de descentralización y apertura regional (DNP; 1991), y relegitimar el Estado frente a la sociedad civil. En síntesis, se busca fortalecer el vínculo entre **la eficiencia y la democracia** (Olano; 1993).

Para mayor claridad del lector, se describen a continuación los principios que guían el proceso de desarrollo institucional del Programa (PDI; 1993:8):

- **Individualizado y orientado por el programa de gobierno del alcalde:** se centra en las propias características, objetivos y problemas de cada municipio, a la luz de objetivos pactados localmente, concentrando su enfoque en unos pocos frentes de gestión viables y prioritarios.
- **Diseñado por los propios actores del municipio, es decir, participativo:** tanto el estado local como la sociedad civil son corresponsables de la

gestión en función de los intereses comunitarios. Todo el proceso es definido por la administración y los grupos representativos de ciudadanos bajo el liderazgo del alcalde, contando con el acompañamiento de unos **agentes PDI: de apoyo municipal y de seguimiento**.

- **Sustentado en la voluntad política del mandatario local:** para que el proceso sea viable se requiere del apoyo y voluntad política del alcalde.
- **Enfatiza el proceso de aprendizaje del municipio como organización:** los esfuerzos del PDI se concentran en elevar la capacidad local para identificar y resolver problemas de la organización en su conjunto.
- **Contextualizado:** la acción institucional municipal es interdependiente de otros actores e instancias del entorno local sobre los que no tiene control. Por ello, reconoce el papel articulador y de apoyo que constitucionalmente les corresponde a los departamentos.
- **Sostenido:** en tanto un proceso de largo plazo, continuado y sostenido en el tiempo, el Programa da el impulso inicial y se espera que los municipios lo continúen.

Siendo el reto del Programa generar mayor capacidad de gestión del aparato público local, y teniendo en cuenta los principios arriba señalados, la concepción metodológica del PDI se sustenta en el ejercicio de transferencia de herramientas conceptuales, analíticas y metodológicas hacia los actores locales, que permitan adaptarlas de manera diferenciada a la práctica cotidiana de hacer gobierno.

---

“Articular el concepto de capacidad de gestión a objetivos del programa de gobierno, busca generar en el nivel municipal profundos efectos: apoyar el proceso de desarrollo local, promover y operativizar la política de descentralización y apertura regional (DNP; 1991), y relegitimar el Estado frente a la sociedad civil. En síntesis, se busca fortalecer el vínculo entre **la eficiencia y la democracia**”.

---

Para ello, el PDI ha acudido a formar recurso humano de nivel departamental, con el fin de que actúe como facilitador de esos procesos de transferencia a través de la metodología de “consultoría de procesos”. Esta metodología privilegia la participación ciudadana y busca que la organización apoyada adquiera capacidad para identificar y actuar sobre los problemas que impiden u obstaculizan el



logro de los objetivos que se ha propuesto.

Este enfoque parte de tres supuestos básicos:

- La organización apoyada debe aprender a ver por sí misma los problemas, participar en la elaboración del diagnóstico y comprometerse en forma igualmente activa en la búsqueda de soluciones.
- La eficacia y sostenibilidad de las soluciones a los problemas institucionales guardan íntima relación con el grado en que los actores de la organización se involucren en su identificación y puesta en marcha.
- El consultor de procesos debe desempeñarse más como un experto en facilitar y dar ayuda al proceso de la organización apoyada, que como un experto en resolver problemas.

En síntesis, la labor de formación-transformación en el campo de la gestión pública local, se lleva a cabo a través de un trabajo de asesoría sistemático y planificado que contempla varios momentos de reflexión, decisión y ejecución en su desarrollo, sustentando así el proceso de desarrollo institucional municipal.

### **Proceso metodológico para apoyar el desarrollo institucional municipal**

El recurso humano formado por el Programa facilita mediante procesos participativos liderados por los alcaldes- el

“Para ello, el PDI ha acudido a formar recurso humano de nivel departamental, con el fin de que actúe como facilitador de esos procesos de transferencia a través de la metodología de "consultoría de procesos". Esta metodología privilegia la participación ciudadana y busca que la organización apoyada adquiera capacidad para identificar y actuar sobre los problemas que impiden u obstaculizan el logro de los objetivos que se ha propuesto”.

proceso de modernización de los municipios en tres aspectos específicos: clarificar los objetivos e identificar los problemas para alcanzarlos (diagnóstico); en segundo lugar, definir un programa de desarrollo institucional municipal -PDIM- en forma concertada con sus actores, en donde se identifica el tipo de apoyo especializado -sea de capacitación, asistencia técnica o asesoría- que se pueda requerir para poder ejecutarlo; y, finalmente, administrar el cambio a través de la ejecución del PDIM formulado (PDI;1993B:82).

En este sentido, el proceso metodológico del Programa se puede sintetizar en los siguientes pasos:

**1. Definición de metas y reglas del juego:** es un proceso de concertación con el fin de establecer metas y alcances del Programa, donde se identifican entre el agente PDI y el alcalde, los actores de la vida municipal que intervendrán en el proceso y su rol dentro del mismo, y se definen las actividades para lograr el objetivo propuesto.

**2. Conformación del equipo de apoyo municipal:** conformado por un grupo de funcionarios y representantes

“Con este Programa se pretende propiciar un nuevo enfoque de desarrollo institucional municipal, definido como "un proceso sistemático y planificado, articulado a las estrategias locales de desarrollo y emprendido por las autoridades y la comunidad para convertir al municipio en una unidad de gestión del bienestar económico y social de la población”.

de los sectores políticos y de organizaciones de la sociedad civil, con el cual, el agente PDI establece una relación de ayuda en la perspectiva de aumentar paulatinamente la habilidad del equipo para funcionar autónomamente en el logro de los retos de identificación y resolución de déficit de desarrollo institucional. La misión del equipo de apoyo municipal es la de actuar como consultor interno del alcalde para desarrollar un sistema de gestión que permita alcanzar los objetivos de desarrollo local consignados en el programa de gobierno, mediante el uso óptimo de recursos humanos, materiales y financieros.

Las metas a alcanzar son:

- Restablecer la relación estado-ciudadanía, fortaleciendo el proceso democrático en la vida municipal, a través de:
- Dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales en la gestión pública local.
- Posibilitar la reproducción del juego democrático hacia el interior de la administración.
- Incrementar el respeto por los derechos ciudadanos y su igualdad ante la administración pública.
- Innovar alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de la corrupción administrativa.
- Adoptar criterios de equidad y transparencia en la toma de decisiones que comprometen la inversión pública.
- Constituir al municipio en una unidad de gestión

del bienestar económico y social de la población (Palencia; 1992: 10).

**3. Definición de unos objetivos de desarrollo económico y social del municipio expresados en el programa de gobierno del alcalde**, donde se expresan las expectativas de cambio o mejoramiento de las condiciones de vida local.

#### **4. Realización del diagnóstico de la capacidad de**

---

“La visión del proceso gerencial de carácter democrático, asociada al enfoque de desarrollo institucional del Programa, se centra en cinco áreas prioritarias de la gestión: participación ciudadana en la gestión local, planeación, gestión de proyectos, organización administrativa y administración financiera”.

---

**gestión actual del municipio para la ejecución del programa de gobierno del alcalde**, con el objeto de identificar y analizar los problemas de gestión que obstaculizan el logro de las metas propuestas en dicho programa.

Para ello se realiza una evaluación de la capacidad de gestión del municipio desde dos perspectivas complementarias: la relación de las áreas de gestión del aparato público con las dinámicas políticas, económicas y culturales del municipio, y su relación con los objetivos de gobierno; con el fin de identificar y analizar aquéllas que potencian u obstaculizan estos retos.

**5. Formulación del Programa de Desarrollo Institucional del Municipio -PDIM**: definición de los cambios que es necesario introducir en el sistema de gestión actual del municipio para posibilitar el logro de los objetivos de desarrollo municipal propuestos. Este proceso se lleva a cabo a través de la búsqueda de alternativas de resolución de problemas, sustentadas tanto en iniciativas estatales como de la sociedad civil a la luz del nivel de control o influencia que tiene el alcalde sobre las causas o condicionantes de los problemas de gestión a intervenir. En este sentido, la transición del tipo de gestión actual al tipo de gestión que se requiere implica la definición de un plan de acción para el período de transición.

**6. Desarrollo de una estrategia para administrar la ejecución de los cambios propuestos en el sistema de gestión del municipio**, para aumentar la probabilidad de lograr las metas consignadas en el programa de gobierno del alcalde. Aspecto del proceso que hace referencia a la ejecución del PDIM.

La ejecución del PDIM requiere de cierta capacidad en el sistema de gestión municipal; razón por la cual este proceso se constituye también en un momento pedagógico para transferir o fortalecer la capacidad institucional en el municipio. En este sentido, se continúa con la relación de ayuda aportada al alcalde a través de la figura de otro agente **PDIM, como un asesor del alcalde en la ejecución del PDIM**. Para ello, el trabajo que realiza este agente llamado de seguimiento debe contemplar dos aspectos: la estrategia para administrar la ejecución del PDIM y el seguimiento a la misma.

Estos elementos recogen el conjunto de actividades que reflejan las funciones básicas de dirección propias de la gerencia. Dichas funciones son: planeación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación. Las dos primeras se relacionan con la **definición de una estrategia para administrar la ejecución del PDIM**, y las dos últimas, con la **ejecución de dicha estrategia y su seguimiento**. (Olano; 1993: 2).

En síntesis, la responsabilidad central de la modernización de la gestión pública a través de un proceso de desarrollo institucional, recae sobre el alcalde y su equipo de apoyo municipal. La relación de ayuda de los agentes de apoyo y seguimiento se define como la acción orientada a desarrollar e instalar capacidades en los promotores y ejecutores del proceso, para su cabal desarrollo.

Lo que a la fecha el desarrollo del Programa ha demostrado tiene relación con dos dimensiones: la primera, hace referencia al papel del nivel central como orientador de política y de la concepción metodológica del proceso de cambio local, en tanto es cada vez más clara la necesidad de una apropiación sistemática por parte del nivel regional, en la perspectiva de que el esfuerzo constituya, en efecto, el primer paso de un proceso de largo alcance. Y la segunda, se refiere a un reto evaluativo que dé luces sobre el impacto

---

“El consultor de procesos debe desempeñarse más como un experto en facilitar y dar ayuda al proceso de la organización apoyada, que como un experto en resolver problemas”.

---

que se ha generado en el nivel local en función de los indicadores que evalúen las metas en tiempos; y respecto a la institucionalización de dicho impacto en el nivel local. En cuanto a los primeros, la búsqueda se deberá centrar en la identificación clara de indicadores tanto de proceso como de producto que permitan evaluar cambios cuantitativos, pero especialmente cualitativos. Y, respecto a lo segundo, deberá garantizarse que el nivel local adopte los cambios alcanzados y los transforme en procesos institucionales permanentes, teniendo en consideración tanto la alta rotación del recurso humano público local como el nivel de apropiación ciudadano que exija continuidad en el cambio y cualificación del gobierno municipal.

## BIBLIOGRAFIA

- DNP. "Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios". *Documentos Conpes 2539*. UDT-DPRE, Santa Fe de Bogotá, junio, 1991, 15 p.
- OLANO, C. María-Cristina. *El Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios*. Unidad Coordinadora nacional -UCN-, del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Santa Fe de Bogotá, 1993, 16 p.
- OLANO, C., María-Cristina. *La administración del cambio*. UCN, DPN, Santa Fe de Bogotá, junio 1993, 14 p.
- PDI. *Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo*. UCN, DNP, Santa Fe de Bogotá, marzo, 1993, 82 p.
- PALENCIA, Johnny. *Cómo acometer el proceso de desarrollo institucional de los municipios*. UCN, DNP, Santa Fe de Bogotá, noviembre, 1992, 26 p.

# Metodología de Construcción Curricular a Nivel Local

Estela B. Quintar \*

EXPERIENCIA

El presente artículo pretende, desde una experiencia<sup>(1)</sup> y un pensamiento Pedagógico Didáctico particulares<sup>(2)</sup>, aportar algunas ideas que representan nuevas "conversaciones" acerca del currículum en general y de la metodología de construcción curricular a nivel local, en particular.

Abordar hoy esta problemática en la escala local es, desde mi punto de vista, esencial y relevante, ya que en el momento histórico actual, este espacio puede significar tanto posibilidad de liberación y promoción social como blanco del discurso y la acción del proyecto Neoliberal en vigencia.

En este sentido, la educación como práctica social intencional y como herramienta estratégica en los procesos de liberación individual y social, adquiere una relevancia particular en los procesos de transformación, comprometiendo a los enseñantes en la responsabilidad social de su profesionalidad.

Desde esta perspectiva, el currículum, uno de los aspectos más debatidos en el campo de la enseñanza, reviste una importancia particular, en tanto se "supone" articulador del proceso de enseñanza-aprendizaje tanto escolar como no escolar.

Este planteamiento inicial enmarca este artículo, que se configura en tres aspectos que se imbrican y

comprometen en la comprensión de la problemática planteada.

Dichos aspectos son: una postura frente al currículum, el Proyecto Educativo como alternativa de trabajo, y una propuesta metodológica para la construcción del Proyecto Educativo a nivel local.

Una Postura Diferente Frente al Currículum:

El DESEO DE CAMBIO es uno de los anhelos educativos que, desde fines de los sesenta y en la década de los 70 en Latinoamérica, más fuertemente se ha depositado en el currículum como elemento dinamizador del proceso de enseñanza aprendizaje.

Esta asociación CAMBIO/CURRÍCULUM tiene su origen en dos fenómenos históricos determinantes en el continente latinoamericano.

- La necesidad de una nueva articulación entre escuela y sociedad en el contexto de la industrialización post Segunda Guerra Mundial, con su especificidad en Estados Unidos y su proyección al resto del continente<sup>(3)</sup>.
- Las dictaduras militares que en los setenta se instauraron en casi toda la región sur del continente Americano<sup>(4)</sup>.

A continuación abordaré estos puntos, en el orden planteado y sintéti-

camente.

Este abordaje tiene como fin, aportar algunos análisis que, en mi opinión, demuestran que en las últimas décadas la cuestión curricular, sin perder el sentido que le dio origen, ocupa, y no casualmente, el centro de la discusión educativa.

De esta forma se mantiene, desde las distintas políticas educativas de la región, una indeclinable fuerza "enrática", conservadora del currículum que invade, y en muchos casos expulsa, al conjunto de elementos y mediaciones que hacen de lo educativo un devenir mucho más amplio, abar-

\* Facultad de Ciencias de la Educación Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

1) La experiencia a la que hago referencia es a la realizada con quienes llevaron adelante la elaboración, implementación y ejecución del PROGRAMA EMETA (Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnico Agropecuaria) de Nivel medio y Educación No Escolar en Viedma, Provincia de Río Negro, Argentina.

2) Esta línea de pensamiento Pedagógico Didáctico se enmarca en la "Didáctica Problematicadora e Integradora". *Cuadernos de Formación*. ENEP. Aragón, UNAM, México, y en *La Piragua* N° 7, CEAAL, 1993.

3) Para el análisis de este punto se toma el trabajo realizado por Angel Díaz Barriga "Los orígenes de la Problemática Curricular" en: *El Campo del Currículum, Antología*. CESU, UNAM, México, 1991.

4) Para este tratamiento se toma *El Proyecto Educativo Autoritario*. Argentina, 1976/1982. FLACSO, Argentina, 1982.

cativo, **sustancial**, humano, **situacional** y **transformador**.

Los cambios citados que experimentó la **sociedad estadounidense**, y por ende su **escuela**, reclamaron, en el espacio **educativo norteamericano**, la creación de **elementos conceptuales** que fundamentaran tal transformación.

De este modo se genera un línea de pensamiento que, sobre la base de un nuevo ideario **político, económico** y cultural, define una **postura y dirección** en el sentir, pensar y fundamentalmente hacer de la educación de ese país, lo que luego, y por razones propias de su expansión política, se extendió al resto del continente.

Este pensamiento se denomina **Pedagogía Industrial**, y proporciona los fundamentos que permiten resolver un problema estructural para Estados Unidos y su política externa, LA EDUCACION PARA LA INDUSTRIA.

