

El juego de la participación

Asimetrías y funcionalidades

Ana María Pérez Rubio.

Conicet - Centro de Estudios Sociales.
Universidad Nacional del Nordeste.
amperez@unne.edu.ar

Los cambios producidos en las últimas décadas como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales y la modificación de ciertas pautas culturales sumado a la crisis de representatividad política ha llevado a la ampliación de las oportunidades de participación de la sociedad civil que se incorpora en la implementación de las políticas sociales. Sin embargo, las experiencias efectivas de participación resultan escasas siendo reducida la incidencia de los sujetos en el plano de estas políticas, en particular porque en la mayoría de los casos la sociedad civil sólo es convocada en el momento de la ejecución y muy raramente en la del diseño y la definición.

Diferentes factores inciden en los modos de gestionar la participación, algunos derivados de las restricciones internas de las políticas, otros del posicionamiento de los actores y sus posibilidades concretas, asimismo del sistema de significaciones que ellos atribuyen al proceso.

En este contexto la propuesta se orienta a considerar las definiciones que actores vinculados con diferentes instancias participativas –miembros de ONG y otras asociaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, sindicatos, etc- realizan a propósito de tales procesos. La información se construyó en talleres realizados en ocasión de un trabajo de investigación sobre tal temática. Para su tratamiento se recurrió a la codificación teórica de análisis de datos, entendiendo que los códigos funcionan como rótulos o denominaciones que permiten asignar unidades de significado a la información descriptiva o inferencial compilada en un estudio.

1. Acerca del discurso de la participación:

Es a partir de los años 70, cuando se ponen en discusión los modelos vigentes de desarrollo, que surge el tema de la participación como una cuestión problemática con la clara influencia del pensamiento latinoamericano: la noción de Paulo Freire (1983)¹ de educación popular y la de Investigación Acción Participativa de Fals Borda (1988²). Desde esta perspectiva se la reconoce como metodología para el cambio y la transformación social orientándose hacia la abolición de la explotación y la dominación, la negación del verticalismo en las relaciones sociales y políticas y contra las autocracias centralistas como oligarquías que han monopolizado el poder en el Estado. Freire, además, destaca su carácter de derecho humano básico.

Pero, con el agotamiento del Estado de Bienestar y la incidencia de las políticas neo-liberales que especifican el corrimiento de éste y la revalorización de las organizaciones de la sociedad civil la participación adquiere una nueva visibilidad. Desde este enfoque se la considera un procedimiento que contribuye a ejercer cierto control en la gestión del gobierno o bien lograr una cierta influencia en la toma de decisiones que, de todos modos, se realiza en otros espacios o instancias; así se cuestiona que no deriva en una efectiva movilización social, sino en una suerte de representación despersonalizada a través de las numerosas mediaciones que existen entre la gente y el Estado (Cardarelli y Rosenfeld 2005³, LoVuolo⁴, Clemente-Smulovitz, 2004⁵).

¹ Freire, Paulo: *Pedagogía del oprimido*, México: Siglo XXI, 1983

² Fals Borda: *Conocimiento y poder popular: Lecciones con campesinos de Nicaragua*, México, Colombia, Bogotá: Siglo XXI; 1986

³ Cardarelli Graciela y Mónica Rosenfeld: *Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales*. En: Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Paidós, 2005.

Como contrapartida de esto, y acompañado por la crisis de representatividad de los partidos políticos se verifica un interés creciente por los procesos de democracia directa y su radicalización definiéndose instancias de participación por fuera de los mismos asociada a la auto-organización y el desarrollo de prácticas sociales mediante las cuales los diferentes sectores sociales reclaman por la realización de sus derechos (en este marco se inscribe el auge de los nuevos movimientos sociales).

