

LAS BRECHAS ENTRE EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN: CINCO APORTES PARA LA REFLEXIÓN¹

GAPS BETWEEN THE DISCOURSE AND THE PRACTICE OF PARTICIPATION: FIVE CONTRIBUTIONS FOR REFLECTION

Guillermo Ander Egg²

RESUMEN El presente trabajo aborda, desde el enfoque de las representaciones sociales, la participación como objeto de estudio a partir del análisis de las prácticas de los actores sociales. En las últimas décadas, en la Argentina se ha instaurado la participación como estrategia maestra para la implementación de políticas públicas. Existe un consenso en el discurso social y de los responsables del diseño de las políticas de la importancia de la participación. Sin embargo, en los hechos, los avances en la participación social muestran una gran brecha entre el discurso participacionista y las prácticas sociales. El artículo desarrolla un conjunto de reflexiones que se derivan de un estudio previo que toma la participación como objeto de análisis desde las perspectivas de los actores sociales. En función de esta perspectiva, se plantean cinco problemáticas en torno a las prácticas de la participación en políticas públicas: el vaciamiento del significado de la participación; las contradicciones en la propia identidad de las organizaciones y de la comunidad; el activismo político y el voluntarismo; el ejercicio intelectual de los expertos y técnicos de la participación, y el problema de la representación en las organizaciones.

Palabras clave: Participación-Políticas Públicas-Psicología Social.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las políticas y programas sociales en América Latina y en la Argentina sugieren incluir la participación como estrategia para su efectiva implementación (Ander Egg, 2014). Existe, además, un consenso en el discurso social y en los responsables del diseño de las políticas sociales de la importancia en la participación. Sin embargo, en los hechos, los avances en la participación social muestran una gran brecha entre el discurso participacionista y las prácticas sociales.

Este trabajo se enmarca en una línea de estudio sobre la participación como objeto de análisis desde las perspectivas de los actores locales. A diferencia de los estudios clásicos sobre la participación que ponen énfasis en las formas y tipos, desde este enfoque se entiende la participación de los sujetos por su construcción social, condicionada por los sistemas de codificación e interpretación proporcionados por la sociedad, los valores y aspiraciones sociales. Dentro de este marco, este trabajo desarrolla un conjunto de reflexiones que se deriva de un estudio previo que buscó aproximación al reconocimiento de estas experiencias y formas de participación existentes en programas y políticas de desarrollo. Se enfoca en analizar la visión de los actores a partir de un diseño de investigación cualitativo que permite abordar la participación en función de la organización de opiniones, creencias, actitudes y sentidos construidos³. El problema de la participación es aprehendido desde el enfoque de las representaciones sociales. Las representaciones sociales hacen referencia a las formas en que los individuos y grupos sociales analizan y mediatizan la información social (Moscovici, 1996).

Detrás de un uso aparentemente consensuado del concepto, la participación se construye por las connotaciones sociales y culturales. Se entiende la participación por su construcción social, condicionada por los sistemas de codificación e interpretación proporcionados por la sociedad, los valores y aspiraciones sociales. Esta perspectiva reconoce la existencia de formas de participación que difieren entre los actores y por la posición e interés que tienen al interior de cada organización.

¹ Artículo recibido el 24 de mayo de 2017 y aceptado para su publicación el 25 de julio de 2017.

² Magister en Psicología Social. Profesor de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo. Correo electrónico: gf.andereg@gmail.com.

³ La investigación previa a la que se hace referencia, y de la cual deriva este trabajo, tuvo como objetivo central conocer la representación social de la participación social de los actores involucrados en proyectos de desarrollo rural del departamento de Maipú, Mendoza. Dentro de la metodología cualitativa, se apeló a fuentes primarias mediante entrevistas semi-estructuradas. Como trabajo de campo, se analizaron diversas expresiones del discurso de los agentes de los organismos de desarrollo rural en el departamento de Maipú, Mendoza: municipio, Inta y Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Al interior de cada organismo se consideran, a su vez, los agentes de acuerdo a la posición que ocupan en la institución: directivo, técnico y productor. Las reflexiones aquí desarrolladas forman parte de las conclusiones de esta investigación (Ander Egg, 2014).