Los fundamentos de esta pedagogía están dados, básicamente, en:

- una filosofía educativa de corte pragmático;
- una visión sociológica centrada en la teoría del capital humano, proyectada en la corriente de pensamiento funcionalista;
- la comprensión del pensamiento humano, en los postulados de la psicología experimental, científica, corporizada en el conductismo;
- la teoría de la administración, como la lógica de la administración del trabajo, nodal para el desarrollo industrial y que, en su carácter organizativo y racional en pos de la eficiencia, se aplica al campo social, lo que incluye a la escuela.

En este pensamiento pedagógico se desdibuja la reflexión y teorización didáctica, como disciplina preocupada por la complejidad del enseñar, y se atomizan y particularizan los aspectos de sus mediaciones en aquello que tiene que ver con las demandas del proyecto de industrialización.

Estos aspectos toman fundamentalmente: los objetivos, la evaluación, los contenidos centrados en conductas y las metodologías que tecnifican al proceso de enseñar, privilegian la evaluación de resultados medibles y observables.

Lo señalando toma cuerpo en teorías que permiten lograr: aumentar niveles de eficiencia mediante prácticas de control, tecnificación del hacer, y por lo tanto, alienación del pensamiento en su capacidad operatoria y de resolución de problemas.

Estas teorías, que confluyen en tanto se fundamentan con el funcionalismo, el pragmatismo y conductismo son: tecnología educativa, teoría curricular y evaluación.

Desde 1949 en que Tyler escribe "Principios Básicos del Currículo", pasando por 1962, en que Hilda Taba da a conocer su obra "Elaboración del Currículo", a la actualidad, la cuestión del currículum como organización racional de los procesos educativos en planes y programas de estudios no se ha modificado sustancialmente.

Entrejiéndose a una visión academicista del conocimiento científico, cuya enfoque epistemológico sigue siendo fielmente positivista (descriptivo, anecdótico, ahistórico y universalista<sup>5</sup>), o con la comprensión de que lo determinante en la escolarización es sólo la lectura, escritura y las matemáticas, el currículum se aleja cada vez más en su comprensión, elaboración y concepción de los seres humanos a quienes va dirigido, a la red de sus conversaciones, sus emociones y sueños individuales y colectivos.

A mi entender, el ideario que fundamentó el pensamiento pedagógico industrial se ha seguido alimentando y recreando en la reabsorción de discursos y propuestas que, en su planteamiento inicial, se visualizaban como instituyentes.

En este sentido es importante destacar el encontramiento que se pretendió y se pretende hacer de algunas alternativas educativas tan abiertas y humanas como las propuestas de trabajo realizadas bajo el amparo de la Epistemología Genética de Piaget, y más específicamente con las investigaciones y experiencias realizadas en relación a su teoría del aprendizaje constructivista, entre las que podrían citarse los trabajos de Emilia Ferreiro sobre lecto-escritura.

En tanto sigamos evocando el currículum como aspecto central de la cuestión educativa, se seguirán potenciando, en el inconsciente colectivo de

quienes trabajamos en lo educativo, mecanismos de conductas largamente reforzadas y que atraviesan la cultura escolar.

En este sentido, habría que tener en cuenta desde dónde, cómo y para qué se provocaron CAMBIOS CURRICULARES en América Latina.

Desde su génesis en la Revolución Francesa, la escuela es creada para legitimar consensualmente un orden social dado en los principios de igualdad, fraternidad y libertad.

En nuestros países, las estructuras educativas han respondido a la necesidad de occidentalización, lo que implicó evangelización y educación del bárbaro, es decir, traslación de saberes de la civilización a la región; más recientemente, a la recuperación del orden social y en la actualidad a la modernización educativa; necesidades éstas planteadas y desarrolladas, en general, en desvinculación con las necesidades básicas concretas e intrínsecas de nuestras sociedades.

Planes, programas, leyes y estructuras organizativas fueron las bases de la promoción de estas ideas.

El currículum, como instrumento viabilizador, se legitima por los años 70, a través de las agencias educativas en Latinoamérica que, desde la política intervencionista estadounidense y su pedagogía industrial<sup>6</sup>, han cabalgado sobre los proyectos autoritarios que, desde las convulsiones sociales de mediados de los 60, intentaron recomponer el orden social para así poder convivir y desarrollamos económicamente.

En situaciones de terror de estado y amenaza permanente, el currículum, como instrumento, se instituye con un doble objetivo:

- disciplinar las sociedades en la restauración del orden, las jerarquías y la autoridad, recuperando los valores occidentales y cristianos, por oposición a los

5) Este punto se encuentra profundamente analizado en *Curriculum y Cultura en América Latina*. Abraham Magendzo. PIIIE, Chile, 1986.

6) Es interesante observar el auge de bibliografía especializada como por ejemplo la *Taxonomía de Bloom*, compendios sobre planificación y evaluación por "Multiple Choice" y otras técnicas vinculadas a la evaluación de objetivos, que al mismo tiempo se manejaron (y con la misma intensidad) en todo el continente latinoamericano.



avances del paradigma socialista y la revitalización del pensamiento marxista;

- sostener una política expansionista estadounidense centrada en los postulados del capital humano y de la industrialización capitalista en una política liberal/conservadora.

Desde esta perspectiva, la idea de CAMBIO/CURRICULUM ha quedado fijada en el inconsciente y la memoria colectiva, adquiriendo, las propuestas curriculares un cierto "estatus" que las ha hecho "imprescindibles" en las REFORMAS (que a veces pretenden ser transformaciones) de los sistemas educativos.

Son impuestos así, en las distintas instituciones educativas, elaboraciones concretadas por "expertos" que, en la investigación y desarrollo de esta temática, por lo general, estudian únicamente los problemas técnicos de la organización curricular, sin llegar a la problemática que origina la necesidad de las transformaciones educativas con sus protagonistas.

En la actualidad, en que los vientos<sup>(7)</sup> que soplan en el mundo nos colocan frente a cambios más globales; donde se está dando un cambio de época y civilización que nos plantea, sobre viejas demandas de política económica internacional, una nueva manera de ver el mundo; una época que nos exige el abandono de certezas para interpretar diferente el que/hacer humano: es necesario que dejemos esta evocación de CAMBIO/CURRICULUM, a la que últimamente sumamos APRENDIZAJE/CURRICULUM, para permitimos innovaciones en nuevos programas, categorías de análisis e instrumentos que impliquen algo más que cambios y aspiren a transformaciones estructurales que señalen nuevos rumbos y direcciones.

Proyecto Educativo, una Alternativa de Trabajo:

Desde lo expuesto, y ubicada en la transición Crítica Americana, tomaré como unidad de análisis y trabajo al PROYECTO EDUCATIVO (institucional, de centro de integración, de aula, etc.) como posibilidad de integración de los aspectos que, como totalidad, abarcan al contexto didáctico, es decir, a los espacios en los que se producen

situaciones intencionales de enseñanza.

El proyecto, en su doble comprensión de lanzar y representar un deseo que se visualiza en todos sus aspectos potenciales y esenciales, compromete emocional, científica y policausalmente al proyectista.

La concreción de un deseo, de una obra, pasa a ser así un espacio convocante y direccional de construcción, que exige altas dosis de compromiso, imaginación y conocimiento de lo previsible, desde el conjunto que se visualiza, y provisión, emocional y creativa, ante lo posible.

Proyecto EDUCATIVO en tanto hace referencia al compromiso de visión y acción transformativa en la práctica social, con la intención de incidir en los procesos de "cambio cognitivo"<sup>(8)</sup> de los seres humanos que la conforman.

De esta manera, el proyecto es un espacio epistemológico y metodológico de conocimiento de la realidad, donde la convocatoria es de comprensión y aporte a la práctica social más que la imposición de certezas científicas o tecnológicas sobre la misma.

En este sentido, conceptualizaré al Proyecto Educativo como el esquema conceptual referencial y prescriptivo que se articula en la práctica social con el fin de organizar y promover, espacial y procesualmente, el conocimiento científico, tecnológico, intencional y transformador de dicha práctica<sup>(9)</sup>.

Esquema, en tanto estructura básica; conceptual, en tanto se señalan ideas centrales, estructurantes y generalizables a diferentes circunstancias; referencial, porque da unidad de concepción a la acción de los sujetos que actúan en el proyecto; prescriptivo, al generar principios rectores y definidos que delimitan y enmarcan tanto la dinámica organizacional como educativa en su proceso de enseñanza aprendizaje.

Este Proyecto Educativo se elabora teniendo en cuenta dos aspectos señalados, el que se vincula al "conocimiento de lo direccional y previsible" y al del espacio de "lo posible".

El conocimiento de lo direccional y previsible se registra en la DIMENSION PRESCRIPTIVA del Proyecto Educativo y lo posible se plantea, en

el marco de la Dimensión Prescriptiva, en la DIMENSION OPERATIVA.

En la Dimensión Prescriptiva se consignan:

- Conceptualizaciones Pedagógicas que se definen en:
  - una concepción de hombre y sociedad.
  - fines y objetivos del Proyecto Educativo.
  - una postura frente al conocimiento y por ende a la realidad y la ciencia.
- Conceptualizaciones Didácticas que contemplan:
  - una forma de comprenderlo que es enseñar.
  - la comprensión del sujeto de aprendizaje en toda su complejidad psíquica.
  - definiciones concretas acerca de los elementos didácticos y su movilidad en la situación de enseñanza-aprendizaje.
- Invariencias Culturales<sup>(10)</sup>, es decir, los recortes de la realidad concreta, que reflejen los problemas políticos, económicos y culturales de una comunidad y que políticamente se deseen promover.

Estos recortes deben privilegiar, situacionalmente, LA PRODUCCION<sup>(11)</sup>

7) MEJIA, Marco Raúl. "Fundamentos para una Nueva Agenda Latinoamericana". Revista *La Piragua* N° 7, CEAAL, Chile, 1993.

OSORIO, Jorge.; WEINSTEIN, Luis. *El Corazón del Arco Iris. Lecturas sobre Nuevos Paradigmas en Educación y Desarrollo*. CEAAL, Santiago, 1993.

8) "Cambio cognitivo", desde la perspectiva de Newman, Griffin y Cole a la que adhiero, se caracteriza como un proceso que supone una interacción dialéctica entre el mundo social y el cambio individual; contiene las nociones de reestructuración, invención y direccionalidad que implica el desarrollo, pero relativizando el carácter individual que suele acompañar a las consideraciones evolutivas.

9) Ver "Aportes para la Ley de Creación del Subsistema de Producción y Trabajo en el Sistema Educativo de la Provincia de Río Negro. Programa EMETA, 1993.

10) Este concepto así como el enfoque utilizado para la organización del conocimiento es tomado de Abraham Magendzo. PIIE, 1986. (ya citado).

11) PRODUCCION comprendida como manifestaciones del hombre creativas, concretas, en tanto se materializan, intencionales y de relativo acabamiento, en su propia dinámica creativa, que le permiten satisfacer tanto sus necesidades básicas de comunicación, afecto y subsistencia como las promovidas socialmente.

**Y EL TRABAJO EN SU EMERGENCIA HISTORICO SOCIAL** como posibilidad del proceso educativo de comprender y transformar la realidad con sentido social.

Estas invariantes son el eje articulante y convocante de Ciencia y Técnica como elementos de decodificación, comprensión y transformación de la realidad.

- Una postura frente a la organización institucional, o del ámbito donde se lleva adelante el proceso educativo, que soporte y permita un devenir educativo abierto, flexible y estructural. Indudablemente que, desde los postulados aquí expuestos, deberá ser una postura centrada en el Paradigma de Complejidad y de Autorregulación Organizacional.<sup>(13)</sup>
- La integración de lo escolar y lo no escolar entendiendo que tanto uno como lo otro son procesos diferentes pero no escindidos en el devenir de la educación como práctica social intencional.

Esta dimensión tiene por objetivo proporcionar lineamientos que, como PRINCIPIOS, contribuyan a promover el trabajo de enseñar con UNIDAD DE CRITERIO EN LO ESENCIAL Y LIBERTAD DE EJECUCION, ORIENTADA Y CONTEXTUADA, EN LO PARTICULAR.

La Dimensión Operativa se caracteriza por:

- los aspectos políticos, económicos y culturales de las situaciones de enseñanza y aprendizaje concretas, ya sean éstas institucionales o de un determinado contexto didáctico, que signan particularmente las pautas dadas por la Dimensión Prescriptiva;
- ser el espacio de concreción del Proyecto Educativo, donde se pone en acción y tensión un proceso particular de interacción entre los elementos de la didáctica (texto didáctico) y las prescripciones del proyecto, condicionados por el espacio socializado en el que se desarrolla;
- la ELABORACION DE PROPUESTAS EN PROYECTOS DE TRABAJO científicos, tecnoló-

gicos y PRODUCTIVOS que resignifiquen las Invariantes Culturales que articulan y le dan sentido y significado al Proyecto Educativo, teniendo en cuenta: el grado de conciencia (conocimiento) de la realidad y sus condicionantes políticas, económicas y culturales; las potencialidades psicológicas (cognitivas y emocionales) e intereses y necesidades de los sujetos de aprendizaje;

- legitimar la identidad<sup>(14)</sup> cultural de cada situación de aprendizaje enmarcando, desde lo prescriptivo, aspectos estratégicos, políticos y metodológicos generales, que orientarán el proceso educativo.

El hecho de privilegiar PROYECTOS CIENTIFICOS, TECNOLOGICOS Y PRODUCTIVOS como forma de organización y posibilidad de conocimiento de las distintas prácticas sociales, posibilita, a mi entender, la integración y promoción del saber y del saber hacer en el proceso de enseñanza-aprendizaje, siendo lo administrativo, necesariamente, soporte y viabilizador de dichos proyectos, por sobre normas y resoluciones.

Esto hace a dos cuestiones nodales en el contexto histórico actual, una de orden práctico y otra de orden cultural.

La primera hace referencia a las posibilidades que ofrece la elaboración de este tipo de proyectos, incorporando su proceso de gestión y concreción al proceso de enseñanza y aprendizaje, dando paso, a quienes lo generan, a recrear formas propias y alternativas, a veces no pensadas para lograrlos. En lo económico, por ejemplo, financiamiento externo, además de cooperativas, asociaciones de distinto tipo, etc.

Se operativiza así la gestión en tanto se debe visualizar el todo del proyecto, sus posibilidades, límites y proyección.

La segunda, de orden cultural, está dirigida a recuperar la cultura del trabajo y la valoración del esfuerzo para el logro de objetivos vitales; no sólo como posibilidad laboral o comercial, sino como posibilidad de satisfacción y realización.

De igual modo, incide en la com-

presión de: la responsabilidad como asunción de actos y compromisos adquiridos o promovidos; la solidaridad y reconocimiento de las diferencias, esencial para el orden democrático, como valor humano que permita el diálogo, la complementación de capacidades y el logro de objetivos comunes, dados en proyectos comunes.

## **Metodología de elaboración de proyecto educativo a escala local.**

Este punto toma como referencia teórica lo explicitado en los párrafos anteriores y como experiencia concreta la realizada por la ESFA (Escuela Secundaria de Formación Agropecuaria) y los CEIDER (Centros de Integración Comunitaria para el Desarrollo Rural), propuesta Escolar y No Escolar realizada en el marco del PROGRAMA EMETA<sup>(15)</sup> de la Provincia de Río Negro, Argentina.

La elaboración del Proyecto Educativo, metodológicamente, se soporta en tres enfoques básicos y sustanciales que permiten la elaboración y profundización de las Dimensiones Prescriptivas y Operativas que lo conforman:

Dichos enfoques están dados en:

- los principios básicos de la investigación participante: contextualización, criticidad y significatividad subjetiva y colectiva;
- la Hermenéutica como forma de lectura e interpretación de los fenómenos sociales de una comunidad;
- la Dialéctica como modo parti-

12) TRABAJO comprendido como capital energético y potencial que todo ser humano posee, el que se manifiesta como acciones intencionales tendientes a satisfacer necesidades básicas y sociales. Es una capacidad que hace a la esencia del ser humano porque es lo que le permite "ser" concretando su sentir y pensar a través del hacer.

13) SVARSTHEIN, Leonard. Una propuesta definida en este sentido puede encontrarse en *Invariancia y Cambio en las Organizaciones*. Edit. Cinco.