En el presente artículo, la noción de participación social que se adopta privilegia su carácter de *relación social*, lo que lleva al reconocimiento de al menos dos actores en el proceso participativo, un alguien que opera como “oferente” de la participación y otro, como “demandante/receptor” de ella. Asimismo, se la reconoce como un *proceso*, es decir, que su generación es paulatina, no siendo cuestión de todo o nada, sino más bien de aprendizajes que están condicionados de manera compleja y sobredeterminada. Por último, desde la perspectiva de los procesos de transformación social y radicalización de la democracia se la identifica con los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos comunican su interés y preferencia a las autoridades públicas con la intención de influir sobre las decisiones que éstas adoptan; se asocia, así, a la noción de voluntariedad, es un ponerse en movimiento por sí mismo y no en movimiento por los otros (Sartori, 1997) ⁶

Sin embargo, el reconocimiento acerca de su relevancia no ha supuesto, en todos los casos, que las instancias participativas se materialicen de modo efectivo. Los estudios empíricos acerca de la participación -y su vinculación con los procesos de construcción de ciudadanía- dan cuenta de un conjunto de limitaciones en la configuración de instancias participativas las que, pueden encubrir formas *perversas* de inclusión social o derivar en prácticas que contribuyen a consolidar y/o reproducir el orden social injusto. En algunos casos, porque los responsables de abrir el juego de la misma no siempre se orientan genuinamente a propiciar la toma de decisiones de los sujetos involucrados; en otros, porque los intereses que se persiguen representan reivindicaciones individuales que se agotan en sí mismas sin alcanzar un enfoque de totalidad; pero también porque no existe un reconocimiento de la participación en tanto derecho y las personas tienden a auto-excluirse.

En resumen, la cuestión de la participación se configura como una noción compleja y ambigua, sujeta a un sinnúmero de interpretaciones de acuerdo al contexto discursivo en el cual se inserte y que, en consecuencia, se dirime de modos diversos en las prácticas sociales que se verifican en la

⁴ Lo Vuolo, Rubén, Alberto; Barbeito, Laura Pautáis: *La pobreza ...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires : Ciepp – Miño y Dávila., 2004;

⁵ Clemente, Adriana – Catalina Sumovitz (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires Ed. IIED-AL, , 2004

⁶ Sartori, G: *Que es la democracia*. México: Nueva Imagen, 1997

vida diaria. En un estudio anterior⁷, analizando las representaciones sociales de la participación que se configura en el discurso de un grupo de beneficiarias de planes sociales, se construyó una suerte de tipología en torno a las prácticas sociales de participación –participa, no participa- y los modos de relacionamiento social que se establecen con el que propicia/oferta la participación – autonomía/dependencia-subordinación. En esta ocasión, el objetivo es responder a la misma pregunta pero teniendo como referentes de la indagación precisamente a aquéllos que se constituyen como “oferentes/propiciadores” de la participación. En consecuencia, la ponencia se orienta a considerar las definiciones que actores vinculados con diferentes instancias participativas –miembros de ONG y otras asociaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, sindicatos, etc- realizan a propósito de tales procesos. Se asume como supuesto que el conjunto de simbolizaciones que los grupos elaboran en torno a los objetos socialmente significativos operan como mediadores y orientadores de su práctica social.

3 - El juego de la participación como un campo problemático:

La información que se presenta refiere a resultados parciales derivados de un proyecto de investigación acerca de las prácticas y discursos en torno a la participación social. En este caso particular se analiza la producción discursiva de actores sociales que desarrollan actividades vinculadas con la gestión de instancias participativas en relación con sectores social y económicamente desfavorecidos. Se consideran los datos construidos –mediante la técnica del grupo de discusión- por representantes de organizaciones de la SC y funcionarios de gobierno en relación con la noción de participación.

Para su tratamiento se recurrió a la codificación teórica de análisis de datos, entendiendo que los códigos funcionan como rótulos o denominaciones que permiten asignar unidades de significado a la información descriptiva o inferencial compilada en un estudio. A posteriori dicha información fue categorizada reagrupando los conceptos. Desde esta perspectiva se entiende que cada categoría constituye un elemento conceptual de la teoría y que las propiedades constituyen elementos o aspectos conceptuales vinculados a ella (Glaser y Strauss, 1967)⁸

Para contribuir a la contextualización, conviene aclarar que la región nordeste, donde se encuentra emplazada la ciudad de Corrientes, constituye un área periférica en el país, de

⁷ Pérez Rubio, Ana M. Individualización, participación y ciudadanía. XXVIII Encuentro de Geo-historia Regional. Instituto de Investigaciones Geo-históricas – Conicet Resistencia, 28, 29 y 30 de agosto de 2008. Publicado en Actas.

