

Participación y política. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en América Latina

Participation and politics. Discussing some meanings and participatory practices in Latin America

Aida Quintar¹

aida.quintar@gmail.com

María Cristina Cravino¹

ccravino@ungs.edu.ar

María Lara González Carvajal¹

lcarvaja@ungs.edu.ar

Resumen. En las últimas décadas nociones como las de sociedad civil, movimientos sociales o movilización social y acción colectiva encabezan discursos que interpelan al poder. En las diversas expresiones de intervención de la sociedad en los asuntos públicos que se vienen dando en las últimas décadas en América Latina, la “participación” es la palabra clave enarbolada, tanto por parte de aquellos que se posicionan en la izquierda como en la derecha del espectro político. Se pone, de este modo, en evidencia la disputa semántica generada en torno a ese polisémico concepto, y nuestro trabajo pretende ser un aporte en dicho debate. El interrogante que planteamos apunta a explorar si al hablar de participación se está haciendo referencia al mismo fenómeno o si se trata de un uso generalizado de este término para procesos muy diferentes no sólo por sus objetivos sino también por los actores que lo encarnan. Entonces ¿se trata de diferencias de grado o sustantivas? Iniciamos el trabajo presentando algunas digresiones teóricas en torno a la noción de participación: ciudadana (articulación con el ciudadano promovida por el Estado), social (desde la sociedad), partidaria, electoral, así como la participación en acciones colectivas (confrontativas y no confrontativas), en la gestión asociada y en la co-gestión. Posteriormente, incluimos algunas referencias casuísticas sobre participación promovida desde el Estado en América Latina, en las dos últimas décadas.

Palabras clave: participación social, movimientos sociales, América Latina.

Abstract. In recent decades notions such as civil society, social movements or social mobilization and collective action are leading discourses that challenge power. In the various expressions of society’s intervention in public affairs that have been occurring in recent decades in Latin America, “participation” is the keyword used by those who are positioned in the left as well as by the ones who are positioned in the right side of the political spectrum. Therefore, it is evident that there is a semantic dispute around this polysemic concept and that is why we intend to contribute to this debate. The article explores whether the use of the term participation makes reference to the same phenomenon or refers usually to very different processes. Are these differences of degree or are they substantive? We start our paper introducing some theoretical digressions on the notion of participation, such as citizen participation (articulation between citizens and the State), social participation (from society), participation within political parties, and participation in collective actions. Finally, we include some empirical references about participatory practices promoted by the State in Latin America in the past two decades.

Key words: social participation, social movements, Latin America.

¹ Universidad de General Sarmiento. Gutiérrez 1150. Los Polvorines (B1613GSX). Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Introducción

En las últimas décadas se ha discutido sobre el lugar que han asumido las ciudades como escenarios de diversas experiencias de involucramiento de sus habitantes en los procesos de toma de decisiones públicas, es decir, que involucran cuestiones urbanas y sociales comunes. No obstante, lejos de aparecer como un tema signado por el consenso teórico-metodológico, emerge como un campo de fuertes debates en torno a los sentidos, alcances y encuadres ideológicos que se ponen en juego. Diversos actores han acudido a la idea de *participación* para referirse a una "herramienta" que, en principio, permitiría mejorar las condiciones de vida y ciudadanía de la población. Sin embargo, muchos de los que vienen planteando esta problemática en los últimos años le han otorgado un sesgo técnico y supuestamente neutral que la vincula casi exclusivamente al ámbito de la gestión, sin atender, a veces, a la relación que indudablemente la participación tiene con la política.

En el presente trabajo nos interesa revisar y discutir, precisamente, la relación entre participación y política. En algunos casos, los procesos participativos pueden ser promovidos por el Estado y, en otros, por distintos sectores sociales, pero siempre se está definiendo en ellos una cuestión socialmente problematizada. Lo que pretendemos aquí es tener en cuenta una mirada procesual e histórica de la participación en la cual, en ocasiones, aquellos grupos que la protagonizan transitan por diferentes momentos de conflictividad, relaciones de poder, disputas simbólicas y luchas materiales que hacen que estos procesos no puedan escindirse de su condición política. Por lo tanto, también las formas, alcances y sentidos de la participación se vinculan a los procesos históricos macro, como queremos demostrar, y a cómo se define el campo de la política y sus alcances y contenidos. Esto implica que lo que discute o está vedado debatir tiene que ver con una construcción histórica de la política y cómo se dirimen los conflictos, que hacen de la participación una forma de abordar o procesar los conflictos urbanos.