14) IDENTIDAD como legitimación de lo diferente.  
15) Este proyecto se viabiliza a través de un acuerdo bilateral BID/Nación, y a través de ésta en las distintas provincias de Argentina que absorben, con una importante autonomía en la elaboración e implementación de la experiencia, el préstamo en cuestión.

cular de abordar la realidad, como totalidad fenoménica y esencial, donde los conflictos y las contradicciones son posibilidad de síntesis creativas y superadoras en el sentir, pensar y hacer de los sujetos de una comunidad.

Teniendo en cuenta estos enfoques metodológicos se plantean los siguientes pasos o etapas de construcción:

- Diagnóstico Situacional: caracterizado por la observación y descripción del espacio socializado de influencia del Proyecto Educativo.
- Recolección de información sobre características cuali/cuantitativas de la comunidad/región.
- Identificación y relación poli-causal de los distintos elementos que componen la realidad.
- PLANTEAMIENTO DE PROBLEMAS SOCIALES desde el "conversar" y "emocionar" comunitario de la región.
- Análisis: etapa de reflexión y síntesis propositiva.
- Relacionar los problemas detectados, determinando fenómenos y buscando sus causalidades esenciales. De este modo se amplía el campo de análisis de los problemas iniciales, transformándose en PROBLEMATICAS.
- Organización, jerarquización y selección de las problemáticas trabajadas, conformándose las referenciales en INVARIANCIAS CULTURALES del Proyecto Educativo.

- Momento de búsqueda de posibles soluciones.
- Selección y elaboración de PROPUESTAS viables de transformación.
- Programación: elaboración del Plan Anual político, estratégico y metodológico referencial.
- Sobre la base de la definición de las Invariancias Culturales se redefinen las distintas áreas de trabajo institucional o del espacio educativo: de conducción, de capacitación u organización del conocimiento (enseñanza/aprendizaje), de promoción comunitaria, etc.
- Ajuste y coordinación de recursos y acciones en un programa Microrregional.
- Formulación definitiva de los proyectos de base por Area de trabajo en el marco del Proyecto Educativo.
- Ejecución: implementación y seguimiento teniendo en cuenta que el seguimiento es nodal en tanto lo planteado como Proyecto de Areas de Trabajo son PROPUESTAS abiertas a nuevas posibilidades.
- Evaluación: como instrumento de valoración procesual y de resultados, tomando como referencia de análisis: los postulados de la Dimensión Prescriptiva y los resultados concretos de transformación subjetiva y social esperados. La evaluación planteada es la posibilidad de recreación del Proyecto Educativo en su emergencia social, siendo un cuerpo vital, flexible y abarcativo.

## A modo de Conclusión

En estos tiempos, en que el desafío es deconstruir, reconstruir y reinventar una praxis de transformación social, emergente de este momento histórico tan complejo, se impone asumir que la educación es un proceso productivo de elaboración de sentidos y significados en las contradicciones y conflictos sociales cotidianos.<sup>(16)</sup>

Desde esta perspectiva, la vida, subjetiva y colectivamente, es crisis, en tanto oportunidad de crecimiento o peligro de destrucción permanente; la cuestión es la dirección que los sentidos y significados adquieren a través de lo educativo, de crecimiento o destrucción del colectivo social y su relación con el medio físico y natural.

Como experiencia vivencial, el vínculo pedagógico es siempre problemático y crítico.

De este modo producir, como enseñantes, una educación significativa es hacerla crítica, transformándose así en instrumento estratégico indelegable para el aprendizaje de la libertad en los procesos de emancipación, es el compromiso de nuestra profesionalidad.

En este sentido, es fundante, tomar como eje desencadenante de procesos de aprendizaje la realidad concreta con sus diversos actores en comunicación y el diálogo entre su "emocionar" y "conversar" entre sí y con el medio, en toda su amplitud, y con el conocimiento ligado a la ciencia y la tecnología, es decir, teoría, trabajo y producción con lo ético/social/valorativo, recuperando lo humano como resistencia a la mercantilización y destrucción social.

16) OSORIO, Jorge. "¿Qué Pedagogía Crítica?". Revista La Piragua N° 7, CEAL, Santiago 1993.

# Actores sociales del desarrollo local\*

UCA, Area de Desarrollo y Agronomía.

## EXPERIENCIA

### Reflexiones

El trabajo con las municipalidades en el municipio de Mateare fue inserto en el proyecto de desarrollo<sup>(1)</sup> de San Andrés de la Palanca y sus Altos dentro de un marco de integralidad de desarrollo local dentro del municipio en el ámbito del desarrollo rural.

Los primeros contactos con la municipalidad se iniciaron en 1992, luego de concluido el primer diagnóstico de la zona realizado por un cooperante francés y alimentado colateralmente con la experiencia de miembros del equipo de Area de Desarrollo Agrario y Agronomía de la UCA (ADAA-UCA) dentro de la zona, así como también luego de concluido el primer documento de presentación del proyecto antes mencionado, que resultó del diagnóstico.

Estos primeros encuentros del ADAA-UCA con la municipalidad se realizaron a través de la oficina de Relaciones Exteriores de la Alcaldía de Mateare, la Facultad de Medicina de la UNAM-Managua y el CIES (Centro de Investigación y Estudio de la Salud), con el doctor Julio Piura.

En un primer momento se presentaron los resultados de las investigaciones realizadas por el ADAA y la Facultad de Medicina, a los concejales y algunos funcionarios de la Alcaldía.

Las relaciones entre organismos se mantuvieron de manera esporádica, incorporándose a las mismas ECOTEXTURA (Organismo que trabaja en el municipio).

En conjunto se formó parte de una denominada Comisión de Desarrollo del municipio<sup>(2)</sup>, donde también participaban algunos representantes de los grupos beneficiarios de la Facultad de Medicina. Rápidamente los representantes comunales se vieron prácticamente marginados por las propuestas hechas por las instituciones y organismos que trabajaban en dicha comisión.

Se entró en un período de reflexión sobre el mal funcionamiento del esquema de trabajo para buscar alternativas de desarrollo donde participaran como sujetos del mismo, los diferentes agentes de desarrollo dentro del municipio.

Dentro de la reflexión se presentaron básicamente dos problemas:

1. No se podía trabajar con los diferentes agentes sociales sin definir claramente los roles (funciones y atribuciones) dentro de la dinámica del desarrollo. Cada uno de dichos agentes debía de gozar de espacios propios y de dinámicas propias según el espacio que ocupara dentro de la municipalidad.

\* El presente documento es un borrador de reflexión realizado por el Area de Desarrollo y Agronomía de la UCA, realizado en un primer momento para la reflexión de su quehacer con la municipalidad de Mateare.

No es un documento acabado, ni pretende serlo. Como la realidad, la acción que el equipo aspira llevar hacia adelante, se va construyendo con el quehacer cotidiano.

El documento presenta la evolución de la visión del equipo en la problemática del desarrollo local a lo largo de su tiempo de trabajo, y como tal se presenta inacabada en su propuesta final. Con ello pretendemos llevar a cabo reflexiones con otros organismos que trabajan dentro de los mismos objetivos del desarrollo local, que puedan nutrir la reflexión alcanzada hasta la actualidad.

(1) En este trabajo se entenderá como desarrollo: cambios cualitativos en el ámbito de la sociedad, que dentro de la ética del desarrollo de las comunidades y la ética del desarrollo de los organismos, implique una mejora de la población de una situación A a una situación B, producida a merced de condiciones favorables "naturales" (sin un agente externo) o inducida.

(2) Esta Comisión de desarrollo fue formada con anterioridad por la Facultad de Medicina de UNAM Managua, la municipalidad y el CIES, en conjunto con representantes de la salud de las comunidades. El ADAA-UCA se integró a ella en 1992, pero la comisión siguió teniendo un fuerte sesgo en el ámbito de la salud.

2. La **municipalidad** carece de un plan de desarrollo y de la capacidad **para formularlo** en un corto plazo, tanto por la falta de **recursos humanos** como económicos, agravando la situación la **poca y casi nula** información que la municipalidad tiene **sobre el municipio**.

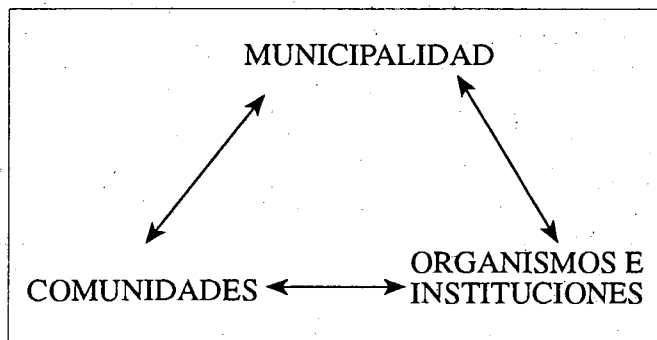
De lo anterior se planteó la necesidad de diferenciar los espacios de **los diferentes** agentes sociales<sup>(3)</sup>, a partir de los cuales **deberá de reflexionarse** un plan de desarrollo.

El otro **resultado fue el** planteamiento de la necesidad de crear una **Oficina de Investigación y Promoción Social** de la Municipalidad **que contara** con un centro de documentación donde se reuniera **toda la** información existente alrededor del municipio. **Esto último** se planteaba como el primer paso a dar.

Dentro de este **contexto** se escribió un primer borrador de "Propuesta para la **Creación** de la Oficina de Investigación para el Desarrollo Local. Alcaldía de Mateare". Su objetivo era la obtención de **recursos** para empezar a montar dicha oficina, dentro de una **clara** visión de protagonismo de los organismos e instituciones que trabajan en pro del desarrollo de Mateare. Este primer esquema mantenía de trasfondo una visión de clientelismo de los beneficiarios de los proyectos<sup>(4)</sup>.

Llegado a este punto se participó en el Seminario Nacional: "El Municipio como Promotor del Desarrollo Humano"<sup>(5)</sup>, donde participaron los distintos agentes de desarrollo: gobierno central, municipalidades, dirigentes comunales y, organismos e instituciones. Realizado del 26 al 28 de mayo en Managua.

A este punto se agregó la reflexión de la problemática del desarrollo local dentro del doble espacio de la sociedad civil y la sociedad política, dentro de las comunidades como espacios locales, y los gobiernos locales. Los nuevos espacios de democratización del Estado y de concertación real.



Como resultado del encuentro se realizaron nuevos contactos con organismos que trabajan dentro del municipio, en este caso fue con el Centro de Comunicación y Educación Popular (CANTERA), que dirigió también el Seminario-Taller antes mencionado y con el cual se trabaja coordinado actualmente dentro de los espacios del trabajo desarrollado en el ámbito de la municipalidad.

## Municipalidad, Comunidades, Organismos e Instituciones

Luego del seminario-taller, las nuevas conversaciones sostenidas con los organismos e instituciones que conformaban el comité de desarrollo del municipio y con CANTERA, se desarrolló un primer esquema de funcionamiento de los diferentes agentes del desarrollo del municipio, de cara a lograr un plan rector del desarrollo como resultado de la concertación y participación de los diferentes actores sociales.

El esquema plantea la obtención del aumento de las capacidades de detección de problemas y propuestas, toma de decisión como actividad democrática y gestión, tanto administrativa como de recursos, en fin la gestión de su propio desarrollo en el caso de las comunidades. Todo ello entre los principales actores del desarrollo<sup>(6)</sup> local. La municipalidad debe de comprenderse como la instancia de gobierno local, con la característica, a diferencia de las otras instancias del Estado, que comparte la vida cotidiana con los ciudadanos a los que se debe. Esta característica le da la cualidad de ver enfrentada su gestión de gobierno, con mayor o menor medida entre una municipalidad y otra, con la población a la cual le ha prometido el cumplimiento de un determinado programa. Otra característica que presenta, es su capacidad de gestión como gobierno, la visión de conjunto que debe o debiera de tener sobre determinado territorio y la capacidad, aunque fuera potencial, para dar soluciones a la problemática local (problemática de conjunto o específica).

Las comunidades son los actores primeros y últimos del desarrollo, consciente o inconscientemente. Son los que viven la cotidianidad de los problemas y los que anhelan en última instancia sus soluciones. La población presenta de-

(3) Sobre la reflexión de los roles de los agentes comunitarios, que son los agentes del desarrollo por excelencia, se ha seguido una reflexión bastante pobre. No se ha logrado llegar hasta este momento más allá de verse como clientes de las instituciones u organismos que promueven o dicen promover el desarrollo. Su posición pareciera quedar (dado los esquemas tradicionales de trabajo social), como meros objetos del desarrollo según propongan los organismos e instituciones.

No hay desarrolladas propuestas donde los mismos agentes comunitarios puedan reunirse y plantearse su visión del desarrollo (hacia dónde quieren ir), con independencia de los organismos que trabajan con ellos. Siendo ellos el punto neurálgico del desarrollo, parecieran seguir relegados.

(4) Ha de reconocerse que esto no fue producto de malas intenciones sino de una práctica común en los proyectos de desarrollo. Aun cuando las diferentes instituciones y organismos intentan promover la capacidad de autogestión de sus beneficiados, el resultado del documento dejaba entrever que el problema de la visión de clientelismo no ha sido superado y que es un gran reto para nosotros.

(5) Ver informe: Resumen del Seminario Nacional "El Municipio como Promotor del Desarrollo Humano" y Memoria del Taller-Seminario "El municipio como promotor del desarrollo humano".

(6) En el esquema no se plantea el gobierno central, pese a ser un sujeto de mucho peso para el desarrollo, porque el esquema está planteado básicamente de cara a buscar formas de funcionamiento que permitan el desarrollo local, así como el fortalecimiento del poder local, tomando las esferas de poder político, de poder civil y poder económico, que viene a ser representado (éste último) por los organismos e instituciones, que en la actualidad representan la principal fuente de gestión económica.

Sobre el poder real presentado de los organismos e instituciones que trabajan para el desarrollo se encuentra también el del conocimiento y la investigación.



terminada **visión** de lo que quiere (Émica del desarrollo), hacia **dónde quiere** ir, y empujará hacia ella o se resistirá, en la **medida de lo posible**, a otras direcciones "distorsionando" los **proyectos que se les presenten** y que no respondan a sus anhelos. **Este grupo** debe ver fortalecida su capacidad de **participación en el desarrollo local** a través de mejorar sus niveles **organizacionales** y una formación que les permita sistematizar **lo que es su émica del desarrollo**.

Los **organismos e instituciones** tienen la característica de ser **fundamentalmente agentes exógenos** a la localidad, pero que **se ven fortalecidos** por el control del conocimiento, la **información** y su capacidad de gestión de recursos **técnicos y económicos**.

En conjunto con CANTERA, la Alcaldía de Mateare y el ADAA, se planificó para el 14 de julio de 1993, un taller de presentación con y de todos los organismos e instituciones que trabajan por el desarrollo de Mateare, donde se tenía como objeto sentar las bases de coordinación y cooperación entre las diferentes instancias<sup>(7)</sup>, buscando obtener de esta forma la posibilidad de concepción de un plan de desarrollo del municipio con participación de los mismos y la creación de la OIPS sin que implicara mayor costo de inversión para la municipalidad y la acumulación en ésta de información que facilitara el plan mismo.

Hasta este punto se había integrado en la reflexión básicamente el componente o la articulación de los componentes de la municipalidad y, las instituciones y organismos.

Para el 26 de agosto de 1993 se recibió por parte de CEAL y CANTERA, una invitación de participación a una corta reunión de reflexión sobre Poder Local, donde participaron entre otros: NITLAPAN, CEPA, HUMBOLDT, POPOLNAH, UNI, CENZONTLE, CESADE e IPADE, además del ADAA. Se trató sobre la necesidad de reflexión del fortalecimiento del poder local, a través de nuestras prácticas profesionales. Se conformó una comisión que tuviera carácter nacional<sup>(8)</sup> para la realización de un seminario-taller con todas las instituciones y organismos que trabajaran bajo esta óptica. El seminario tendría como finalidad la conceptualización de Poder, Poder Local, Actores del Poder Local, Metodología de Fortalecimiento del Poder Local, y buscar coordinación entre todos nosotros, con intercambio de experiencias.

