

# MARGINALIDAD, PARTICIPACION Y ESTRUCTURA AGRARIA EN AMERICA LATINA

1ª parte

En años recientes se ha venido a considerar el proceso de desarrollo no solamente en términos económicos, sino también en términos sociales y políticos. Ya no se trata solamente de reconocer la existencia de "aspectos" sociales del desarrollo. Se reconoce más bien que este proceso es el resultado de un conjunto de factores económicos, sociales y políticos. En el estudio del proceso de desarrollo se pone cada vez más insistencia en la estructura de las instituciones y la naturaleza de las relaciones entre grupos sociales. El desarrollo económico es considerado ahora solamente como un aspecto, entre otros, del cambio social concebido en términos más amplios. Este cambio en función del desarrollo es calificado a veces como el proceso de modernización. Pero a menos que simplemente utilicemos estos dos conceptos como sinónimos, debe reconocerse desde el principio que ciertos aspectos de la modernización pueden ocurrir aún sin que exista el desarrollo. De hecho, ciertas estructuras "atrasadas" o "subdesarrolladas" pueden ser modernizadas parcialmente por las élites o clases gobernantes tradicionales, como un intento deliberado por impedir cambios más profundos o radicales.

Un aspecto importante de la modernización es el papel que desempeñan los diversos grupos y clases de la sociedad que intervienen directamente en este proceso. El desarrollo (o el cambio social, o la modernización, según el término que deseemos utilizar), ¿es producto de las "fuerzas impersonales de la historia", o elección consciente de una élite activa y dedicada a su causa, o el resultado de la emergencia de las masas como poderosos grupos de presión en las sociedades contemporáneas? En el plano político, la modernización es considerada a veces como un proceso de creciente complejidad en la distribución y funcionamiento de roles. A un nivel más psicológico, se hace referencia a ciertos tipos de cambios en las actitudes, los valores y las normas de comportamiento. También un aspecto esencial parece ser la creciente participación de diferentes estratos de la población en la toma de decisiones económicas y políticas, así como en la implementación de las políticas de desarrollo y, naturalmente, en los resultados o frutos de dichas políticas. A este proceso se da el nombre de participación social, y algunos estudio-

por RODOLFO STAENHAGEN

Consejero del Instituto Internacional de Estudios Laborales.

CH-1201, Ginebra (Suiza)

sos lo consideran como un elemento clave en el proceso de desarrollo. Se arguye, de hecho, que no puede haber un "verdadero" desarrollo sin la participación de todos los sectores diversos de la sociedad. En cambio, entre los obstáculos al desarrollo mencionados con mayor frecuencia está el hecho de que en las sociedades tradicionales, que son tan características de los países menos desarrollados, el poder se encuentra en manos de pequeños grupos privilegiados, las estructuras estratificadas son fuertes y la mayoría de la población está efectivamente impedida de cualquier tipo de participación significativa en la toma de decisiones políticas o económicas.

Se solía pensar que el desarrollo político y social acompañaría al desarrollo económico; que la mayor producción y las altas tasas de crecimiento en las economías atrasadas conducirían casi automáticamente a la modernización política y a niveles crecientes de participación entre la población. En América Latina pueden encontrarse los comienzos de un crecimiento autosostenido en los años treinta y particularmente en el período de la postguerra. Aunque están lejos de ser satisfactorias las tasas de crecimiento *per cápita*, y a pesar de que en algunos países ha disminuido incluso el producto en años recientes, el desarrollo económico es, sin embargo, la principal meta declarada de los gobiernos nacionales de la región.

Pero las correlaciones sociales y políticas, del crecimiento económico nos proporcionan un cuadro complejo y de ninguna manera armónico. Durante los años treinta y cuarenta surgieron nuevos grupos sociales que insisten en ser escuchados, principalmente la clase obrera industrial y los sectores medios urbanos vinculados a las burocracias del Estado y al proceso de crecimiento urbano e industrial. Los gobiernos deben enfrentarse a una variedad creciente de intereses en competencia o en conflicto. Sin embargo, la tendencia general parece ser más bien de menor, y no de mayor, democracia política. La articulación de esos diferentes intereses se expresa igualmente (o tal vez más) a través de modelos "burocráticos-corporativos" que en el libre juego de partidos políticos que correspondan al tipo occidental clásico. El desarrollo económico parece haber aumentado y no disminuido la desigualdad entre regiones y clases sociales.

