

LOS DEBATES EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN: UNA MIRADA DESDE EL CONCEPTO Y LA HISTORIA DE AMÉRICA LATINA.

Guillermo Marín Vargas

Resumen: En este trabajo se realizará un análisis acerca de los debates en torno a la participación. En una primera parte se discutirá sobre sus definiciones, mientras que en una segunda, se revisará la historia de América Latina y en ese ejercicio se examinará las funciones de la participación en cada ciclo político.

Palabras Claves: Participación - América Latina - Ciclo Político

Introducción

La participación como concepto y práctica política ha sido fuente de variados debates en torno a su definición y aplicaciones en las democracias contemporáneas. Se ha transformado en bandera de lucha de diversos sectores políticos ligados a las nuevas izquierdas progresistas alrededor del mundo, como también, justificación para efectuar prácticas de cooptación de actores de la sociedad civil por parte de élites populistas en el poder.

Tal cómo otros polémicos conceptos, cómo democracia o soberanía, la participación y sus definiciones influyen de manera importante en el cómo evaluar procesos con apellido “participativo”.

Desde que éste concepto se ha tornado “políticamente correcto” todos parecen apoyarlo y vincularlo a algo positivo (De la Maza, La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos, 2009). Sin embargo, qué duda cabe que las concepciones ético-políticas que rodean y permean a los conceptos son las que -al fin y al cabo- dotan de sentido práctico y político la bajada de esas definiciones a la acción.

Los conceptos son construcciones de significado que denotan opciones políticas, no son neutrales, ni completamente objetivos. Existen núcleos intelectuales que interpretan las realidades sociales y construyen relatos en los que conceptualizan situaciones, que posteriormente son usadas por los actores políticos para construir discursos, programas y gobiernos.

Bajo ésta mirada, la participación ha pasado también por ese proceso. Primero como concepto definido por intelectuales, después como un elemento político que forma parte de relatos de actores, para posteriormente transformarse en parte de programas de élites en el poder.

Quizás críticos de esta mirada, que conflictúa el concepto de participación instalándolo cómo parte de la lucha de actores por hegemonizar relatos e interpretaciones, podrá argumentar que la participación es propia de la esfera de lo social, no de lo político, ni menos de lo intelectual. Pensando lo “social” como una categoría pura y neutral, por encima de los demás campos donde existe conflicto. Sin embargo, el que actores de la sociedad civil utilicen la participación como demanda, denota una construcción discursiva y conceptual que se vincula a posiciones ético-políticas que en algún momento intelectuales construyeron y socializaron.

Teniendo en cuenta este marco, se mostrará a continuación parte del debate en torno al concepto de participación. Posteriormente se definirá lo que entenderemos por participación y junto a esto mirar los ciclos políticos latinoamericanos y como el concepto y prácticas participativas han mutado a medida que cambian los contextos sociopolíticos de la región.

El concepto y su debate

La División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno establece que la participación es el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad toman parte activa en las cosas de interés público (SUBDERE, División de políticas, 2004).

Por otro lado, José Joaquín Brünner señala que es una actividad que intenta, o tiene por efecto influir sobre la acción del gobierno; ya sea directamente afectando la formulación o implementación de las políticas o, indirectamente, influyendo sobre la elección de las personas que hacen políticas (SUBDERE, División de políticas, 2004).

La Corporación SUR la entiende como el proceso de intervención de la sociedad civil (individuos y grupos organizados) en las decisiones y acciones que los afecten a ellos y a su entorno (SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2001).

Las académicas Viviana Giacaman y Rocío Faúndez agregan el apellido de "ciudadana" a la definición de participación. En este marco entienden por participación el proceso de intervención de la sociedad civil (individuos y grupos organizados) en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y su entorno; y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, con lo cual presentan a la participación ciudadana como la movilización de intereses de la sociedad civil en actividades públicas (Giacaman & Faúndez, 2003).

Esta última definición, que vincula la participación al ejercicio ciudadano de derechos, tiene relación con el debate que plantea Gabriel Salazar sobre las definiciones de participación.

Salazar critica las definiciones reduccionistas que vinculan al ejercicio participativo con "movilizar el potencial de los pobres" para reducir su pobreza y

vulnerabilidad. Es decir, utilizar la participación ciudadana como un procedimiento en que los ciudadanos se organicen para demandar políticas sociales y “participar” de la elección racional de opciones de inversión pública. Para este autor, dotar al concepto de participación con la dimensión del ‘poder’ equivale a cambiar el énfasis desde “el pobre, el débil y el vulnerable” hacia el ciudadano y las comunidades locales, y desde la política transitoria referida a los bolsones residuales de pobreza a aquellas atingentes a los problemas de fondo que aquejan al modelo neoliberal (Salazar, 1998).

