

LA PARTICIPACION EN LAS POLITICAS SOCIALES DIFICULTADES Y VENTAJAS

Lic. Adriana María Arpini
Lic. María Teresita Blanco
A.S. María Ester Quiroga

1- Conceptualización

1.1. Participación

El término "participación" ha alcanzado en los últimos años una inusitada popularidad sobre todo en los países de América Latina. Forma parte del discurso de las ciencias sociales, de los políticos y politólogos, de los comunicadores sociales y de la prensa en general, también, ha sido incorporado en el discurso cotidiano. No es una casualidad que esto suceda, ya que las actividades participativas y sus motivaciones se encuentran íntimamente asociados a los procesos de democratización abiertos en nuestros países en la reciente década.

Ahora bien, se trata de un término que dista mucho de poseer significación unívoca. No resulta ocioso, intentar una precisión de aquello que, en cada caso, se puede entender por "participación".

La noción de participación es expresada en griego por distintos vocablos: "*métexis*" (= participar, tener parte) "*míxis*" (= mezclar, unir, combinar); "*crásis*" (= mezcla, unión). En latín, de donde precede la palabra castellana, el vocablo "participar" significa 'tomar parte'. Desde sus orígenes en la tradición del pensamiento occidental se utilizó el término para expresar la relación entre las ideas y las cosas sensibles y, aún, la relación de las ideas entre sí. En este sentido, las cosas son en la medida que participan de su idea o forma, es decir, de su modelo. Esto supone la noción de analogía y la de imitación, así como la inferioridad ontológica de lo participado.

En la actualidad, la "participación" es tratada sobre todo desde el punto de vista de las ciencias sociales, políticas y económicas, y en todos los casos se trata de individuos que participan en grupos o de grupos que lo hacen en otros grupos.

Desde el ángulo de las ciencias sociales, la participación ha sido definida

como "el conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre los recursos, decisiones o beneficios por personas o grupos sociales que tienen niveles de ingerencia relativamente menores dentro de la comunidad u organización" ¹. La idea de control aparece como esencial al concepto de participación. Cabe, sin embargo, una aclaración: ¿sobre qué o quienes se ejerce el control?, ¿se trata de controlar cosas y procesos o personas?. Vale la pena una reflexión en este sentido pues, aunque la definición transcrita deja claro que el control se ejerce sobre "recursos, decisiones o beneficios" y no sobre sujetos, esto no ha sido siempre así.

Recordemos que en los años '60 se habló insistentemente de la "participación popular en el desarrollo", a propósito de los planes, programas y proyectos emprendidos en países subdesarrollados con apoyo de organismos internacionales y de países industrializados. En estos proyectos la ausencia de los destinatarios en las fases de identificación de necesidades, formulación de los proyectos, análisis de los medios y evaluación no permitió satisfacer las metas propuestas. Si, como en estos casos, la participación se hace efectiva sólo en la fase de implementación del proyecto, entonces es dable sospechar acerca de la autenticidad del proceso participativo involucrado en los mismos. Antes bien, podría pensarse que se apela a la participación como conjunto de técnicas tendientes a suavizar, pero no a modificar, relaciones de subordinación existentes. Esa misma sospecha puede hacerse extensiva a algunos proyectos de "administración participativa" elaborados con el propósito de elevar los niveles de eficacia y satisfacción de los trabajadores, excluyendo cierto tipo de decisiones consideradas fundamentales para la empresa.

Casos como los anteriores parecen ejemplificar situaciones en que el control se ejerce más sobre los sujetos que sobre las cosas o los procesos. Sujetos cuya autonomía o autodeterminación queda sujeta dentro de una estructura organizativa orientada por decisiones que le son ajenas. Se trata de estructuras de participación social donde sólo algunos -aquellos que ejercen el control sobre las decisiones- son miembros plenamente participantes. Resuenan aquí ecos de aquella distancia ontológica entre el 'participans' y el 'participandum'.

Por otra parte, se ha caracterizado a la "participación popular" como una práctica impulsada por las organizaciones populares para ganar derechos y ciudadanía política, con una convicción democrática interna y externa a la organización. Práctica vinculada a la lucha por la sobrevivencia y el logro de una calidad de vida superior ². "Tomar parte" significa en este caso efectivizar

la pretensión de los sujetos sociales de ser actores de los procesos sociales que le conciernen. Esos procesos no se resuelven en los mecanismos de mercado, pues las personas acceden y actúan en el mercado pero no participan de él, ya que es anónimo, computacionable y está signado por la competencia. Por el contrario, la participación tiene carácter deliberado y consciente, e incluye la intervención de los sujetos en las principales etapas del proceso decisional ³. Dicha intervención es, en los términos ideales, la posibilidad igualmente repartida entre los sujetos sociales de tomar parte en las decisiones. Ello constituye una aspiración de todo proceso participativo aún cuando en la práctica tropieza con limitaciones que tienen que ver con las posibilidades efectivas de acceso a niveles de poder o capacidad de influir en las decisiones. Por ello se ha sostenido que la participación constituye un "proceso de conquista" que implica una modificación de la estructura de oportunidades existentes en una sociedad determinada ⁴.

Conviene tener en cuenta que desde el punto de vista político la participación está vinculada a la aparición de la idea de "soberanía popular". Históricamente, la participación política se convierte en fenómeno significativo y comienza a ser un problema cuando la correspondencia automática entre posición social (v. gr. nobleza) y poder político comienza a ser cuestionada. Es decir, cuando emergen reivindicaciones de ampliación de los derechos políticos sobre la base de un criterio igualitario por el cual todos los ciudadanos tienen derecho y capacidad para gobernar la comunidad. En este sentido "reivindicar una ampliación de la participación significa reivindicar un derecho de los ciudadanos comunes a acceder, en cuanto tales, a la esfera política, es decir a participar en la formación de las decisiones que funcionan como vínculo de la comunidad nacional". De ahí que se defina la participación política como "una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes" ⁵. Obviamente, se trata de acciones que se desarrollan dentro de relaciones de poder, pues las relaciones de un sistema de intereses son siempre relaciones de poder que se juegan al interior de los sistemas de gobierno, sus instituciones y partidos. En rigor, la participación política es condición para que se den otras formas de participación. La relación entre el ciudadano y el Estado implica una intervención deseada y valorizada, bajo formas diversas -el voto es una forma elemental de intervención- en los sistemas de decisión política. Implica un mínimo de información, el sentido de estar involucrado y la referencia a valores sociales (aspectos cognitivo y normativo).

Desde otro ángulo, convergente con los anteriores, se ha enfocado la participación de los trabajadores en la empresa. En todas o algunas de sus distintas fases: gestión, propiedad de los medios, beneficios. También en este caso, como en todos aquellos en que se pretende desarrollar procesos participativos el elemento definitorio radica en el grado de ingerencia de los participantes en la toma de decisiones. Puede considerarse como un proceso de profundización que partiendo de prácticas más o menos aisladas lleguen a concretar experiencias de administración participativa y remontarse a modelos de cogestión e incluso autogestión.

Interesa subrayar que cualquiera sea el calificativo que determine el ámbito de participación -política, social, popular, de los trabajadores en las empresas-, es posible trazar el límite entre los procesos auténticamente participativos y aquellos que persiguen objetivos pseudo-participativos atendiendo al grado de influencia de los sujetos participantes sobre la "toma de decisiones".

Este aspecto central de participación ha sido destacado en los documentos de la Naciones Unidas al definirla como la "influencia sobre el proceso de toma de decisiones a todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales" ⁶. Flisfisch, por su parte, enfatiza la dimensión colectiva de las decisiones al sostener que la participación está referida a "acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización, y que adquiere sentido a partir del hecho de que se orienta por una decisión colectiva" ⁷.

En síntesis, la **decisión colectiva**, como elemento central en la caracterización de la participación, debe ir acompañada de una **voluntad colectiva** capaz de movilizar **acciones colectivas** tendientes a efectivizar el **control** sobre decisiones, recursos y beneficios por parte de sujetos sociales -personas o grupos- que aspiran al logro de mejores condiciones para la realización humana, así como de la intervención efectiva en el momento de la **ejecución y/o crítica** de lo decidido y actuado.

Así caracterizada la participación está, sin embargo, sujeta a dificultades y deformaciones. En este sentido Alejo Vargas ha sostenido que "la participación en una sociedad heterogénea conlleva un referente permanente que es el de la dominación social, entendida como toda forma de desigualdad originada y reproducida en la práctica de relaciones sociales que pretenden beneficiar al actor dominante" ⁸. En estos casos la participación es al mismo tiempo realidad

y ficción, pues su práctica suele convertirse en una formalidad tendiente a neutralizar los conflictos sociales o bien favorecer la expansión del poder político de un sector.

A pesar de las dificultades y de los riesgos de quedar distorsionada, la participación es una práctica que, cuando logra una adecuada orientación, se convierte al mismo tiempo en un medio y un fin. Es decir, constituye un instrumento para la realización y afirmación de los sujetos, de su "ser mas". Pero a su vez, el incremento de la autoestima y de la integración social, la mayor intervención en las decisiones son condiciones para lograr nuevos canales de participación. O sea que a mayor participación, mayores posibilidades de participación ulterior ⁹.

Desde luego es posible hablar de niveles de participación. Suelen distinguirse por lo menos tres niveles, cada uno de los cuales puede mostrar una variada gama de matices condicionados, desde luego, por el proyecto político dominante, que determina la ideología, los mecanismos y niveles de participación vigentes en una sociedad en un cierto momento: 1- La macro-participación o participación propiamente política se refiere a decisiones que comprometen el destino colectivo en su conjunto, y tiene alcance histórico, pues quedan involucrados el interés general y los valores determinantes de la estructura global del poder social (politics). La participación política es decisiva en los regímenes democráticos y es desalentada en los autoritarios. 2- La micro-participación o participación de base tiene que ver con la vida cotidiana de grupos pequeños y pareciera no gravitar sobre el devenir político de la comunidad. Sin embargo, dado que es en este nivel donde se produce y reproducen la vida y la conciencia de los sujetos sociales, es también aquí donde tiene pleno sentido la participación entendida como "proceso de conquista": desde la lucha cotidiana por la satisfacción de necesidades y la humanización de la vida, hasta toma de posición política y la conquista de ámbitos donde la participación en decisiones está directamente relacionada y/o presiona sobre una determinada estructura de poder, llegando incluso a modificarla. 3- La participación de nivel intermedio o participación en políticas públicas (policies) puede ser de alcance sectorial o regional, combina la organización comunitaria y la motivación colectiva para presionar en torno a demandas de bienes y servicios desde y para la comunidad, y en la gestión de los mismos. Aunque pareciera no comprometer la sustancia del régimen político, constituyen formas de acceso al poder. En este nivel, como en el anterior, se requiere otro grado de descentralización del proceso de toma de decisión.

