



# **1.- Algunas reflexiones sobre la Participación**

**Pablo Latapí**

## INTRODUCCION

En la filosofía y en la práctica de las acciones de desarrollo se advierte una atención creciente al concepto de participación (P). Pareciera que de este concepto y de los consensos que suscita se espera revitalizar la reflexión teórica sobre el desarrollo, no menos que sobre las prácticas, métodos y procedimientos para alcanzarlo.

Se propone la P como característica fundamental de un nuevo estilo de desarrollo y se la aplica a los diversos campos de la acción humana. En la educación se recogen bajo esta luz muchas corrientes del pasado, que enfatizaban la actividad del educando y una relación menos vertical entre éste y el educador. En la promoción social se propone la investigación participativa como método que conjuga investigación, procesos educativos y acciones de transformación. En la organización económica se enfatiza la autogestión de los productores y la importancia de ensayar proyectos microrregionales en que se amplíen los límites de la participación de los agentes locales y se pongan de relieve las necesidades específicas de las comunidades. En todas las organizaciones —sociales, políticas, religiosas— se propugna un ejercicio de la autoridad más abierta a la participación y, por ello, más basado en el consenso y en el respeto a las personas.

Un fenómeno tan generalizado se explica desde luego como reacción ante las expectativas no cumplidas de un pensamiento sobre el desarrollo que, entre otras deficiencias, sobrevaloraba la planificación centralizada y el papel decisivo de la autoridad; pero —más a fondo— debe explicarse como un intento por revisar conceptos básicos de la filosofía política que inspiraba la organización de la convivencia social en las últimas décadas.

La fe que hoy se tiene en la P como panacea para remediar los males sociales, y muy particularmente la pobreza de las mayorías, no corresponde, sin embargo, a la solidez de su concepto. Es verdad que la idea de P recibe un amplio consenso; como toda idea socialmente deseable, suscita adhesiones y entusiasmos. Pero cuando se intenta precisar lo que se entiende por P, referir el concepto a contextos sociopolíticos concretos, trazar sus límites de viabilidad, derivar de él objetivos y métodos de promoción social o relacionarlo con las funciones y posibilidades del Estado, el consenso se desvanece. Las formulaciones y recomendaciones de los organismos internacionales al

respecto casi siempre sugieren un acuerdo tácito de deliberada vaguedad, cuando no un cierto grado de cinismo e hipocresía.

Por esto parece conveniente invitar a una reflexión más rigurosa sobre la P,<sup>1</sup> y tal es el propósito de estas páginas. Para circunscribir un poco un tema de por sí difuso y escurridizo, nos referiremos a la P principalmente en las tareas de promoción social y la consideraremos sobre todo desde un enfoque político. Participar, dice relación con la toma de decisiones; si no se quiere caer en una posición ingenua o anarquista, dice relación con una autoridad que se supone legítimamente constituida y agotada en sus atribuciones. La relación entre P y autoridad es el común denominador de las reflexiones que aquí se exponen.

No se seguirá un orden estructurado en la exposición. Cada reflexión conduce a la siguiente, sin que ninguna de ellas trate sistemáticamente la problemática que toca. La lógica del documento es la del discurso reflexivo, más que la de un tratado analítico.

### *1. La definición fácil.*

La P como concepto político puede definirse como el conjunto de acciones orientadas a que los miembros de una sociedad, organización o grupo logren un mayor control de las decisiones que los afectan. A este nivel, el concepto está íntimamente entrelazado con el de democracia; un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no puede darse sin P. Así definida, el único cambio que se advierte respecto al pensamiento que fundamenta tradicionalmente la democracia liberal está en no satisfacerse con la "representatividad" que ésta postula, sino en propugnar una intervención más directa de los gobernados en la toma de decisiones.

Esta definición de P, como la de la democracia, es útil como punto de partida, pero resulta —como veremos— profundamente insatisfactoria para lograr consensos en el terreno operativo. Ya de entrada, supone una autoridad legítima y exenta de corrupción; supone que esa autoridad es árbitro neutral entre los diversos grupos sociales; y supone que todos los miembros de la sociedad participan simétricamente del poder social; supuestos, todos ellos, problemáticos en las sociedades concretas a las que se quiere aplicar la P.