En el centro de la cuestión están los procesos de toma de decisión en torno a los temas inherentes a las transformaciones de las ciudades y los diferentes modos de apropiación social de las mismas. Es decir, se trata de una disputa por la definición de lo público. En especial, los gobiernos locales latinoamericanos

ensayaron diversas fórmulas de decisión de lo público o implementaron formas de gestión de programas y proyectos con una intencionalidad participativa, aunque con distinta suerte. Esto hace que la escala de la ciudad y los procesos participativos aparezcan muy asociados. Nuestro punto de partida es, entonces, entender a la participación como una postura activa de involucramiento de los habitantes en los asuntos comunes, en cuyo marco van configurándose escenarios de espacios públicos no estatales o de co-gestión con el Estado.

Proponemos reflexionar sobre las trayectorias del concepto de participación en América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa y en el nuevo escenario abierto en el siglo XXI. Esta concepción implica la existencia de múltiples historias, en muchos casos con trayectorias diferenciales, pero que "ha(n) posibilitado por otra parte la permeabilidad entre dichas historias, sobre todo a nivel de los conjuntos sociales y más allá de la intencionalidad de los sectores que impulsan o están interesados en la participación social" (Menéndez, 2006, p. 54). Es decir, trayectorias que pueden ser recuperadas en nuevas experiencias. En particular nos preguntamos acerca de los sentidos y los usos de la participación (ocultos o visibles) y de las formas en que ésta se vincula con la política (y con las dinámicas de politización-despolitización-repolitización).

Participación y política: de la transición democrática a la crisis del neoliberalismo en América Latina

En este apartado nos abocaremos al desarrollo teórico y contextual de la noción de participación a partir de la década de los años ochenta, dando cuenta de las mutaciones de sentido que la misma fue asumiendo desde entonces, en una perspectiva que busca volver a articular la participación con la política.

Las transformaciones en los usos de la palabra "participación" fueron de la mano de las transformaciones en la definición misma de la "política" y en la caracterización de las actividades a las que esas palabras se refieren. En este sentido, si bien excede este trabajo nombrar y clasificar los diferentes desarrollos y enfoques teóricos acerca de *qué es* la política, y de *qué* hablamos cuando aludimos a la relación entre participación y *política*, simplemente aclararemos que el sentido que nosotros le asignamos aquí trasciende las definiciones que la reducen

a la actividad partidaria institucional y procedimental. Nuestra visión de la política en un sentido amplio se sitúa, precisamente, en una línea de pensamiento que la considera como una actividad atravesada constitutivamente por el conflicto, el poder, y la disputa por quiénes, dónde y cómo se definen y resuelven los asuntos comunes. Es a partir de entender la política desde esta perspectiva que nos parece relevante y necesario revisar los debates en torno a la participación.

A pesar de que los conceptos de participación y política son indisociables en especial considerados en términos de *prácticas*, en las últimas décadas del siglo XX la operación ideológica de la hegemonía neoliberal consiguió desarticularlos hasta el punto de casi lograr su contraposición. Es decir, se buscó transformar a la participación en una actividad técnica desvinculada de la política. Incluso, en muchos casos, fue relegada a microexperiencias que consistían en la generación de formas filantrópicas de atención de las necesidades básicas de población “vulnerable” y formas autogestivas de supervivencia de sectores populares. De ese modo, en los años noventa asistimos a una disputa semántica en torno a la polisémica noción de participación: por una parte, se la propone como una modalidad de la acción social desvinculada de la política y orientada principalmente a hacer más eficiente la gestión de las políticas sociales focalizadas. Por otra parte, comienzan a surgir nuevos actores y nuevos repertorios de la acción colectiva cuyas prácticas expresan formas de resistencia al neoliberalismo hegemónico, que por lo tanto se niegan a separar la participación de la política. Así, en ese marco, también se asiste a una complejización de los escenarios participativos ya que muchas de las organizaciones sociales utilizadas por los gobiernos neoliberales para gestionar las políticas focalizadas, en su desarrollo y sus disputas por el espacio y la agenda pública, sufren cambios que en algunos casos las llevan a interpelar al Estado con sus prácticas. Esto implica que aquellos escenarios que eran planteados en los proyectos sociales de los gobiernos neoliberales como espacios “neutros” fueron repolitizándose a medida que se sentían los efectos del modelo.