Desde las primeras definiciones es posible apreciar cierta subvaloración de los espacios de la participación y su vínculo con el poder y la política. Es el ejercicio colaborativo de los ciudadanos para con el Estado al momento de definir políticas. Es decir, los ciudadanos -cómo consumidores- influyen en la agenda pública mediante la demanda de políticas sociales de las cuales el Estado se hace cargo. Claro está, que en éstas posiciones operan desde las lógicas racionales de elección pública, herencia de las corrientes neoliberales que influyeron en las reformas de los estados latinoamericanos a principios de los años 90.

Por otro lado, para Salazar, la corporación SUR y las académicas de la Corporación Participa, la participación tiene una relación intensa con ciudadanía. No es sólo un instrumento para elaborar políticas públicas de manera más eficiente, sino que es parte fundamental del ejercicio ciudadano en democracia. Tal como plantea Mujica, la participación está en el centro de la ciudadanía. Ella supone la asociación concertada de individuos para influir en el espacio público (Mujica, 2012).

Esta segunda definición des-instrumentaliza la participación –como concepto y práctica- estableciendo que es un componente fundamental de dos conceptos mucho más amplios:

1. *La participación como deber/derecho ciudadano.*
2. *La participación como componente fundamental de la democracia.*

Teniendo en cuenta estas posiciones en torno al concepto, en el presente trabajo se pensará participación desde ésta última concepción, por dos motivos:

1. Permite mirar la realidad latinoamericana desde la crítica a las reformas neoliberales de los años 90, lo que –como ejercicio analítico- logra desmitificar la concepción hegemónica instalada en ciertos centro de reflexión que separa lo social de lo político.

2. Porque reconoce las experiencias participativas cómo un proceso en las que intervienen actores con intereses políticos y que conflictúan por alcanzar posiciones de poder.

Los ciclos políticos en América Latina

Tal como se apreció en el debate anterior, el concepto de participación ha mutado, tal como han mutado las posiciones políticas en torno a éste. En el fondo de todas estas concepciones está la mirada de los autores sobre cómo valorizan la clásica relación sociológica entre Estado-Mercado-Sociedad Civil.

América latina desde los años 50 comienza una gran transformación. Tras la inclusión de amplios sectores históricamente invisibilizados a la lucha electoral, los problemas derivados de la desigualdad estructural y las asimetrías de poder entre ciudadanos, configuran las demandas y banderas de lucha de sectores sociopolíticos vinculados a la izquierda, centro-izquierda y sectores nacional-populares del subcontinente.

Estos nuevos actores logran constituir mayorías electorales que les permiten acceder al poder. En su transcurrir histórico, estas nuevas élites logran generar interpretaciones y cierto relato en torno a las soluciones para disminuir los problemas antes señalados. Se produjo una generación de expresiones políticas en el poder que inauguran un ciclo de reformas sociales las que tienen como horizonte la construcción de estados que garanticen derechos civiles, políticos y sobre todo sociales.

Este primer ciclo de reformas se compone de ciertos elementos transversales: Pretende la integración social y regulación de conflictos mediante la implementación de servicios sociales universales y homogéneos. Se constituye un Estado interventor y planificador que financia y ejecuta estos programas sociales; y que a pesar de su interés por abarcar todos los sectores de la sociedad, impacta en mayor medida a capas medias y sectores populares organizados cooptados por los actores políticos apoderados del poder estatal (Sottoli, 2002).

En relación a la matriz sociológica plateada anteriormente, a éste etapa la llamaremos estadocéntrica, pues es el Estado como espacio el que dicta las normas de relación entre actores sociales. La característica más relevante de este tipo de regímenes es construcción de mayorías electorales producto de la alianza

entre capas medias, pequeña burguesía y sectores populares organizados en sindicatos (Paramio, 1991). Éste elemento describe cierta situación que se relaciona con el debate anterior acerca del rol de los actores sociales en política.

En esta etapa lo “social/ciudadano” se encuentra al servicio de proyectos políticos instalados en el Estado. Sindicatos, movimientos sociales, grupos de presión, entre otras expresiones, son cooptadas por el Estado manteniendo un doble vínculo de necesidad.

Existe una interdependencia entre el Estado, el cual necesita de los votos y el apoyo de los sectores antes señalados para llevar a cabo su programa, mientras que los actores sociales necesitan del Estado, pues les provee de acceso a información, poder político y servicios sociales (Paramio, 1991).

La cooptación o clientelismo es parte fundamental del éxito electoral de los movimientos políticos que llevan adelante estos programas. No obstante, esto también condiciona el cómo los actores sociales participan. Claro está que aquellos ciudadanos con vínculo político y/o social con los sectores que apoyan a los movimientos políticos en el poder estatal logran un mayor acceso a información, espacios de decisión e influencia. De esta forma, a pesar de que en Chile existe un florecimiento importante de organizaciones sociales con vínculo político, son sólo aquellas con relación política con las élites en el poder las que logran establecer canales efectivos de comunicación.