Ahora bien, cada uno de los niveles de participación tiene distinta relevancia y adquiere connotaciones variopintas según la matriz hegemónica desde la que sean enfocados. Hopenhayn señala algunos de esos enfoques¹⁰. Así, en la "matriz iluminista-modernizadora" se encara la participación a nivel macro y se la encausa a través de mecanismos institucionales definidos. Su ejercicio supone cierto grado previo de educación, que prepara a los sujetos para integrarse en la empresa societal cuya direccionalidad queda sintetizada en las aspiraciones al progreso y/o a la emancipación. En este sentido la participación se traduce en una práctica elitista de la política y es concebida como incorporación de sujetos de acuerdo con una direccionalidad preestablecida, mediante el desarrollo de la facultad de pensar racionalmente sobre los asuntos que competen a la sociedad y al estado. La integración que se promueve es homogeneizadora en sus contenidos, autoritaria y excluyente en su aplicación, ya que se fija de antemano y con poca elasticidad aquello a que los sujetos deben integrarse. Este enfoque de la participación subyace tanto en el proyecto liberal clásico como en proyectos sociales actuales, bien que con distintos énfasis y contenidos.

Desde la "matriz nacionalista-populista" se enfoca a la participación como una forma de integración también homogénea, que se juega en el espacio local y laboral (sindicato, unión vecinal, etc.), sobre el supuesto de la identificación con el líder. Ello desencadena procesos paternalistas y formas alienantes de participación, que con frecuencia redundan en el deterioro de la auto-estima y por lo tanto de la autodeterminación.

Desde el punto de vista "neo-liberal" se enfatiza el carácter economicista y, consecuentemente, se distorsiona -a nuestro juicio- el sentido de la participación, ya que se extrema la tendencia liberal de depositar en el mercado la función de regular la vida social. La distorsión se produce al considerar a la participación como acción individual en el mercado en el que todos compiten por maximizar los beneficios personales.

Dentro de un enfoque "humanista crítico" la participación es el reverso de la alienación. Su motivación principal radica en la "voluntad de ser menos objetos y más sujetos". Así, los sujetos involucrados en un proceso participativo liberan potencialidades previamente inhibidas y aún desconocidas por ellos mismos; dejan de ser mero instrumento para convertirse en "protagonistas". Ello implica:

- Mayor control sobre la propia vida y sobre el propio proyecto de vida mediante el conocimiento y la ingerencia más directa sobre variables

decisionales que afectan al sujeto participante, el cual amplía esta manera el horizonte de su libertad y también el de su responsabilidad.

- Mayor acceso a bienes y servicios, esto conlleva una ampliación de las exigencias de los sujetos, que buscan, por la participación, optimizar el goce de dichos bienes y servicios.

- Mayor integración a procesos, es decir, realizar la voluntad de incorporarse en procesos sociales de desarrollo colectivo. Debe tenerse en cuenta que muchos de tales procesos perpetúan la exclusión: ya sea porque no integran a todos en su marcha, o porque sólo los integran en alguna fase, o porque suponen una modalidad homogeneizante de participación. Ello alerta acerca de la existencia de formas alienantes de integración en las cuales la participación constituye una ficción. La integración humanizadora, por el contrario favorece el enriquecimiento mutuo en la medida que alienta el desarrollo de las potencialidades y capacidades de los sujetos participantes, permitiendo el despliegue de la propia identidad.

- Mayor autoestima: se produce como consecuencia de lo anterior, ya que la participación es también un mecanismo de ratificación social. Los aportes de los sujetos particulares redundan en beneficio de la comunidad y de sí mismos.

- Mayor jerarquización de los valores que atañen a la vida en comunidad: frente a valores que atañen a lo estrictamente individual -éxito personal, ahorratividad, egocentrismo, orgullo, fama- se imponen aquellos que crean condiciones vivenciales para la conquista de lo social: fraternidad, solidaridad, franqueza, confiabilidad, generosidad, lealtad.

Sin embargo, existen limitaciones para la participación en las distintas estructuras de la sociedad. ¿Cuáles son las posibilidades de participar hoy, en nuestros países latinoamericanos?. No es posible ni oportuno fundamentar una respuesta a esta pregunta en los límites modestos de este trabajo. No obstante se podría afirmar que en países con regímenes democráticos y economías mixtas, con situaciones no resueltas de atraso y subdesarrollo y con roles preasignados dentro del esquema de una creciente internalización de la economía, se impone, por necesidad, el estilo participativo de organización de las acciones colectivas tendientes a satisfacer situaciones de indigencia que afectan la calidad de vida de amplios sectores de la población. Ello implica no sólo un aprovechamiento adecuado de las oportunidades de participación existentes, sino también, y fundamentalmente, la ampliación o generación de nuevas estructuras de oportunidades de participación.

Dicha estructura depende, según afirma Eduardo Palma ¹¹, en primer lugar de los tipos de acción colectiva y de organización social que efectivamente se desarrollen en la sociedad y, además, de variables de distinta índole: estructura social, relaciones sociales prevalecientes, niveles de educación y cultura que determinan el comportamiento individual.

La estructura de oportunidades de participación es afectada negativamente por cualquier género de prohibiciones y restricciones que limitan el libre desarrollo y consolidación de una red de organizaciones sociales y escenarios e instancias de acción y decisión colectivas. Su ampliación tiene que ver con la expansión de los derechos existentes, con la creación de nuevos derechos, con la transferencia de decisiones del ámbito público al privado, o bien de una instancia a otra dentro del ámbito público. El nivel y forma de aprovechamiento de las estructuras de oportunidades de participación se relacionan con el hecho de que tal estructura no es neutral: favorece ciertos fines, privilegia ciertos medios, induce motivaciones y actitudes, es decir que reflejan el sistema político vigente y se corresponden con la ideología dominante.

Respecto de la estructura de oportunidades, Flisfisch ¹² se hace esta pregunta capital: "¿cuál es la elasticidad de la oferta de oportunidades ante mayores demandas por participación?". Cuando se privilegia el comportamiento individual, se tiende a suponer que la elasticidad es infinita. Así sucede por ejemplo con la participación electoral en regímenes basados en el sufragio universal. Pero en los dominios de la economía, de los servicios públicos, de la organización política y aún de las asociaciones voluntarias, esa elasticidad es considerablemente menor. Aún si se implementan políticas de adiestramiento y motivación de la participación, esto por sí solo no reformaría el sistema de oportunidades vigente. Pues el problema no reside sólo en que la estructura sea más o menos amplia, más o menos constante, sino también en que el acceso a tales oportunidades está socialmente distribuido de manera desigual.

Una de las estrategias para ampliar la estructura de oportunidades de participación consiste en crear tipos adicionales de acción colectiva (experiencias de desarrollo comunitario, fomento de la participación en el nivel local, activación de grupos marginales), ello podría conducir, a largo plazo, a una efectiva reforma de la estructura de oportunidades de participación.

Otra alternativa consiste en encarar directamente una reforma de la estructura de oportunidades de participación. Significaría la democratización de todas las formas de acción colectiva, a través de modificaciones más o

menos profundas de los mecanismos de decisión. Estos mecanismos "no son meros accesorios de los tipos de acción colectiva, sino partes constitutivas de ellos. En consecuencia, lo que se pone en juego, además de las oportunidades de participar, son relaciones sociales básicas -por ejemplo, relaciones de producción- y relaciones de poder igualmente fundamentales" ¹³.

Desde luego, no se trata de pretender metas idealistas de participación defondadas, es decir sin tomar en cuenta las reales condiciones económicas y sociales que operan sobre el sistema de oportunidades; ni tampoco de caer en una situación de hiperfragmentación de la participación en la toma de decisiones, que terminaría produciendo el efecto contrario, es decir la parálisis en el proceso decisorio. La definición y ejecución de medidas tendientes a ampliar la estructura de oportunidades de participación debería partir de un análisis profundo de las restricciones existentes y los efectos no deseados que puede acarrear.

1.2. Participación y actores sociales

Los actores de un proceso participativo son siempre sujetos sociales, es decir, personas, grupos o comunidades con un cierto grado de conciencia para sí (autoafirmación y autovaloración) y una cierta capacidad de objetivización de las situaciones problemáticas que constituyen el referente empírico de la gestión participativa (aquí y ahora).

Como es obvio, no todos los sujetos están igualmente en condiciones de formar parte en el proceso decisorio. Esto no quiere decir que existan sujetos, que por naturaleza estén más capacitados que otros para la toma de decisiones, simplemente sugiere que cada sujeto toma diferencialmente parte en las decisiones. Y esta diferencialidad depende de muchos factores: condicionamientos culturales, capacidad o grado de organización alcanzado, cuota de poder que detenta o logre conquistar, inclusividad de los intereses defendidos, etc.

Sería imposible confeccionar un listado completo de los actores que intervienen en procesos participativos de planificación. Sin embargo es posible caracterizar modalidades de participación atendiendo a diferentes criterios relacionados con los actores participantes.

Si se tiene en cuenta, por una parte, el grado y calidad de organización del actor involucrado, se pueden distinguir: a) Actores institucionales: con alto grado de organización formal normativizada, activos y persistentes, aunque

sujetos a cierta rigidez en cuanto a las opciones por fines y medios, son casi siempre actores estatales y de participación obligada. b) Actores que exhiben grados significativos de organización formal o informal: su acción suele ser temporalmente intermitente y más flexible, como en el caso de los partidos políticos, las asociaciones corporativas, los actores productivos, culturales, étnicos, regionales y territoriales no estatales. Se trata de una participación opcional directamente relacionada con los intereses específicos del actor. c) Actores con bajo grado de organización o no organizados como las asociaciones reivindicativas urbanas, los movimientos y fenómenos comunitarios y, en particular, los sectores sociales marginales. Su involucramiento y persistencia depende de una activación exógena, aún cuando los procesos de planificación los afecte en forma directa ¹⁴.

Por otra parte, pueden diferenciarse modalidades de participación según el tipo y calidad de las competencias que poseen los actores y el grado de inclusividad de sus intereses.

Toda planificación participativa requiere por parte de los participantes cierto nivel de conocimientos científicos, técnicos, empíricos, de interpretación de procesos económicos, políticos y sociales y, también cierta habilidad para explorar las ventajas y debilidades propias y de aquellos con quienes deberán interactuar. Pero no todos los actores poseen estas competencias en el mismo grado de desarrollo. Para superar las primeras fases de movilización espontánea y direccionalidad confusa o deficiente, se hace necesario, muchas veces, la presencia de actores exógenos (v. g. el trabajador social, el técnico), cuyo objetivo será suplir las deficiencias y construir competencias propias de los participantes, mediante el ejercicio continuado de las mismas en relación con el proyecto encarado.

Debe tenerse en cuenta, también, que no todos los actores se caracterizan por poseer un horizonte de intereses con la misma inclusividad social y espacial. Con frecuencia la participación es activada por intereses inmediatos, v. g. la urgencia de satisfacer una necesidad sentida. Ello entra en contradicción con la exigencia propia de la planificación de asumir una racionalidad más global y abarcativa.

Las diferencias señaladas en cuanto a las competencias y grado de inclusividad por parte de los actores, son factores que generan no pocos conflictos al interior de una gestión participativa. Sin embargo, no constituyen (o no deberían constituir) obstáculos insalvables, sino elementos que deben ser tenidos en cuenta para su articulación en el espacio de la participación.