La historia de las naciones latinoamericanas, primero como sociedades coloniales durante

trescientos años, luego como países económicamente dependientes y estrechamente vinculados al desarrollo de un pequeño número de centros metropolitanos mundiales, ha determinado en gran medida la naturaleza de sus estructuras económicas y políticas internas. En el estado "oligárquico" tradicional de América Latina, la participación social y política activa estaba limitada a las élites propietarias. En las economías "agroexportadoras", basadas en el sistema de la hacienda o la plantación y la exportación de productos agrícolas, no había lugar para la integración de los peones indígenas o los campesinos sin tierra en el proceso de toma de decisiones de la sociedad.

Pero los primeros signos de la industrialización, el crecimiento de las ciudades, el desarrollo de clases sociales urbanas y la expansión de los mercados internos, entre otros factores, han afectado seriamente la estabilidad del viejo sistema. En algunos países, el viejo orden fue destruido por revoluciones violentas y reemplazado por nuevos arreglos (México, Bolivia y Cuba siguieron cada uno su camino propio después de haber roto el orden establecido). En otros países, circunstancias históricas particulares han permitido el rápido desarrollo de unos cuantos centros dinámicos de crecimiento, pero casi no han tocado las estructuras rurales tradicionales (éste es el caso, particularmente, del Brasil). En otros más no parecen haber ocurrido transformaciones profundas en las estructuras tradicionales, pero éstas, sin embargo, han sabido adaptarse al lento "flujo" del cambio secular a través de la modernización de algunos de sus aspectos más anacrónicos.

En este proceso de cambio por el que están atravesando actualmente los países latinoamericanos, el problema de la participación social reviste una importancia fundamental. No sólo debemos preguntarnos quién introduce y promueve los cambios, sino también, y principalmente, cuáles son los grupos sociales involucrados y quiénes se benefician de los cambios. ¿Cómo se organizan los diferentes grupos sociales para defender sus intereses y plantear sus demandas al sistema social y político? ¿Cuáles son las condiciones que fomentan la participación de algunos grupos y la no participación de otros? ¿Cuáles son los diferentes niveles y grados de intensidad de participación y qué amplitud tienen las demandas expresadas? Y, particularmente, ¿cuáles son

los grupos estratégicos en el proceso de desarrollo y cuál es su potencial de participación? Existen, desde luego, diferentes tipos de participación, y si se utiliza el concepto en su sentido más amplio, entonces toda la vida social implica alguna forma de participación. La gente participa en las actividades organizadas de su comunidad, ya sea sobre una base rutinaria y cotidiana, o periódicamente, en función de objetivos específicos. Los individuos forman parte de instituciones tradicionales que sirven para mantener funcionando a la sociedad. También integran toda clase de grupos más allá de su círculo familiar inmediato.

No nos preocupa aquí esta forma "tradicional" de participación, sino más bien los diferentes tipos de actividad organizada, en sociedades altamente diferenciadas, mediante la cual un grupo social de *status* bajo logra expresar sus necesidades, o demandas, defender sus intereses comunes, alcanzar determinados objetivos económicos, sociales o políticos, o influir de manera directa o indirecta en los poderes públicos. Dicha actividad puede o no estar vinculada directa o indirectamente con los esfuerzos de desarrollo realizados por las autoridades gubernamentales; puede o no tener explícitamente una meta de desarrollo. La clave de la participación, en nuestra opinión, no está tanto en su vinculación con el "desarrollo" (según los diversos significados de este concepto) cuanto en el hecho de que puede llegar a ser un instrumento para la expresión organizada de necesidades socialmente determinadas, por parte de un grupo de *status* bajo (explotado, oprimido, dependiente o marginalizado). Esta expresión organizada de necesidades ya constituye, por sí misma, uno de los factores potenciales principales del desarrollo social y político. Por consiguiente, la participación no deberá entenderse solamente como participación en un sistema dado, sino que puede referirse también a acciones organizadas (por ejemplo, revolucionarias), que rechazan la estructura social establecida e intentan cambiarla.

Se advertirá que esta concepción de la participación social es más amplia que la definición utilizada por la Oficina Internacional del Trabajo en su proyecto de investigación sobre la participación en el desarrollo en América Latina. De acuerdo con dicha definición, participación significa "la contribución de indi-

viduos o de grupos de la población activa a la aceleración del desarrollo económico y social".

Aquí se da primacía a:

- a) la participación en el desarrollo, o sea aquella que puede, directa o indirectamente, vincularse con una política que movilice a los individuos con objeto de crear empleos y riqueza, tendiendo al mejoramiento de las condiciones de vida; y
- b) la participación en el trabajo y en torno a éste, que se desenvuelve en dos niveles: 1) la participación "primaria" es decir, la participación de los individuos en los grupos profesionales, económicos y sociales; y 2) la participación "secundaria" que puede definirse como el esfuerzo voluntario ejercido por las agrupaciones profesionales y sociales que disfrutan de cierta autonomía, para contribuir a la acción en favor del desarrollo ejecutada por las autoridades gubernamentales<sup>1</sup>.