⁸ Glaser, B. & Strauss, A., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1967

marcado retraso productivo y empresarial y alta propensión hacia el trabajo en negro, siendo particularmente alta la proporción de “planes sociales” otorgados para atender a la crisis. Por lo demás, prevalecen patrones de relacionamiento característicos, en los que asumen relevancia los lazos familiares, el compadrazgo y el clientelismo político en la configuración de la trayectoria personal.

El discurso elaborado a propósito de la participación se organiza en torno a las siguientes categorías:

- **Acerca del concepto de participación:**

A partir de la pregunta “por qué participar” el grupo organiza un conjunto de emisiones relacionadas que dan cuenta del carácter auto-positivo del concepto sugiriendo que sólo existe la buena participación (cfr. Montero,2006)⁹:... *somos sujetos de derechos,....más mentes piensan mejor,....porque se pueden delegar responsabilidades,.... del menos instruido al más tiene cosas que aportar,.... el que tiene el poder hay cosas que no sabe.*

Otras emisiones destacan su condición de *derecho permanentemente reconquistado*, porque, se participa *por su dignidad, su medio de vida, como una forma de hacer política, tomar la palabra, tomar decisiones, aprender cosas nuevas*. Asimismo, porque supone la *integración de puntos de vista distintos que permiten generar consensos*.

Otra perspectiva, la define en tanto proceso: *los procesos de participación no son rápidos, tienen un tiempo que marcan los actores y hay un cruce de intereses y el conocimiento es lo que permite poner en común valores compartidos y reconocer valores legítimos e intereses negociados para construir un espacio donde se pueda participar*

Como se advierte existe coincidencia acerca del valor de la participación tanto en términos de la construcción social del sujeto y lo social, como en términos de construcción de poder, destacándose a la vez la importancia de lo común y compartido (un ser parte y formar parte de un colectivo). Subyace una idea de alta positividad, producto de una suerte de idealización que permea el imaginario social en torno a la participación y que sólo la define a partir de lo que usualmente se identifica con sus formas más genuinas.

- **En torno a las condiciones de su implementación:**

En contraposición, el otro eje que organiza el discurso presenta una versión desmistificada en la que se reconocen los límites y obstáculos así como una variedad de formas, grados y condiciones

⁹ Montero Maritza, 2006: *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires, Paidós

de implementación, aspectos que refieren tanto a factores socio-culturales –credibilidad institucional, violencia social, pautas culturales de participación que inciden en los aprendizajes– como a contradicciones propias de toda circulación del poder.

Una primera dificultad deriva de las circunstancias asociadas al grado de representatividad que poseen las opiniones de quienes participan y los riesgos que esto entraña: “...*la participación tiene que ser representativa,...* a veces participan quienes no tienen representatividad: “*no representan a nadie y aportan poco*”. También se reconoce la incidencia del poder que cada sector detenta en las diferentes instancias y su capacidad de decisión.

En términos de estrategias de gestión en torno a ella, se demanda una necesaria *honestidad* en la convocatoria, al tiempo que se destaca la *lentitud del proceso participativo*. La prolongación de los tiempos requeridos contrapondría la lógica de los técnicos –que se ajusta preferentemente a lo económico– a la de los vecinos, considerando necesario privilegiar la primera: *Si la gente no participa no se puede esperar, a veces lo que hay que decidir son temas técnicos. Hay que evaluar el tema del equilibrio...porque hay cuestiones que son indelegables de quienes ejecutan las políticas de Estado, otros que son pasibles de deliberación, hay otras cuestiones que requieren la voz experta.*

Por eso y frente a la premura de tomar decisiones se aconseja “*escuchar a todo el mundo y hacer lo que genuinamente te parece*”; este modo casi discrecional de proceder se constituye en “*una forma de convalidación o de dejar contento a la gente*”. Pero, tanto la voluntad como el deseo de participar operan como elementos definitorios de estos procesos en interacción con la duración de los mismos, ya que cuando resultan prolongados en exceso o no se llega a instancias superadoras, el interés tiende a decaer.