1.3. Estado, Políticas Sociales y Participación

Son ampliamente conocidas las dificultades para obtener una definición o, al menos, una caracterización de lo que hoy se entiende por Estado. Su conceptualización está atravesada por el punto de vista teórico-ideológico que en cada caso se adopte. En la actualidad existe una profusa y contradictoria bibliografía tendiente a clasificar las definiciones: ya sea que se lo caracterice acentuando el hecho de la convivencia, de la dominación, la dualidad gobernantes-gobernados, la lucha de clases, o bien que, atendiendo a los fines se lo describa apelando a la idea de orden jurídico, soberanía, empresa política, personificación de la nación; o bien se apunte a definiciones globalizantes: el Estado como la totalidad del acontecer histórico (Spengler), o particularista: el Estado definido por alguno de sus elementos (población, territorio, poder, etc.).

Se ha señalado que el Estado es considerado como una unidad de acción o unidad de autoridad de decisión; como los principios organizadores que dan coherencia estructural a las múltiples agencias de gobierno; como principios estructurales que definen y constituyen las relaciones sociales de poder y control políticos en la sociedad; como la estructura duradera de gobierno, o el ordenamiento jurídico; finalmente, como orden normativo dominante en la sociedad ¹⁵.

Si bien es cierto que la intervención del Estado en materia económica no es un fenómeno reciente, como consecuencia de la crisis de los años '30 y de la segunda guerra mundial, se pone en marcha en los países occidentales un sistema de solidaridad social para corregir las injusticias del "capitalismo espontáneo", según el cual el Estado será considerado como responsable del progreso social de la población. Es lo que se conoce con el nombre de "Estado Benefactor" o "Estado de Bienestar". Se trata de adaptar el consumo de las masas al incremento de la productividad, a través del gasto público. Las prestaciones sociales y la redistribución del ingreso, al aumentar el poder de compra de los asalariados (salario directo o indirecto), provocan una mutación en los modos de vida de los sectores menos favorecidos, incorporándolos al proceso de acumulación capitalista.

En los países latinoamericanos, con procesos tardíos de industrialización, esta política ha sido parcial y discontinua. A partir de los años '70 el modelo ha sido cuestionado en muchos aspectos por orientaciones político-económicas prevalecientes en los países desarrollados.

La crisis del Estado de la que hoy se habla, se refiere tanto a la dimensión

política (crisis de legitimidad) como a la dimensión instrumental del aparato del Estado (conjunto de reglas y recursos dotados de eficacia específica).

Desde este punto de vista la crisis depende de la calidad de las normas que regulan los procesos internos y las relaciones con el exterior y, también, de los recursos financieros, técnicos, humanos. El Estado argentino presenta falencias en ambos aspectos, lo que contribuye a su debilidad. No obstante, la mayoría de la sociedad descarga el grueso de sus demandas sobre él. La falta de respuesta aumenta la ingobernabilidad y la deslegitimación política.

Desde posiciones neoliberales se propugna una visión espontaneísta del desarrollo de la sociedad, limitando al mínimo la intervención de las fuerzas supraindividuales en los procesos sociales. Se habla de un Estado mínimo, limitado a funciones estrictas de guardián del orden interno y la seguridad externa, que debe abandonar toda pretensión de ser motor del desarrollo. El bienestar sería el resultado espontáneo de los esfuerzos e intercambios que realicen los individuos libres en el mercado.

Esta posición es doblemente impertinente ¹⁶, pues no vale como escenario éticamente deseable y no se sostiene como explicación o descripción del funcionamiento de la sociedad. Esto vale sobre todo para sociedades como las latinoamericanas y, en particular, la Argentina donde el Estado ha sido históricamente el impulsor principal del "progreso" aún en contradicción con los principios abstractos del liberalismo.

Si aceptamos que una sociedad madura es, en términos generales, aquella que logra sintetizar (superar, no eliminar) los legítimos intereses individuales y sectoriales retraduciéndolos en programas de y para todos (totalización sin totalitarismo), entonces habrá de reconocerse que la unidad no suprime la diversidad, al contrario intenta volverla gobernable. A ello pueden contribuir instituciones que operan con la lógica del contrato privado y más aún las instituciones sociales autónomas basadas en el recurso valiosísimo de la solidaridad social. Aunque estas instituciones funcionan frecuentemente al margen del Estado, tal como ocurre hoy en la Argentina, es dable prever que la dirección del desarrollo futuro no será posible sin articular la iniciativa surgida de los intereses propios de la sociedad civil.

Es necesario potenciar a las instituciones políticas y al Estado como ámbitos de mediación y realización del interés general. Ello implica una nueva articulación entre el Estado y sociedad civil, que deje lugar a la iniciativa social solidaria, a la multiplicación y despliegue de la participación y al fortalecimiento

de la función direccional del polo estatal. Para ello el Estado debe: poseer autonomía real, estar capacitado y dotado de recursos, orientar las prácticas sociales en función de objetivos compartidos, desburocratizarse y/o hacer eficaz la burocracia, abrirse a la participación, hacer efectivos el federalismo y favorecer procesos de descentralización.

El "Estado necesario" ¹⁷ debe compartir con la sociedad civil la acción destinada a producir bienestar. Ello permite, por una parte, potenciar el encuentro de soluciones para problemas sociales y evitar la dependencia de la sociedad respecto del Estado; y por otra parte, impide el burocratismo, promueve la participación y, consecuentemente, afianza las prácticas y el régimen democrático.

La función del Estado será, entonces, la de impulsar la realización de valores tendientes a concretar el ideal de bienestar colectivo sobre bases equitativas. Implica superar el umbral de necesidades a partir del cual los individuos se integran como ciudadanos plenos. Por cierto que esta no constituye el fin de las políticas públicas, solamente señala la prioridad en el presente histórico. Y no es un problema de caridad, ni un planteo meramente ético, sino también político.

En este sentido debe encararse "de a poquito" la concreción de valores como equidad, justicia, solidaridad, eficiencia, convergencia, participación.

1.4. Centralización - Desconcentración - Descentralización

El desarrollo social latinoamericano después de la postguerra ha seguido la matriz centralizadora. Este modelo de organización y administración de la política social está sujeto a revisión en nuestros días. La crítica se centra en su tendencia a la fragmentación sectorial, en el menoscabo de un enfoque unificado de lo social como una totalidad, que favorece la tendencia a acentuar prioridades horizontales: como "todo es importante" se mantienen los porcentajes relativos presupuestados anualmente para cada sector. Por otra parte, cuando el Estado produce y distribuye servicios sociales a destinatarios concebidos como masa atomizada, sucede que tanto el Estado como los usuarios resultan reificados.

Por el contrario, la participación democrática en los procesos de planificación y toma de decisión propicia la autonomía de células vitales para el desarrollo local y regional como son los municipios. Ello implica una revisión de los modos de relacionamiento entre Estado y sociedad civil para dar lugar

a la efectiva participación política y social y a la intersectorialidad.

Al postularse la recomposición del Estado como espacio político se plantea simultáneamente la necesidad de una desconcentración de la administración y una multiplicación de las arenas políticas de decisión, descentralización, a través de la distribución del poder (competencias) a grupos o colectividades espacialmente menores.

Un verdadero sistema de gobierno local implica una descentralización desconcentrada, es decir, la distribución del poder efectivo a instancias locales con recursos adscriptos desde los aparatos administrativos nacionales o provinciales. Requiere, además la promoción integral en cuanto a capacitación, recursos, evaluación, etc. de las instancias locales descentralizadas. Todo ello sin perder de vista que se trata, al menos para la actual coyuntura histórica latinoamericana, de un sistema de gestación, sujeto a cambios derivados de las modificaciones del entorno socioeconómico, ecológico, político y aún de la relación entre la situación particular y la coyuntura internacional. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no se trata de procesos unívocos, lineales y acumulativos, sino de verdaderos procesos de conquista que pueden resultar favorecidos si se genera una estructura de oportunidades de participación, pero con el riesgo siempre presente de la matriz centralizadora resulte retroalimentada por los intentos fallidos.

El siguiente cuadro intenta presentar las características diferenciales entre la desconcentración y descentralización.

En la confección del cuadro se han tenido en cuenta los conceptos vertidos por Palma, Eduardo y Rufián, **Dolores en Los Procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina. Enfoque institucional.** ILPES, 1989.

Desconcentración	Descentralización
Punto de vista institucional	
# Puede tomarse en dos sentidos: a. como fenómeno que acompaña a la descentralización y b. como fenómeno que acompaña a la centralización (transferir competencias a órganos de la Administración Central).	# La descentralización pretende organizar un sistema de redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido este como Gobierno o como Administración Central).
# Desconcentración no es un proceso político. Son las medidas que tienen por	# Descentralización no es sinónimo de democratización, aunque

objeto transferir a un funcionario local del Estado, funciones antes asignadas a un Ministerio. Entonces aumenta los poderes de los órganos territoriales del Estado pero no afecta, el poder del propio gobierno.

en ciertas circunstancias puede contribuir a ella. Descentralización implica una redistribución entre varios entes de la legitimidad democrática (hay una exigencia de la elección popular de la autoridad).

Se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral, es decir que involucra a la soberanía popular.

Tiene por objeto la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones.

Descentralización afecta a la estructura de la función pública y al sistema de distribución de potestades entre los entes que la componen. Pero no debe confundirse con formas unitarias o federales de organización nacional.

Punto de vista administrativo

Tanto en una como en la otra se da la transferencia de competencias administrativas. (Es la medida de la potestad que corresponde a un órgano).

En ambos existe transferencia, por norma legal, de competencias decisorias. Es decir que el órgano desconcentrado o descentralizado es titular de la competencia.

Son fenómenos (la desconcentración y la descentralización) susceptibles de graduación, no se dan en estado puro.

La transferencia de competencia se da entre órganos de la misma persona jurídica y está sometido a relación jerárquica correspondiente.

La descentralización es transferencias de funciones o competencias a personas jurídicas territoriales o institucionales sin que esté sometido a autoridad jerárquica del gobierno nacional.

Descentralización funcional puede ser caracterizada como

la transferencia de competencias desde el gobierno a fundaciones, corporaciones, y entidades que ofrecen servicios concretos dentro de todo el territorio nacional. Dichos órganos deben ser legitimados por algún sistema de elección. Si falta este requisito, se trata de una simple desconcentración.

La descentralización territorial supone la autonomía de la entidad regional.

En América Latina son frecuentes los casos de descentralización de naturaleza mixta (funcional y territorial) considerando que lo funcional evitaría el matiz político que puede tener la descentralización territorial.

Tiene doble importancia:

1) Existe donde no hay descentralización y en este caso está: a) sometida jerárquicamente; b) no es independiente; c) sus decisiones pueden revocarse. 2) Puede existir en territorios con administración descentralizada, pues ello implica que todas las decisiones que deban tomarse en los niveles territoriales inferiores, sean tomadas por estos.