De las varias reuniones preliminares realizadas para la preparación del seminario<sup>(9)</sup>, la discusión sobre la temática del poder local ha oscilado desde la perspectiva de las municipalidades como poder local y/o las comunidades. No ha logrado dirimirse la cuestión, se ha llegado al consenso de que ambos son partícipes del poder local, pero no sobre cuál enfocar como el principal actor, ni como articularlos.

Así, inserto dentro de esta dinámica de municipalidad y poder local, se recibió la invitación para participar en el Seminario-Taller Regional "Municipalidad como Promotor del Desarrollo Humano", a realizarse en Panamá del 5 al 9 de octubre de 1993. Con la participación de los 6 países centroamericanos y, representantes de los 4 actores considerados para el desarrollo municipal: las alcaldías, las comunidades, instancias del gobierno central y, organismos e instituciones.

El desarrollo del seminario puede resumirse en los siguientes puntos<sup>(10)</sup>:

Para el desarrollo local, desde las municipalidades se presentan las siguientes necesidades:

### 1. En el aspecto económico:

- Escasez de recursos para el desarrollo humano.
- Establecer una planificación integral.

### 2. En el aspecto político-organizativo:

- Unificación de esfuerzos entre los diferentes actores para la toma de decisiones.
- Revitalización del sistema de representación política para que sea una expresión eficaz del sentir ciudadano, mediante la concientización de la comunidad, la capacitación de los diferentes actores y la descentralización<sup>(11)</sup> democrática del Estado.
- Diseño de una normativa legal que regule el desarrollo de las competencias municipales.

### 3. En el aspecto social:

- Propiciar un sistema educativo integral.
- Mejoramiento de otros servicios públicos básicos.
- Preservación y recuperación del medio ambiente.
- Seguridad social más eficiente.

Así también se hizo la conceptualización de descentralización, autonomía, concertación<sup>(12)</sup> y participación ciudadana.

Para la participación ciudadana se presentaron dos requisitos básicos que garantizaran dicha participación:

1. Que exista organización social y comunal capaci-

(7) Ver Documento-Memoria del "Primer Encuentro Para el Desarrollo Local de Mateare".

(8) Esta Comisión Nacional se encuentra conformada por un representante de HUMBOLDT, uno de CANTERA, uno de la UCA (ADAA) y dos de NITLAPAN.

(9) Se ha pensado en la realización de una serie de seminarios-encuentros donde los participantes de la naciente red expongan sus experiencias alrededor del poder local y sus propuestas, para entrar luego en un período de intento de una primera conceptualización de las experiencias.

(10) Ver documento "Conclusiones y Recomendaciones. Encuentro Seminario de Alcaldes y Municipalistas Centroamericano".

(11) Para la conceptualización de descentralización en este trabajo, se toma la definición realizada en el encuentro seminario "La Municipalidad como Promotor del Desarrollo Humano": "Se asume el concepto de descentralización como parte de un proceso político de democratización del Estado y de modernización de los sistemas de administración general del mismo, y busca fortalecer los niveles de decisión local mediante la transferencia de funciones, atribuciones, competencias y recursos, propiciando formas y procedimientos de gestión participativa de la vida, intereses y aspiraciones de las comunidades.

Se considera que la descentralización debe de plantearse de manera procesual, entendiendo así las etapas y condiciones específicas que deben acompañar las transferencias de responsabilidades y recursos.

El proceso de descentralización alcanzará sus verdaderos objetivos democráticos y de modernización del Estado en la medida que sea participativo y con resoluciones concertadas entre la entidad descentralizadora y aquellas que asumen las funciones, atribuciones y recursos descentralizados"

(12) Se conceptualizó concertación "...como un proceso de acciones, de diálogo y negociación en la búsqueda de acuerdos democráticos que permitan la solución de necesidades que respondan a los diferentes intereses y expectativas de los actores y sectores de la sociedad. Como tal viene a convertirse en un instrumento de coordinación, articulación y consenso para fortalecer las políticas y estrategias del desarrollo democrático y de la integración social, nacional y regional".

tada y formada en el conocimiento de la realidad de su entorno para fortalecer los procesos de concertación y negociación de los proyectos que resuelvan su problemática.

2. Que exista un marco jurídico que la fortalezca y promueva en sus diferentes manifestaciones.

Se manifestó que los principales actores para el desarrollo son: el gobierno nacional, los gobiernos locales (municipalidades), las comunidades y, las instituciones y organismos. Estos últimos tres, tienen una incidencia directa en los procesos de desarrollo local, teniendo la característica de vivir la cotidianidad de la problemática de desarrollo.

Los tres actores, en fin son sujetos del desarrollo local. El esquema contempla en la actualidad (Ver cuadro pág. 184):

1. La municipalidad como instancia de gobierno, ahora sujeto de un proceso de descentralización del gobierno nacional, aumentando paulatinamente sus funciones, atribuciones, competencias y recursos<sup>(13)</sup>, que pueden tener como resultado el aumento de la capacidad real para la formulación, toma de decisión y gestión de la misma.

Uno de los grandes problemas que enfrentan las municipalidades para su desarrollo es la inexistencia de un plan o estrategia de desarrollo. Actualmente presenta serias deficiencias por la falta de recursos humanos y económicos para formular un plan de desarrollo a mediano y largo plazo.

Esta debilidad de los gobiernos locales se ve acentuada por la casi inexistencia de información que manejan sobre sí mismos. Por lo general la información lograda y retenida por las municipalidades proviene de información recabada por ellos o por algunas instituciones del Estado, cuando una copia del resultado de la investigación de éste último es depositada en la alcaldía.

Tiene la característica de ser un ente endógeno en la dinámica del desarrollo local. Así mismo de ser Estado, de donde emana su fuente de poder<sup>(14)</sup>, su capacidad de influir en el desarrollo local.

Otra de sus características es de pertenecer a la esfera de la sociedad política.

2. Las comunidades. Son el principio y fin de los objetivos de desarrollo. Son el sujeto mismo del desarrollo.

Presentan cierto nivel de desarrollo organizativo, dado en parte por el eje de interés de los mismos a partir de los proyectos llevados a cabo en la zona, esta última característica tiene la desventaja de atomizar la acción de la población al ámbito del proyecto en que participa.

Su ejercicio del poder se basa fundamentalmente en la resistencia a las iniciativas exógenas para solucionar su problemática del desarrollo, fortalecido este ejercicio por la visión misma del desarrollo (ética del desarrollo) que ellos tienen para sí. Presentan para sí sus propias iniciativas de desarrollo de ámbito local.

Tiene la característica de ser un ente endógeno dentro de la problemática del desarrollo local, y de pertenecer a la esfera civil de la sociedad.

Su relación con la municipalidad, para asuntos del

gobierno local, se reduce básicamente a los cabildos, que dependen en gran medida de la voluntad del gobierno municipal. Estos cabildos son de carácter consultivo.

3. Los organismos e instituciones: Tienen la característica de ser sujetos exógenos dentro de la problemática del desarrollo local.

Su participación social, alcanza tanto la esfera civil (las comunidades) como la esfera política (los gobiernos).

Su fuente reside en el control o peso económico que representan, a través de los proyectos, para las comunidades y los gobiernos locales; el conocimiento y el control de la información.

Tienen una determinada visión del desarrollo (ética del desarrollo), que generalmente no parte o no comparte con la población<sup>(15)</sup>, pero que a través de su capacidad de gestión económica se impone en mayor o menor medida en las comunidades.

Otra característica a señalar, es que a diferencia de las comunidades y del gobierno local no tienen una territorialidad a compartir, más que el territorio de su acción, que no implica un compartimiento real dado por las diferencias de su ética del desarrollo, sus ejes de interés y sus celos de compartimentación de la clientela de sus proyectos.

Su relación con las municipalidades es puntual, a menos que su acción se encuentre dirigida expresamente a las mismas.

La relación con las comunidades es fundamentalmente a través de los proyectos sin que necesariamente se establezca una relación real de tipo afectivo que los invite a compartir y compenetrarse de la ética del desarrollo de las comunidades.

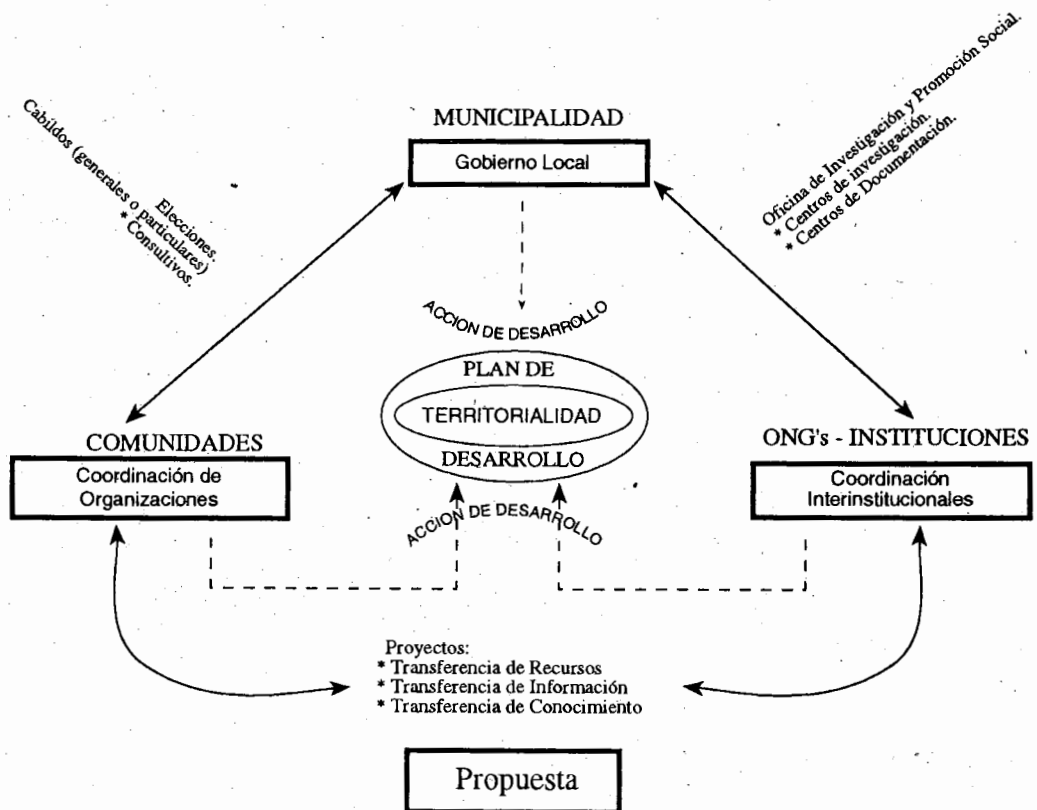
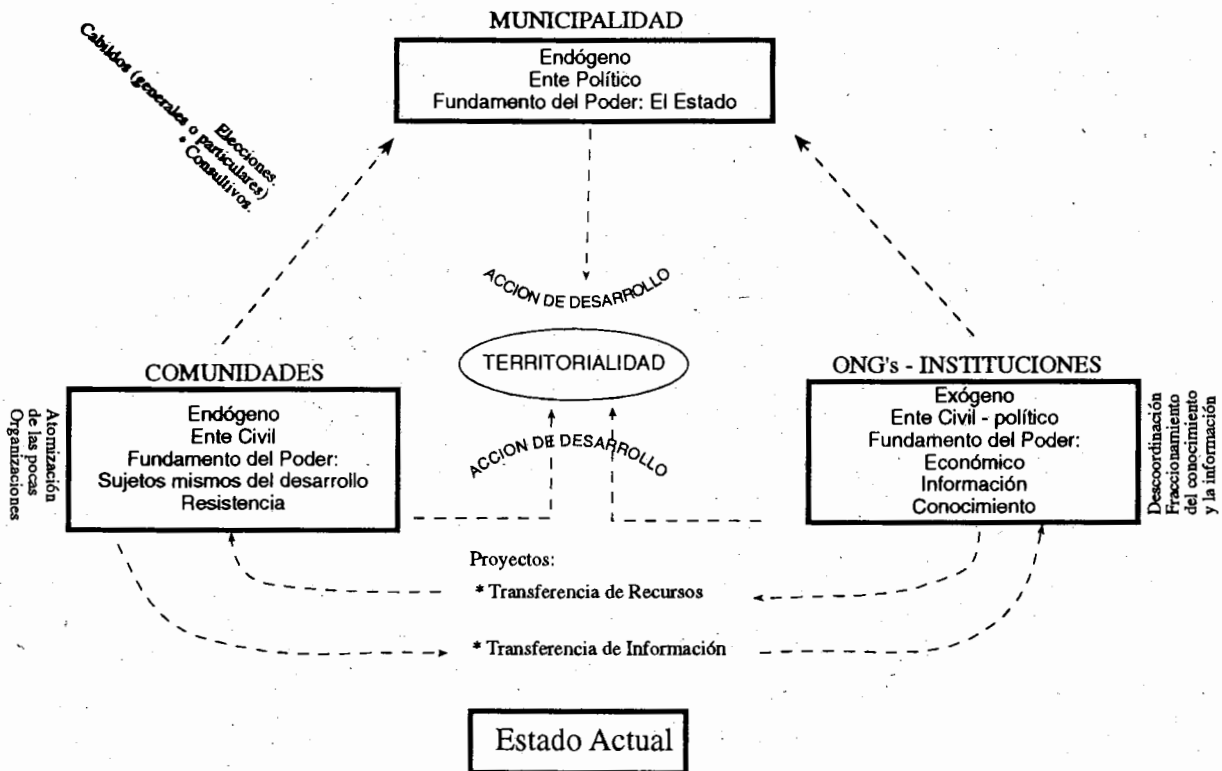
La relación de estos tres actores del desarrollo local se basa fundamentalmente, en la actualidad, en relaciones puntuales de unos con otros para solución de problemas prácticos que se necesiten resolver con "otro". En el caso de los organismos (entre sí) y las comunidades (entre sí) que participan en proyectos, esta relación tiende a ser, igualmente puntual.

Este estado de cosas dentro de un ámbito local da como resultado la implementación de acciones con objetivos y fines diferentes, creando tendencias y contratendencias en el desarrollo local que imposibilita el resultado de un

(13) En teoría la descentralización debe implicar para las municipalidades un aumento real de sus funciones, atribuciones, competencias y recursos con el fin de fortalecer las capacidades de gobiernos locales y poder responder a las demandas de sus localidades. En la práctica, sólo se han transferido algunas funciones, atribuciones y competencias, y en algunas alcaldías. Este no es un proceso que alcance a la globalidad de las alcaldías, y depende en parte de la capacidad y beligerancia de estas para demandar una descentralización real del gobierno central. En cuanto a los recursos sólo se han descentralizado dos impuestos: rodamiento y propiedad, que distan mucho de fortalecer realmente la capacidad de gestión. Cómo señalan algunas alcaldías "el gobierno sólo ha descentralizado los clavos".

(14) Definiremos aquí, el ejercicio del poder como el ejercicio de la voluntad de un sujeto A sobre un sujeto B, ya sea por consenso o por coerción.

(15) Esta separación entre la ética del desarrollo y la ética del desarrollo, es uno de los principales problemas de los fracasos de los proyectos, que tiene como resultado la pérdida de recursos por parte de la institución u organismo, y la distorsión de las dinámicas de las comunidades locales.



Otro resultado de la actual situación del desarrollo local, la inversión innecesaria de recursos humanos, técnicos y económicos que podrían ser reinvertidos para el desarrollo local. Un ejemplo de esto es la duplicidad de investigaciones y el desconocimiento de resultados de proyectos anteriores corriéndose el peligro de cometer los mismos errores y de no retomar los avances.

Esto produce una tendencia poco democrática y no concertada entre los actores en la consecución de un desarrollo sostenible, y la casi imposibilidad de lograr este último objetivo sin el surgimiento de un actor social que hegemonice el desarrollo local.

En la actual situación nacional e internacional de la contracción de recursos para inversión en investigaciones y proyectos, así como el deterioro de las condiciones nacionales y, más específicamente, locales, se hace necesaria la maximización del uso de los recursos con los que se cuentan. Para ello se hace necesaria la búsqueda de un modelo organizativo a nivel local que posibilite la maximización de esos recursos, que necesariamente tienen que pasar por un modelo democrático (de participación de todos los actores del desarrollo) y por consiguiente concertado.