Es obvio que no todas las actividades organizadas ni todos los grupos sociales tienen la misma importancia o el mismo impacto en el desarrollo social y político. Dentro del marco de la situación latinoamericana, hay que destacar particularmente aquellas actividades que resultan directamente de desequilibrios internos y tensiones en la estructura social y económica; aquellas que conducen, o cuyo objetivo es conducir, a la transformación total o parcial de la estructura; aquellas que contribuyen al ajuste de ciertos sectores de la población a estructuras cambiantes; y, finalmente, aquellas que tienden a aumentar el poder de negociación político y económico y el *status* social de los grupos involucrados.

Desde luego, existen muchos tipos de participación social que parecen tener estos objetivos pero que en realidad llegan a ser contraproducentes, es decir, que son "funcionales" dentro de los sistemas actuales del poder en América Latina y que son utilizados hábilmente por los grupos dirigentes para mejorar su propia situación. Uno de los principales problemas en el campo de la participación social es el de determinar en qué circunstancias ocurren estos fenómenos.

Es evidente que esta manera de entender la

<sup>1</sup> Orr: "La participación en el desarrollo en América Latina. Informe sobre un proyecto de investigación en curso", trabajo presentado al Simposio sobre la participación social en América Latina, IEL (México, 14-16 de octubre de 1969) (mimeografiado).

participación social reviste una importancia particular cuando el proceso ocurre entre aquellos sectores de la población que no han participado previamente, debido a su posición en el sistema socioeconómico. Por lo tanto, es necesario comprender las condiciones que determinan la participación o no participación de grupos e individuos en la sociedad, y esto a su vez requiere comprender las relaciones entre la población participante y no participante, entre las élites y las masas y entre diferentes clases sociales. En otras palabras, las diversas características de la participación social están íntimamente ligadas a la estructura socioeconómica y al funcionamiento del sistema político.

*El marco social y económico de la participación social en América Latina*

Una estructura agraria basada en latifundios, con la explotación de la fuerza de trabajo esclava o servil, caracterizó durante varios siglos a la sociedad latinoamericana. Desde luego, existían variantes locales y regionales, pero en esencia esa estructura constituía la base del poder político de élites gobernantes relativamente pequeñas y concentradas (las llamadas "oligarquías"), del cual estaba virtualmente excluida la mayoría de la población. La participación social, tal como se ha definido aquí, no abarcaba a las clases explotadas de la sociedad. Estas, que constituían la mayoría de la población, se encontraban efectivamente subordinadas al sistema, el cual logró mantenerse a través de los siglos mediante el uso combinado de la tradición y la fuerza. Las principales instituciones de la sociedad —la estructura agraria, el sistema educativo, el sistema jurídico, la burocracia hispano-colonial cuyas principales características se mantuvieron incluso en el período independiente, la Iglesia, el ejército y la ideología dominante— constituían una combinación eficiente para mantener el orden y la estabilidad en las sociedades colonial y postcolonial. Al mismo tiempo no faltaron movimientos sociales dirigidos contra este estado de cosas. La historia de las sociedades latinoamericanas proporciona muchos ejemplos de revueltas de esclavos, rebeliones indígenas, levantamientos campesinos e insurrecciones urbanas, la mayoría de las cuales fueron reprimidas exitosamente por los grupos dirigentes.

Las guerras de independencia, a principios del siglo XIX, si bien lograron movilizar grandes sectores de la población, no cambiaron básicamente la estructura social<sup>2</sup>. Los principales aspectos de una sociedad dependiente y colonial subsistieron aún después de haberse logrado la independencia política. Desde el punto de vista económico, los intereses británicos, desplazaron a los de las antiguas metrópolis coloniales.

Las instituciones políticas democráticas se inspiraron, cuando menos en el papel, en las de Francia y Estados Unidos; pero, por muchos motivos complejos, nunca llegaron a funcionar bien ni a integrarse en las sociedades a las que habían sido injertadas por los estadistas liberales e idealistas que las introdujeron. La distancia entre la norma y la realidad política ha sido desde entonces una de las características críticas más persistentes de las sociedades latinoamericanas.