En la disputa semántica acerca de la participación durante los años noventa en las organizaciones sociales –tanto en su vertiente más

funcional a las políticas neoliberales como en aquellas que plantean la auto-organización territorial como forma de resistencia– la construcción de esa noción se ha planteado en oposición o en una supuesta exterioridad respecto del Estado. Sin duda, ese proceso de construcción estuvo sobredeterminado por las condiciones que el propio neoliberalismo generaba para la relación entre Estado, política y sociedad.

También desde las ciencias sociales se ha reproducido esta separación entre la participación y la política. Los estudios sobre acción colectiva y movimientos sociales no suelen dialogar con los análisis de procesos participativos en la implementación de políticas públicas. Asimismo, los enfoques politológicos acerca de la participación ciudadana excluyen usualmente de ese campo a las formas territorializadas de la participación social y lo dejan como un proceso vinculado sobre todo a la figura del ciudadano individual. Obviamente no concordamos con ninguna de estas dos perspectivas aludidas. Cabe destacar, sin embargo, que algunos autores han venido desarrollando la problemática de la participación en su interacción con el Estado² analizando los diferentes modos en que los sectores populares desde su inscripción territorial –y sin necesariamente configurar escenarios de resistencia– vinculan su práctica con las instituciones públicas. Sin duda, estos aportes han avanzado en el camino de la complejización del análisis de la interacción entre Estado y sociedad, y dentro de ese campo, del análisis de las formas de participación y la construcción del campo político.

El escenario de comienzo del nuevo siglo es complejo y contradictorio, no pudiendo ser definido ni como neoliberal ni como “posneoliberal” (Thwaites Rey, 2010), ya que en él conviven elementos de continuidad y ruptura, tanto en lo referido a las prácticas desarrolladas por la sociedad civil como a las políticas gubernamentales implementadas. En tal sentido, consideramos que hoy se impone una re-discusión sobre el “rol del Estado” (porque en muchos aspectos se siguen replicando las mismas estructuras burocráticas) y sobre la rearticulación entre participación y política desde nuevas perspectivas, poniendo en cuestión la separación entre ambos términos operada durante el neoliberalismo. En esta línea, nos interesa volver a repolitizar el debate sobre la

² Entre esos autores destacamos los trabajos de Poggiese *et al.* (1997), Cardarelli y Rosenfeld (1998), Cunill Grau (1997).

participación, reinscribiéndolo en la preocupación más amplia en torno a las formas de la democracia en nuestra región, problematizando así, a su vez, qué tipo de sociedad se construye, y qué relación se establece con el Estado, las políticas públicas y la propia noción de política.

Consideramos necesario reconstruir brevemente el proceso que en América Latina, entre la década del ochenta y la crisis del modelo neoliberal, intentó separar, en distintos grados y con diferentes sentidos, a la participación de la política. Dar cuenta de la relación entre los diferentes contextos y los modos de conceptualizar la participación nos permitirá echar luz sobre el carácter histórico, contingente y profundamente político de los sentidos que fue adquiriendo la noción de participación. Visibilizar los procesos por los cuales se ha vuelto hegemónica una visión de la participación y no otra nos permite, entonces, recuperar aquellas otras voces y sentidos que (re)aparecieron con fuerza ante la crisis del neoliberalismo. Asimismo, posibilita complejizar el debate acerca de las dinámicas y contradicciones en la relación Estado – sociedad.

La participación y los años ochenta

El derrotero de la relación entre participación y política en la década del ochenta en América Latina estuvo fundamentalmente relacionado con la forma que asumió el proceso de recuperación democrática de los países de la región que salían de años de dictaduras militares, y por el contexto general de la crisis del llamado Estado de Bienestar y los cuestionamientos que se le hacen en Europa tanto desde la literatura liberal conservadora como desde la que proviene de la tradición marxista (Offe, 1990). Ambas cuestiones reconfiguraron los lugares y los roles asignados al Estado y a la sociedad civil, condicionando, así, tanto las formas de pensar la participación como a los sujetos involucrados.