Debe tenerse en cuenta que la administración central es una sola, situada en la capital territorial impulsa, reglamenta y controla. La administración desconcentrada es la representación territorial del gobierno nacional, gestiona, realiza acciones concertadas y solo toma decisiones que impliquen la puesta en funcionamiento de la po-

La administración descentralizada ha sido elegida, podrá tener un proyecto diferente del de la administración central y del de la desconcentrada. Sin embargo es necesaria la concertación con otras formas de administración.

lítica del gobierno.

Una vez iniciado el proceso de descentralización, la desconcentración se impone en tres direcciones:

1) Según el principio de especialización de las competencias lo que no excluye campos de competencias compartidos entre el gobierno y los órganos territoriales descentralizados.

2) El Estado no debe encontrarse debilitado por células ministeriales cerradas que harían perder la ventaja de una negociación global.

3) La descentralización y la transferencia de competencias conduce a la distribución de los servicios sociales del estado.

No existe una lógica unívoca en los procesos de desconcentración y descentralización. En cada país difieren los puntos de partida y los objetivos perseguidos y a menudo se confunden unos con otros.

El éxito de la descentralización depende de la capacidad de la organización burocrática de un país. No es correcto suponer que la descentralización por sí misma convierta en eficiente una burocracia que no lo es.

La competencia de los órganos desconcentrados dependería solamente del gobierno nacional. Requiere una decisión de reforma administrativa.

La descentralización implica más que una referencia administrativa, pues afecta a todos los ciudadanos. Es una auténtica distribución del poder entre diferentes instituciones territoriales y por lo tanto un auténtico ejercicio de la participación.

Los procesos de desconcentración y descentralización con complementarios, pero no se retroalimentan necesariamente uno a otro. La desconcentración por sí sola es una manifestación del Estado centralista. Mientras que los entes descentralizados no dialogan solamente con el gobierno central, sino también con la administración desconcentrada.

Desde el punto de vista de la sociedad política el "presidencialismo" es

centralista, implica capitalidad, que no siempre resulta contrarrestada por los intentos de "deslocalización". Esta se opone tanto a la desconcentración como a la descentralización.

El modelo de participación queda ligado al marco institucional. Si se quiere romper ese modelo es preciso reformar dicho marco, pues la participación tiene sentido cuando es ejercicio del poder.

El fracaso de la participación se produce cuando los procesos son desconcentrados y no auténticamente descentralizadores.

La región es un escenario propicio para la participación cuando logra su identidad propia e independencia de los problemas nacionales. Según Boisier es preciso construir la región como espacio social y como espacio cultural.

Por otra parte, las políticas sociales fueron concebidas tradicionalmente de manera centralizadas. Actualmente se aboga por la descentralización. Esta puede ser útil como técnica que ayude a resolver problemas sociales por razones de eficiencia, cercanía de la información y porque permite un tratamiento diferenciado de la población en función de la "equidad".

Podrían sugerirse distintas opciones de descentralización según los mecanismos para la toma de decisiones: por una parte, las competencias serían atribuidas a un solo ente (gobierno nacional) en los países centralizados, o bien a las regiones y/o municipios, en los descentralizados. Por otra parte, se podría establecer un sistema de poderes compartidos entre distintos entes y órganos (sería adecuado si permite una auténtica titularidad de competencias de decisión tanto para los entes descentralizados, como para los órganos desconcentrados e incluso para el propio gobierno).

Lo ideal sería lograr programas comunes de acción elaborados y gestionados participativamente por la administración central y los entes locales.

Se operaría, entonces, una sucesiva individualización de la decisión. En la Constitución Argentina, por ejemplo, se habla de "poderes concurrentes" que autorizan la gestión de la nación y las provincias en una misma materia, por ejemplo: salud y educación.

Una organización descentralizada orienta las acciones basándose en un sistema de información que va desde la base hasta los niveles superiores, a través de los órganos descentralizados y desconcentrados.

La coordinación de Política Social desde el organismo central debe realizarse en tres sentidos: los diferentes sectores entre sí, los diferentes programas y los agentes públicos y privados teniendo en cuenta la intersectorialidad.

Un tema polémico es el que se refiere a la financiación de las políticas sociales. Hay que tener en cuenta que la descentralización no es incompatible con la dependencia de recursos, eso puede contribuir a evitar la distinción entre municipios ricos y pobres.

Los obstáculos de la descentralización pueden proceder del hecho de priorizar el espacio sin tener en cuenta el sector de que se trata, lo cual contribuiría a parcializar el análisis de los problemas.

Por otra parte las colectividades territoriales tienen una vocación de intervenir en todos los asuntos de su interés y suelen generarse conflictos entre las competencias del gobierno y de las colectividades locales. Tales conflictos se podrían superar, como veremos, mediante la metodología del "modelo articulado de gestión social" que propone Mario Robirosa.

Otro problema práctico para la descentralización radica en la heterogeneidad referida tanto de los entes que van a ser descentralizados, como al entorno que se da al interior de cada país y en relación con los otros países, y por último a los propios sistemas de salud, educación, vivienda que son de por sí heterogéneos.

2- Algunas Metodologías Participativas

2.1. Estilos Participativos de Investigación Social y Acción Educativa

Para el desarrollo de este punto se ha tenido en cuenta la propuesta de Gajardo, Marcela: **Investigación Participante. Propuestas y proyectos.** Al referirse a la investigación participativa, la autora habla de estilo.

Un estilo supone la idea de totalidad y posibilidad histórica. Este es el caso de las prácticas que visualizan participación, investigación y acción educativa, como momentos de un mismo proceso. Es un estilo de trabajo que ve en la apropiación colectiva del saber, en la producción colectiva de conocimiento, la posibilidad de efectivizar el derecho que los diversos grupos y movimientos sociales tienen sobre la producción, el poder y la cultura.

Son procesos donde coexisten raíces diferentes, teorías diversas y estrategias metodológicas no siempre coincidentes con los postulados generales.

Algunas prácticas aparecen indistintamente como métodos y mecanismos de aprendizaje colectivo. Su objetivo es la transformación del pueblo en sujeto político: sujetos que reivindican de manera consciente y organizada una presencia activa en la sociedad a que pertenecen.

Otros ven en dichas prácticas un método general para la elaboración teórica, ya sea en el campo de la educación, como en el de las ciencias sociales, contribuyendo así a la disminución de las fisuras generalmente existente entre teoría y práctica, sujeto y objeto en las prácticas de investigación social y educacional.

Hay quienes ven en la investigación participativa un componente de proceso de planeamiento social destinado a determinados grupos que en función de cómo se estructura la sociedad, viven en condiciones de dominación y pobreza.

En la diversidad de este tipo de prácticas, se pueden reconocer algunos casos comunes, que nos permiten una primera aproximación a estos procesos. Tales como:

- Intencionalidad política y acción de trabajo junto a los grupos más postergados de la sociedad.

- Integración de investigación, educación y participación social como momentos de un proceso centrado en el análisis de aquellas contradicciones que muestran claramente las determinantes estructurales de la realidad vivida y enfrentada como objeto de estudio.

- Incorporación de los sectores populares como actores de un proceso de conocimiento.

- Sustentación de actividades de investigación y acción educativa sobre una base organizada (grupo), actividad que no culmina en una respuesta de orden teórico, sino en la generación de propuestas de acción en una perspectiva de cambio social.

Orígenes y evolución:

1- Década del '60: Investigación temática.

Se considera a Paulo Freire como el "creador" de un estilo alternativo de pesquisa y acción educativa.

A fines de la década del sesenta se dió una acción, que tenía como base el conjunto de experiencias que, sustentadas por la concepción concientizadora de la educación, se orientaban a incrementar la participación, con el fin de producir cambios que permitieran el desarrollo de la capacidad de organización y expresión de los grupos a los cuales iba dirigida dicha acción.

Era, pues, un momento que introducía el factor educativo como componente de un proceso general de cambio, que ampliaba el espacio de participación y movilización popular. Tal situación suponía el desarrollo de una estrategia que permitiese superar las dicotomías sujeto-objeto, teoría-práctica, posibilitando una producción colectiva de conocimiento en relación con vivencias, intereses y necesidades de los grupos situados histórica y socialmente.

El principio específico era el de que cualquier acción educativa debería ser entendida como una producción de conocimiento en consonancia con la realidad y la situación del grupo al cual se dirigía la acción.

Así como en la tarea de alfabetación era necesario investigar el "universo vocabular" y la "palabra generadora" para implementar un programa que permitiese a los sujetos la toma de conciencia sobre su situación; la post-alfabetización, en su dimensión técnica y social, exigía el conocimiento del "universo temático significativo" y "temas generadores" (Paulo Freire). La aprehensión de ambos elementos debería permitir la profundización de la toma de conciencia y de las posibilidades reales y concretas de encontrar caminos de solución.

En el programa, la experiencia se estructuró en dos momentos: uno de naturaleza sociológica (que comprendía la investigación en su fase de codificación y decodificación) y otro de naturaleza educativa (que comprendía las etapas de programación y desarrollo de la acción educativa).

Las etapas de observación y codificación se orientaron hacia la construcción de códigos que posibilitaran el análisis posterior de las situaciones sociales

detectadas como claves para la comprensión de las formas por las cuales los grupos constrúan la realidad.

La decodificación enfatizaba el análisis conjunto de tales situaciones; terminando en un esfuerzo colectivo para descomponer y analizar las imágenes, los procesos y relaciones en ellas contenidos. Se obtendría, así, el discurso popular, es decir la forma cómo los grupos y organizaciones describían e interpretaban los mensajes; y también comenzaban a producirse cambios en la manera de percibir las estructuras existentes, modificándose el comportamiento de los grupos delante de ellas.

Para la selección de las diversas situaciones, a partir de las cuales se organizaría el análisis colectivo, se utilizaron dos criterios: por un lado, la importancia que dichas situaciones aparentaron tener para el grupo o el significado que el grupo les daba y, por el otro, el grado de significación que tales situaciones presentaban con relación al marco teórico de la investigación.

A cada conjunto de contradicciones postuladas para el análisis colectivo correspondían un referente de las diversas situaciones propias de la vida cotidiana del grupo.

Este tipo de estrategia metodológica inspiró numerosos proyectos en América Latina, donde la participación en sus diferentes niveles y la acción organizada para la generación de acciones de transformación social y económica, son dos ideas que permanecerán constantes. La educación, por su parte, pasó a ser entendida como actividad que posibilitaba a los grupos menos privilegiados comprender e interpretar la racionalidad y el funcionamiento de los sistemas de dominación social y adquirir los conocimientos apropiados para mejorar su nivel de información y la capacidad de movimiento.

De ahí proviene el componente "activo" presente en la investigación temática, donde la actividad de investigación no culminaba en una respuesta de orden teórico, sino en la generación de alternativas de acción expresadas en una perspectiva de cambios sociales.