Sin embargo, ocurrieron algunos cambios, particularmente durante la segunda mitad del siglo XIX, que afectaron las posibilidades de participación social. La transferencia en muchos países de las tierras de "manos muertas" de la Iglesia a la propiedad privada, la destrucción de las comunidades indígenas por parte de las haciendas en expansión, la introducción de nuevos cultivos comerciales en muchas zonas nuevas, el desarrollo del comercio y la actividad manufacturera bajo la ideología de *laissez faire* de la época, la emancipación de los esclavos en Brasil y su transformación en un proletariado rural marginalizado, migratorio, la creciente ola de inmigración europea en los países del cono sur, las crecientes inversiones de capital extranjero privado en la minería, la agricultura y los servicios públicos, así como la incipiente industrialización; todos estos factores, junto con otros, contribuyeron a una progresiva transformación de las relaciones de clases y a la emergencia de nuevos grupos sociales en las zonas urbanas y rurales, que comenzaron a desafiar a la estructura vigente.

Estas tendencias continuaron durante el presente siglo, pero no lograron efectuar, cuando menos al principio, ningún cambio estructural fundamental. Sólo en México logró la revolución campesina de 1910 eliminar a la aris-

<sup>2</sup>Cf. Orlando Fals Borda: *Las revoluciones inconclusas en América latina (1809-1968)* (México, Siglo Veintiuno, 1968).

toocracia latifundista (pero no inmediatamente), a través de una amplia reforma agraria, que permitió el firme establecimiento en el poder de nuevas clases sociales (principalmente la burguesía urbana apoyada por los llamados sectores medios).

La depresión de los años treinta y la segunda guerra mundial debilitaron el sistema tradicional. Si bien las economías latinoamericanas no perdieron su dependencia frente a las potencias metropolitanas mundiales (ahora principalmente los Estados Unidos) —y en todo caso, esa dependencia se ha fortalecido durante los últimos treinta años—, sin embargo ha habido cierto grado de industrialización, sobre todo en Argentina, Brasil, Colombia y México. La emigración rural ha contribuido a enorme crecimiento urbano y junto con ello se ha transformado la estructura ocupacional, disminuyendo la importancia de las actividades primarias en beneficio de los sectores terciarios: el comercio, los servicios y la burocracia gubernamental están absorbiendo una parte creciente de la población económicamente activa.

Estos procesos de cambio, y otros más, han socavado la base tradicional del poder del Estado oligárquico, cuyo centro lo constituyen los grupos terratenientes y comerciales. El poder de éstos ha sido desafiado, pero no enteramente desplazado por la burguesía urbano-industrial emergente. Sigue pendiente la cuestión de saber si estos dos grupos están de hecho luchando entre sí por el predominio político o si se acomodan mutuamente con objeto de mantener el Estado nacional-dependiente, y la respuesta depende desde luego de circunstancias históricas particulares. En todo caso, de acuerdo con ciertos autores, se ha desarrollado en América Latina una crisis política que tiene dos aspectos: por una parte, la crisis hegemónica de la oligarquía, y por otra, la crisis hegemónica de la emergente burguesía urbana. La implicación de esta doble crisis es que ninguno de los dos grupos mencionados dispone, de hecho, de poder suficiente para establecer su propia hegemonía sobre la sociedad en conjunto, y ni siquiera sobre las diversas facciones o sectores de la burguesía gobernante. Esto ha llevado a la burguesía urbano-industrial a buscar apoyo en otros grupos sociales, tales como la clase media urbana y la clase obrera organizada. Estas alianzas han conducido ocasionalmente a gobiernos de tipo populista<sup>3</sup>.

La dominación oligárquica en América latina se está desgastando históricamente, y la crisis hegemónica de la oligarquía es simplemente un síntoma precursor de su desaparición de la escena política. En cambio, la crisis hegemónica de la burguesía urbana es más complicada, porque indica la incapacidad de esta clase para establecer su legitimidad en la sociedad en una etapa históricamente importante en América Latina, en que están surgiendo otros grupos que desafiarán cada vez más el orden burgués. Así, Quijano señala que “paralelamente a la crisis de las instituciones y mecanismos de legitimación del orden burgués, se observa también una modificación profunda en las relaciones entre la clase dominante y las instituciones fundamentales de represión como las Fuerzas Armadas, a partir de lo cual puede esperarse igualmente el ingreso de esta institución en un período de crisis. La modificación de las relaciones entre la clase dominante y las Fuerzas Armadas parece consistir, más visiblemente, en que, mientras que antes su función principal era —desde el punto de vista de las relaciones de poder político— la represión de los movimientos populares y la representación de la clase en el poder del Estado cuando eso era necesario, pero bajo el control y la dirección inmediata de la clase dominante, los hechos recientes en algunos países parecerían indicar que la presencia en el manejo del Estado de las Fuerzas Armadas se realiza de manera relativamente independiente de la voluntad expresa de la clase dominante, y aún en contra de sus intereses políticos inmediatos, y de sus élites políticas más destacadas”<sup>4</sup>.