Este conjunto de significaciones, nos acerca a una caracterización de los procesos participativos desde un plano de mayor concretización, en el que se detallan procesos específicos y las limitaciones que entrañan, también las estrategias a las que se recurre para superar algunas de tales limitaciones, aunque ellas supongan una distorsión de lo que se definió en el punto anterior como genuinamente participativo. Resulta interesante la diferencia que existe entre aquella definición conceptual, casi prescriptiva y lo que esos mismos actores destacan para caracterizar la participación como práctica social efectiva.

- La participación como estrategia

El actual interés en torno a la participación aparecería asociado fundamentalmente a la superación de situaciones problemáticas, en particular aquellas vinculadas con la pobreza; deviene en este contexto, estrategia de contención para paliar las dificultades que derivan del Estado actual: *Cuando*

todo funcionaba bien no había necesidad de participar, la urgencia de la participación viene con la crisis, cuando hay que trabajar los temas que no funcionan en el estado actual. Una vez más, la participación como derecho se desdibuja y deviene en táctica a la que se recurre para contribuir a la consolidación del sistema, y garantizar la gobernabilidad: si el gobierno quiere hilar fino cada tanto tiene que estar con los vecinos.

Desde esta perspectiva el “otro” de la participación, se encuentra en los representantes de los grupos marginalizados. En este caso, el discurso recupera la concepción propia de la sociología clásica que –en el marco de la cultura de la pobreza- atribuye al “pobre” ciertos rezagos y debilidades de carácter por los cuales necesitan de cierto apoyo de la sociedad consolidada, que por lo demás lo asume como un deber: *responsabilidad de quienes estamos en la conducción de estos proyectos con grupos marginales, para ayudarlos a pensar....Tenemos la responsabilidad de conducir.* Se transcribe a continuación otra emisión realizada en el mismo tenor: *Yo tengo la obligación de trabajar porque soy empresario y voluntario: es una satisfacción espiritual La gente huye del trabajo porque no tiene formación, son víctimas que tienen que ser redimidas por nosotros que tenemos responsabilidad social.*

Nótese, en ambas emisiones la distancia social –y moral- y una cierta condescendencia que se establece entre este actor -responsable de programas sociales- y aquel otro al cual está destinada la ayuda y es convocado a la participación. Ellas parecen asentarse en aquel viejo principio regulativo con el que originariamente se fundamentara el Estado Social y en virtud del cual quien contaba con habilidades, capacidades y oportunidades estaba obligado con respecto a quien no tenía dichas capacidades y oportunidades. Claro, que nada se dice acerca de las razones de tales diferencias. Entre tanto, aquellos sujetos que se encuentran necesitados de ayuda devienen pasivos, desincentivados, sin iniciativa y esfuerzo y en consecuencia sólo pudiendo ser receptores de servicios y prestaciones.

- La participación desde una visión crítica:

Finalmente, hay un grupo que detenta una perspectiva más crítica e identifica la cuestión de la participación como un campo atravesado de tensiones en el que se ponen en juego diferentes posiciones y conflictos. Es éste el que plantea la legitimidad de considerar los procesos participativos como mecanismos de transformación social y no más bien como estrategias funcionales a la reproducción del sistema: ...*hay que preguntarse cuánto tiene en verdad de positivo y cuánto de funcional al sistema..*

Las emisiones también distinguen entre formas verdaderas y falsas o distorsionadas, algunas debido a su alto grado de direccionamiento por parte de quienes convocan: *las políticas del estado derivan en acciones territoriales que han estructurado políticas de participación pautada y dirigida enlatada, con el apoyo de miradas académicas que apoyan esta perspectiva y gestión que termina generando una situación de contexto que*

distorsiona la verdadera participación (“al angau”¹⁰: se cree que generamos participación). En otros, porque la “participación de todos” pretende ocultar las asimetrías –de poder o de conocimiento- originando también situaciones de falsa participación: se convoca a sectores para trabajar temas complejos donde todos pueden hablar, hacemos de cuenta que todos conocen el tema u ocupan la misma posición o los mismos intereses.