---

1 Algunas de estas reflexiones han sido inspiradas por la lectura de: Wolfe, M., 1983 y Westley, 1974.

## **2. Participación y poder**

Cuando se abandona el nivel de las definiciones abstractas y se desea definir la P con referencia al ejercicio concreto del poder, hay que responder las siguientes preguntas:

- a) De qué decisiones se trata, o sea el ámbito u objeto de la P.
- b) Quién toma en última instancia esas decisiones, o sea el sujeto de la P y su relación con el sujeto de la autoridad.
- c) Cómo se conjuga P y autoridad en el proceso de la toma de decisiones.
- d) Qué elementos de control sobre la ejecución de las decisiones mantienen los gobernados.

Las respuestas a estas cuatro preguntas dimensionan de muy diversas maneras las relaciones entre P y poder. En la tradición concreta de la mayor parte de los Estados que se adscriben al pensamiento democrático liberal, esas respuestas cuestionarán:

Respecto a a): el papel del Estado como rector del desarrollo; la relación entre los órganos centrales, regionales y locales de la autoridad política; y la relación entre los movimientos y organizaciones de base con las instancias estatales.

Respecto a b): el carácter decisorio o consultivo de la P; el control sobre los recursos financieros, base del ejercicio del poder; la validez de la representatividad de los órganos estatales institucionales y de los sistemas y mecanismos que pretenden garantizar esa representatividad.

Respecto a c): la posibilidad de conjugar armónicamente los objetivos del desarrollo nacional establecidos por el Estado con las necesidades y deseos de los gobernados; la posibilidad de conjugar armónicamente también las necesidades e intereses de los diversos grupos de gobernados; y las formas de manejo político de las demandas de los diversos grupos que integran la sociedad.

Respecto a d): las obligaciones de la autoridad de dar cuenta de sus actos; el derecho de los gobernados a la información acerca de los actos de gobierno; y los recursos legales de que disponen contra los abusos de la autoridad.

Es obvio que, a este nivel, difícilmente se establecerán consensos sobre el significado de la P, ni al interior del Estado (nivel central, regional, local), ni entre Estado y gobernados, ni entre los diversos grupos sociales.

### 3. P. y marginación

El concepto de P se propone hoy, en el campo de la promoción y acción social, principalmente como un medio para que los grupos marginados se movilicen para lograr la defensa de sus derechos y una parte mayor de los beneficio sociales. Así, la P se define como “el conjunto de esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras, de parte de los grupos hasta ahora excluidos de dicho “control” (Pearse y Stiefel, 1979: 8). Desde esta óptica es necesariamente un medio de autodefensa e implica una intención de redistribuir el poder y los bienes sociales.

Vista desde el Estado, la P así entendida tiene el límite necesario de la estabilidad del propio Estado y adoptará las características y amplitud congruentes con el proyecto de transformación social y política que al propio Estado parezca viable y aceptable.

Es importante caer en la cuenta de que la adopción de este tipo de P introduce al menos tres tensiones o contradicciones:

La primera consiste en la conflictividad aceptada, ya que la transformación de la correlación de fuerzas existentes implicará luchas y conflictos entre los marginados y los otros grupos sociales que pugnarán por mantener el *status quo*. La segunda se dará al interior del Estado que, al asumir la P en este sentido, se autoentiende como movilizador y revolucionario; por lo que surge una tensión entre las instancias responsables de la planificación racional y previsoras y las instancias encargadas de promover, coordinar y proteger la P popular, cuyas demandas no siempre serán previsibles. La tercera contradicción se dará entre los objetivos que el Estado persigue al endosar la P de los marginados y los objetivos de éstos, que no necesariamente coincidirán con los primeros