El mismo autor concluye: “La crisis de la hegemonía política dentro de la clase dominante y la tendencia creciente de crisis de la legitimidad de la dominación de la clase, en su conjunto, parecen, pues, haber ido creando las condiciones para que los sectores intermedios de autoridad —ejército, Iglesia, buro-

<sup>3</sup>Torcuato Di Tella: “El populismo y la participación social”, ponencia presentada en el Simposio del IIEL sobre la participación social en América latina (México 14-16 de octubre de 1969) (mimeografiado).

<sup>4</sup>Aníbal Quijano: “El marco estructural condicionante de los problemas de participación social en América latina”, ponencia presentada en el Simposio de IIEL sobre la participación social en América latina (México, 14-16 de octubre de 1969) (Mimeografiado), p. 35.

cracia estatal, principalmente— ganen un margen relativamente amplio de automatización relativa de sus relaciones con la clase burguesa y con el resto de la sociedad, mientras esta crisis de hegemonía perdure”<sup>5</sup>. La concentración del poder político y económico ocurre a varios niveles. A nivel ecológico, se manifiesta por el predominio de un pequeño número de centros urbanos sobre extensas áreas rurales atrasadas. El peso económico y político de las capitales y otras grandes ciudades en los países de América Latina ha sido señalado con frecuencia<sup>6</sup>. La importancia en sus respectivos países de aglomeraciones urbanas tales como Buenos Aires, Santiago, el triángulo Sao Paulo, Belo Horizonte, Río de Janeiro, Lima, Caracas, o la Ciudad de México, ha llevado a algunos autores a considerar a los países latinoamericanos como urbanos o urbanizados, más bien que como sociedades rurales tradicionales. Una buena parte de la población y una parte aún mayor de la riqueza, las actividades industriales, las instituciones educacionales y otros servicios públicos se concentra en estos núcleos urbanos<sup>7</sup>.

En el nivel sociocultural, el poder económico y político está con frecuencia en manos de minorías específicas que pueden ser identificadas en términos étnicos o raciales. Esto acontece desde luego principalmente en los países que tienen importantes poblaciones indígenas que han estado subordinadas tradicionalmente a los blancos o mestizos. Pero también ha ocurrido en el Brasil, en donde la incorporación de los antiguos esclavos ne-

gros a la estructura de clases ha tenido características particulares<sup>8</sup>.

En el nivel sociopolítico, ya se han mencionado las formas “oligárquicas” tradicionales de control y autoridad. Estas han tenido éxito, a través de su auto legitimación, en mantener la polarización de la estructura y la rigidez de la pirámide social.

La polarización social y económica de los países latinoamericanos ha conducido a algunos observadores a hablar de “dualismo” y de la existencia de “sociedades duales”. En esencia, la tesis de la sociedad dual afirma que existen en los países latinoamericanos dos sociedades diferentes y hasta cierto punto independientes —aunque necesariamente ligadas entre sí—; la primera sería una sociedad arcaica, tradicional, agraria, estancada y retrógrada; la segunda sería una sociedad moderna, urbana, industrializada, dinámica, progresista y en desarrollo. La “sociedad arcaica” está caracterizada por relaciones personales y de familia, por instituciones tradicionales tales como el compadrazgo, ciertos tipos de trabajo colectivo, ciertas formas de dominación política personalista y relaciones de clientela. También aparecen en ella las estratificaciones rígidas basadas en los *status* sociales adscritos (en las que la posición del individuo en la estructura social está determinada desde el nacimiento y existen pocas oportunidades para que la modifique durante su vida), y las normas y valores exaltan —o cuando menos aceptan— el *status quo* y las formas tradicionales de vida social heredadas del pasado, y constituyen de esta manera un obstáculo al pensamiento económico “racional”. En cambio, la “sociedad moderna” consistiría en ciertos tipos de relaciones sociales que los sociólogos llaman secundarias, determinadas por acciones interpersonales motivadas por finalidades racionales y utilitarias en instituciones con funciones específicas, y en estratificaciones sociales relativamente flexibles en las que el *status* es adquirido a través del esfuerzo personal y puede expresarse mediante índices cuantitativos (tales como el nivel de ingresos o de educación) y la función social (como la ocupación). En la llamada “sociedad moderna”, las nor-

<sup>5</sup> Aníbal Quijano, op. cit., p. 36.