Esto implica cambiar las actuales modalidades de trabajo y la transformación de las relaciones de poder, tanto de los actores dentro de sí, como entre ellos.

El Área de Desarrollo Agrario y Agronomía, junto con CANTERA, desarrollan una propuesta de articulación de las organizaciones e instituciones dentro de la dinámica local, incidiendo dentro del ámbito del fortalecimiento de la coordinación de organismos entre sí y la municipalidad de Mateare, sin alcanzar, todavía, las comunidades. Pero antes veamos el esquema general planteado hasta aquí:

Arriba se señalaban las características que cada actor presentaba dentro del ámbito del desarrollo local, que en el cuadro se resume en la procedencia de cada uno de ellos con respecto al territorio que se afecta con propuestas de desarrollo, su cualidad de incidencia dentro de la sociedad y el fundamento de su poder de influencia en el desarrollo.

Para lograr la sostenibilidad del desarrollo, no sólo es preciso una correcta evaluación técnica de la territorialidad dentro de la cual se va a llevar algún proyecto de desarrollo, se necesita la participación de los actores involucrados tanto en la elaboración del diagnóstico como de políticas de desarrollo. Para ello se hace necesaria la existencia de una coordinación básica entre ellos, tanto dentro de cada actor, como entre ellos.

La municipalidad, como gobierno local, es la encargada de desarrollar un plan de desarrollo que rija el municipio. En las páginas anteriores se hizo notar la dificultad de desarrollar dicho plan por la falta de recursos humanos, económicos y por el débil volumen de información existente dentro de las alcaldías.

Las instituciones y organismos que tienen informa-

ción se encuentran disgregadas, sin una mayor articulación entre ellas que les permita la maximización de los recursos con los que cuentan, y que sus proyectos tengan un mayor impacto del foco directo que se beneficia del mismo.

Las comunidades presentan como debilidad, la disgregación dentro del espectro de los proyectos que se desarrollan dentro de sus localidades; además de la carencia de una organización mínima que pueda garantizar la expresión de su problemática.

## 1. Municipalidad y ONGs-Instituciones

Facilitar, los organismos e instituciones, la información hasta ahora recabada a la municipalidad y a la población, en un centro de documentación de la municipalidad que permita acumular a esta última información para la posterior formulación del plan de desarrollo.

## 2. Las comunidades

Podría formarse una comisión que representara a estos organismos y funcionar como un ente consultivo de la municipalidad para la formulación de un Plan Rector del Desarrollo. Para las problemáticas específicas debería de poder consultarse a aquellas organizaciones afectadas por las mismas.

Estas mismas organizaciones tendrían capacidad de gestionar frente a instituciones y organismos, recursos a través de proyectos de corto, mediano y largo plazo, para resolver las problemáticas encontradas por ellos. Resolviendo el problema de clientelismo en que inconscientemente se cae.

Se considera conveniente la coordinación entre las diferentes instituciones y organismos para el intercambio de experiencia, intercambiando información de investigación y resultados de proyectos, abaratando los costos de inversión humanos, técnicos y económicos para la obtención de dicha información recabada con anterioridad por otro organismo, y aumentando la posibilidad de una mayor inversión económica y a un mayor apoyo técnico de las instituciones y organismos a las comunidades beneficiarias.

El punto ideal sería el llegar a tener una interrelación, donde la municipalidad y las comunidades sean sujetos activos del desarrollo; donde los organismos e instituciones tengan un papel de apoyo y asesoría, pero reduciendo su capacidad de toma de decisión dado su carácter exógeno de la realidad.

El esquema plantea la viabilidad de la realización de un plan de desarrollo del municipio sin considerables inversiones económicas, en un ambiente de concertación entre los diferentes actores, un desarrollo de democracia participativa en el fortalecimiento del poder local con una vía de desarrollo local autónoma y autogestada.

Las ONGs e instituciones deberán facilitar dicha experiencia a través de una formación sistemática, en las esferas que le competen a la población.

(16) En este trabajo se entenderá como Desarrollo Sostenible aquellos cambios cualitativos susceptibles de ser mantenidos por la población una vez retirada aquella condición que los hizo posible, sin detrimento de la reproducción de las generaciones futuras.

# Formación de promotores para el desarrollo local alternativo: Una Propuesta Educativa del Canelo de Nos.

Teresa López \*

## EXPERIENCIA

El curso anual de Formación de Promotores para el Desarrollo Local, se inicia en el año 1987 y desde entonces se ha efectuado regularmente año a año. La experiencia acumulada así como los cambios que se han producido en el país, han permitido ir reformulando el Curso en la perspectiva de la ampliación y profundización de sus contenidos: teóricos, metodológicos, y de los procesos de reflexión consecuentes.

El curso se enmarca en la propuesta del Canelo acerca de la educación popular y la capacitación, entendidas como un proceso de apoyo a la organización y movilización popular para mejorar la capacidad autónoma de los grupos de base en la gestión de su propio desarrollo y, para promover conocimiento, habilidades y aptitudes para la participación popular.<sup>(1)</sup>

La forma de trabajo es grupal, cooperativa y democrática, fomentando la participación y la responsabilidad colectiva e impulsando la acción social transformadora sobre una realidad que oprime y limita a los sectores populares en su desarrollo personal y colectivo.

El proceso educativo y de generación de conocimientos pone un fuerte énfasis en el análisis y la crítica de la realidad, tanto a nivel de la vida cotidiana como de las relaciones sociales así como también, respecto de las formas de producción y acumulación.

Este modelo educativo se configura a través de cuatro instancias:<sup>(2)</sup>

1 - La puesta en común de las experiencias, lengua-

je, formas concretas de percibir, pensar y sentir la realidad.

A través de un proceso de reflexión grupal, se va hacia el segundo momento (instancia).

- 2 - Implica un esfuerzo por sistematizar las experiencias expuestas para llegar a un primer nivel de conceptualización teórica acerca de la propia experiencia, de donde se desprenden las hipótesis iniciales de trabajo.
- 3 - La tercera instancia busca confrontar las experiencias expuestas con las teorías existentes.
- 4 - El cuarto momento es de síntesis. Enfatiza la capacidad para producir conocimiento a partir del análisis de la propia experiencia confrontada con la teoría, así como también la necesidad de someter a crítica los conocimientos y las formas para llegar a ellos.

El propósito es formar educadores populares (sociales) que puedan integrar armónicamente la sistematización de sus prácticas (en un proceso de reflexión crítica de éstas), en el contexto de una realidad local determinada que las condiciona, pero sobre la cual ellos pueden influir, para cambiarla, usando sus conocimientos y ciertas formas me-

\* Trabajadora Social del Centro El Canelo de Nos, Stgo. Chile.

(1). OSORIO, Jorge. La Capacitación en El Canelo de Nos. *Revista El Canelo*, vol. 3 N° 9. Santiago, 1987.

(2). *op. cit.*



todológicas e instrumentales acordes con el proceso de participación y transformación que se busca.

En relación al tema del desarrollo local, éste empieza a abrirse camino en la reflexión de las ONG's chilenas al iniciarse el primer curso de Formación de Promotores. Se había creado una instancia de estudio, reflexión y coordinación -El Taller de Desarrollo Local- en el que participaba un número significativo de ONG's, entre ellas El Canelo. El Taller logró producir una importante reflexión sobre el tema del Desarrollo Local y los procesos de descentralización del país la que dio origen a tres publicaciones colectivas.

En El Canelo, paulatinamente se avanza en la conceptualización del desarrollo local, apareciendo cada vez más claramente como un proceso en el que los actores locales toman a cargo su desarrollo, en función de sus necesidades y de los recursos locales intentando superar consideraciones meramente economicistas para generar nuevas relaciones sociales y una mejor y más plena calidad de vida.<sup>(3)</sup>

Nuestra propuesta, junto con situar los esfuerzos de reflexión y desarrollo en el espacio local, en los actores y en los recursos locales, entiende que lo local existe y se manifiesta en relación a lo global, lo que determina competencias, propuestas y acciones diversas y complementarias en los niveles local, regional y nacional.

Las primeras convocatorias para el curso se dirigen fundamentalmente a educadores populares y promotores de desarrollo de ONG's. Sin embargo, un número significativo de estudiantes universitarios solicita participar en él; ellos son básicamente estudiantes de sociología, trabajo social y antropología, todos de Santiago. Los estudiantes buscan un espacio de reflexión más amplio que aquel que les ofrecen las universidades, especialmente en el ámbito de las ciencias humanas y sociales, pero también buscan conocer experiencias de desarrollo local y de acción social comunitaria que les han estado vedadas. Por su parte, los educadores populares asisten desde diversas regiones del país, lo que determina que el Curso funcione con régimen de internado en tres sesiones anuales.

Con el correr del tiempo, se hace más clara, la necesidad de "permear" al "aparato" del Estado, sin embargo, esto es bastante "impensable" durante el gobierno autoritario. Este, en Chile (como sus congéneres en el resto de América Latina) ven a las ONGs como centros de una "cierta forma de resistencia" a las dictaduras, de modo que no facilitan (muchos no permiten) que "sus" funcionarios asistan a cursos de formación (¿o deformación para ellos?) en estos organismos.

Con el avance del proceso democratizador y especialmente al asumir el gobierno democrático, se inicia un cambio en algunas políticas sociales y políticas públicas. En salud, se refuerza la estrategia de atención primaria, que implica un fuerte énfasis en el trabajo educativo y de prevención a través de acciones comunitarias; en vivienda, aparecen nuevos programas; también los Municipios inician un proceso democratizador que culminará con la elección popular de los Alcaldes y Concejales, lo que determina cambios en las estrategias de acción social. En muchos Muni-

cipios así como también en otros sectores del Estado surge la decisión de formar y capacitar al personal en aspectos teóricos, metodológicos e instrumentales, para que puedan desarrollar de manera eficiente las nuevas tareas asignadas.

Esta situación determina un cambio en la composición de los postulantes y participantes al curso de Promotores de Desarrollo Local. Lentamente, como consecuencia de múltiples factores, entre otros la disminución, a veces drástica, de los presupuestos de las ONG's por cambios en las prioridades y temáticas que interesan a las agencias de financiamiento, disminuye el número de participantes que vienen de ONG's y aumenta significativamente la cantidad de participantes funcionarios de diversos servicios e instituciones estatales.

El inicio de la democratización del país encuentra al Canelo, y particularmente al programa de Formación, en el que se inserta el Curso de Desarrollo Local, en un proceso de evaluación y análisis de las tareas realizadas en los últimos años.

Como resultado de este proceso, entre fines de 1990 y principios de 1991, reformulamos el Curso.

Estas son algunas de las interrogantes que dan origen a la reformulación:

- ¿Es posible promover desarrollo local al interior del modelo de libre mercado?
- ¿Habrá una sola forma de concebir el desarrollo local?
- ¿De qué desarrollo hablamos, del de las cosas y los objetos o del de las personas y la calidad de vida de estas?
- ¿La descentralización del Estado asegura el desarrollo con equidad y la participación social?
- ¿El tema de la diversidad es sólo aplicable al medio ambiente, con exclusión del ser humano en su relación con otros?
- ¿Y si fuere también aplicable a las formaciones sociales, implica esto aceptar las diferencias de clase como necesarias e inmodificables?
- ¿La educación popular es sólo una acción educativa coyuntural, destinada a llenar un espacio socio-político abandonado por el Estado y por el repliegue forzoso de los partidos políticos durante el gobierno autoritario?

Si es así, ¿una vez recuperada la democracia, los partidos políticos y eventualmente el Estado reasumirán las tareas de organización de la sociedad civil y por lo tanto la educación popular ya no será necesaria?

No tenemos y no tenemos todas las respuestas; más aún, a partir del propio trabajo que realizamos, de nuestra reflexión y de la reflexión de otros, surgen nuevas interro-

(3) EME, Bernard. Les Termes -clés du petit (ou grand) développeur (local, bien sûr). Revista POUR N° 106, Paris, 1986.

gantes **las que sumadas** a algunas certezas nos impulsan a continuar **la reflexión y la acción**.

**Respecto del desarrollo local**, pensamos que hay, a los menos, **dos formas de** entender y de intentar el desarrollo local. Una, **que partiendo** desde los fundamentos mismos del modelo **neo liberal**, impulsa el proceso de descentralización del Estado **como una** forma de reducir las dimensiones y el poder **de éste**, en tanto son obstáculos al libre desarrollo del mercado y a la **valorización máxima** del capital y al consiguiente **proceso de** acumulación, en el marco de la transnacionalización de la economía. En este esquema, el desarrollo local es visto como conveniente y funcional al sistema<sup>(4)</sup>. Carlos de Mattos, citando a Lipietz (1987) plantea "el Estado nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y de lo local".

Una segunda postura, aquella que nosotros compartimos, plantea que la descentralización del Estado no asegura por sí sola el desarrollo, la equidad y la distribución social del poder, pero puede constituirse en un elemento facilitador al impulso de formas de participación social democráticas que junto con reivindicar y defender derechos, propongan estrategias, acciones y proyectos alternativos de desarrollo. Estos proyectos los entendemos como alternativos, en cuanto impulsen no sólo el desarrollo de las "cosas", de los objetos, sino sobre todo, el desarrollo humano y el de las sociedades locales en un marco de equidad y de sustentabilidad.

Sin desconocer los grados variables de conflicto que implica (y también de dificultad) el intentar desatar procesos de desarrollo desde los micro espacios sociales y territoriales y la tendencia a la cada vez mayor mundialización de la economía, pensamos que es posible "empujar" procesos que intenten un desarrollo alternativo, en el sentido que acepten y respeten la diversidad cultural; protejan y defiendan el medio ambiente y sus sustentabilidad; respeten a los seres humanos por lo que son y no por lo que tienen; promuevan relaciones sociales democráticas y refuercen la capacidad de control y de fiscalización de la sociedad civil sobre el poder político y económico, desde una nueva perspectiva ética.

Como diría Capra<sup>(5)</sup>, apuntar hacia un paradigma alternativo; hacia un cambio cultural que permita superar la actual crisis societal es necesario, difícil pero posible.

En realidad, difícil desafío que exige junto con principios éticos, una lucidez para conocer, considerar y evaluar correctamente las condiciones estructurales, en tanto obstáculos y condicionantes (no determinantes), para avanzar en las perspectiva señalada.

En relación a la educación popular, pensamos que no se trata de una tarea de coyuntura sino de una forma necesaria y diferente de educación social y de educación crítica, históricamente enraizada en los movimientos sociales de América Latina y Chile, y cuya función y cuyo ámbito es distinto al de los partidos políticos, aunque puede ser complementario a la acción de estos.

Al respecto, compartimos buena parte de lo planteado por Diego Palma<sup>(6)</sup> en un artículo reciente sobre esta

relación, en el contexto de una reflexión acerca de la Posmodernidad.

Como ya señaláramos, a partir de la reflexión en torno a algunas de las interrogantes formuladas, decidimos, en 1991, reformular el curso de Promotores de Desarrollo Local al que pasamos a denominar Curso de Formación de Promotores para el Desarrollo Local Alternativo. Lo estructuramos sobre la base de tres líneas o ejes interdependientes y relacionados:

- el de la experiencia, la práctica;
- el metodológico instrumental;
- el histórico teórico.

Estos ejes, a su vez, se enmarcan en tres dimensiones (variables): la medio ambiental; la cultural y la política.

Intentamos así hacer coherente la propuesta teórica, con un modo de intervención educativa, económica y social que promueva el desarrollo humano<sup>(7)</sup>, la solidaridad, la participación y que siendo respetuosa del medio ambiente, opte por un desarrollo cada vez más equitativo y sustentable.

En la línea de la práctica, aplicamos el "modelo" descrito en las primeras páginas:

- puesta en común de las prácticas (compartiendo la experiencia");
- sistematización de ellas (en un primer nivel) y confrontación con la teoría.
- crítica de la práctica, a partir de la reflexión y síntesis superadora.
- Se trata de esclarecer qué de las prácticas apunta hacia el desarrollo local y como potenciarlo y proyectarlo.