ABSTRACT Based in the social representations approach the present work focus on social participation as a study object and carries an analysis of the practices of the social actors. In the last decades, social participation in Argentina has been established as a master strategy for the implementation of public policies. There is a consensus in social discourse and policy makers about the importance of participation. In fact, however, advances in social participation show a large gap between participatory discourse and social practices. The article develops a set of reflections that derive from a previous study that takes the participation as object of analysis from the perspectives of the social actors. Based on this perspective, five issues are raised around the practices of participation in public policies: emptying the meaning of participation; contradictions in identity of organizations and community; political activism and voluntarism; intellectual practices of participation experts and technicians and the problem of representation in organizations.

Key Words: Participation-Public policy-Social Psychology.

Participación, expresión de uso común, tiene una definición, cuanto menos compleja. Con el concepto de participación sucede que la definición que nos da la academia no agota el sentido del concepto. Ello se debe a que, justamente por usarse habitualmente en la vida cotidiana, se enriquece cada día con los múltiples significados que les otorgan las personas. El concepto de participación aparece en numerosas ocasiones como un salvo conducto de prácticas democráticas, preocupadas en resolver los problemas de la gente. Aparece también como respuesta, y se adjetiva, respondiendo a diferentes intereses como comunitarios, sociales, populares, ciudadanos, hasta la investigación llega a postularse como participativa.

La participación se define también por las connotaciones, construidas por la cultura en sus diversas formas. Por esto, no es fácil encontrar una definición acabada de participación. Esto ocurre porque se la ha definido desde múltiples perspectivas: política, vía para alcanzar poder, para lograr desarrollo social o para ejercer la democracia; comunicacional, informar y ser informado, escuchar y ser escuchado; o a partir del nivel económico, compartir ciertos beneficios materiales o como valor en sí misma.

Montero (1996) establece que para que la participación en una comunidad sea relevante, más allá de la satisfacción personal que da participar, debe incluir dos procesos clave: fijación de objetivos y toma de decisiones. "La participación comunitaria puede ser definida de la siguiente manera: un proceso organizado, colectivo, libre, incluyente, en el que hay una variedad de actores, de actividades y de grados de compromiso, que está orientado por valores y objetivos compartidos, en cuya construcción se producen tanto transformaciones comunitarias e individuales" (Montero, 1996: 229).

Sánchez Vidal (1991), cuando analiza la trama de la participación, pone el énfasis en la cuestión del poder, al afirmar que "el objetivo último de la participación debería ser el grado en que a través de ella se tiene acceso al poder, se comparte ese poder en un grupo social. Lo cual tiene implicaciones políticas y técnicas relevantes" (Sánchez Vidal, 2000: 41). Para este autor, la participación no es solo una actividad, sino que es a la vez un valor, un proceso, una técnica. Como valor, es parte esencial del discurso –y la retórica– comunitaria y política. Es algo tan acentuado y removido verbalmente, como poco practicado en la realidad (Sánchez Vidal, 1991).

⁴ A partir de la década de los 90, se establece una "ecuación virtuosa" en los gobiernos locales, nacionales, y en los organismos multilaterales entre Estado, organizaciones de la sociedad civil y participación social. Rosenfeld (2005) describe en su trabajo cómo bajo el auspicio de los organismos internacionales de crédito se promovieron políticas sociales que integraron el apelativo a la participación social.

Sirvent (2007) pone el acento en la diferenciación entre las nociones de participación real y simbólica. La participación es real cuando los miembros de una institución influyen, a través de sus acciones, en todos los procesos de la vida institucional, ya sea en la toma de decisiones a diferentes niveles tanto en la política general de la asociación, como en la determinación de metas, estrategias y alternativas específicas de acción; en la implementación de las decisiones y en la evaluación permanente del funcionamiento institucional (Sirvent, 2003). La participación, en cambio, es simbólica cuando la población ejerce una influencia mínima con su accionar, tanto a nivel político como institucional. Estas formas de participación simbólica son peligrosas en el sentido de que pueden generar la ilusión de un poder inexistente.