<sup>6</sup> Cf. Philip M. Hauser: *La urbanización en América latina* (París, UNESCO 1961); Glenn H. Beyer (ed): *The Urban Explosion in Latin America* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1967), y J. F. Hardoy y C. Tobar: *La urbanización en América latina* (Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1969).

<sup>7</sup> La proporción de la población total concentrada en la ciudad más poblada del país es de 46 por ciento en Uruguay, 30 por ciento en Argentina, alrededor de 25 por ciento en Chile, Panamá y Costa Rica, 18 por ciento en Cuba, Venezuela y México, 15 por ciento en Nicaragua y Perú, 12 por ciento en la República Dominicana y 10 por ciento en El Salvador, Guatemala y Bolivia. En algunos casos estas cifras son más altas, porque la zona metropolitana en realidad cubre varias unidades administrativas que son contadas separadamente en los censos.

<sup>8</sup> Véase Florestan Fernández: *A integracao do Negro a sociedade de classes* (Sao Paulo, Editora da Universidade de Sao Paulo, 1965).

mas y valores de la gente tienden a orientarse hacia el cambio, el progreso, la innovación y la racionalidad económica.

Lo que parece ser a primera vista un contraste entre dos sectores opuestos de una "sociedad dual" es de hecho el resultado de la interpenetración de fuerzas históricas que han permitido el crecimiento y la modernización de un segmento limitado de la sociedad y que no solamente han erigido obstáculos formidables al desarrollo del resto del país, sino que también han promovido, a veces, el continuado subdesarrollo de las zonas atrasadas y de sus poblaciones<sup>10</sup>.

Es posible calificar las relaciones entre los sectores duales de *colonialismo interno*, porque "el tipo de relaciones que se establecieron entre la metrópoli colonial y sus colonias se repitieron dentro de los propios países coloniales en las relaciones que se fueron desarrollando entre unos cuantos 'polos de crecimiento' y el resto del país... De hecho, las regiones atrasadas, subdesarrolladas de nuestros países siempre han desempeñado el papel de *colonias internas* con respecto a los centros urbanos en desarrollo y a las áreas agrícolas productivas"<sup>11</sup>.

En una situación de colonialismo interno, la participación social tiende a estar limitada a los centros "metropolitanos" internos y a sus poblaciones. Sin embargo, el proceso de modernización que ocurre en estos centros metropolitanos en expansión no conduce necesariamente a la transformación del sector "colonizado" ni a la de toda la población de estos centros en poblaciones "participantes".

Las cambiantes relaciones de clases a las que se ha hecho referencia anteriormente, así como las transformaciones de la naturaleza del Estado, requieren la incorporación creciente de las masas de la población a las estructuras sociales y económicas generales de la nación. En otras palabras, la sociedad nacional debe extender su dominio y su control sobre todos los sectores, subordinando intereses regionales, locales o particulares.

Esto, desde luego, no significa la eliminación de las desigualdades regionales o de clases, sino más bien la generalización de tipos más homogéneos de estructuras sociales y políticas, de sistemas administrativos y de relaciones económicas. Así, las formas precapitalistas de economía de las poblaciones tribales o indígenas tienden a desaparecer; los tipos tradicionales de tenencia de la tierra comunal tienden a modificarse; las formas locales e independientes de poder personal y de relaciones de patronazgo-clientela tienden a incorporarse a las formas más racionales e institucionalizadas de control político ejercidas por el Estado-nación central. Este proceso de incorporación reduce los aspectos "dualistas" de la sociedad y fortalece la situación de colonialismo interno descrita anteriormente. Es evidente que estos procesos de integración no significan que cada uno de los grupos así incorporados adquiera una capacidad igual para la participación organizada y consciente en la determinación de sus relaciones con el Estado, y con los demás grupos en la estructura global del poder de la sociedad. Así tiene lugar simultáneamente un proceso de marginalización rural-urbana.

#### *El concepto de marginalidad*

Tal como se utilizó originalmente, el concepto de "poblaciones marginales" se refería a los habitantes de los barrios urbanos marginales que ocupaban viviendas precarias en las márgenes de las principales ciudades latinoamericanas. Abundan las descripciones de las favelas de Río de Janeiro, las callampas de Santiago, las barriadas de Lima y fenómenos semejantes en otras partes. Pronto resultó evidente que el problema del alojamiento "marginal" no constituía solamente materia de preocupación para los urbanistas, sino que estaba vinculado a otras condiciones sociales, culturales y económicas. Así, se advirtió que las personas que vivían en los barrios "marginales" tenían niveles de vida sumamente bajos, participaban poco en la economía de consumo, acusaban altos índices de subempleo y desempleo, solían ser inmigrantes recientes de origen rural y no participaban —o participaban poco— en el sistema político. Pero éstas y otras características similares no eran exclusivas de los habitantes de los barrios marginales; estas características tam-

<sup>9</sup>Rodolfo Stavenhagen: "Siete tesis equivocadas sobre América Latina *El Día* (México), 25 de junio de 1965.