### 4. Variantes político-prácticas de la P

La problemática descrita lleva a concretizaciones político-prácticas sumamente diversas de la P, según sea la manera como se conciben las relaciones entre las clases sociales. Pueden distinguirse las cuatro siguientes:

a) Si se supone que las diversas clases comparten un interés común en los grandes objetivos del desarrollo, de tal manera que sus diferencias quedan subordinadas a ese interés común, el Estado considerará que la P puede darse en forma armoniosa; cada grupo hará su contribución específica al bien del conjunto social y quedará satisfecho con el grado de poder y la

porción de bienes sociales que le corresponde. Esta manera de concretar el significado de la P es bastante frecuente en las formulaciones de los organismos internacionales y de no pocos gobiernos (no sólo los que hablan demagógicamente de la P, sino los que honestamente creen que las clases sociales se comportan de esta manera).

b) Si se acepta que las clases sociales necesariamente entran en conflicto y, en particular, que los marginados tienen derecho de valerse de la P para defenderse y liberarse de la discriminación y explotación de que son objeto, el Estado aceptará una P de efectos conflictivos, con la condición de que no rebase los límites de su arbitraje y se respeten las leyes e instituciones. Inclusive el Estado puede obligarse a apoyar preferencialmente a los grupos más débiles, favoreciendo sus organizaciones y satisfaciendo sus demandas hasta donde le es posible.

En el caso más frecuente, dentro de esta variante, el Estado establecerá pautas específicas para manejar la P de cada clase social. A las clases medias, generalmente consideradas como la principal fuerza para estabilizar el proceso de desarrollo, se las apoyará para que neutralicen las demandas de las superiores e inferiores, y así se mantenga el equilibrio necesario.

c) En una concepción más radical podría imaginarse un Estado que, asumiendo que los conflictos de clase son irreconciliables y que el avance del proceso capitalista sólo los agravará, decidiera conscientemente transformar a fondo las relaciones sociales. Como, sin embargo, será irreal suponer que el Estado capitalista cavara su propia fosa, las acciones de éste se orientarán generalmente hacia la estatización de la economía, disminuyendo los espacios de la libre empresa e interviniendo crecientemente en la regulación de los mercados. La P de las clases marginadas sería orientada en este sentido; bajo la etiqueta de "sector social" se fortalecería el sector estatal, incrementando la burocracia y manipulando las demandas populares.

d) Finalmente, en el caso de regímenes emanados de una revolución que aspira a establecer un régimen socialista, no será infrecuente que el Estado utilice la P de manera semejante al caso descrito en a). Si se supone que la clase desposeída es la que ocupa el poder y dirige el desarrollo, esta clase no puede defenderse contra sí misma y la P conflictiva queda reducida a la lucha contra los remanentes del antiguo orden o contra las agresiones externas.

Las cuatro variantes descritas sugieren la amplia gama de posibles caracterizaciones del Estado en países en desarrollo, en relación con el papel que adopta ante el conflicto de clases y la manera como relaciona la P con él. Las finalidades tan distintas de la P en cada caso muestran la ambigüe-

dad del discurso participativo cuando se le quiere aplicar en el plano político-práctico.

### *5. Algunas consideraciones sobre la P conflictiva*

Aunque no las desarrollemos aquí, conviene apuntar algunas consideraciones ulteriores sobre los conflictos que puede generar la P de los marginados.

— En una sociedad con fuerte asimetría de clases, la P de los marginados será esencialmente conflictiva, porque se orienta a la redistribución del poder. Por lo mismo, no puede añadirse la P como un elemento complementario del estilo de desarrollo prevaleciente, tratando, por ejemplo, de dar a éste un toque democrático o una tonalidad descentralizadora. El carácter esencialmente conflictivo de la P obliga a revisar el modelo de control social establecido.

— Hay una polaridad tripartita en esta conflictividad: marginados, clases altas y Estado. Pero, además de ella, la conflictividad se extiende en otras muchas dimensiones: al interior de los marginados, entre éstos y los sectores pobres ya “incluidos” y organizados, entre algunas instancias del Estado, etc.