2- Década del '70: la investigación-acción

Los conceptos de investigación-acción, utilizados a partir de los años setenta para caracterizar los estilos participativos de investigación, provienen de una vertiente más sociológica que propiamente educacional. Subyace en este concepto, una fuerte crítica a la unidad de método prevaleciente en la

ciencia social, a la visión parcelada y unidimensional de la realidad social, a la separación radical entre la ciencia y la política, a la desvinculación total entre teoría y práctica y a la manipulación de información para evitar la participación colectiva en los procesos de la gestación social y económica, por parte los grupos más postergados.

Orlando Fals Borda fue quien realizó el trabajo más significativo dentro de esta propuesta. Tales experiencias se sustentaban en un concepto de ciencia que todavía distingue entre ciencia popular y ciencia dominante. La primera, definida como "conocimiento empírico, práctico, de sentido común que ha sido un bien cultural e ideológico ancestral de los grupos de la base social, el cual les permitió crear, trabajar e interpretar la realidad predominante por medio de recursos, que la naturaleza ofrece al hombre". La segunda, definida como una actividad que privilegia el mantenimiento del sistema vigente, capitalista y dependiente.

Seis son los principios metodológicos que deben ser respetados: autenticidad, antidogmatismo, devolución sistemática, retroalimentación de intelectuales orgánicos, ritmo y equilibrio entre acción y reflexión, desarrollo de una ciencia modesta basada en técnicas dialógicas. Esta postura intenta integrar a los sectores populares desde el momento mismo en que se procede a la determinación de los contenidos de la investigación en la calidad de actores del proceso.

El investigador aparece como un intelectual comprometido con los intereses del movimiento popular y la investigación-acción surge como espacio de participación social y método de acción política, como una forma renovada de hacer política y una forma alternativa de hacer educación.

La investigación-acción en la vertiente educativa

Paralelamente, la década del setenta asiste al desarrollo de una estrategia metodológica en el campo de las prácticas educativas.

Joao Bosco Pinto sustenta su propuesta de partir del concepto de educación liberadora, entendiéndola como los procesos que tienden a recolocar al hombre oprimido, tradicionalmente concebido como objeto de educación, en el centro del proceso educativo. Defiende la incorporación de la actividad educativa a la transformación de una estructura social definida como capitalista y dependiente. Postula una educación entendida como proceso permanente de formación de conciencia crítica de los sectores populares, concebida

como la capacidad para comprender críticamente la realidad histórico-cultural en que vivimos.

Esto implica para los sectores populares:

- 1- El acceso universal al conocimiento científico y técnico.
- 2- El desarrollo de la creatividad.
- 3- La organización de los grupos en núcleos de base sólidos y autónomos.
- 4- El empleo de medios de comunicación.

La secuencia metodológica propuesta, de manera semejante a la de Freire, comprende el momento de la investigación, el de la tematización y el de la programación, cada uno con sus instrumentos y técnicas correspondientes.

Ninguna de las propuestas emplea técnicas estadísticas sofisticadas, las experiencias que se orientan en base a una comprensión de la percepción y comportamiento de los sectores populares utilizan, en general, análisis de contenido.

El tipo de técnicas utilizadas y la escasa o nula sistematización y evaluación de estas experiencias ha llevado a algunos críticos a señalar que el propósito de este tipo de estudio difiere fundamentalmente de la investigación científica. Los motivos de la falta de sistematización y evaluación de las experiencias y de la falta de rigor, se encuentran en las exigencias impuestas por la acción frente al propio trabajo de investigación.

Uno de los presupuestos básicos de los estilos participativos de investigación y acción educacional es el trabajo con grupos en general, y con organizaciones populares en particular. Las diferencias radican en el tipo de grupos atendidos, en la estrategia utilizada y en la comparación entre las técnicas de investigación y las acciones desarrolladas.

La investigación-acción militante

Las alternativas propuestas por Freire, Fals Borda y Bosco Pinto dejaban explícitamente de lado el compromiso político-partidario. Otras estrategias surgidas en este período colocan tal compromiso como eje central de su

propuesta teórico-metodológica en el campo de la investigación social y educativa. Sus orígenes provienen tanto del campo de las ciencias sociales como de la educación, recibiendo dos denominaciones: investigación militante y observación militante. La segunda basada en un enfoque socio-educativo [fue formulada por Miguel y Rosiska Dancy de Oliverira], se trata de interrelacionar los principios de la educación liberadora propuestas por Freire y las objeciones presentadas a la psicología positivista por la sociología crítica. Esta propuesta reproduce los objetivos generales y pasos y etapas de la investigación temática.

En la investigación militante aparecen dos elementos no explicitados en las propuestas anteriores: los partidos políticos y el papel del intelectual orgánico.

Acosta, Briceño y Lenz caracterizan el paradigma de la investigación militante:

Pasos de la investigación:

- 1- Posición del investigador en el proceso global de producción.

Objetivos:

- a) identificación de la clase social,
- b) identificación del contexto de trabajo en el contexto socio-temporal,
- c) identificación de la coyuntura política.

Instrucciones operacionales:

- en qué y dónde se trabaja
- condiciones objetivas de trabajo
- organización de los trabajadores
- conflictos locales inmediatos, quiénes participan (individuos, grupos, instituciones, sindicatos).

- 2- Identificación de contradicciones coyunturales.

Objetivos:

a) trazar líneas de acción política a corto y mediano plazo.

3- Posición de la información.

4- Organización de la información (I)

- modelos analíticos

- fundamentos teóricos y políticos

5- Organización de la información (II)

- para la acción política táctica implica entre-

- para la acción política estratégica namiento de

- para la formación teórica en la Investigación Militante los agentes

3- **Década del '80: Investigación participante e investigación participativa**

La investigación participante surge conceptual y metodológicamente, cuando la realidad de un número importante de sociedades latinoamericanas se caracterizan por la presencia de regímenes autoritarios y modelos de desarrollo manifiestamente excluyentes (en el aspecto político) y concentradores (en el aspecto económico).

En este ámbito continúan desarrollándose alternativas de trabajo con los sectores populares y continúa el intento de incorporar a dichos sectores a los procesos de producción y comunicación del conocimiento. La investigación participante surge como una tendencia emergente. Las diversas experiencias se adecúan a momentos particulares y coyunturas por las que atraviesa cada sociedad y emergen así nuevas estrategias metodológicas y nuevas denominaciones para prácticas que comparten un objetivo común.

La mayoría de las experiencias intenta partir de la realidad concreta de los grupos con que trabajan y defienden el establecimiento de las relaciones horizontales y no autoritarias. Se propone la utilización de mecanismos democráticos en la división del trabajo y la implementación de procesos de

aprendizajes colectivos a través de prácticas grupales. Esta práctica reconoce las implicancias políticas e ideológicas subyacentes a cualquier práctica social y propugna la movilización de grupos y organizaciones para la transformación de la realidad social o para el desarrollo de acciones que redundan en beneficio colectivo.

Este enfoque, enfatizando la producción y comunicación de conocimientos, propone metodológicamente los siguientes objetivos:

1- Promover la producción colectiva de conocimiento, rompiendo con el monopolio del saber.

2- Promover el análisis colectivo del ordenamiento de la información y su utilización.

3- Promover el análisis crítico para determinar raíces y causas de los problemas y su solución.

4- Establecer relaciones entre los problemas individuales y colectivos, funcionales y estructurales, como parte de la búsqueda de soluciones.

La secuencia metodológica de la Investigación Participante podría sintetizarse de la siguiente manera:

1ª Fase: Montaje Institucional y metodológico de la Investigación Participante.

Equipo promotor con organizaciones representativas de la población para:

- información y discusión del proyecto,

- delimitación de la zona,

- organización del proceso de investigación,

- selección y capacitación de investigadores,

- elaboración de presupuesto y calendario.

2ª Fase: Estudio preliminar y provisorio de la zona y de la población.

Retroalimentación de la 1ª fase

3ª Fase: Análisis crítico de los problemas considerados prioritarios

- Constitución de "Círculos de Estudio".

- Entrenamiento de "animadores".

- Análisis crítico de los problemas:

1- representación cotidiana del problema,

2- cuestionamiento de la representación,

3- recolocación del problema (reformulación objetiva).

- Descripción

- Explicación: causas inmediatas y estructurales.

"La necesidad de soluciones colectivas a largo plazo no eliminan la posibilidad de tratar de mejorar localmente la situación a corto plazo. Lo importante es identificar claramente las limitaciones de estas acciones".

Retroalimentación de la 3ª fase. (comunicación inter vínculos de estudio)

4ª Fase: Programación y ejecución de un plan de acción para enfrentar los problemas identificatorios.

- medidas que mejoren la situación local,

- acciones educativas que permitan realizar las medidas,

- acciones para promover soluciones a mediano plazo y largo plazo, a nivel local o más amplio.

Retroalimentación del plan de acción. (discusión y evaluación de objetivos, contenido y ejecución)

Investigación Participante: un proceso permanente: conduce a descubrir otros problemas, necesidades, dimensiones de la realidad. Acción: fuente de conocimiento y de nuevas hipótesis.

En clima favorable, la investigación participante puede ser impulsada desde el Estado. Algunos consideran que puede aparecer como un proceso

amplio y de alto costo, en función de las posibilidades de irradiación o de influencia social y política. Pero tales proyectos como microprocesos de experimentación y planificación social y educativa, se valorizan a medida que sus resultados puedan ser generalizados al conjunto de la sociedad.

El escaso apoyo estatal a este tipo de prácticas en América latina y las urgencias enfrentadas por los sectores populares en la satisfacción de sus mínimas necesidades de subsistencia, llevó a varios investigadores y educadores a formular métodos alternativos, que acortaran y abarataran estos procesos; tales como prácticas desarrolladas bajo el nombre de encuesta concientizadora, el autodiagnóstico, la encuesta participativa, la observación militante, la investigación-acción.

En dichas alternativas, se puede constatar una tendencia manifiesta a incorporar los grupos con que se trabaja a la tarea de definir el problema y/o el objeto de investigación, y de participar activamente de la recolección, sistematización y análisis de los datos. Las diferencias radican en el grado de participación atribuidos a los sectores populares durante las diferentes fases del proyecto y el posterior planeamiento, ejecución y evaluación del mismo.

Los niveles de participación de los sectores populares en la implementación de estos proyectos, pueden ser los siguientes:

- participación a partir de la evolución de la información,

- participación de la recolección de datos,

- participación en todo el proceso sobre el tema propuesto por el científico,

- participación en todo el proceso sobre un tema propuesto por el grupo,

- participación de la investigación a partir de la acción educativa.

Consideraciones generales

Es acertado considerar que existe una cierta heterogeneidad en este tipo de prácticas sociales, pero se ha constatado como elemento unificador que sus resultados apuntan hacia una perspectiva de cambio social y su acción se dirige hacia los polos dominados de la sociedad. Es decir, que pueden ser entendidas como una actividad donde se procura modificar la realidad circundante y el comportamiento de los grupos, derivando de ahí lineamientos teóricos y metodológicos susceptibles de ser generalizados para el conjunto de

la sociedad.

Por esto, no se puede hablar todavía de un nuevo paradigma de estilo participativo de investigación, sino de diversas definiciones y experiencias según los propósitos que persiguen y que dependen de determinados momentos y coyunturas.

