

Evers, Hans-Dieter, "Poder e influencia en la política de desarrollo. Nuevas contribuciones a la teoría de los grupos estratégicos", en: Reinold E. Thiel (ed.), Teoría del desarrollo. Nuevos enfoques y problemas. Caracas: Editorial NUEVA SCIEDAD, 2001:222-228

Poder e influencia en la política de desarrollo- Nuevos enfoques en relación a la teoría de los grupos estratégicos

Hans-Dieter Evers

No es seguro en absoluto que actualmente las "grandes teorías" sean un vestigio irrevocable del pasado, como lo afirman algunos autores. Más probable me parece que como respuesta a los cambios mundiales de nuestro tiempo, tales como la globalización, la expansión del mercado mundial y los cambios en la tecnología informática, aparezcan nuevas teorías explicativas de estos fenómenos. Lo cierto es que ha pasado el tiempo de la ortodoxia dogmática de derechas e izquierdas y que existen muchísimos modos controversiales de pensar.

La teoría de los grupos estratégicos surgió como reacción a las dos "grandes teorías": Por un lado se dirigía en contra de la teoría de la modernización, que postulaba un desarrollo rectilíneo desde una sociedad aparentemente tradicional e inmóvil hacia un orden moderno, esto es, norteamericano-occidental. Por el otro lado cuestionaba la teoría marxista de las clases sociales, que también consideraba inevitable un desarrollo claro desde una sociedad feudal y burguesa a una socialista. Según la teoría de los grupos estratégicos, los trayectos históricos del desarrollo y, con ello, las posiciones iniciales del desarrollo, son distintos de un país a otro. La historia no es un proceso que transcurre inevitablemente y según leyes definidas, sino que se conforma mediante las actuaciones estratégicas de grupos y organizaciones. El análisis de las interacciones de estos grupos y de los resultados frecuentemente no intencionados del actuar estratégico son tarea de la teoría de los grupos estratégicos.

Grupos estratégicos: estado del debate

La estructura social de una extensa parte de África, Oriente Medio, Latinoamérica y Asia se caracteriza por una complejidad que se diferencia fundamentalmente de la estructura social de los países industrializados. Por una parte, los subsistemas 'economía, sociedad y política' aún no están suficientemente diferenciados, sino que forman un todo integrado. Por otra parte, sin embargo, existen límites étnicos y culturales en todos los niveles y en medio de la estructura social y forman así un conjunto caleidoscópico y complejo, que rápidamente puede cambiar y terminar en inestabilidades conflictivas.

Para analizar este tipo de procesos de desarrollo a largo plazo se prestaba la teoría de los grupos estratégicos, que originalmente debía hacer posible el análisis empírico de las sociedades en desarrollo en el marco de una teoría social. El origen, el crecimiento y la desintegración de los grupos estratégicos como proceso a largo plazo así como las configuraciones cambiantes de cooperación y conflicto entre grupos estratégicos hasta llegar a la formación de las clases son el núcleo del análisis de los grupos

estratégicos¹.

Las diferencias entre pobres y ricos son enormes y el acceso a los recursos materiales de una sociedad en vías de desarrollo es, por regla general, sumamente desigual. Las diferentes capas sociales así como los procesos de formación de las clases son claramente observables. No obstante, las líneas de ruptura de los conflictos sociales raras veces corren paralelas a los límites de las capas y clases sociales, sino que verticalmente a ellas. A micronivel, las relaciones de padrinazgo y de clientelismo indican el tipo de relaciones (más allá de los límites de las capas sociales), que macrosociológicamente se presentan como grupos estratégicos.

¿Qué son grupos estratégicos?

La descolonización, la formación de estados, la integración en el contexto de la economía mundial, la globalización, la introducción de la economía de mercado y muchos otros factores crean nuevos recursos y, al apropiarse de ellos, ciertos grupos descubren intereses comunes. De este modo, los cuasi-grupos pasan a ser "grupos estratégicos", desarrollando estrategias para la apropiación y el aseguramiento de estos recursos.

Los grupos estratégicos constan, por lo tanto, de personas relacionadas entre sí por un interés común en el mantenimiento y la ampliación de sus posibilidades comunes de apropiación. Estas posibilidades de apropiación no sólo se refieren a los bienes materiales, sino que también comprenden el saber, el prestigio, el poder o ciertas metas religiosas. Determinados grupos y organizaciones desarrollan un programa a largo plazo con el fin de mantener o mejorar sus posibilidades de apropiación, el que seguidamente es aceptado por los jefes activos y los miembros de un grupo estratégico. Para ello se requiere de canales de comunicación, eventualmente también de cadenas de interacción, que cubran al grupo estratégico en su totalidad. La cohesión de estos grupos estratégicos por tanto no necesita caracterizarse por una interacción intensiva, sino por la aceptación de un programa común de estrategias. Y aquí las diferencias de rango y de estatus dentro del grupo estratégico pasan a segundo plano por la salvaguardia de los intereses comunes.