En la línea metodológica instrumental, el énfasis está puesto en las metodologías participativas de investigación y acción social, sus fundamentos, aplicaciones y operacionalización: diseño de diagnóstico social; planificación y programación; diseño de proyectos; evaluación y sistematización; educación popular.

En la línea histórico teórica, los temas centrales son:

- Crecimiento, desarrollo, calidad de vida; conceptos, opciones, aspectos históricos.
- Principales modelos y estilos de desarrollo en Chile, con referencia a América Latina.
- Educación y desarrollo: relación y aspectos históricos. Una mirada desde la situación chilena.
- El mundo que sugiere el desarrollo alternativo.
- Desarrollo a Escala Humana: aspectos teóricos y opciones éticas.
- Desarrollo Sustentable: aspectos teóricos y opciones éticas.
- Desarrollo Local: aspectos teóricos y opciones

(4) DEMATTOS, Carlos. *¿Nueva Panacea para impulsar el Desarrollo Local?* ILPES, 1988.

(5) CAPRA, Fritzjof. *El Punto Crucial*. Edit. Integral. Barcelona, 1985.

(6) PALMA, Diego. "El Clima de la Posmodernidad, la Crisis y la Educación Popular". *Revista La Piragua* N°6. CEAAL, Santiago. 1993.

(7) Informe sobre Desarrollo Humano. Naciones Unidas, Nueva York. 1990.

éticas; las dos "miradas" al desarrollo local. Descentralización y desarrollo local; Desarrollo local y políticas sociales. Posibilidades y limitaciones del desarrollo local.

- Vida cotidiana, desarrollo personal y democracia. Las tres líneas están cruzadas por lo que hemos denominado las "variables" o los elementos sustentadores:
- Cultura: identidad, diversidad y nuevo paradigma
- Medio ambiente y ecología.
- Política: organización y participación social; actores sociales; movimientos sociales.

De una manera general, el curso se plantea contribuir a formar personas que trabajan ligadas a espacios y tareas de acción social, con el propósito de facilitar un cambio en la concepción y gestión del desarrollo, que deje de lado el economicismo y avance hacia una "mirada" y acción más centrada en las necesidades humanas fundamentales, en el ser y en la sustentabilidad de la vida y de los procesos de desarrollo que impulsen los actores locales, en los espacios locales.

Intenta proporcionar herramientas conceptuales y elementos históricos que facilitan la comprensión de los modelos y políticas de desarrollo aplicados en Chile (con una "mirada" a América Latina), y sus resultados en el ámbito del medio ambiente y la calidad de vida.

Se plantea además, facilitar herramientas y elemen-

tos metodológicos que permitan hacer más coherente el discurso y la acción por un desarrollo local alternativo.

El enfoque pedagógico, centrado en la educación popular, combina aspectos teóricos y prácticos, en un intercambio activo y participativo. El responsable de cada tema combina trabajos de taller con algunas exposiciones y su rol fundamental es facilitar el proceso de incorporación de información, el de análisis, con el de creatividad y de confrontación entre el propio discurso y la práctica cotidiana; descubrir las debilidades y fortalezas.

Por su parte, los participantes deben asumir la responsabilidad en la lectura y el análisis de textos: el aporte de experiencias, su análisis y crítica; la elaboración de trabajos y la construcción de nuevos conocimientos.

El curso se distribuye en cuatro jornadas en el año, de una semana de duración cada una, con régimen de internado. Entre cada jornada media un período de dos meses, durante el cual los participantes deben realizar lecturas y algunos trabajos: diseño de diagnóstico participativo; diseño de proyecto participativo; diseño de evaluación de un programa o proyecto social.<sup>(8)</sup>

Todos estos trabajos son analizados colectivamente y también de manera individual con cada participante, lo que permite conocer las debilidades y fortalezas del proceso educativo, facilitar la crítica constructiva, generar conocimiento colectivo y hacer explícita la posibilidad de construir juntos una sociedad distinta, más humana y más solidaria.

---

(8) Los participantes al Curso son educadores populares, profesores, médicos, enfermeras, nutricionistas, asistentes sociales, técnicos agrícolas, agrónomos, psicólogos sociales, administradores públicos y estudiantes universitarios. Su composición ha sido, desde el comienzo del curso, proporcional entre hombres y mujeres.

Vienen desde Arica hasta Aysén.

Como dato curioso, nunca ha participado en el curso una persona de Magallanes (la Región más austral del país) y, en todos estos años, sólo hemos tenido como participante a un economista.

## LIBROS

A continuación presentamos los 3 artículos que comentaron el libro de José Rivero H. *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la Equidad y la Modernización*. TAREA, Lima 1993, durante su presentación organizada por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) en la Universidad Católica de Chile, el 27 de octubre de 1993.

**JOSÉ RIVERO H.\***  
***Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la Equidad y la Modernización.***  
**Tarea, Lima, 1993.**

Amigas, amigos:

Permítaseme en primer término agradecer la generosa iniciativa del CEAAL y de Jorge Osorio, por convocar esta reunión y a la OEI por haber tenido la excelente idea de promover -con el propio CEAAL- la Biblioteca de Educación de Adultos, de la que forma parte esta publicación de mi autoría.

Los comentarios al libro por parte de Martín Hopenhayn y de Juan Eduardo García Huidobro han sido hechos con gran profesionalismo, lucidez y son generosamente estimulantes.

¿Cuál es el contexto en que se da el trabajo de elaboración y la publicación de este libro?

En la introducción a esta obra encontramos algunos elementos contextuales: "El "punto cero" en el que se encuentra América Latina es asociado por algunos analistas tanto al agotamiento de su tradicional sistema económico y político como a su futuro, marcado de interrogantes y amplias demandas, condicionado por los actuales procesos de democratización política y modernización económica. La viabilidad de estos últimos está asociada a que los países establezcan estrategias para asumir adecuadamente los retos de la modernidad y de la equidad social".

Otro elemento es el proyecto de hegemonía neoliberal que atraviesa los países de la región latinoamericana, dando al mercado categoría decisoria en las políticas gubernamentales, en contraste con la insatisfacción de niveles de subsistencia de una creciente masa de pobres en situación crítica, sin acceso o con claros límites para usufructuar de los beneficios de los mercados y de participar en su condición ciudadana.

En la región se reconoce que el problema de la educación no es coyuntural, sino la expresión del agotamiento de un modo de concebirla y de las posibilidades de los estilos tradicionales de la enseñanza. A ello se suma la urgencia de enfatizar la calidad en sus procesos y resultados y de introducir la dimensión del largo plazo diseñando políticas de estado en vez de políticas de gobierno.

La educación de adultos está en crisis, se encuentra en proceso de revisión su propia noción e identidad. Hay, incluso, quienes plantean la necesidad de iniciar un proceso de refundación de esta modalidad educativa, reorientando sus distintas expresiones.

¿Qué sentido o propósito tiene este trabajo?

Es una reflexión sobre los nuevos contextos de acción en la región, procurando una aproximación al porqué de nuevas situaciones que condicionan y exigen replanteamientos a la educación en general y a la educación de adultos en particular. Se hace en él énfasis en tomar como referencia a los sistemas educativos globales, analizando sus limitaciones y los efectos de la crisis en ellos, y resaltando las nuevas respuestas estratégicas por hacer de la educación un real eje de la transformación productiva, del ejercicio ciudadano y de la equidad social. Constituye, a la vez, una aproximación a los durísimos efectos de la crisis en poblaciones vulnerables y a las posibilidades y prioridades de las políticas de gasto público desde la perspectiva de un "desarrollo humano". La vigencia de las ideas de modernidad y modernización es analizada distinguiéndolas entre sí, presentándose los elementos centrales del debate respecto al modo como se están asumiendo en la región los desafíos del creciente avance tecnológico. En contraste con lo anterior, se analizan las principales tendencias y estrategias así como los actuales contextos de acción de la educación de adultos, para finalizar, sobre la base de los antecedentes analizados, con conclusiones y propuestas específicas de trabajo.

Fue un desafío personal por superar los límites de mis propios conocimientos, construyendo cada parte con la idea de compartir los resultados de la pesquisa, considerando - a la vez- los límites de los conocimientos de los propios educadores de adultos, destinatarios del texto. En fin, con este libro se trata de informar sobre el conjunto de datos,

\* Actual Director interino de la Oficina Regional de la UNESCO, Santiago, Chile.

conocimientos y experiencias acumulados que pudieran servir a los demás, procurando que el texto sea útil.

¿Qué premisas fueron consideradas en la elaboración del libro?

1. La viabilidad de los actuales procesos de democratización política y modernización económica está asociada a que los países en su conjunto funcionen bien, es decir, que el conocimiento sea difundido, que haya mercados eficientes y competitivos y se superen los actuales índices de inequidad social.

---

“En la región se reconoce que el problema de la educación no es coyuntural, sino la expresión del agotamiento de un modo de concebirla y de las posibilidades de los estilos tradicionales de la enseñanza”.

---

2. La educación de adultos se enriquece en diálogo permanente con los cambios y forma parte de ellos. La actual situación es de crisis pero, a la vez, de estímulo ante las exigencias de innovación y de esperanza por los actuales esfuerzos de reflexión y por el surgimiento de nuevas propuestas de acción. Sus actores o destinatarios tradicionales en el presente son presionados por los efectos de la crisis, expresados en creciente pobreza, y por las claras demandas de transformación productiva implícitas en la modernización. Han surgido nuevos actores y destinatarios que demandan nuevas respuestas educativas.

3. La necesidad de superar los análisis de la educación de adultos en los que prima la idea de que la historia y las sociedades son movidas por factores fundamentalmente políticos o económicos, procurando pasar de los propósitos de cambio social de los educadores y de discursos priorizando lo valórico, a una opción centrada en las perspectivas de los participantes y en la obtención de aprendizajes logrados.

4. Importancia de rescatar los principales enfoques internacionales. Hay propuestas y documentos que son destacados en el texto, como "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" de CEPAL/UNESCO, que constituye una importante propuesta regional para generar una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral en la región, así como "Desarrollo Humano" del PNUD, como alternativa de desarrollo y con precisiones sobre prioridades del gasto público en un contexto de pobreza creciente. Procuré dar una lectura autónoma y personal de dichos enfoques, tratando de superar el condicionante de ser miembro de una organización internacional como la UNESCO que, por razones obvias, no está comprometida con las ideas o posiciones que sostengo en el libro. (V.gr. respecto al documento CEPAL/UNESCO importa destacar la síntesis que se presenta de los principales resultados y recomendaciones de la reunión preliminar en la que se convocó a personalidades

latinoamericanas para analizar la viabilidad de la estrategia propuesta; allí se señala, entre otras apreciaciones, que no es posible afirmar aún que culminó la etapa de expansión educativa, que los énfasis dados en el documento a lo equitativo y lo cultural son claramente insuficientes, que se privilegia el mundo de la modernización productiva y de los trabajadores formales, que hay que precaver riesgos de convertir el documento en paradigma, etc.).

5. Necesidad de obtener consensos y acuerdos básicos para la conversión de las políticas educativas en Políticas de Estado, más que en políticas de gobierno. Ello no debiera significar que se ignoren los conflictos. La educación de adultos no puede ignorar esta opción. Hay, por lo mismo, urgencia de establecer puentes, acuerdos entre los estados y las sociedades civiles, representadas por las ONGD. Se plantea la necesidad de superar las clásicas dicotomías que han esterilizado el debate y la acción, como las oposiciones Formal-No formal; Estado-Sociedad civil; Educación popular-Educación escolar; Instrumental-Formativa o Centralizada-Descentralizada.

¿Qué propuestas centrales se hacen en el libro?

El conjunto de propuestas se formula pensándose en el inminente siglo XXI. Sobre la base de los antecedentes analizados, se resumen las conclusiones del trabajo, las tendencias y las macro orientaciones del necesario cambio educativo y los desafíos centrales de la Educación de Jóvenes y Adultos. Se sugieren como objetivos y áreas de acción: mejorar la calidad en sus procesos y resultados, la institucionalidad educativa y la idoneidad de sus estrategias, priorizándose en ellas la necesidad que la educación de

---

“La educación de adultos está en crisis, se encuentra en proceso de revisión su propia noción e identidad. Hay, incluso, quienes plantean la necesidad de iniciar un proceso de refundación de esta modalidad educativa, reorientando sus distintas expresiones”.

---

adultos forme parte de acciones en procura de la superación del círculo vicioso de la pobreza, así como que sean asumidas las demandas de los actuales procesos de transformación económica y de la denominada moderna ciudadanía, privilegiando su acción en ámbitos de desarrollo local.

En estas propuestas se hace explícito reconocimiento de los nuevos actores, particularmente los jóvenes y las mujeres. Se plantea la urgencia de pensar en -y comenzar a referirse a- una Educación de Jóvenes y Adultos. Con estas propuestas, en suma, se intenta dar respuesta a demandas de información y de conocimiento para el desempeño de los jóvenes y adultos en un mundo cada vez más complejo, como productores, como consumidores y como ciudadanos. Con estas propuestas intento alcanzar un cuadro de alternativas de acción que sean factibles y viables



en las presentes circunstancias, lo que no debiera significar renunciar a los mejores sueños ni aceptar acríticamente opciones plenas de pragmatismo.

Algunas precisiones finales.

- Este es un libro ideado y proyectado en América Latina, asumiendo los riesgos de no interpretar suficientemente una región tan extensa y heterogénea,

---

**“Se sugieren como objetivos y áreas de acción: mejorar la calidad en sus procesos y resultados, la institucionalidad educativa y la idoneidad de sus estrategias, priorizándose en ellas la necesidad que la educación de adultos forme parte de acciones en procura de la superación del círculo vicioso de la pobreza”.**

---

con países de desarrollo e integración desiguales y con diferentes dinámicas y expresiones de educación con sus jóvenes y adultos.

- Facilitó la concreción del trabajo, el realizarlo en Santiago de Chile, ciudad sede de un núcleo importante de organismos internacionales con amplio apoyo documentario sobre la región latinoamericana y con importante masa crítica sobre la temática tratada.
- El libro se hizo pensándose también en un público español, en especial en quienes vinculan algunos de los orígenes de la actual educación de adultos española con influencias latinoamericanas. De las anotaciones hechas sobre el texto por el exigente y profesional editor de Editorial Popular de España, se constata la dificultad de satisfacer los enfoques y las ópticas de ambas realidades; así, cuesta entender en España que la discusión entre estatización y privatización de la enseñanza, vieja y caduca en Europa, tenga vigencia y no esté aún definida en América Latina; igualmente, existe dificultad para entender la politización latinoamericana del debate postmoderno, que en América Latina se da de modo distinto al de Europa, por el hecho de que muchas de las críticas postmodernas son hechas desde perspectivas cercanas al actual proyecto de hegemonía cultural neoliberal.

Finalmente, agradezco de veras a todos y cada uno de los asistentes a este acto.

**JUAN EDUARDO  
GARCÍA-HUIDOBRO \***

***“Un libro oportuno para  
un momento difícil”***

### **Presentación**

Miguel Soler, en la presentación que hace al libro de José Rivero, tiene dificultad para hablar del libro sin hablar del amigo y termina haciendo un minucioso e inteligente análisis del libro, pero haciendo también una justa y cariñosa semblanza del amigo. En ella aparece por igual Pepe Rivero, el “Correcaminos” que va de un lugar a otro de América Latina, no sólo cumpliendo su misión de especialista en educación de adultos de la OREALC, sino también llevando muy abiertos sus ojos de educador curioso, que goza conociendo y sobre todo valorando esfuerzos y experiencias que para otros pasan inadvertidas. Y Pepe Rivero el estudioso y analista, siempre bien informado, siempre preguntándose por el lado oculto de las cosas, que sabe equilibrar de modo sorprendente el juicio positivo que alienta y abre posibilidades a la acción y el juicio crítico que no claudica ni se acomoda.

No puede ser de otro modo: Estas cualidades del autor se expresan bien en el escrito que comento. Quisiera resumirlas en cinco comentarios breves:

#### **1.- Se trata de un libro oportuno.**

No es esta una ocasión propicia para trazar el panorama actual de la educación de adultos en la región, pero para aquilatar el valor del libro que comentamos es preciso comenzar por señalar que la educación de adultos latinoamericana (EDA) enfrenta un momento difícil.