— La lucha de los marginados se dirigirá más exclusivamente contra el Estado que contra las clases dominantes; esto se debe no sólo a que el primero es más visible, sino a que su arbitraje afecta más globalmente los intereses de los marginados.

— La experiencia muestra que al Estado le resulta más difícil controlar la P de sectores “totalmente excluidos” que la de los “medianamente excluidos”, ya que los primeros escapan a las formas de organización que intervienen en el juego político organizado.

— La P frustrada por la manipulación política o la ineficiencia burocrática puede también elevar el grado de conflictividad y el resentimiento de las clases populares.

— El Estado tendrá que prever a qué nueva configuración de fuerzas sociales va a conducir la P que acepte. Por ejemplo, el reforzamiento de los sindicatos conducirá a demandas que sobrevaloren el trabajo, disminuyan los incentivos de inversión y aumenten el gasto social; efectos de este tipo tendrán que ser sopesados en la decisión de adoptar un determinado tipo de P.

## 6. *Acumulación contra redistribución*

Las expectativas originales de los teóricos del desarrollo sostenían que podrían armonizarse dos procesos fundamentales: el de la acumulación de capital necesaria para aumentar y diversificar la producción y el de la redistribución de los beneficios que permitiera incorporar gradualmente a todas las clases sociales en el desarrollo. Es sabido que el segundo proceso no se ha dado en la magnitud esperada y que inclusive se le ha frenado con la intención de garantizar el primero.

La P de los marginados se orienta a impulsar el proceso de redistribución y a aumentar su consumo. Por justo que esto sea, no debe ocultarse que toda redistribución implica una disminución de la intensidad de la acumulación. En esa contradicción económica se halla la raíz de la incompatibilidad política entre desarrollo capitalista y P popular, en sociedades de aguda desigualdad.

Si es contradictorio que el Estado promueva simultáneamente acumulación y redistribución, también lo es que requiera mantener el consumo sunuario de las clases altas (para mantener el apoyo de éstas, pero también como estímulo a las clases inferiores) y moderar el consumo de las clases desposeídas. Pese a la congruencia que tendría un estilo de vida austero con los requerimientos del desarrollo, el consumo diferencial representa ventajas políticas que resultan difíciles de renunciar.

## 7. *La solidaridad de los de abajo*

El discurso participativo en boga adolece de dos limitaciones, en las que conviene reflexionar:

La primera es el supuesto no demostrado de la solidaridad de los marginados. Como referencias al “pueblo” en el lenguaje vulgarizador o demagógico, o como referencias a un principio indiscutible en la teoría revolucionaria, se alude a un sujeto unido o unible que, a través de la P, luchará por sus objetivos reivindicativos o transformadores. La experiencia más bien indica que ese sujeto —el conjunto de las clases explotadas— está aún muy lejos de existir, en la mayor parte de las sociedades en desarrollo. Los procesos participativos de grupos locales en comunidades concretas más bien tienden a producir exclusión y discriminación, pese a sus discursos igualitarios. Los campesinos con tierra o los miembros de cooperativas organizadas tienden a excluir a los campesinos sin tierra o a los no miembros de las organizaciones. Los participantes en programas productivos, que son casi

siempre los más “empresariales” de la comunidad, acaban distanciándose de los demás por sus niveles de ingreso, acceso al crédito y manejo de los recursos políticos. Los sindicatos y pequeñas empresas autogestionadas tienden a preservar los privilegios de sus agremiados contra los desempleados. Los que inmigran a la ciudad en busca de trabajo se enfrentan hostilmente con los grupos que los precedieron. Quienes logran la escolaridad suficiente para asegurarse un empleo contribuyen, al reforzar el credencialismo, a excluir a los menos educados, de las oportunidades de trabajo. La solidaridad de los explotados es sin duda una meta por la que luchar, pero no puede aceptarse como punto de partida o supuesto ya dado de las acciones participativas. El conocimiento de los conflictos existentes o potenciales entre los marginados debiera ser una indispensable premisa en la tarea de promoción.