Las organizaciones de poder ya existentes como la burocracia² o las fuerzas armadas, los grupos profesionales como los profesores, los especialistas religiosos como los monjes budistas, o los gerentes y empleados de grandes empresas pueden desarrollar tal tipo de programas y conformarse como grupo estratégico, viéndose comprometidos, independientemente de su posición social, con el mismo programa y la misma estrategia.

Acción estratégica

La fantasía para desarrollar programas estratégicos de grupos y estrategias de acción no tiene límites. La introducción de la economía de mercado o la monopolización, el

¹ Hans-Dieter Evers, Tilman Schiel: Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der dritten Welt. Berlin, Dietrich Reimer 1988, pág. 13

² En cuanto al desarrollo y la burocracia como grupo estratégico, véase Hans-Dieter Evers: Strategische Gruppen. Über den Umgang mit Machteliten und ihren Plänen, en: E+Z 1988:3, 8-9

aumento o la reducción de impuestos, la creación de partidos políticos y el apoyo a un proceso de democratización, la desregulación de la economía y la integración en el mercado mundial, el mantenimiento o la ampliación de las funciones políticas de los militares y otras de este tipo son estrategias de acción que se pueden comprobar y relacionar con un programa de desarrollo social a largo plazo. Las “visiones” o “imágenes de futuro”, las esperanzas de salvación y los proyectos sociales se escogen del pool de comunicaciones disponible en todo el mundo o también se desarrollan en el grupo mismo.

La creación e introducción de dichos programas, sin embargo, sólo es factible, teniendo en cuenta las estrategias de otros grupos estratégicos. Contrariamente a los grupos de interés que tratan de imponer a corto plazo un interés determinado, los grupos estratégicos se consideran a sí mismos como una fuerza fundamental en el juego de fuerzas de todos los grupos estratégicos de una sociedad. De ahí también resultan dos estrategias básicas de acción: 1º, la coalición, es decir, la cooperación con otros grupos estratégicos (p. ej., los militares y los latifundistas), o 2º, la hibridización, o sea, la ampliación de las estrategias de apropiación hacia nuevas áreas, buscando nuevas fuentes de ingresos, que – de no ser así - serían objeto de apropiación de otros grupos (p. ej., las fuerzas armadas abren empresas industriales propias).

En los tres países del sudeste asiático, Tailandia, Malasia e Indonesia, los procesos de formación de grupos estratégicos han sido objeto investigaciones muy intensivas. En los tres países se puede comprobar cómo el desarrollo distinto de las fuerzas armadas, de la burocracia, las empresas y los intelectuales ha dado lugar a nuevas constelaciones en cuanto a la política y la economía.

Veamos como ejemplo la formación de una nueva clase media en Indonesia³, en la que los observadores políticos han fundado todas sus esperanzas, ya que con el desarrollo de una capa social orientada al consumo y a la cultura se espera una presión política hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos. No obstante, un análisis empírico de esta clase media demuestra que está mayoritariamente compuesta por funcionarios, vale decir, miembros de un grupo estratégico importante que, junto con las fuerzas armadas, tienen interés en mantener el sistema, que reconoce oficialmente el papel políticos de los militares y apoya y defiende la redistribución estatal de los frutos del crecimiento económico. El grupo estratégico de los pequeños y medianos empresarios locales, en cambio, es débil y no puede imponer sus intereses frente al grupo estratégico “híbrido” de los empresarios estatales y militar-burocráticos. Por lo tanto, las posibilidades para desarrollar una democracia parlamentaria son escasas y se espera inestabilidad política en el país.

En Malasia, estos grupos estratégicos están organizados o en partidos políticos (empresario chinos, funcionarios malayos y profesionales hindúes) o son autónomos y por tanto no “hibridizados” (las fuerzas armadas). El resultado es una democracia orientada hacia la economía de mercado (con pequeños fallos) en vías hacia la nación industrializada.

³ Gerke, Solvay, 1999, "Global Lifestyles under Local Conditions: The New Indonesian Middle Class", in Chua Beng Huat (ed.): Consuming Asians. London: Routledge, pp. 135-158

Condiciones para la formación de grupos estratégicos

Los grupos estratégicos se forman típicamente allí , donde se abren nuevas perspectivas de apropiación. Esto puede suceder mediante la introducción de nuevas tecnologías, cambios en la economía mundial, introducción de nuevos patrones de legitimación teológica o religiosa y otros.