Según su propósito e impacto, se pueden visualizar algunos tipos de práctica, por ejemplo:

- Las vinculadas a la planificación del desarrollo social, tales como proyectos de desarrollo comunitario en general y de desarrollo rural en particular. Los proyectos existentes en este tema, pocas veces proporcionan suficiente información respecto de sus resultados. Los evaluados señalan, dentro de las ventajas del método: la de haber producido efectos inmediatos en la comprensión y en el comportamiento de los grupos frente al cambio social, y la de haber contribuido a que sugiera de los grupos una organización capaz de poner en marcha proyectos de desarrollo comunitario y de apoyatura a procesos de cambio social. En este sentido se destaca la importancia de este tipo de experiencias que se desarrollan como componentes de políticas nacionales de desarrollo.

- Las vinculadas a los propósitos de desarrollo de estilos alternativos de organización social y desarrollo educativo, muestran que en la mayoría de los proyectos la investigación adquiere la connotación de "aplicada", en la medida en que procede a la devolución del conocimiento obtenido junto a los grupos con que se trabajó y evidenció la factibilidad operacional del modelo experimentado. Esta visión sitúa al investigador al margen de los acontecimientos, ya que se trata de una observación participante de la actuación de otros.

Las ventajas de introducir formas de organización y trabajo colectivo a través de la acción desarrollada por pequeños grupos, permite la incorporación rápida de ideas y valores, modificando formas de comportamiento. Sus resultados no se generalizan fácilmente.

Respecto del impacto de estas prácticas hay muchas dudas, debido a la ausencia de testimonios y opiniones de los integrantes de los grupos que hayan participado.

Esto es muy importante tenerlo en cuenta si se considera que la investigación social y educativa tiene un impacto mayor si es solicitada por

organismo con poder de decisión y cuando los resultados coinciden con las tendencias generales que promueven dichos organismos.

Se podría afirmar que los cambios en las conceptualizaciones y estrategias en la implementación de experiencias de investigación participante, refleja las variaciones de las políticas de desarrollo y cambios en los aparatos gubernamentales en América Latina. En síntesis, se puede suponer que estas prácticas aparecen donde el espacio político existente permite su aplicación, perfilándose como una actividad que persigue la creación de nuevos espacios donde se puedan desenvolver colectivamente modelos alternativos de trabajo social, político, económico y cultural.

2.2. Modelo de Planificación Articulada

Para el comentario de este modelo seguimos la propuesta de Robirosa, Mario - Cardelli, Graciela y Lapalma, Antonio, **Turbulencia y planificación social** (Buenos Aires, UNICEF, Siglo XXI, 1990).

El fracaso de la planificación tradicional se ha hecho evidente en nuestros países latinoamericanos en estos últimos años. Uno de los puntos de partida de donde nace la crítica, es que hay una mayor conciencia social acerca de que la realidad concreta, en la que actuamos, realidad que es turbulenta e impredecible. Es decir que tanto en el lugar específico de intervención, como en el contexto en general, hay un gran número de actores, que se mueven en distintas direcciones y de acuerdo a sus intereses particulares. Y a veces resulta difícil identificar los distintos grados de poder que esos actores manejan.

"Somos cada vez más concientes de que como sujetos de acción ejercemos, individual y grupalmente, escaso control sobre los procesos que modelan una realidad concreta en que pretendemos intervenir, y peor aún, sólo podemos conocer estos procesos en forma de generalizaciones muy tentativas y aproximativas, con enormes márgenes de error en su aplicabilidad a nuestro campo particular de acción" (p.12).

Es ineludible reconocer que la realidad concreta es turbulenta y cualquier sujeto social -ya sea grupos, individuos o instituciones- no pueden dejar de reconocerla como tal. Lo importante es mantener dentro de esta realidad la direccionalidad deseada, "aprender a manejarse en ella a largo o corto plazo".

Se define al Proyecto Social como "un conjunto de acciones organizadas

a través del tiempo para la obtención de determinados resultados". En un sentido estricto se vincula generalmente al bienestar humano, es decir al mejoramiento de las condiciones de vida, a la distribución equitativa de bienes materiales y socioculturales y, en sentido amplio, lo social es lo referido a la sociedad o colectivo.

Es necesario destacar que todo proyecto social aunque esté referido a un sector o una problemática determinada, no puede desconocer el contexto, o sea la problemática global que afecta al sector. Puede ocurrir que existe una pobreza social, porque faltan ciertas condiciones para la satisfacción de necesidades, pero al lado de ella puede darse la pobreza económica (bajo nivel de ingresos) y la pobreza política. Esta última tiene que ver esencialmente con la participación de las decisiones que afectan a los interesados.

"En este sentido un proyecto social es también:

- un escenario donde interactúan los diversos actores sociales.

- una unidad de planificación social con coherencia interna y externa, con tiempo y recursos acotados que se inserta en procesos preexistentes en la realidad, en interacción con conflictos más amplios y que modifica las relaciones de todo tipo entre los actores involucrados.

- un espacio de intercambio de información y de articulación de grupos e instituciones, en un juego de negociaciones, alianzas y resistencias, de incertidumbre.

- un ámbito para el aprendizaje social de todos los actores y particularmente para la transferencia de conocimientos y habilidades en materia de planificación y desarrollo organizacional, que potencie a los sectores populares para interactuar con los otros actores sociales involucrados.

- un proceso de elaboración de diagnóstico y estrategias de acción, monitoreo y ajuste, y de ejecución de lo elaborado" (p. 13).

Con respecto a la metodología, es importante destacar que para implementación de un proyecto, se requiere un ámbito de concurrencia de todos los organismos en forma concertada: grupos, organizaciones, distintos actores sociales, cuyos aportes son de fundamental importancia para la implementación eficiente y eficaz del proyecto. Es por ello que es necesario que estos se incorporen al mismo lo mas pronto posible para elaborar desde

el inicio las diversas acciones a emprender. No obstante esto no es obstáculo, para que a medida que vayan apareciendo nuevos actores sociales, se vayan incorporando al proceso técnico-decisional.

Esta metodología puede aplicarse en un "espacio de articulación multiactoral" constituido en función del proyecto, para atacar concertada y solidariamente, lo mas eficaz y eficiente posible un problema social específico: en un universo de aplicación particularizado.

Esta tarea implica un proceso de aprendizaje a dos niveles: es un aprendizaje de cada uno de los actores y es un aprendizaje colectivo, del conjunto como tal. Este aprendizaje no está exento de conflictos, ya que cada actor social tiene posiciones e intereses diferentes.

Los consensos que se logren serán, por lo tanto, el producto de confrontaciones, negociaciones y resoluciones de conflictos.

En un comienzo estas condiciones estarán dadas por la desigualdad de poder de los actores involucrados. Cada participante en la gestión del proyecto se incorpora al espacio de articulación imbuido del poder que surge de representar a un organismo o actor social particular. Los participantes deben contar con conocimientos de la información y capacidades para relacionarse, manejarse, influir y negociar con los otros.

La negociación versa no sólo sobre aspectos técnicos sino también sobre aspectos políticos entre organismos y actores sociales diversos, en función de la sucesiva toma de decisiones que hacen avanzar al mismo.

Las metodologías de gestión de proyectos en el modelo articulado incluye dos aspectos que se condicionan mutuamente:

a) estrategia operativa

b) una secuencia lógica de tratamiento del caso o de etapas a través de las cuales se procesa el proyecto.

La estrategia operativa abarca:

1- "La construcción y desarrollo de un espacio de articulación, en el que interactúan diversos actores sociales, públicos y no gubernamentales, necesarios para viabilizar y llevar a buen término el proyecto".

2- "Una forma grupal interactiva y coparticipativa de realización y resolución de las tareas de gestión participada".

3- Un proceso constante de reflexión, evaluación y aprendizaje grupales, en que se elaboran, transfieren y sustituyen conocimientos, valores, capacidades y percepciones.

4- Un proceso compartido y crecientemente democrático de toma de decisiones relativas al procesamiento del proyecto en todos sus aspectos y etapas.

Es necesario destacar que el "espacio de articulación" es un espacio virtual o dominio del proyecto facilitado por acuerdos interactorales, efectuados con el propósito de viabilizar y procesar conjuntamente el proyecto. En cada momento puede darse un espacio nuclear de articulación, conformado por actores sociales más críticamente necesarios para la prosecución de su tratamiento y un espacio periférico de articulación conformado, en principio, por actores sociales necesarios en instancias particulares pero cuyo involucramiento no implica participación confirmada en la toma de decisiones.

Los que realizan las tareas concretas de tratamiento del proyecto son personas y no las instituciones y actores sociales involucrados en él.

El grupo social responsable de procesar el proyecto está conformado por delegados o representantes de dichas instituciones, que interactúan en forma directa para procesar el proyecto.

La secuencia lógica de tratamiento del caso "implica una serie de pasos o etapas sucesivas necesarias para ir avanzando con el máximo de racionalidad, eficiencia y eficacia posible en la gestión e implementación del proyecto.

En este enfoque las diversas etapas son resueltas en forma concertada, por el conjunto de personas y organizaciones participantes. Por ello no hay criterios absolutos para determinar cuando una etapa ha sido suficientemente desarrollada.

Los productos de todas permanecen abiertos a modificaciones posteriores y la secuencia de las mismas queda sujeta a revisiones y ajustes. Las etapas deben verse como indicativas de focos de atención secuenciales y no como tareas acabadas.

La decisión sobre el paso posterior está supeditada a una evaluación

grupal de la suficiencia o no de lo producido.

El tiempo es un aspecto importante a tener en cuenta como una dimensión crítica en la evaluación de la eficiencia del procesamiento del proyecto, en función de los costos crecientes, disponibilidad de recursos (primarios, financieros, económicos, etc.); costos de oportunidad y costos sociales.

La evaluación del proceso debe acompañar todas las etapas y contribuir a que los errores sean corregidos lo antes posible.

Las etapas de esta secuencia lógica de tratamiento son:

- 1- Viabilización del proyecto y constitución del espacio de articulación.
- 2- Diagnóstico de la situación e identificación de la problemática de gestión.
- 3- Modelo integrado de los procesos e identificación de los puntos y procesos críticos a atacar.
- 4- Análisis de actores sociales y formulación de estrategias de acción.
- 5- Programación de actividades, recursos y presupuestación de la ejecución.
- 6- Ejecución y monitoreo de la ejecución.
- 7- Evaluación de resultados y procesos, balances del aprendizaje.

Los instrumentos de apoyo a utilizarse (dinámicas grupales, entrevistas, observaciones, registros, etc.) deben ser pertinentes, oportunos, comunicables y factibles. Deben ser, también, lo suficientemente transparente para todos, de modo que resulten de utilidad general.

3- Dificultades de la Participación

3.1. Desde el punto de vista conceptual el término participación es ambiguo ya que designa a la participación como una realidad social vigente, v. gr. los procesos de democratización, o bien como un instrumento para modificar realidades no participativas. Es decir, señala al mismo tiempo un tipo

de proceso socio-político deseable y el instrumento para lograrlo.