La segunda deficiencia del discurso participativo es el prescindir del análisis de las formas cambiantes que adopta necesariamente la organización popular. La misma comunidad campesina, tan resistente a los cambios, va transformando sus hábitos de trabajo y formas de solidaridad; la modernización de la producción, la orientación de ésta a mercados externos, la irrupción del trabajo industrial en el campo, la presencia creciente de las instancias estatales y otros fenómenos van transformando las pautas de división del trabajo, especializando a las comunidades rurales en ciertos cultivos, vinculando la producción con nuevos mercados, afectando la migración y distanciando a los miembros de la comunidad en sus niveles de ingreso y proyectos de vida. Es importante analizar estas transformaciones para prever la incidencia real que tendrán los procesos participativos populares y, muy especialmente, para seleccionar los grupos que se involucrarán en ellos. Por no prever esas transformaciones, iniciativas supuestamente igualitarias pueden derivar en producir mayores distanciamientos entre los promovidos, o en agudizar conflictos latentes entre diversos grupos o en impedir solidaridades más amplias.

### *8. Burócratas y tecnócratas*

Suele proponerse la P como sustituto de la “poliquería”; se supone que si la gente resuelve directamente qué necesita y cómo lo necesita, la gestión de sus asuntos procederá en forma expedita y limpia, sin corrupción ni velados favoritismos. Sin embargo, es un hecho que aunque el Estado acepte las decisiones tomadas participativamente, su tramitación se enfrenta a un aparato administrativo completo, lento y con frecuencia corrupto.

Tanto burócratas como tecnócratas nacen de necesidades reales. Los primeros son necesarios para establecer, interpretar y aplicar las regulacio-

*Pablo Latapí*

nes gubernamentales; los segundos para estudiar los problemas, ofrecer soluciones y dirigir los programas. Pero ambos son obstáculos frecuentemente a la P. Los burócratas tienden a convertir los medios en fines; a atenerse a la letra de la ley y a usar su poder para obstaculizar, más que para facilitar, la gestión administrativa. Aun los programas diseñados para estimular la P serán susceptibles de ser tergiversados, entorpecidos y manipulados por los burócratas. Los tecnócratas (asesores, expertos, técnicos) sienten que se legitiman aportando soluciones basadas en su saber especializado. La principal tensión que generan con los procesos participativos se deriva de la implícita superioridad que conceden al saber técnico sobre el saber popular.

Los procesos participativos tendrán que tomar en cuenta su inevitable confrontación con estas dos formas de poder internas al Estado.

### *9. Práctica participativa y teoría de la P*

En suma, el concepto político de P tiene aún mucho por andar para llegar a ser un concepto operativo, maduro y consistente. Esto no obsta a que en la práctica de la promoción se ensayen formas de P que permitan a los grupos populares expresar con más claridad y fuerza sus demandas y que vayan uniendo y fortaleciendo a las clases populares. Pero estos esfuerzos debieran ir acompañados de intentos de clarificación teórica acerca de lo que significa la P en ese contexto político, de sus implicaciones para el Estado y para cada una de las clases sociales, de sus límites, de sus objetivos concretos, de sus métodos más conducentes y de los conflictos que generará. Más allá de los estudios de coyuntura política que a veces se realizan en las tareas promocionales, parece necesario profundizar en los aspectos teóricos que relacionan la P local con el conjunto del sistema político.

Las reflexiones anteriores quizás sugieran algunos ángulos interesantes en el análisis teórico de la P.

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Pearse, Andrew y Stiefel, Matthias

1979

Inquiry into participation: A research approach, United Nations Research Institute for Social Development /79 C 14, Geneva.

Westley, William, A.

1974

Sociology of participatory planning, en Organization for Economic Cooperation and Development, Participatory planning in education, París, p. 311-322.

Wolfe, Marshall

1983

Participation: The view from above. An issue paper for a global sub-debate, en United Nations Research Institute for Social Development, Popular Participation Programme, *Dialogue about Participation*, No. 3, Geneva, pp. 5-49.