La participación más allá de que surgió como una estrategia maestra en las políticas públicas; su implementación efectiva enfrentó y enfrenta fuertes dificultades de diversa índole⁴. Estas dificultades se manifiestan en la vasta brecha que separa el "discurso" sobre la participación de las realidades de su implementación concreta. En el discurso, el consenso parece total, y la voluntad de llevarla adelante; pero, en la realidad, el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación. En este sentido, se desarrollan cinco elementos como aportes a la reflexión sobre las dificultades de la participación en la ejecución de políticas públicas.

1. EL VACIAMIENTO DEL SIGNIFICADO DE LA "PARTICIPACIÓN"

En todas las formulaciones de políticas y planes se considera necesario, sino imprescindible, la participación de los involucrados. Sin embargo, tal como menciona Tenti Fanfani (2001), se puede agregar que en materia de participación es mucho más de lo que se habla y dice que lo que efectivamente se hace y experimenta. Respecto al significado de la participación, existe una especie de inflación que le hace perder valor y fuerza expresiva. Con las palabras, no solo describen la realidad, también la construyen. Pero también existen palabras que se vuelven estériles a partir de un abuso en su enunciación. Lo que contribuye a este vaciamiento es que gran parte de los gobiernos y los organismos internacionales de mayor peso adoptó la participación como estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos, e incluso en diversos casos la institucionalizaron como política oficial. Los

organismos multilaterales construyeron desde la década de los 90 agendas de la participación en las políticas públicas de los gobiernos de los países en desarrollo que adoptaron el modelo neoliberal. Como consecuencia, se achicó el Estado de bienestar y se reemplazaron muchas de sus funciones a través de las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), en una suerte de privatización y tercerización, por donde canalizó una parte importante de la ejecución de la política social.

2. LAS CONTRADICCIONES EN LA PROPIA IDENTIDAD DE LAS ORGANIZACIONES Y DE LA COMUNIDAD

Es posible que los miembros de una organización tengan conocimientos provenientes de su cultura y sus tradiciones, que pueden ser muy valiosos y respetados, pero también entrar en contradicción con los cambios necesarios para la comunidad, más cuando a esas pautas culturales y valores sociales se los define desde miradas externas a la comunidad y apropiadas por una minoría:

Puede ocurrir que las creencias y costumbres o los valores sostenidos en una comunidad sean el fundamento de ciertas conductas, de ciertos modos de vida que impliquen peligros, que causen formas de exclusión o de maltrato, o que mantengan la mirada respecto de ciertos fenómenos. (Montero, 1996:229).

Otra de las contradicciones internas es el sostenimiento de relaciones clientelares, de las que justamente ciertas organizaciones pretenden diferenciarse –en general, a costa de la crítica al Estado–, con el solo supuesto de que, con la voluntad que expresan participar en sus organizaciones y movimientos sociales, evitan dichas prácticas. Por el contrario, dispositivos participativos o seudoparticipativos pueden convivir y amalgamarse con prácticas clientelares.

Intercambiar favor por favor es una práctica extendida, aprendida, practicada, re practicada, reproducida por los distintos sectores de la sociedad (independientemente de su posición social); la modalidad descentralizada de los planes y la promoción de la participación, no cambió esa pauta, sino que la trasladó. (Guimenez, 2007:3).