Otros problemas proceden de las dificultades de precisar los ámbitos específicos de participación, sean éstos la sociedad política, el aparato productivo, el sistema cultural o las políticas sociales teniendo en cuenta la vinculación entre planificación y participación y los modos en que ésta influye en aquella.

Es necesario también hacer una distinción en lo que hace a la participación cuando se refiere a los ámbitos de poder sectorial, espacial o funcional -micro participación- o a los efectos globales del poder -macro participación-.

Conviene tener en cuenta que tras las relaciones de participación y poder político por una parte, y participación y distintos tipos de regímenes políticos por otra, subyacen cuestiones decisivas que hacen a la conciencia de los actores, a la calidad e intensidad de la participación, a los procesos de movilización, participación y liderazgos.

En muchos procesos sociales suele ser difícil distinguir entre participación genuina y pseudoparticipación. Esta dificultad aparece en América Latina a raíz del carácter excepcional del principio democrático como base de legitimación del ejercicio del poder político y también por causas de la secular desigualdad social (pobreza crítica, marginalidad, dominación externa). Muchas veces las necesidades sentidas pueden ser fútiles y las demandas no conducen a la modificación de la condición generadora de marginalidad. En estos casos suele ser importante la acción de agentes externos, aunque no pocas veces se generan contradicciones entre actitudes espontaneísta y la conducción externa, que suele degenerar en formas de pseudo-participación: movilización, manipulación y liderazgo.

La primera es la acción colectiva inducida por agentes externos que han plantado explícitamente la motivación y los propósitos de esa acción y el grupo los hace suyos. Sin embargo no es una forma auténtica de participación porque no tiene carácter permanente ni requiere la existencia de un grado apreciable de organización previa.

La segunda es un proceso de acción colectiva inducida por agentes externos que no revelan sus motivaciones ni sus fines al grupo cuya adhesión quieren lograr. Es una relación instrumentadora y por lo tanto una falsa participación.

El liderazgo es una forma de acción colectiva, que puede ser genuinamente participativa, pero que cuando el impacto afectivo del líder y su capacidad de persuasión superan su capacidad de promover la participación auténtica, suele degenerar en manipulación.

3.2. Entre las dificultades prácticas existe una que es recurrente en los procesos de gestión participativa. Está dada por el hecho de que cuando la participación es activa todos los sujetos participantes desean emitir sus opiniones y defenderlas, lo que dificulta el consenso y retrasa la toma de decisiones. En el otro extremo se da el caso de que el consenso se produce, más o menos rápidamente, más por adhesión personal a los líderes del grupo que por una efectiva confrontación de opiniones, respecto de un problema dado.

Lo señalado en primer término suele ser una dificultad cuando se deben tomar decisiones en plazos perentorios y el debate se prolonga indefinidamente, o se polariza en posiciones encontradas que desalientan la participación, pero el hecho mismo de la discusión no constituye por sí una dificultad.

Por otra parte no debe dejarse de lado el hecho de las actitudes participativas no brotan espontáneamente, sino que son el resultado de un aprendizaje que se realiza en las mismas situaciones participativas; es decir que se aprende a participar y esto vale tanto para los que promueven la participación como para los que son inducidos a ella.

En los países latinoamericanos donde la participación a nivel político -condición de posibilidad de otras formas de participación- ha sido frecuentemente regateada, en forma abierta o encubierta, es una tarea muy dificultosa remontar la internalización de actitudes de pasividad e indiferencia frente a situaciones problemáticas que requieren de la participación como instrumento para solucionarlas.

A pesar de que la participación de los distintos actores en los procesos de toma de decisiones es desigual, se debería tener en cuenta que, para la solución de problemas comunes a un grupo o sector, es necesario lograr un mínimo de capacidad para: el autodiagnóstico, la autogestión, la autofinanciación y la autodeterminación. Con lo cual se avanza hacia el crecimiento personal y comunitario.

Para llevar adelante proyectos que involucren procesos participativos, desde el momento mismo de la planificación, es necesario tener en cuenta una

multiplicidad de factores de naturaleza diferente, que inciden positiva o negativamente, modelando turbulentamente las acciones.

Por una parte, hay que reconocer modalidades diferenciales de estrategias participativas, teniendo en cuenta el papel y las características de las instituciones intervinientes, sean estas gubernamentales o no gubernamentales. Cuando existe coincidencia entre los objetivos de la política institucional y los intereses de los grupos que resultarán beneficiarios de la gestión participativa, entonces el proceso resulta facilitado. Cuando no existe tal coincidencia será necesario abrir instancias de diálogo, persuasión y negociación, tendientes a revertir y/o conciliar intereses de los actores involucrados. Es en este momento cuando el trabajador social, como agente externo, juega su rol, brindando asistencia técnica y asesoramiento, facilitando el diálogo y la negociación, favoreciendo la construcción de un espacio de articulación de los intereses en cuestión.

El proceso resulta mucho más dificultoso cuando las iniciativas proceden de las necesidades sentidas y detectadas por actores sociales con bajo grado de organización. Esta situación constituye un "umbral estratégico" (en la terminología de Van Nieker) a partir del cual es posible provocar la ampliación constante del horizonte de reivindicaciones reales. Para ello será necesaria la intervención de agentes exógenos, trabajadores sociales "militantes", en el sentido de democratizar, favoreciendo la organización del grupo y potenciando sus posibilidades de intervenir en el juego de poder. Es decir, promocionar la capacidad de expresar su voz y participar en la toma de decisiones. Lo cual no está exento de dificultades, que muchas veces provocan picos de turbulencia, los cuales pueden llegar a comprometer seriamente el logro de los objetivos y aún la viabilidad del proyecto.

Existen, por otra parte, condicionamientos históricos, políticos, sociales y económicos -del pasado que influyen sobre el presente o de la misma coyuntura- los cuales tienen ingerencia sobre las estrategias elaboradas en el ámbito de un proyecto, facilitando, retardando o anulando el logro de las metas propuestas.

La planificación participativa será más o menos factible o directamente inviable según las decisiones a nivel de políticas sociales fijadas desde el Estado. En los regímenes autoritarios se presentan las mayores dificultades para llevar adelante procesos participativos de autogestión. Estos procesos son aparentemente favorecidos por los regímenes de características paternalistas, aunque en estos casos están sujetos a una fuerte direccionalidad

verticalmente impuesta, que dificulta seriamente la autopromoción de los sectores más carenciados. En los regímenes auténticamente democráticos es más factible que se produzcan procesos de gestión participativa. En términos ideales, sería deseable que se favorecieran procesos que apunten a solucionar problemas a partir del autodiagnóstico, la autogestión, la autofinanciación y la autodeterminación de las comunidades. Donde la participación se concreta atendiendo a la capacidad, la habilidad y la creatividad de los sujetos intervinientes, favoreciendo así el incremento de la propia estima. En otras palabras, apuntando al logro, la meta más exigente de la participación: la conquista de la propia dignidad, la humanización de los sujetos a nivel personal y social.

Pero aún en los regímenes democráticos existen obstáculos relacionados con: la continuidad del proyecto democrático más allá de los cambios políticos coyunturales; los recursos financieros, humanos, infraestructurales, científicos y técnicos; los riesgos de manipulación de los intereses y de los logros; la ingerencia de actores y recursos no articulados adecuadamente, que generan interferencia e incremento de la turbulencia.

4- Ventajas de la Participación

Unas de las ventajas, quizás la más englobante que se refiere al tema, es la función de la participación como reaseguro democrático, porque las personas inciden a través de ella en la orientación de las decisiones colectivas, para intervenir en la construcción de su propia realización, como así mismo favorecer a un mayor grado de conciencia que apunte a una mejor calidad e intensidad de las intervenciones. Constituye además un instrumento que garantiza el crecimiento de la persona y de la sociedad en "libertad".

Otras de las ventajas enunciadas al referirnos a la participación, es su papel como reguladora de las políticas sociales. Está íntimamente ligada a la distribución del ingreso y la riqueza, lo que puede significar cambios de orden social, por lo que se presupone que la política social está integrada a la economía y por consiguiente, la intervención de los actores sociales es de gran valor para garantizar la equidad en materia de políticas sociales. Se considera en ese sentido, como reguladora de las políticas sociales a la participación porque deberá ser plena, igualitaria y profunda para toda la comunidad. Es a través de ello que se favorecen los procesos de descentralización y la comunidad pasa a transformarse de "objeto" en sujeto de su propio desarrollo. Hay una mayor demanda de servicios y por consiguiente se generan también responsabilidades acorde a los servicios que se requieren. De este modo la

provisión de los mismos es más eficiente tanto en calidad como cantidad.

La amplitud de la participación se observa desde la producción, en el trabajo y en las decisiones políticas, administrativas y técnicas. Particularmente, es muy importante la participación en los sistemas de producción -sistema de autogestión- porque se presupone que el aumento de ingresos favorece a una mayor economía que tiende a satisfacer las necesidades.

La participación de los usuarios en la solución de sus propios problemas es un encuentro y un estímulo para que desarrollen capacidades para administrar y proveer servicios, facilitar el consenso y se pueden evitar conflictos y demoras en la provisión adecuada de los mismos. Se posibilita además que, a través de este proceso, los beneficiarios logren autonomía. Es decir, independencia respecto del estado y apunten al fortalecimiento de la solidaridad en una determinada sociedad.

Siguiendo con la idea de que la participación actúa como reguladora de políticas sociales, cabe destacar que posibilita, en los casos en que no hay formas organizativas, la conformación de nuevos grupos que puedan llegar a defender sus intereses y plantear los problemas, en lo que se refiere a la asignación de recursos del sector público.

Como factor de descentralización es importante porque la participación aquí está ligada con la eficiencia, ya que mientras más próximo se está de los problemas mejor se los conoce y por ende la solución suele ser la más adecuada. Esto produce por consiguiente un ahorro de recursos.

Si se logra realmente un proceso genuino de participación es dable esperar que se produzca un efecto multiplicador que apunta a un mayor crecimiento y mejor calidad de vida. Ya que entre los pares se produce la transferencia de experiencias y conocimiento que favorece lo anteriormente mencionado.

Otras de las ventajas que se puede enumerar es considerar a la participación como un proceso de facilitador de la evaluación de gestión. La intervención de los actores sociales puede contribuir en función de sus diferencias, conocimientos o valoraciones subjetivas a lo largo del procesamiento del proyecto para ratificar o rectificar los rumbos del mismo.

En este sentido la intervención de los beneficiarios es de un valor incalculable, ya que el hecho de vivir la situación y estar involucrado en ella,

favorece el conocimiento de la realidad.

Los objetivos de transformación y desarrollo social que se vislumbran en los sectores populares, evaluados en el procesamiento del proyecto, permite observar la eficiencia de los mismos. Para establecer la direccionalidad en medio de la turbulencia y para desarrollar estrategias eficaces que apunten a desarrollar el proyecto con mayor éxito.