<sup>10</sup>Véase F. H. Cardoso y F. Faletto: *Dependencia y desarrollo en América latina* (México, Siglo Veintiuno, 1969). Y André Gunder Frank: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (Nueva York, Monthly Review Press, 1967).

<sup>11</sup>Stavenhagen, op. cit.

bién eran propias de otros medios ambientes urbanos y de las áreas rurales.

Así, los "marginales" llegaron a ser los desposeídos de la sociedad latinoamericana, "aquellos que 'no pertenecen'... (que) están ubicados en la parte inferior de la escala social, o más bien *fuera de ella*. Puede decirse que no están social y económicamente integrados a una sociedad, a un sistema de clases, ya que no pertenecen al sistema económico. Están en el límite matemático, *sin ser*, pues no se encuentran en campo, que los expulsa, ni en la ciudad que no los acoge: no pertenecen al sector primario ni al secundario, no son *nadie*, no hacen más que *estar, poblar* un pedazo de tierra, que es *tierra de nadie*"<sup>12</sup>. Esta descripción elocuente, si bien no muy científica, no es precisamente una definición heurística de la marginalidad, pero sí apunta a la pobreza y miseria de grandes masas de la población. Los mismos autores estiman que la población marginal urbana por sí sola ya representa 30 millones de personas en América Latina.

Si el concepto de marginalidad ha de ser algo más que un mero término descriptivo que se aplica a la población de bajos ingresos de una zona determinada, entonces debe ser relacionado con las condiciones generales de la estructura social mencionadas anteriormente. En este sentido, la marginalidad, o la marginalización llega a ser un proceso continuo vinculado al desarrollo económico y crecimiento demográfico de una zona. De hecho, el proceso de desarrollo capitalista en América Latina ha creado una masa creciente de personas que no están integradas sistemáticamente a la estructura ocupacional. Algo semejante ocurrió durante el proceso de industrialización en Europa y particularmente en Inglaterra<sup>13</sup>. Pero en Europa occidental el sistema económico fue capaz tarde o temprano de incorporar a las poblaciones marginales o cuando menos de reducir su importancia numérica dentro del proceso general de desarrollo. Lo mismo, no está aconteciendo en América Latina, debido a las condiciones históricas particulares

<sup>12</sup>Roger Vekemans e Ismael Silva Fuenzalisa: "El concepto de marginalidad" en DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social en América Latina): *Marginalidad en América Latina: Un ensayo de diagnóstico* (Barcelona, Editorial Herder, 1969), p. 44.

<sup>13</sup>Véase Eric Hobsbawm: "La marginalidad social en la historia de la industrialización europea", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969, núm. 2.

dentro de las cuales se desenvuelve en la región el proceso de desarrollo y de industrialización. En la medida en que aparecen poblaciones marginales que son cada vez más difíciles de incorporar al proceso "natural" de desarrollo capitalista, es posible hablar de una "sobrepoblación relativa" en América Latina. José Nun ha analizado este problema cuidadosamente<sup>14</sup>. Durante el auge del capitalismo industrial, en el siglo XIX, esta población excedente fue considerada por Marx como un "ejército industrial de reserva", es decir, representaba un papel determinado en el funcionamiento del capitalismo competitivo de la época. ¿Es posible caracterizar en los mismos términos a los marginales latinoamericanos? ¿Desempeñan ellos el mismo papel de un ejército industrial de reserva? Sería tentador responder a estas preguntas afirmativamente, pero Nun lleva el análisis más lejos e introduce ciertas distinciones.

Con frecuencia se ha señalado que la industrialización en América Latina no sigue los mismos patrones que en los países de Europa occidental. Esto se debe básicamente al uso creciente de tecnologías más avanzadas, que ahorran mano de obra, y al papel económico desempeñado por las grandes corporaciones multinacionales. Así, una parte creciente de la población no puede ser incorporada al proceso de industrialización, a lo cual debe añadirse que América Latina tiene una de las tasas de crecimiento natural de la población más elevadas del mundo. El producto industrial en América Latina está creciendo mucho más rápidamente que la fuerza de trabajo industrial. Masas de trabajadores no calificados o semicalificados se ven así obligados a dedicarse a actividades de baja productividad en el sector terciario de la economía, a las llamadas ocupaciones "marginales", tales como vendedores ambulantes, empleados domésticos, limpiabotas y muchas otras actividades de subsistencia que realmente es difícil caracterizar como "empleo" en el sentido que se da a ese término en los países industrializados. Al-