Otra fuente de dificultades que pueden generar contradicciones entre las organizaciones y la comunidad son las alianzas que los agentes externos hagan con ciertos sectores de la co-

munidad, que de alguna manera signifiquen la exclusión de otros grupos. La participación de las personas no está aislada de las prácticas comunes imperantes en la vida social de un país, una región, un área, una comunidad. Y esto significa que dicha participación puede estar influida por tendencias políticas, religiosas o de cualquier otro tipo, de las cuales provengan ciertos intereses, ciertas necesidades que podrían bloquear, desviar o, incluso, poner en peligro la participación real. Por tanto, uno de los errores es creer que el problema de la participación radica solo en la modalidad de implementación de participación deficiente. Desde esta mirada, el eje del problema se relaciona con la conformación de un sistema de relaciones y representaciones sociales, y no tanto con las formas en que se instrumentan técnicas y metodologías de participación social.

3. EL "ACTIVISMO POLÍTICO Y EL VOLUNTARISMO"

Es otra dificultad que aparece en aquellas organizaciones y proyectos sociales que promueven la participación y, en ocasiones, desconocen las condiciones, la situación y las posibilidades reales de la población. Generalmente, terminan en frustración de las expectativas –más o menos irreales– que erróneamente llevan a la conclusión "la gente no quiere participar". Algunos intelectuales y movimientos en esta línea pretenden una participación absoluta, ya que cualquier proceso de toma de conciencia, de lograr una capacidad de gestión y autogestión responsable es considerado como un condicionamiento del tipo de participación.

Es clave recordar en este sentido, que, además de una mística, la participación es un proceso y una actividad que, como todo, necesita aprendizaje y adaptación. No se puede pasar de una situación pasiva y apática a una participación activa sin la adecuada preparación de la comunidad y del técnico. (Sánchez Vidal, 1991:156).

4. EL EJERCICIO INTELECTUAL DE LOS EXPERTOS Y TÉCNICOS DE LA PARTICIPACIÓN

Otro problema son los técnicos que someten a la población a extensas deliberaciones para resolver necesidades de sentido común, mientras que dilapidan en general escasos recursos en honorarios, talleres, reuniones, visitas, etc., sin llegar a resol-

ver problemas concretos. Además, numerosos programas y sus técnicos esperan una participación "contributiva" en comunidades que justamente se caracterizan por vivir situaciones de necesidad y exclusión social. Muchas veces no solo es irreal, sino también injusto, ya que indirectamente atenta contra derechos de ciudadanía.

Además, vale decir que es necesario tener presente que el ejercicio participacionista al que son sometidas muchas comunidades no es neutral y expresa también la intencionalidad de la intervención. Por tanto, el "efecto socializador" de la participación puede igualmente servir para objetivos de carácter socialmente indeseables o negativos. "Participar, en sí mismo, no es ni bueno ni malo, todo depende de los valores y de la concepción ética a la que responda esa participación" (Montero, 1996:233).

5. EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Aquí se hace referencia a la representación por delegación o mandato, y quienes son los que asumen o a los que se les asigna dicha representación, no en cuanto a la representación mental o social.

En primer lugar, aparece la contrariedad de ciertas prácticas que proponen formas de acción predeterminadas, de manera inconsulta por organizaciones ajenas o armadas externamente que terminan definiendo el liderazgo y representaciones en la comunidad. En muchas ocasiones, la participación recae sobre liderazgos que no necesariamente garantizan los intereses y las visiones de los grupos convocados a participar, ya que no se reconocen los saberes que tienen dichos grupos. En tales casos, lo que hay es cooptación, o designación a dedo en relaciones autoritarias, clientelistas, en las cuales la participación es nominal y su condición democrática es inexistente (Montero, 1996). Esas prácticas, además, generan dependencia y fomentan la pasividad.

Actuar en forma representativa requiere capacidad de negociación, discusión, regulación de conflictos, articulación de intereses, liderazgo, iniciativa, etc., que son cualidades que no están distribuidas igualitariamente en la población. Lo que ocurre en nuestras sociedades es que, mientras más carenciadas son las comunidades, más dominantes son las representaciones exter-

nas (ONG, iglesias, intelectuales, políticos, etc.), en tanto que estas comunidades no están en condiciones de generar sus propias representaciones.

Por lo tanto, la afiliación a estas intervenciones puede ser otra causa de problemas y polarización de los miembros de una comunidad, con la consiguiente división o participación en función de intereses de externos.