Si fuera posible ser crédulo frente a los actuales discursos políticos y a los análisis teóricos acerca de la educación de adultos, se podría concluir que esta actividad vive un momento privilegiado, que hoy se espera mucho de ella, tanto en relación a la transformación productiva, como en relación a la construcción de la democracia y de sociedades más justas e igualitarias. Sin embargo, si contrastamos estos decires con lo que sucede en el momento de la decisión política y de la discusión presupuestaria, observamos que la EDA no es reconocida como una modalidad educativa fundamental a la actividad educacional del estado. En general se la ha abordado como una actividad remedial o complementaria a otras acciones y no ha llegado a ser percibida como uno de los ejes centrales del esfuerzo educacional necesario para un genuino desarrollo humano.

Se nos muestra entonces la EDA como un subsistema que vive una profunda crisis, la que puede ser descrita como un proceso de deterioro y marginalización, producto, tanto de cierta incapacidad de ella misma para recrearse en consonancia con la radicalidad de los cambios que vive la

---

\* Coordinador de proyecto MECE/BASICA del Ministerio de Educación, Chile.

región, como de los procesos de ajuste macroeconómico que han limitado sus presupuestos de operación.

La EDA tampoco tiene mucha credibilidad frente a sus usuarios, quienes pese a poseer obvias necesidades educativas insatisfechas no se constituyen en una demanda social clara y explícita por educación de adultos.

Por último, contribuye a lo anterior el que institucionalmente la EDA posea diversas modalidades (de responsabilidad estatal, privada, no gubernamental, universitaria) que no se comunican entre sí, lo que les resta fuerza y disminuye su visibilidad en la sociedad.

Es de cara a esta encrucijada que el libro que comentamos puede ser valorado como un **libro oportuno**, lleno de buenas pistas para encontrar el derrotero que saque a la EDA de su postergación. El libro de Pepe oxigena la EDA, abriéndola al debate internacional. Desde Jomtien pide preguntarse por los aprendizajes efectivamente logrados; mirar más la demanda de los participantes, que necesitan acceder al trabajo y mejorar la calidad de sus vidas y no encerrarse en un discurso de educadores que pretenden conocer lo que los jóvenes y adultos latinoamericanos necesitan.

En el libro están siempre presentes los requerimientos que el actual contexto, político, social y económico de América Latina hace a la EDA. Y desde ese contexto, se plantea con fuerza "como desafío central de esta modalidad educativa, la redefinición de sus concepciones, modalidades de acción y objetivos prioritarios" (p. 15), para permitirle -como reza el subtítulo del libro- hacer su contribución a la equidad y a la modernización de América Latina.

Estas dos grandes metas: dar lugar a una educación de adultos más acorde con los tiempos, más moderna; sin perder de vista el aporte que ella debe hacer a la equidad, se entretajan en el libro con dos temas que lo cruzan: la pregunta por el rol del Estado y la pregunta por el significado de la modernización, temas que constituyen mis dos siguientes comentarios.

## 2. Rol del Estado

La obra deja constantemente en claro la necesidad de "volver a reconocer que el rol del Estado como principal factor de compensación social y educativa sigue vigente y exige perfeccionarse", haciendo ver, al mismo tiempo, que son necesarios e indispensables los aportes de nuevos actores y gestores representativos de entidades privadas, de organizaciones sociales de base y, en general, de la sociedad civil" (p. 31).

Para ser todavía más claro, el libro denuncia una asociación muy en boga entre nosotros que identifica modernización con privatización, impugnando la presencia del Estado en la administración y gestión educativa y propiciando experiencias privatistas. Frente al tema, Rivero se sale una vez más del marco estrecho de América Latina y nos advierte que las 10 mejores experiencias educativas del mundo poseen, casi sin excepción, la intervención e inversión estatal como su eje predominante. Más aún, en los países centrales el porcentaje de alumnos primarios en escuelas privadas es insignificante (0,5% en Japón, 1,6% en

Alemania, 4,5% en el Reino Unido), las pocas excepciones son fruto de experiencias mixtas: por ejemplo, Holanda con un 68,3% de las escuelas privadas posee un régimen por el cual el gobierno central paga todos los salarios docentes y mantiene fuertes regulaciones sobre la actividad privada. Se retoma también el "Informe sobre Desarrollo Humano 1991" del PNUD, en el cual se concluye no sólo en la conveniencia de la gratuidad de la educación básica, sino también en la necesidad de que el Estado subsidie a los pobres los costos reales de la educación, como pérdida de mano de obra de sus hijos, libros, uniformes, etc. (p. 81).

## 3. Modernidad

José Rivero en su libro no escabulle los temas calientes. Entre ellos surge, se sumerge y reaparece continuamente la pregunta por la modernización, que se ha transformado en una meta virtual para nuestras sociedades. Bajo el interrogante "Modernización ¿medio o fin?" se nos llama la atención sobre el hecho de estar transformando en valores a un conjunto de medios, como la "eficiencia", la "innovación", la "competencia", con lo cual se corre el riesgo de empobrecer la vida humana, en vez de contribuir a su bienestar. Muchas veces se considera modernidad la posesión de computadoras, el acceso al comercio en el mercado mundial; pero se olvidan las exigencias de igualdad y de expansión de la ciudadanía, lo que implica alejarse de los conceptos de modernización y modernidad basados en la persona. El anuncio triunfal del fin de las ideologías y de las utopías, ha dejado paso libre a la ideología neoliberal y a una especie de utopía pragmática, llamada por Rivero "utopía del realismo", la que remarcando la eficiencia tiende a construir una sociedad sin predominio de valores, éticamente neutra.

En este contexto se analiza la forma que adquiere el debate postmoderno en América Latina, mostrando cómo los temas mayores de éste se transforman en la región en proclamas ideologizadas del neoliberalismo: la valoración de la diversidad se transforma en la exaltación del mercado; institución social que garantizaría esta diversidad y evitaría los excesos globalizadores del Estado. Se considera prioritario privatizar y desregular, no disminuir la disparidad social o avanzar en un proceso genuinamente emancipador.

José Rivero en su libro se hace eco de la propuesta de CEPAL/UNESCO que propone una transformación productiva con equidad, pero deja oír también voces cautelosas y aun críticas que piden atención a los esfuerzos modernizadores para no descuidar a los millones de latinoamericanos para los que todavía la palabra modernidad carece de todo significado concreto y para mitigar una perspectiva quizá demasiado económica, que descuida la perspectiva cultural.

"Asociar la educación a la modernización sólo en términos económicos puede ser frágil, distorsionante y prestarse a errores (...) de graves consecuencias en materia de acceso a la educación y de mayor disparidad en oportunidades a superiores niveles de calidad educativa" (p. 47).

#### 4. Preguntas

Se trata de un libro con convicciones fuertes, pero abierto al cuestionamiento y al diálogo. Constantemente su tono analítico y su perspectiva didáctica se quiebra y matiza con preguntas que quedan abiertas a la reflexión. Así varios capítulos y párrafos terminan no con las conclusiones del autor sino con preguntas dirigidas al lector.

#### 5. Jóvenes

José Rivero introduce en este libro una nueva fórmula de hablar de educación de adultos: insiste en hablar de educación de jóvenes y adultos. Con esto, de una parte, rinde homenaje a la realidad: hace tiempo que la llamada educación de adultos atiende a una población mayoritariamente joven; por otra parte, señala un camino: es preciso reconocer esta realidad y adecuar la EDA a las particularidades de estos jóvenes. Particularidades que están bien detalladas en el libro, por el cual desfila este estamento con todas sus caras: los jóvenes migrantes que hacen que el 65% de los jóvenes de la región sean urbano; los tempranamente jóvenes, como aquellos niños que a los 10 años deben abandonar la escuela para contribuir a la subsistencia familiar o como los 15 millones de niños latinoamericanos que viven en la calle, también aquellos que pese a tener 30 años no pueden dejar de ser jóvenes y siguen dependiendo de sus padres debido al desempleo. En esta marginación juvenil debe buscarse la raíz de muchas conductas desviadas: prostitución, drogadicción, delincuencia juvenil... malas alternativas, pero alternativas al fin para tantos jóvenes latinoamericanos que viven apoyados en un muro mirando pasar la vida (los llamados "amurados" en Colombia).

#### Conclusión

Entre las numerosas y ricas conclusiones del libro quisiera destacar dos recomendaciones que me parecen particularmente importantes:

- (i) Estamos en momentos de profunda revisión de nuestras instituciones y de nuestras prácticas, pero es necesario hacerlo superando ideologizaciones excluyentes. Para decirlo con la misma pimienta que le pone José Rivero: "no se requiere ser neoliberal para revisar el papel del Estado en América Latina".
- (ii) Esta revisión supone adoptar una perspectiva ética, en lo social y en lo económico, clara y consensual, basada en documentos incuestionables, como el de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sin lo cual la necesaria revisión carecerá de norte.

No me queda sino agradecer en nombre de los educadores latinoamericanos al amigo José Rivero por esta contribución.

MARTIN HOPENHAYN\*

*"Libro realista sin dejar de ser crítico."*

Quisiera advertir, en primera instancia, que no soy especialista en educación de adultos, lo cual para esta ocasión tiene su desventaja y ventaja. Desventaja, porque el comentario del libro me impide cotejar la experiencia profesional que el autor ha volcado en sus páginas con alguna experiencia análoga que pueda provenir de mi parte. Prefiero reconocer de antemano mi condición de "no iniciado" en un tema del cual no sé mucho, pero sí sé, al menos, que es un tema que no debe tomarse a la ligera ni disolverse en una retórica alternativista que le quita especificidad. Ventaja, porque conforme a las características del libro que comentaré luego, creo que va a tener muchos lectores que escapan a la especialidad de educación de adultos, o que sólo lo tocan tangencialmente. Espero representar, pues, la posible lectura de esos posibles lectores que entran en estas páginas desde fuera de la especialidad. Confío el "comentario interno" a nuestro colega en esta mesa, cuya experiencia en la materia específica es bien conocida. Hecha esta aclaración, valgan los siguientes y breves comentarios que quisiera, en esta ocasión, compartir con ustedes.

1. Creo pertinente aclarar el título, que a la vez dice mucho respecto del contenido del libro: el subtítulo no deberá subordinarse temáticamente al título, por cuanto el libro es también una reflexión puesta al día sobre el tema equidad/modernización, no sólo en función de la educación de adultos, sino como un tema en sí mismo. Esto me permite una consideración que es importante si se trata de destacar el aporte más sustantivo (a mi juicio) de la publicación que aquí estamos comentando: el espectro temático del libro de José Rivero no se restringe a la educación de adultos.

Y esto en dos sentidos.

Primero, porque busca contextualizar la temática de educación de jóvenes y adultos en un horizonte de sentido que suele escapar a la reflexión más frecuente que me ha tocado ver en el tema: horizonte de sentido que lo constituyen las dinámicas troncales del desarrollo latinoamericano. Me explico: aquí la educación de adultos no se muestra ni como un sucedáneo para el desarrollo, ni como parte de una estrategia compensatoria, ni como una actividad que se desarrolla en los intersticios o de espaldas a las corrientes protagónicas del desarrollo. Rivero es realista, sin dejar de ser crítico. La educación de adultos se inscribe, en este sentido, en el paradigma de la educación como autocomprensión crítico-movilizador y como toma de conciencia de que la situación propia es problemática pero transformable; pero a la vez es realista, por cuanto está claramente consciente de la necesidad de un profundo cambio educativo ligado a la transformación productiva, la inserción internacional y el desarrollo nacional centrado en la formación de recursos humanos. De manera que el libro marca un hito, por cuanto logra ensamblar dos paradigmas de fuerte pre-

\* Filósofo, trabaja en la CEPAL.

sencia en la **literatura del desarrollo en A. Latina**: el paradigma crítico que **liga la educación de adultos** a la autocomprensión movilizadora; y el paradigma que se inscribe en la reciente propuesta **UNESCO-CEPAL**, donde la difusión de conocimientos es, al mismo tiempo, eje de la ciudadanía

---

“...la educación de adultos no se muestra ni como un sucedáneo para el desarrollo, ni como parte de una estrategia compensatoria, ni como una actividad que se desarrolla en los intersticios o de espaldas a las corrientes protagónicas del desarrollo. Rivero es realista, sin dejar de ser crítico. La educación de adultos se inscribe, en este sentido, en el paradigma de la educación como autocomprensión crítico-movilizadora y como toma de conciencia de que la situación propia es problemática pero transformable”.

---

hacia adentro y de la competitividad hacia afuera.

Rivero tiene aquí el mérito de volcar su propia y vasta experiencia en el campo de investigación de la educación de adultos, **cruzando esta experiencia con dos paradigmas tan significativos como son los recién señalados**. Las líneas de acción que se plantean en el libro, en el campo específico de la educación de adultos, buscan enfrentar simultáneamente la crisis educacional, la necesidad de una conciencia crítica frente al patrón hegemónico de modernización, y la incorporación de sectores menos integrados a las dinámicas de transformación productiva y desarrollo social.

Segundo, porque **el contexto es en sí mismo otro texto**. En otras palabras, se puede recurrir al libro no sólo para una visión actualizada de la educación de adultos en un contexto de autocomprensión crítica y educación para la transformación productiva; también se puede ir al texto para obtener de allí una visión sintéticamente acuñada del cambio en las tendencias de modernización en A. Latina; de la diferencia conceptual entre lo que es modernización y lo que es modernidad; y de la crisis del Estado Social y sus implicancias en el curso del desarrollo social. Vale, a modo de ejemplo, el que por mis propias afinidades vinculadas al debate de modernidad y cultura, el capítulo III del libro captura especialmente mi interés, si bien es el capítulo en que menor presencia tiene el tema educativo. He encontrado allí una síntesis en que desde un concepto más amplio de modernidad y de postmodernidad se interpreta la cultura de la modernización en A. Latina, las mutaciones recientes más significativas en los actores del desarrollo y sus intereses, y el cambio en la orientación en los discursos que hoy día prevalecen al respecto. Quiero ilustrar con esto el hecho de

que el libro puede constituirse en libro de consulta o de referencia para temas que trascienden el ámbito específico de la educación de adultos.

2. Un segundo punto que me parece importante destacar es que el libro se mueve en una constante dialéctica entre el diagnóstico crítico y la propuesta. No se le podría tildar, pues, ni de apocalíptico ni de complaciente frente a los actuales escenarios educativos. El primer capítulo, referido a la educación y la crisis latinoamericana, provee un ejemplo oportuno en este sentido. De una parte se sintetizan los problemas más gruesos del sistema educativo de nuestros países: disminución de gastos destinados a la educación, mayor deserción y repitencia escolares, deterioro en la calidad de la educación (o por lo menos, desactualización de la educación frente a los desafíos productivos), descenso en el ritmo de expansión en la cobertura media y superior, y, como consecuencia precisamente de las urgencias inmediatas que plantean todos estos puntos, falta de horizonte de mediano y largo plazo en la planificación de la educación. Pero José Rivero no se restringe al diagnóstico crítico, que por cierto podría llevarnos a visiones apocalípticas en que nuestra región se prefigura como un mundo partido en dos mitades, compuesto por el integrado y el excluido, el modernizado y el rezagado, el competitivo y el anacrónico. Por el contrario, desde este diagnóstico crítico pasa a sintetizar lo que hasta ahora se ha avanzado en nuevas estrategias, vale decir, los antecedentes efectivos que existen para impulsar el tan mentado cambio educativo. En este campo, a su vez, presenta dos tipos de aportes. De una parte los esfuerzos nacionales para el cambio en la educación -para modernizarla, reestructurarla administrativamente y mejorar su calidad-, con referencia a experiencias importantes en México, Bolivia, Chile, República Dominicana, Perú, Ecuador y un caso puntual en Mendoza-Argentina.

De otra parte, y en esto quisiera detenerme un poco

---

“...desde este diagnóstico crítico pasa a sintetizar lo que hasta ahora se ha avanzado en nuevas estrategias, vale decir, los antecedentes efectivos que existen para impulsar el tan mentado cambio educativo”.