<sup>14</sup>Cf. José Nun: "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969, núm. 2; e idem: "Marginalidad y participación social: un planteo introductorio", documento presentado en el Simposio del IEL, sobre la participación social en América Latina (México, 14-16 de octubre de 1969) (mimeografiado).

gunas de esas personas son realmente los clásicos desempleados que constituyen un "ejército industrial de reserva", esperando competir los unos contra los otros por obtener empleos escasos y ayudando así a mantener bajos los ingresos reales. Sin embargo, una parte creciente de esa población no sólo está desempleada, sino que es *inempleable* con los niveles tecnológicos actuales. A éstos, Nun los caracteriza como "masa marginal", y ellos representan el verdadero problema de la marginalidad.

En contraste con el tipo clásico del ejército industrial de reserva, la masa marginal de América Latina no es funcional con relación al sistema económico vigente, lo que contribuye al mantenimiento del "dualismo" estructural de la sociedad o de la situación de colonialismo interno. Surge ahora la cuestión siguiente: si la masa marginal, por definición, es una población no participante, ¿existe la posibilidad de que participe socialmente sin una transformación cualitativa previa del sistema económico y social vigente? ¿o puede considerarse la participación social como una variable autónoma que puede intervenir, dadas ciertas circunstancias, y que a su vez tendría ciertos efectos sobre el sistema económico y social? Si es así, entonces, ¿cuáles son esas circunstancias y cuáles serán esos efectos?

Infelizmente, la literatura sobre la marginalidad en América Latina ha prestado más atención a la identificación del problema que a la participación social (real o potencial) de las poblaciones marginales. Existen por cierto algunos estudios de casos de asociaciones voluntarias, patronazgo y clientelas políticas, comportamiento electoral, etc., entre las poblaciones marginales urbanas, pero por lo general nuestro conocimiento de los mecanismos y formas de participación social tiende a centrarse en las organizaciones e instituciones establecidas, tales como los sindicatos, las organizaciones patronales, los partidos políticos y otros grupos de intereses reconocidos. También existe aquí un problema epistemológico. El concepto de marginalidad, tal como se ha descrito arriba, no constituye necesariamente una definición unívoca, que permita clasificar o describir fácilmente a ciertos individuos. La pregunta de quién es o no es una persona marginal en determinado momento no es

una pregunta muy útil. Tal como lo empleamos aquí, el término de marginalidad es más bien un concepto estructural, como el de "clase social" (al cual, por cierto, está emparentado). Pero si las poblaciones marginales son, por definición, aquellas que no participan en el sistema político y económico vigente, entonces cualquier forma de participación social en que intervengan transformaría automáticamente su condición de marginales. Esto no constituye, por supuesto, el objeto de nuestro análisis. Pero tal posibilidad deberá ser considerada como hipótesis que verificar mediante investigación empírica *in situ* (tras la definición clara de los conceptos empleados), en vez de ser tratados como una conclusión previa.

En los párrafos que anteceden se ha prestado especial atención al problema de la marginalidad en las sociedades latinoamericanas porque un análisis tradicional de la estructura social, en términos de clases sociales bien definidas que se encuentran colocadas en relación directa unas con otras (burguesía y proletariado industrial, clase media urbana, terrateniente y campesino, trabajador de plantaciones, etc.), no explica adecuadamente este fenómeno. Existen, desde luego, clases sociales que pueden ser consideradas como más o menos marginalizadas con respecto a la estructura dominante. La masa marginal tal como la define Nun puede colocarse en un extremo de una escala de marginalidad creciente o decreciente.

Los peones o colonos de los latifundios tradicionales, en las áreas más atrasadas de América Latina, son considerados por algunos autores como elementos sólo un poco menos marginalizados con respecto a las estructuras dominantes que los marginales urbanos, y sin embargo, puede decirse de ellos que están integrados mucho más funcionalmente al sistema. La elaboración de una tipología o siquiera de una escala en la cual la marginalidad sería considerada como una variable perteneciente a diferentes grupos sociales no constituirá un procedimiento muy constructivo en esta etapa.

La existencia de la marginalidad (no tanto como una característica de tal o cual grupo social, sino como una propiedad inherente de la estructura latinoamericana en la etapa actual de su desarrollo) es un marco de referencia necesario en el análisis de la participación social.

(Concluye en el próximo número)