Las inevitables divergencias de intereses entre los diferentes grupos estratégicos pueden escalar y llevar a conflictos virulentos. Esto fortalece la unidad *dentro* de un grupo o más bien la concordancia („compliance“) de los miembros con los objetivos del grupo definidos en su programa. Para asegurar los recursos también se limita frecuentemente el acceso al grupo estratégico, lo que a menudo tiene como consecuencia una reducción de las tasas de movilidad social, al menos en cuanto al cambio de un grupo estratégico a otro o al acceso de ciertas partes de la población, que no pertenecen a un determinado grupo estratégico. El ingreso a la burocracia, por ejemplo, se puede restringir y limitar, fomentando sólo la entrada de hijos de funcionarios, mientras que para otras personas queda bloqueada la actividad más o menos lucrativa como funcionario del Estado.

También se puede fortalecer la cohesión de un grupo estratégico, orientando intensamente hacia símbolos, que coadyuvan a la formación de la identidad. Este no sólo es el caso de los grupos estratégicos definidos por la religión, sino que también se puede crear o fortalecer mediante un estilo de vida particular. A menudo se cultiva conscientemente una forma determinada de hablar o gesticular y esto señala al iniciado, quién „pertenece al grupo“.

Quien llega primero, fija las reglas del juego

En la formación de los grupos estratégicos es sumamente importante la secuencia de su aparición o del despliegue de su poder. Un grupo que ha impuesto su programa en una sociedad también puede defenderlo a largo plazo; vale decir, los grupos que se desarrollan más tarde, al menos tienen que actuar inicialmente en un sistema político o económico determinado por otro. Un grupo estratégico, que en virtud de su acción estratégica modifica el entorno económico, político o social según sus propios intereses, también fija nolens volens los parámetros para las posibilidades de otros grupos de aparición más tardía. La hegemonía de un grupo puede determinar durante largo tiempo el sistema político y económico. Si las fuerzas armadas, por ejemplo, se han establecido como poder político y fijado las reglas del juego de la política, entonces también será difícil llegar a establecer la liberalización del sistema económico.

El acceso a la cooperación para el desarrollo como recurso estratégico

Los recursos estratégicos, que los grupos estratégicos tratan de controlar y hacer suyos, pueden ser sumamente variados. En este contexto, el sistema cultural de valores también tiene gran importancia, porque a la postre es el que determina lo que se considera valioso. En muchos países en desarrollo el acceso a las instituciones extranjeras de ayuda al desarrollo y a los recursos que éstas ponen a

disposición ha llegado a tener gran importancia como recurso estratégico. Con frecuencia estallan luchas encarnizadas para establecer qué grupos de personas pueden llegar a ser las contrapartes, los administradores, distribuidores o beneficiarios de los fondos de desarrollo disponibles, y es muy frecuente que los vencedores en esta situación de competencia no sean decididos por los países donantes, sino por la posición que ocupan los grupos estratégicos rivalizantes.

Crítica y nuevos enfoques

Esta teoría de los grupos estratégicos, que hemos esbozado a grandes rasgos, entretanto ha demostrado su valor como instrumento analítico para explicar procesos sociales complejos y a largo plazo. Al mismo tiempo, un gran número de estudios empíricos ha seguido desarrollando la teoría de los grupos estratégicos en algunos aspectos, intentando aplicarla a nivel local, regional y global como asimismo en sociedades distintas. Un grupo de investigadores de Hamburgo, por ejemplo, ha presentado unos análisis muy completos acerca del despliegue de poder de grupos estratégicos con capacidad de conflicto en África⁴.

Simultáneamente también han aparecido puntos fundamentales de crítica a la teoría de los grupos estratégicos, que aún requieren de aclaración. Así se ha señalado, entre otros, que las masas pobres de la población no juegan un papel claro y definido en la teoría de los grupos esratégicos. En este contexto también surgió la pregunta, si se puede interpretar como grupos estratégicos a las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sindicales o campesinos. Otro punto de crítica ha sido que los aspectos culturales de los grupos estratégicos, su estilo de vida, sus símbolos propios y, ante todo, sus visiones programáticas han sido poco o nada investigados y que el desarrollo de las bases teóricas sigue siendo insuficiente. Se considera muy positivo incluir las ideas promovidas por Bourdieu⁵, sobre la importancia del capital cultural en el análisis de los grupos estratégicos. Aunque en la teoría se hayan presentado razones bastante convincentes para relacionar la formación de grupos estratégicos y la formación de clases, faltan – a excepción de trabajos social-históricos sobre Corea y Tailandia – estudios empíricos, que comprueben en detalle este proceso. Entre otros sería preciso explicar el proceso de formación de una nueva clase media (observado en muchas partes) en los países en desarrollo, en el sentido de la teoría de los grupos estratégicos.