Sin embargo, también se pueden marcar diferencias al interior de estas prácticas, fundamentalmente a partir del accionar de las organizaciones de base *realmente comunitarias que han ido recreando espacios verdaderamente participativos que generan otros procesos más allá del programa.* De este modo, se abrirían posibilidades para *distinguir entre una oferta buena y otra distorsionada de participación.*

- A modo de conclusión:

Comenzamos esta exposición señalando la importancia de la participación para la conformación de la ciudadanía, entendida ésta como la construcción de sujetos autónomos. Supone procesos complejos donde están presentes determinaciones psíquicas y contextuales que inciden en los sujetos que participan; por lo tanto los procesos de participación que se inscriben en los distintos contextos deben ser pensados como productos de un aprendizaje social que queda inscripto en el sujeto y puede ser leído, entre muchas otras maneras, como matriz de interacciones aprendidas. Esta matriz es una construcción histórico-social concreta, y en consecuencia la participación no puede ser comprendida más que en el marco del contexto espacio-temporal en el que se gestó, en este caso el del nordeste de Argentina, donde prevalecen rasgos patrimoniales y prebendarios y las prácticas sociales se caracterizan por el paternalismo de unos y el clientelismo o el aislamiento de otros.

De las entrevistas consideradas se han derivado un conjunto de conceptualizaciones o modos de significar la participación que hablan en parte de su inclusión en el núcleo de valores básicos que la cultura inscribe en los sujetos, en tanto con ella se está facilitando el vínculo sujeto-mundo con fines tanto constitutivos como de supervivencia.

Así, la **participación deviene derecho** y posibilidad de dignidad, pero también mecanismo habilitante de la **construcción colectiva** y mancomunada, en un ámbito de *diversos* que se reconocen a sí mismos como iguales.

Sin embargo, las relaciones sociales en esta comunidad son marcadamente desiguales y el juego de la participación no opera siempre en un plano de simetría, ni se orienta genuinamente a propiciar la autonomía de los sujetos, por el contrario se dirime desde una lógica que enfatiza el papel subsidiario del otro y que contribuye a conformar modos de **participación** que con frecuencia se

¹⁰ “al angau”: se trata de una expresión tomada del guaraní y de empleo frecuente en Corrientes y significa “como si”, “supuestamente”.

reducen a una suerte de **asistencia** del beneficiario en tanto se asientan en relaciones de tipo paternalista/clientelar que, en el mejor de los casos, se asumen como altruismo y responsabilidad social y no como derecho legítimo del vulnerado; ésta es la tendencia en muchos programas del Estado en los que se acentúa el direccionamiento cercenando la autonomía de los sujetos y en los que se espera que los sectores desfavorecidos reclamen por el cumplimiento de derechos que otros ven realizados sin trámite previo (tómese por caso la demanda de bienes de infraestructura urbana: pavimento, luz, agua corriente en los barrios periféricos).

Otro modo de definir la participación se asocia con los contextos de crisis social y aumento de la marginalidad, y en tal sentido constituye una **estrategia de contención social** e instrumento que garantiza la gobernabilidad y en lugar de ser –como la definiera Fals Borda- una metodología para el cambio y la transformación social deviene **funcional al sistema**. En este caso, los destinatarios no son visualizados como sujetos poseedores de sus propias preocupaciones e intereses sino como objetos de una política social específica.

Finalmente, y vinculados con los modos de gestión de la participación se definirían dos enfoques, que destacan las dificultades del proceso: una, que privilegia la lógica **tecnocrática** y cuestiona la lentitud e ineficiencia de los procesos frente a la urgencia de tomar decisiones (en este caso la **participación** aparece **como obstáculo**), y la otra, que prioriza la mirada social, la calidad de vida de la población y su involucramiento, asienta su crítica en la legitimidad del proceso mismo que genera simulacros de participación (**participación simulada**).

Cada una de estas formas contribuye a la configuración de diferentes modos de ser sujeto, pero es sólo la participación genuina, aquella que reconoce al otro en un plano de horizontalidad y se constituye en práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto de lo público la que deviene el elemento clave para el logro del sujeto agente.