Es sabido cómo fueron los resultados de la aplicación de dicho modelo en la región. En Chile, el fin del ciclo de reformas estadocéntricas estuvo marcado por un golpe de Estado y la posterior instauración de una junta militar que aplicó un nuevo ciclo de reformas que tenían como objetivo reducir el Estado a su mínima expresión y cortar de raíz el régimen de doble cooptación. Otros países de América Latina realizaron estas reformas en contextos de crisis económicas con el retorno de la democracia.

Tal como se reduce el Estado en lo económico, se reducen también sus funciones políticas. Se reemplazan los espacios sociales donde el Estado establecía las normas sociales por nuevas lógicas que venían desde el mundo económico, en particular del mercado y su régimen de intercambio. Para los pensadores de ésta etapa la economía cumplía un rol de distribución del poder de manera más eficiente que el Estado. Así, se destierra a la política como forma de resolución de conflictos y se la reemplaza por el mercado en su concepción neoliberal.

En éste contexto, se sataniza la participación social/ciudadana en política, pues se la relaciona con la etapa anterior. En nombre de la libertad se dota de autonomía a estas instituciones, no obstante de una autonomía que eliminaba las atribuciones de influencia que tenían antes este tipo de instituciones. Los sindicatos son restringidos en sus funciones, incluso en Chile se prohíbe la participación de sus líderes en procesos electorales.

En éste contexto, se sataniza la participación social/ciudadana en política, pues se la relaciona con la etapa anterior. En nombre de la libertad se dota de autonomía a estas instituciones, no obstante de una autonomía que eliminaba las atribuciones de influencia que tenían antes. Los sindicatos son restringidos en sus funciones, incluso en Chile se prohíbe la participación de sus líderes en procesos electorales. Las organizaciones de sociales son reducidas a su forma micro, es de decir, de construcción de identidades locales en torno a agrupaciones neutrales.

Sin embargo, el repliegue del Estado y su brazo protector en materias sociales, deja grandes vacíos en sectores que antes dependían de él. Estos sectores forman tejidos organizativos de autodefensa frente a dos situaciones que afectan a toda la subregión latinoamericana: la violencia y pobreza.

Estas formaciones organizativas se utilizaron también como plataformas políticas, frente al exterminio discursivo y material de las organizaciones políticas vinculadas a la etapa anterior.

Muchos de los militantes y dirigentes de los partidos relacionados con las élites en el poder del ciclo anterior, se refugiaron en las organizaciones sociales y en el emergente campo de las ONG, vinculadas a la cooperación internacional y/o a las iglesias cristianas. Estas últimas, también intensificaron su labor social, asumiendo explícitamente un rol de espacio institucional más amplio que en el pasado había correspondido al Estado, para la realización de acciones propias del campo social y político (De la Maza, Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile, 1995).

Tras la oleada democrática de los años 90, los estados latinoamericanos logran recomponer sus sistemas de partidos, y estas organizaciones sociales que logran albergar a dirigentes políticos toman fuerza a la hora de definir las políticas públicas de inicios de las transiciones democráticas. Éste mismo ejercicio permite que pasen de ser ONG a centros de estudio y órganos asesores de las élites en el poder, perdiendo su base social de apoyo que les dio vida en los 80.

La nueva etapa democrática plantea nuevos desafíos en materia de participación. En un primer momento, las renovadas democracias latinas ponen todos sus esfuerzos en mantener la institucionalidad, pactada en algunos casos con los dictadores, o refundada en otros casos por las élites vencedoras de los procesos antiautoritarios.

El ciclo de reformas neoliberales trajo consigo; por un lado, progreso económico sostenido y estabilidad política (a excepción de algunos casos); no obstante, no ha logrado solucionar las profundas desigualdades que los otrora movimientos políticos de los 60's y ONG de los 80 denunciaran. Esta última situación ha llevado a que la ciudadanía latinoamericana desconfíe cada vez más de sus instituciones políticas y se dé el fenómeno inverso al de modelo populista: El Estado y la política ha perdido su legitimidad.

En estado actual de la participación en América Latina es diverso y se expresa de diferentes formas. Sin embargo, es innegable el poder que han logrado obtener nuevos movimientos sociales vinculados en particular a los jóvenes e indígenas. Son estos nuevos actores, los que ha traído nuevamente el debate sobre la inclusión de organizaciones sociales a la discusión política. Incluso algunos se atreven a decir, que tras el ciclo estadocéntrico y el ciclo centrado en el mercado, hoy estamos entrando a una nueva etapa donde la sociedad civil se ha vuelto protagonista.