Mientras que en los primeros trabajos siempre habían estado en primer plano los indicadores estadísticos de pertenencia a grupos estratégicos y la interpretación de estas series estadísticas temporales, actualmente se han aplicado métodos cualitativos de la investigación social empírica para captar el estilo de vida y el simbolismo en los procesos de formación de los grupos estratégicos. Se sigue observando relaciones entre la teoría de los grupos estratégicos y la teoría de la transformación surgida bajo el impacto del desmoronamiento de los sistemas socialistas. Con ello se abren grandes posibilidades de desarrollo y aplicabilidad empírica de esta teoría. Especialmente para el análisis de los procesos relevantes

⁴ Gunter Schubert, R. Tetzlaff, W. Vennewald (ed.): Demokratie und konfliktfähige Gruppen in Entwicklungsländern. Münster, Lit 1993

⁵ Pierre Bourdieu: Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Francfort, Suhrkamp 1982

de la política de desarrollo puede llegar a ser muy importante la teoría de los grupos estratégicos.

Los expertos del desarrollo como grupo estratégico

A igual que los gerentes de los consorcios multinacionales o los funcionarios gubernamentales, los expertos de la cooperación técnica al desarrollo pueden ser considerados como grupo estratégico, tanto a nivel nacional como internacional. En las oficinas de las grandes organizaciones de desarrollo, desde Washington a Eschborn, se desarrollan estrategias - muchas veces de acuerdo mutuo - para optimizar las posibilidades de influencia sobre el proceso de desarrollo.

La política de adaptación estructural del Banco Mundial, a la cual se han sumado otras organizaciones, no sólo ha de ser interpretada como instrumento más o menos razonable de una política de desarrollo orientada al mercado mundial, sino también como estrategia del grupo internacional de expertos que pretenden imponer sus conocimientos especializados en todo el mundo para llegar a ser imprescindibles a largo plazo. Aunque esto no siempre se deduzca explícitamente de las publicaciones oficiales del Banco Mundial, AID, KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) etc., este tipo de política seguramente es muy atractivo para el grupo estratégico de los expertos como autoconfirmación de su misión como especialistas. El politólogo James Scott ha dicho que este tipo de formación de estrategias es como un "guión oculto" ("hidden transcript"), según el cual transcurren y se explican los procesos sociales y políticos.

PPOM, PRA y ALGE: la teoría de los grupos estratégicos como teoría de la práctica

Algunos investigadores neerlandeses y franceses se ha validado de la teoría de los grupos estratégicos y la han aplicado al contexto local de la realización de proyectos, caracterizando a los grupos estratégicos a nivel de pueblo o de provincia como "agentes y mediadores del desarrollo" ("agents de développement et courtiers")⁶. Precisamente en el entorno inmediato del proyecto se encuentran, por regla general, grupos que intervienen, ya sea oficialmente o por cuenta propia, en la planificación y realización de los proyectos. El éxito o fracaso de un proyecto frecuentemente depende de la capacidad de reconocer y conciliar los intereses contrapuestos de los implicados directos e indirectos⁷. Por esta razón, la "planificación del proyecto orientada a las metas" (PPOM), usada con mucha frecuencia se plantea conscientemente el análisis de los implicados. El "análisis local de los grupos estratégicos" (ALGE) va más allá del procedimiento utilizado en el PPOM y ofrece un método que permite la interpretación y evaluación de las

⁶ Jean-Pierre Olivier de Sardan: Arènes et groupes stratégiques, cap. 10, en: Anthropologie et développement. Paris y Marsella, APAD/Khartala 1996

⁷ Thomas Bierschenk: Entwicklungshilfeprojekte als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen, en: Journal für Entwicklungspolitik 8, 1:3-28, 1992

fuerzas circunvecinas de un proyecto de desarrollo. La inclusión del ALGE en un procedimiento del PRAS (Participatory Rapid Appraisal) también nos parece razonable y posible. Con ello, la teoría de los grupos estratégicos se convierte progresivamente en una teoría de la práctica, con la cual es posible analizar el entorno del proyecto a nivel nacional y local. El método de análisis de los grupos estratégicos también es insertable en las técnicas ya conocidas de evaluación a fin de ampliarlas con un análisis sociológico y de desarrollo en cuanto a poder, competencias y resistencias. El enfoque de los grupos estratégicos concebido originalmente como teoría de alcance medio, es aprovechable – más que las así llamadas grandes teorías – para la práctica de la cooperación al desarrollo; y es probable que de esta manera la teoría de los grupos estratégicos tenga más posibilidades de supervivencia.

Prof. Dr. Hans-Dieter Evers es catedrático para Planificación del Desarrollo, Universidad de Bielefeld