Al respecto, Montero (2003) menciona que esto no significa que no puedan haber iniciativas loables desde instituciones externas a las comunidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, pero para que haya participación es necesario que en esos casos ocurra un encuentro de voluntades, decisiones y reflexiones entre los organismos externos y las comunidades, quienes deben tener acceso al control y decisión sobre lo que se hace, fortaleciéndose de esa manera y desarrollando sus propios recursos. Muchas reivindicaciones y derechos se obtienen desde organizaciones y movimientos sociales –en ocasiones, incluso minoritarios–, como lo fueron, por ejemplo, en la década del 70 los movimientos ecologistas y feministas.

Naturalmente que en un mundo social tan estructurado y organizado en torno a cuestiones e intereses como el actual, la organización de la participación es a cierto nivel, imprescindible para poder “competir” con las potentes organizaciones y corporaciones (productivas, financieras, políticas, etc.) dominantes. (Sánchez Vidal, 1991:153).

El problema es que las organizaciones, en sentido amplio, no en todos los casos representan los verdaderos intereses del conjunto social; si no, con frecuencia, representan los intereses de aquellos grupos o sectores sociales políticamente más beligerantes, con más medios o mejor dotados organizativamente. Sánchez Vidal expresa con claridad esta tensión entre organización y participación cuando sostiene que la organización es imprescindible y deseable para la acción social eficaz, pero no para la participación, ni tampoco la reemplaza, sino que se complementan cuando existe una participación espontánea y voluntaria. A modo de cierre, este trabajo, a partir de las cinco reflexiones desarrolladas, analiza las implicancias del aparente sentido unívoco de la participación en el discurso de las políticas públicas con las prácticas sociales “aprendidas”, tanto en los directivos, técnicos como destinatarios de las políticas, donde

en ocasiones se reproducen obstáculos para una real participación de los sectores convocados. Se reconoce además que la participación lejos de representar un estado estable o uniforme, admite múltiples variantes, connotaciones y grados tanto en las personas, las organizaciones, como en el Estado. Finalmente, es clave señalar la necesidad de repensar la participación a partir de las prácticas de los actores, como una forma que permite superar el consenso superficial en los discursos de los modelos que siguen predominando en la implementación de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

ANDER EGG, G. (2014). Estudio sobre la participación desde el enfoque de las representaciones sociales: la visión de directivos, técnicos y productores en programas de desarrollo rural en el departamento de Maipú, Mendoza. Tesis de Maestría Psicología Social. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo (Inédito).

GUIMENEZ, S. (2007). "Políticas sociales y dilemas de la participación". Revista de Estudios Sobre Cambio Social, año IV, 16. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires-Argentina, Buenos Aires.

MONTERO, M. (2004). Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires: Editorial Paidós.

MONTERO, M. (2006). Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad. Buenos Aires: Editorial Paidós.

MOSCOVICI, S. (1996). Psicología Social, Tomo II. Pensamiento y Vida Social. Psicología Social y Problemas Sociales. Barcelona, España: Editorial Paidós.

PÉREZ RUBIO, A.M. (2004). El fenómeno de las representaciones sociales. Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional del Nordeste.

ROSENFELD, M. (2005). "Dilemas de la participación social: un encuentro entre políticas públicas y la sociedad civil". Cuadernos de Observatorio Social, 7. Buenos Aires.

SÁNCHEZ VIDAL, A. (1991). Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas, métodos de intervención. Barcelona: PPU.

SIRVENT, M. (2007). Poder, participación y múltiples pobreza: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza. Departamento de Ciencias de la Educación e Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

SOUZA MINAYO, M.C. (2009). La artesanía en la investigación cualitativa. Buenos Aires: Editorial Lugar.

TENTI FANFANI, E. (2003). Las palabras y las cosas de la participación, notas para la reflexión y el debate. Disponible en: <http://www.latarea.com.mx/articu/articu16/tenti16.htm>.