En definitiva se puede decir que los distintos aspectos enunciados tales como regulador de políticas sociales, reaseguro democrático, factor de descentralización, favorecedor de autonomía, efecto multiplicador, ahorro de recursos y facilitador de la evaluación de gestión son elementos que se complementan y retroalimentan en un proceso de participación, donde cada uno de ellos por separado no tendría importancia en relación con la totalidad del proyecto como tal ni con los fines que éste persigue.

En conclusión, es importante señalar que la participación es un ámbito social, político y ético que se construye entre dos polos: el de la necesidad y el de la humanización.

La necesidad es el producto de una práctica social que se desarrolla a partir de una carencia efectiva. Carencia cuya satisfacción moviliza procesos de transformación personal y social. Con esto queremos decir que desde el momento en que es reconocida como tal, y por lo tanto objetivada, la necesidad es necesidad de un sujeto (individual o colectivo) que al tomar conciencia de su situación de carencia, reconoce también la posibilidad de superar tal situación. Emerge como sujeto activo que ha alcanzado y valorado cierto grado de conciencia de sí respecto de la situación (autorreconocimiento y autovaloración). Involucra al mismo tiempo un contenido de aspiración: superar la situación de carencia, satisfacer la necesidad. Es decir intervenir conciente y activamente sobre la realidad para transformarla, ampliando el horizonte de sus posibilidades. Ese intervenir se traduce en participación, a distintos niveles, desde los más inmediatos relacionados con la propia persona, la familia, el grupo; hasta los más abarcativos de la comunidad, el sector social, alcanzando, incluso el sentido de pertenencia e identidad nacional.

Participando, es decir tomando parte de las decisiones y en la ejecución de las mismas es posible concretar las aspiraciones, esto es contribuir a que las necesidades se transformen en mejor calidad de vida, ampliando constantemente el horizonte de reivindicaciones reales, concretando, en definitiva, las condiciones para una realización humana más plena. Algunas de esas condi-

ciones pasan por la democratización del conocimiento, la recuperación del saber popular, la solidaridad, la comunicación alternativa, la investigación participante, la autogestión, la planificación articulada, la autodeterminación. Acciones, todas estas, sintetizadas en el concepto de PARTICIPACION.

NOTAS

- (1) LIBOREIRO, Ernesto. *Participación*. En: "Diccionario de las Ciencias Sociales y Políticas". Buenos Aires, Punto Sur, 1989.
- (2) Cfr. ROTTIER, Norma y MANRIQUE, Antonieta. *Propuestas sobre democracia y trabajo social*. En: "Acción Crítica". N° 18, Lima, CELATS-ALAETS, 1985.
- (3) Cfr. PALMA, Eduardo. *La descentralización de la Política Social: participación e intersectorialidad*. Documento CPS, ILPES, Programa de capacitación, 1985.
- (4) Cfr. DEMO, Pedro. *Participación es conquista*. En: BROMLEY, Ray y BUSTELO, Eduardo (organizadores). "Política vs. Técnica de Planificación". San Pablo, Brasiliense - UNICEF, 1982..
- (5) PIZZORNO, A. *Introducción al estudio de la participación política*. En: PIZZORNO, A. KAPLAN, M. y CASTELLS, M. "Participación y cambio social en la problemática contemporánea". Buenos Aires, Eciciones Siap-Planteos, 1975. pp. 18 y 39.
- (6) Transcripción por HOPENHAYN, Martín. *La participación y sus motivos*. En: "Acción Crítica". N° 24. Lima, CELATS-ALAETS, 1988.
- (7) FLISFISCH, Angel. *Problemas conceptuales en el análisis de la participación*. En: "Participación Social". Quito, CONADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCTD, 1982.
- (8) VARGAS, Alejo. Ponencia leída en el VI Congreso nacional de Trabajo Social, sobre el tema: *Democracia, Participación y Trabajo Social*. Colombia, 1988. Transcripción por LATORRE CARBAJAL, Juan Manuel. *Nuevos espacios para la acción profesional*. En: "Acción Crítica". N° 23, Lima, CELATS-ALAETS, 1988.
- (9) HOPENHAYN, Martín. *La participación y sus motivos*. En: "Acción Crítica". N° 24, Lima, CELATS-ALAETS, 1988.
- (10) Cfr. *Ibidem*.
- (11) Cfr. PALMA, Eduardo. Op. Cit.
- (12) Cfr. FLISFISCH, Angel. Op. Cit.
- (13) *Ibidem*. p. 47.
- (14) FLISFISCH, A. , FRANCO, R. y PALMA, E. *Planificación con participación: Dimensiones, viabilidad y problemas*. En: "Boletín de planificación", N° 14. ILPES-CEPAL, Marzo de 1982.
- (15) PASSALACQUA, Eduardo. *Estado*. En: "Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas". Op. Cit. p. 206-211.
- (16) ISUANI, E. y TENTI, E. et alter. *Estado democrático y política social*. Buenos Aires, Eudeba, 1989.
- (17) Cfr. *Ibidem*. Cap. I. p. 40.

Bibliografía

- 1) ALDUNATE, A. "Participación y actitudes de los pobladores ante las organizaciones poblacionales. Una aproximación a la heterogeneidad popular", FLACSO/ELAS, Santiago de Chile, 1971.
- 2) ALFORJA. (Programa Coordinado de Educación Popular). "Técnicas Participativas para la Educación Popular", Lima, Tarea, 1985.
- 3) BARTOLOME, L. y HERMITTE, E. "Procesos de Articulación Social", Buenos Aires, Amorrortu, CACSO, 1977.
- 4) BUSTELO, E. e ISUANI, E. (editores). "Mucho, poquito y nada. Crisis y Alternativas de Política Social en los '90", CIEPP-UNICEF, Siglo XXI 1990.
- 5) CEAAAL. "Seminario latinoamericano de investigación participativa" (Oct. 1984), San tiago de Chile, 1989, 2 Tomos.

- 6) CORAGGIO, J.L. "Descentralización y poder local", Quito, 1989.
- 7) CORNELLY, S. "Planeamiento y participación comunitaria", Buenos Aires, ECRO, 1977.
- 8) DEMO, P. "Participación es conquista". En: "Política vs. Técnica de la Planificación". (Ray Bromley y Eduardo Bustelo, Organizadores) Brasiliense y UNICEF, San Pablo, 1982.
- 9) Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo de la República Argentina. "Metodologías para el autodiagnóstico y formulación participativa de proyecto", Buenos Aires, s/f.
- 10) FIORI, E.M. "Aprender a decir su palabra. El método de alfabetización del Prof. Paulo Freire". En: FREIRE, P. "Pedagogía del Oprimido", México, Siglo XXI, 1985.
- 11) FLISFISCH, A. "Problemas conceptuales en el análisis de la participación". En: "Participación Social", Quito, ILPES, CONADE, CEPAL, PNUD, DCTD, 1982.
- 12) FLISFISCH, A., FRANCO, R. y PALMA, E. "Planificación con participación: dimensiones, viabilidad y problemas". En: "Boletín de Planificación", ILPES, N° 14, 1982.
- 13) FRANCO, R. "Las cuestiones claves sobre la estructura y funcionamiento del Estado en América Latina a fines de los ochenta". En: CORREA FREITAS, R. y FRANCO, R. (comp.) "Gestiones del Estado y desburocratización", Montevideo, El libro libre, 1989.
- 14) FREIRE, P. "Pedagogía del Oprimido", México, Siglo XXI, 1985.
"La educación como práctica de la libertad", Buenos Aires, Siglo XXI, 1974.
"Educación y cambio", Buenos Aires, Búsqueda, 1979.
- 15) GAJARDO, Marcela. "Investigación participante: propuestas y proyectos", s/d.
- 16) GARCIA DELGADO, D. "Planificación Participativa en la Argentina: problemas y perspectivas", Buenos Aires, INAP, 1985.
- 17) GUERRA, F. "Problemas generales de la participación". En: "Participación Social", Quito, ILPES, 1982.
- 18) HERNANDEZ, I. y otros. "Saber popular y educación en América Latina", Buenos Aires, Ediciones Búsqueda, 1985.
- 19) HOPENHAYN, M. "La participación y sus motivos". En: "Acción Crítica", N° 24, Lima, CELATS, ALAETS, 1988.
- 20) ISUANI, E. y otros. "Estado democrático y política social", Buenos Aires, EUDEBA, 1989.
- 21) LIBOREIRO, E. "Participación". En: "Diccionario de las Ciencias Sociales y Políticas", Buenos Aires, Punto Sur, 1989.
- 22) LIMA, B. "Epistemología del Trabajo Social", Buenos Aires, Humanitas, 1976.
- 23) LIMA SANTOS, L. "La investigación-acción: una vieja dicotomía", Lima, CELATS, 1983.
- 24) PALMA, E. "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad", Documento CPS-48, ILPES, Programa de capacitación, 1985.
"La descentralización desde una perspectiva política", CEPAL-ILPES, 1983.
RUFIAN, D. "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: un enfoque institucional", ILPES, 1989.
- 25) PIZZORNO, A. - KAPLAN, M. y CASTELLS, M. "Introducción al estudio de la participación política". En: "Participación y cambio social en la problemática contemporánea", Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1975, pp. 18 y 39.
- 26) Revista "Proposiciones, Educación Popular y Movimientos Sociales", N° 19, Santiago de Chile, Sur, Diciembre 1987.
- 27) Revista "Acción Crítica", Lima, CELATS-ALAETS, Números:
7/1980, ALAYON, N. "El asistencialismo en la Política Social y Trabajo Social", p. 43.
13/1983, FALAEIRO, V. "Crisis Económica y Política Social", p. 7.
14/1983, PARODI, J. "Tres aproximaciones al análisis de la Política Social", p. 61.
14/1983, VILAS, C. "Política Social, Trabajo Social y la cuestión del Estado", p. 75.
18/1985, URRUTIA, C. "Democracia y lo cotidiano", p. 33.

- 19/1985, URRUTIA, C. "Educación desde los sujetos y en los procesos", p. 41.
- 22/1987, FERNANDEZ, A. "La crisis del sistema capitalista y sus efectos socio-políticos", p. 65.
- 23/1988, PANTOJA ALVAREZ, G. "Derechos humanos y políticas sociales", p. 25.
- 28) ROBIROSA, M. "Turbulencia y Planificación Social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado", Buenos Aires, UNICEF, Siglo XXI, 1990.
"Los micro-proyectos y su entorno: articulaciones sociales a nivel local" (versión provisoria, 1990), mimeo.
"Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular". En: "Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales", Vol. XXIX, N° 115, 1989.
- 29) ROSSI-LANDI, F. "Ideología", Barcelona, Labor, 1980.
- 30) ROTTIER, N. y MANRIQUE, A. "Propuestas sobre democracia y trabajo social". En: "Acción Crítica", N° 18, Lima, CELATS, ALAETS, 1985.
- 31) VARGAS, A. Ponencia leída en el VI Congreso nacional de Trabajo Social, sobre el tema: "Democracia, Participación y Trabajo Social", Colombia, 1988. Transcrito por LATORRE CARVAJAL, J.M. "Nuevos espacios para la acción profesional". En: "Acción Crítica", N° 23, Lima, CELATS-ALAETS, 1988.