En éste contexto hay quienes han renovado el interés por generar modelos populistas y dotar nuevamente al Estado del poder suficiente para provocar el doble vínculo cooptador. Las banderas estatistas han seducido a parte de la izquierda latinoamericana, en especial, a aquellos que no han logrado superar la derrota pasada. Sin embargo, es de vital importancia reflexionar en torno a los errores del ciclo de reformas anterior y no volver -con terquedad- hacia modelos que no provocaron los resultados esperados.

Con sociedades que no sólo demandan bienes y servicios, sino que también autonomía y participación, parece poco adecuado pensar en aquel retorno. El otrora Estado grande y débil ha sido reducido en muchos casos a formas pequeñas y sin recursos de coerción para frenar abusos. Es por esto que se debe repensar desde esos mismos sectores que provocaron un cambio en la etapa anterior en cómo es posible avanzar en generar un modelo de desarrollo con una ciudadanía autónoma, un Estado fuerte (no necesariamente grande) que garantice derechos, sin embargo, que estos derechos puedan ser ejercidos por todos sin excepción, y con esto revalorar la política y sus instituciones como ejes de cambio y bienestar social.

Resumen Final

A continuación se intentará sistematizar los debates planteados bajo de la mirada de las siguientes tipologías de participación:

1. Participación micro: Se refiere a los espacios de participación vinculados a la generación de identidad. Ejemplo: Clubes deportivos.

2. Participación meso: Se refiere a las organizaciones sociales funcionales que logran generar un entrado institucional que se relaciona con el Estado, pero que sin embargo, su función no es influir en él con formas políticas. Ejemplo: Grupos gremiales.

3. Participación macro: Se refiere a la participación como el ejercicio de asociación concertada de individuos para influir en el espacio público. Ejemplo: Movimiento estudiantil chileno.

Teniendo en cuenta estas tipologías se intentará resumir las discusiones, primero conceptuales, y después históricas, a través de estas formas. Éste es un intento por sistematizar la información entregada y utilizar estos niveles de participación en el análisis de los debates antes planteados.

Cuadro 1.- Conceptos de Participación

Niveles Participación	Definición instrumental	Definición Ciudadana
Micro (Identitario)	X	X
Meso (Funcional)	X	X
Macro (Político)		X

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 2.- Conceptos de Participación

Niveles Participación	Etapas Estadista	Etapas Mercado	Nueva Etapa (Social)
Micro (Identitario)		X	X
Meso (Funcional)	X	X	X
Macro (Político)	X		X

Fuente: Elaboración Propia

Tal cómo es posible apreciar en estos cuadros existe una relación entre la definición instrumental de participación y las características que toma ésta en la etapa mercadocéntrica. Tal como se analizó en los párrafos anteriores la participación en esta época es desvinculada de la política. Existe un vínculo claro entre las definiciones de participación en el campo intelectual y su aplicación institucional.

Por otro lado, es relevante mirar que en la etapa estatista se desvincula a las organizaciones de la sociedad civil de su rol identitario, pues, en esta etapa existe una homogenización de la cultura por parte de los gobiernos populistas y la lógica de doble cooptación no permite la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, es importante mencionar que la definición ciudadana y la etapa emergente que vivimos en nuestro continente generan esperanzas de que la participación ciudadana logre posicionarse como un espacio de ejercicio de ciudadanía.

Es relevante reflexionar en torno a los errores de las etapas históricas anteriores para no caer nuevamente en experiencias de cooptación de la sociedad, pero tampoco, de falsa autonomía. Debe existir un sano equilibrio entre libertad y autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y su vínculo con la toma de decisiones públicas. Ese sería, como reflexión final, el gran desafío de nuestra región en esta materia.

Referencias Bibliográficas

De la Maza, G. (1995). Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Santiago.

De la Maza, G. (2009). La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos. En P. Hidalgo (Ed.), Participación y nuevos desafíos político-institucionales. Santiago.

Giacaman, V., & Faúndez, R. (2003). PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICA EXTERIOR: UN ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS FOROS INTERNACIONALES. Corporación PARTICIPA.

- Knight, A. (2005). *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mujica, P. (2012). *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACION CON LA GESTION PÚBLICA*. Santiago: CORPORACIÓN PARTICIPA.
- Paramio, L. (1991). El final de un ciclo y la crisis de los actores: América Latina ante la década de los 90. *Revista de Estudios Políticos (Nuevo Época)*.
- Salazar, G. (1998). De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable. *Proposiciones*.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*.
- SUBDERE, División de políticas. (2004). *Participación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnostico y Situación Actual*. SUBDERE.
- SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. (2001). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. *Temas Sociales* n° 41, 1-8.