---

por su peso como fuente inspiradora en el trabajo de Rivero, el libro remite a la propuesta elaborada conjuntamente por CEPAL y UNESCO, publicada a fines de 1991 y presentada a los gobiernos de la región en 1992. En dicha propuesta se le asigna una importancia progresiva a la educación y la producción de conocimientos en la dinámica del crecimiento económico, la equidad social y la ciudadanía. Se afirma, en dicho marco, que la reforma del sistema de producción y difusión de conocimiento es un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. La propuesta fundamenta la idea de que el

desarrollo social se vincula, hoy más que nunca, a la transformación de las estructuras productivas. La difusión de códigos de modernidad y la formación de recursos humanos en todos los sectores de la sociedad constituyen, según dicha propuesta, la espina dorsal en torno a la cual pueden articularse los cambios productivos, la participación ciudadana, la integración simbólica y la movilidad social. No se trataría de optar entre el impulso de uno de estos objetivos para postergar los otros. Por el contrario, la propuesta UNESCO-CEPAL insiste en que se requiere, hoy más que nunca, un enfoque integrado para que estos

---

“La difusión de códigos de modernidad y la formación de recursos humanos en todos los sectores de la sociedad constituyen, según dicha propuesta, la espina dorsal en torno a la cual pueden articularse los cambios productivos, la participación ciudadana, la integración simbólica y la movilidad social”.

---

distintos aspectos puedan potenciarse positivamente entre sí: desarrollo educativo, integración cultural, movilidad social y competitividad económica son ejes dinámicos de la Transformación Productiva con Equidad.

Por otro lado, de la propuesta CEPAL-UNESCO se deriva una consideración importante respecto del vínculo entre cultura y ciudadanía. Para el pleno ejercicio de la ciudadanía moderna los actores sociales requieren de activos que tendrán que adquirir desde las distintas fuentes de difusión de conocimientos: deben estar en condiciones de desenvolverse en espacios públicos; saber expresar sus demandas y opiniones en los medios de comunicación de masas y aprovechar la creciente flexibilidad de los mismos; manejar los códigos simbólicos y las destrezas cognoscitivas de la vida moderna para adquirir información estratégica y expandir sus opciones vitales; manejar las posibilidades comunicativas y el ejercicio de derechos para defender sus diferencias culturales y oponerse a toda forma de discriminación étnica y cultural; y tener la capacidad organizativa y de gestión para hacer respetar sus reivindicaciones socioeconómicas y ser eficientes en la movilización de sus recursos.

Al final del capítulo primero, el libro de José Rivero da cuenta de esta propuesta formulada por CEPAL/UNESCO, destacando su importancia para enfrentar los desafíos del cambio educativo en la región. Pero es más precisamente en el último capítulo del libro, de carácter más propositivo y específicamente ligado al campo de la educación de adultos, donde a mi juicio el libro hace un aporte decisivo a dicha propuesta. Y esto en varios sentidos. En primer lugar, porque la profundiza precisamente en un campo en que la propuesta CEPAL/UNESCO hasta ahora carecía de un avance significativo, cual es el campo de la educación de

adultos. En segundo lugar, porque articula de manera más explícita y sustantiva lo que a mi juicio debía ser el aporte más rico de la propuesta troncal de CEPAL/UNESCO, pero que hasta hora estaba pendiente: la articulación entre difusión de conocimientos, integración social y construcción de ciudadanía. Si bien el libro no agota las posibilidades de esta articulación, constituye un avance efectivo respecto de la propuesta tal como estaba desarrollada hasta el momento. Y en tercer lugar, porque aterriza los aspectos propositivos a temas puntuales en los cuales es posible una intervención deliberada de agentes de transformación educativa: mejoramiento en sistemas de datos y de evaluación de impacto; líneas de investigación y de capacitación; reestructuración institucional; articulación del campo de educación de adultos con otras esferas del accionar educativo y con ello la ruptura de su endémico aislamiento; formas de financiamiento, y plataformas para consensos en la acción integrada de la educación de adultos.

3. Un tercer y último comentario se relaciona sobre todo con el cuarto capítulo del libro, en el cual Rivero se preocupa por traer al escenario el conjunto de actores y espacios diversos en que concurre la educación de adultos. Pocos aspectos del desarrollo social cuentan con la concurrencia de actores y modalidades tan diversos. El problema que rápidamente salta a la escena es la necesidad de articularlos para evitar duplicidad de esfuerzos, desencadenar efectos complementarios (“sinérgicos”) y jerarquizar las acciones. Esto que acabo de decir no tiene mucho de original. Pero pocas veces se va más allá de la invocación y se muestra la preocupación prolija y seria de entrar en los actores concretos y, desde allí, sugerir acciones. Rivero lo hace. Tipologiza la acción del Estado y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el campo de la educación de adultos, y categoriza la heterogeneidad de programas y criterios que, desde la década de los sesenta, atraviesan dicho campo. Desde esta tipologización por actor y línea de acción, el libro se vuelca al problema de escala (con especial detenimiento en la cuestión del desa-

---

“Rivero no abandona, pues, la matriz del protagonismo popular en su preocupación por poner al día la educación de adultos en América Latina. Por el contrario, la enriquece con historia, experiencia y altura teórica”.

---

rollo local y del ámbito del municipio) y a la distinción entre acciones de promoción y de autogestión.

Todo ello provee al discurso participativo de un fundamento histórico y de un acopio de experiencias que hacen falta. Rivero no abandona, pues, la matriz del protagonismo popular en su preocupación por poner al día la educación de adultos en América Latina. Por el contrario, la enriquece con historia, experiencia y altura teórica.



**JORGE OSORIO\***

## **La Educación de Adultos en América Latina desde el enfoque de la modernidad crítica\*\***

El texto que presentamos en esta ocasión es una seria y coherente contribución a la definición de la agenda de la educación de adultos en América Latina. Fundamentado en una gran cantidad de antecedentes sociológicos, políticos e institucionales nos ofrece una interpretación muy pertinente de la evolución de la educación de adultos en nuestra región, así como presenta un conjunto de orientaciones estratégicas que inspiran una definición programática para las instituciones y los practicantes de la educación de adultos.

Nada es más necesario en el actual momento de la educación latinoamericana que profundizar tanto en los fundamentos como en las definiciones estratégicas de la práctica educativa de cara a los grandes desafíos que vive el continente en esta época de cambios.

La educación de adultos está enfrentada en cuanto política social y como ámbito profesional, a la tarea de revisar su práctica en los últimos decenios, evaluar sus resultados y establecer nuevos criterios de desarrollo hacia el futuro. Ya desde hace varios años, muchos de quienes trabajamos en este campo hemos venido señalando la urgencia de realizar esta mirada crítica, replantear los componentes programáticos y definir las responsabilidades de los distintos actores encargados de la ejecución de programas de educación de adultos tanto en el ámbito gubernamental como no gubernamental.

En este replanteamiento de la agenda de la educación de adultos tiene una importancia fundamental la recuperación del proceso histórico de la misma, de su diversidad y de su desarrollo contradictorio.

En los últimos tres decenios el campo de la educación de adultos ha estado sometido a un gran dinamismo, expresándose en él la gran capacidad de respuesta que han tenido algunos sectores de la sociedad civil frente a las demandas educativas y organizativas de los sectores más marginados, una posición política e ideológica de respaldo a opciones de cambios sustantivos en el orden social, una práctica creativa en el ámbito de las metodologías de trabajo participativo y una búsqueda de un pensamiento pedagógico fundado en una concepción humanista y liberadora de la práctica educativa.

Sin embargo, este proceso no se ha desarrollado sin contradicciones. Los propios practicantes de la educación de adultos latinoamericana han venido planteando a través de sus circuitos de estudio y análisis los límites de las tendencias anteriormente señaladas, entre los que se destacan principalmente la fragilidad pedagógica de muchas de estas experiencias, la incoherencia relativa entre la teoría y la práctica, la insuficiente sistematización y evaluación de su impacto, la carencia de investigaciones sistemáticas que validen los enfoques que fundamentan las metodologías utilizadas y por último el agotamiento del discurso ideológico

que inspiró y animó por lo menos dos décadas a esta práctica educativa.

De igual modo, se ha planteado la fatiga de la capacidad estatal para implementar proyectos adecuados a las nuevas necesidades de aprendizaje de los adultos en los distintos países de la región, la carencia de personal gubernamental capacitado para el desarrollo de estos proyectos, la falta de iniciativa estatal para generar concertaciones con organismos de la sociedad civil, la inexistencia de definiciones estratégicas de mediano y largo plazo que promuevan los cambios necesarios en la educación de adultos promovida por el Estado y la ausencia de estrategias metodológicas capaces de implementar las nuevas definiciones requeridas para esta práctica educativa.

Por estas razones, brevemente reseñadas, la educación de adultos está exigida de dar respuestas coherentes, tanto frente a los desafíos contextuales que debe asumir como por los requerimientos propios en cuanto ámbito profesional, de procurar un salto cualitativo que se exprese en la adopción de un discurso y de un programa capaz de movilizar a sus practicantes, a los gestores de las políticas educativas, a las instituciones de la sociedad civil y a los centros formadores de educadores.

Este salto cualitativo implica profundizar la reflexión que los educadores de adultos y los investigadores asociados a este campo vienen realizando en orden a constituir la educación de adultos como un campo coherente de saberes prácticos y teóricos. Es preciso superar una tendencia empirista que ha predominado en alguna medida en la educación de adultos para construir una práctica sustentada en experiencias investigativas, de sistematización y de producción conceptual que vinculen la práctica concreta con la formación teórica y el conocimiento de las nuevas y globales tendencias que se desarrollan en la investigación educativa, en la pedagogía y en la gestión educacional.

Es indudable que los cambios veloces que se están produciendo en el ámbito de la producción y del trabajo, como consecuencia de los procesos de modernización y globalización económica, repercuten crudamente en la discusión acerca de las definiciones programáticas y estratégicas de la educación de adultos. Son tan evidentes las transformaciones que se producen en los sectores incorporados a esta modernización, que constituye un hecho irrefutable el requerimiento de adecuarse y responder a estas exigencias de la modernización. Aún más, las urgencias que tienen las economías nacionales por abrirse a la competitividad internacional, mejorar tanto la productividad, incorporando nuevas tecnologías, como las prácticas de gestión empresarial y reorganizar el trabajo fundamentan de igual modo la perspectiva de una educación de adultos capaz de responder a los requerimientos de esta modernización.

\* Secretario General del CEAAL.

\*\*Este texto fue leído durante la presentación del libro de José Rivero "La educación de adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y de la modernización", TAREA, Lima, 1993, organizado por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) en la Universidad Católica de Chile, 27 de octubre de 1993.

Sin embargo, nos parece muy importante, y así se expresa en el libro que presentamos, fundamentar el salto cualitativo de la educación de adultos en un enfoque de modernidad crítica que asuma no sólo los desafíos instrumentales de esta educación sino también aquéllos que dicen relación con la refundamentación de un discurso

---

“El texto que presentamos en esta ocasión es una seria y coherente contribución a la definición de la agenda de la educación de adultos en América Latina”.

---

crítico y axiológico capaz de inspirar una práctica educativa que se oriente no sólo por lógicas instrumentales sino por opciones de desarrollo cultural que aspiren a hacer prevalecer en la sociedad valores solidarios, democráticos, de participación y equidad.

Nos parece de gran importancia desarrollar una nueva política de educación de adultos sobre la base de este enfoque de modernidad crítica, que defina la acción educativa no sólo por su producción de resultados externos sino por las cualidades intrínsecas que se ponen de manifiesto en la forma misma de llevar a cabo la acción.

La traslación absoluta de lo valorable en educación desde los procesos a los productos y el divorcio de medios y fines educativos son manifestaciones de una concepción instrumental vulgar, que se refleja en los modelos tecnocráticos de intervención educativa, que obsesionados por la eficiencia y la productividad cuantificable, ilusionan a muchos de los educadores y planificadores del desarrollo educativo de nuestros países.

---

“La educación de adultos está enfrentada en cuanto política social y como ámbito profesional, a la tarea de revisar su práctica en los últimos decenios, evaluar sus resultados y establecer nuevos criterios de desarrollo hacia el futuro”.

---

En la perspectiva de una educación de adultos contribuyente a una convivencia democrática fundada en el valor de una modernidad crítica, se hace imprescindible fundamentar toda política de desarrollo educativo en una definición que fortalezca la acción educativa como la creación de las capacidades necesarias para que los individuos aborden la comprensión de la realidad compleja en que viven y deliberen sobre los modos más racionales de intervenir en ella, a través de un contraste crítico y reflexivo con

el mundo de la producción, de los objetos, de los sentimientos y de las ideas.

La educación de adultos debe estar articulada con la construcción de una ciudadanía crítica y participante como una condición de calidad de los procesos de construcción democrática en nuestros países. Esto implica la puesta en marcha de políticas conducentes a la satisfacción progresiva de las necesidades de aprendizaje que se manifiestan en el campo de la participación social, del control ciudadano y del desarrollo cultural pertinente tanto al fortalecimiento de la sociedad civil y de las instituciones políticas locales y nacionales como a la apropiación colectiva de los valores fundantes de la democracia: el respeto a la diversidad, la no discriminación y los derechos humanos.

Nuestro desafío es implementar una educación de adultos que responda a la verdadera explosión (a veces silenciosa y desarticulada) de las demandas por formación continua que se ha generalizado a todos los sectores sociales, a todos los niveles del mundo del trabajo y a todos los ámbitos en que se desarrolla la formación, incluyendo los movimientos sociales, las instituciones culturales, las organizaciones de base, los programas de educación popular, la capacitación laboral, los proyectos recreativos, el turismo social, la economía popular, los movimientos feministas, de derechos humanos, medio ambientalistas, los programas de tercera edad, la educación para el tiempo libre, los programas de educación y defensa de los derechos de los consumidores, etc.

Es importante considerar en la articulación de una estrategia de construcción de sistemas nacionales de educación de adultos la demanda por educación popular, social o comunitaria, en cuanto modalidades educativas y que expresan la aspiración de vastos sectores de la sociedad civil a la obtención de una mejor calidad de vida, a la participación ciudadana y al desarrollo cultural.

Así como es evidente la necesidad de articular la educación de adultos a los procesos de transformación de la economía, basada cada vez más en modos de producción sostenidos en la utilización intensiva de la tecnología y en el desarrollo de los recursos humanos como factor de competitividad, no lo es tanto, entre los planificadores y gestores de la educación de adultos de nuestros países, la necesidad de orientar a ésta hacia tareas relacionadas con nuevos fenómenos que se expresan en el campo de la cultura.

La modernización y la globalización de los medios de información, la divulgación científica, el aprendizaje de lenguajes computacionales y de segundo idioma, la participación ciudadana a nivel local y en movimientos asociativos, la ampliación de programas educativos para la tercera edad, entre otros fenómenos, exigen una batería de nuevas respuestas desde la educación de adultos.

Estos fenómenos, asociados a la escolarización cada vez más masiva de los jóvenes, y a los problemas ya conocidos de los analfabetismos absoluto y funcional, constituyen el cuadro en el cual deben establecerse las definiciones, las prioridades, las estrategias, las metodologías y las concertaciones interinstitucionales de la educación de adultos.

Como es posible observar, la educación de adultos constituye una gama de diversas experiencias de aprendizaje, de espacios, agentes de formación, sujetos participantes, responsabilidades gubernamentales y sociales y diversas fuentes de financiamiento.

No podemos dejar de poner atención a estas transfor-

---

“...se ha planteado la fatiga de la capacidad estatal para implementar proyectos adecuados a las nuevas necesidades de aprendizaje de los adultos en los distintos países de la región”.

---

maciones de la demanda social para la educación continua de los adultos y a la necesidad de la diversificación de las respuestas a tal demanda.

La educación de adultos es una tarea del Estado y de la sociedad civil que debe potenciarse en el proceso de construcción democrática de nuestros países, que requiere de nuevas iniciativas, de nuevos estilos de articulación entre lo público y lo no gubernamental, una búsqueda concertada de financiamientos, una participación más decisiva de la sociedad civil en la definición de las políticas, un enfoque pedagógico pertinente al desarrollo de una educación para la solidaridad y la democracia, de dispositivos de análisis, sistematización y formación de educadores capaces de darles consistencia a las nuevas políticas y sobre todo un fortalecimiento de nuestra capacidad de crear y trabajar por sociedades más humanas, solidarias y justas.