En esa etapa, el debate sobre la participación –situado en el contexto específico de la llamada “transición democrática”– comparte el clima de época que tuvo el fin de las dictaduras militares que habían logrado abortar violentamente el ci-

clo de intensa participación social y política de los años sesenta y setenta. En efecto, el retorno a la democracia, en los primeros años de la década del ochenta, estuvo signado por un marcado entusiasmo participacionista que celebraba la vuelta a la vida política. Sin embargo, la visión preferentemente liberal que en ese período se fue construyendo en torno a cómo debía pensarse la democracia³ tendió a anular las dimensiones conflictivas y participativas de la vida política. Por otro lado, esa visión fue acompañada por los giros conceptuales de las ciencias sociales que le asignaron un lugar importante a las nociones de sociedad civil y participación ciudadana como elementos clave de ese carácter procedimental de la democracia.

La participación política fue quedando, así, encorsetada en los canales de la representación, constituyéndose el sistema de partidos en el único canal por el cual debían circular las demandas. Mientras tanto, los conflictos sociales que no se fueron resolviendo con la recuperación de la democracia –la pobreza, la reproducción de la vida social de los sectores populares, etc.– fueron asignados a una esfera técnica y distinguible de los asuntos de la política. Es decir, se comenzó a esbozar la separación entre lo político y lo social, que supuso la visión hegemónica de la política que cristalizó en la década siguiente. Por otra parte, varias experiencias “de arriba hacia abajo” fueron abortadas por el mismo Estado (como fue el caso del Congreso Pedagógico en el caso de la Argentina), generando un clima de frustración ante las posibilidades de decisión de temas que se abrían al debate público.

Durante esos años, muchos gobiernos latinoamericanos siguieron implementando muchas de las políticas monetaristas que se habían impulsado desde mediados de los setenta por las dictaduras militares y que tuvieron entre sus principales medidas la reforma financiera que alentó la fuerte especulación en detrimento del sector productivo (Basualdo, 2005). Por otra parte, los efectos del endeudamiento externo y la creciente política de liberalización de los mercados, sumados a la concentración de los capitales, se acompañaron de políticas de ajuste que anticiparon el neoliberalismo de los noventa⁴.

³ No puede desconocerse que esa perspectiva se alimentaba, en parte, del temor que aún permeaba en la sociedad a una participación más activa en una vida política confrontativa como la que había antecedido a las dictaduras militares.

⁴ Hacia fines de los años ochenta comienzan a desplegarse “estallidos sociales” como respuesta a las políticas de ajuste, algunos emblemáticos como el Caracazo de 1989 o los saqueos en la Argentina en pleno proceso de hiperinflación. A partir de estos últimos se generaron ollas populares y otras organizaciones comunitarias que fueron el inicio de muchas organizaciones sociales que luego, durante la década del noventa, fueron protagonistas de la gestión de los programas sociales focalizados.

A finales de la década del ochenta, finalmente, la falta de respuestas a las demandas sociales y el fuerte titubeo en la definición del control del mercado en los desarrollos nacionales coadyuvaron al creciente proceso de deslegitimación del Estado. De esta manera, las expectativas populares de mejorar su nivel de vida con la recuperación de la democracia se vieron frustradas, lo que generó el reiterado escepticismo o descreimiento en el sistema político. Esto, junto a la crisis económica, generó las bases para cierta pasividad en la respuesta de los trabajadores (sumado a medidas de flexibilización laboral de los años noventa donde se dejan sin efectos conquistas de los trabajadores como tener acceso a la seguridad social, derecho a la huelga, convenios colectivos de trabajo, etc.).

En ese marco se inscribieron los primeros debates sobre la reforma del Estado, surgiendo como uno de sus lineamientos principales el impulso a los procesos de descentralización que planteaban una concepción de la participación de la sociedad civil muy asociada a la idea liberal de la llamada democracia representativa. Durante toda la década del ochenta, se siguió profundizando, así, la discusión sobre las implicancias que suponía la visión hegemónica y procedimental de la democracia en América Latina.

No obstante, cabe destacar que, desde los márgenes de este sistema, diversas experiencias territoriales de conformación de organizaciones sociales comienzan a desarrollar sus prácticas políticas por fuera de la instancia de los partidos. A su vez, hacia fines de la década, diferentes autores empiezan a plantear la necesidad de democratizar la democracia, asignándole un papel fundamental a la participación, tema ampliamente desarrollado desde distintos enfoques teóricos (Cunill-Grau, 1997; Santos, 2005).

La participación y los años noventa

La cristalización en los años noventa de las reformas neoliberales planteadas en el Consenso de Washington y las políticas de privatización de los activos del Estado incidieron de diversos modos en la dinámica política de América Latina. La crudeza y rapidez de los cambios ocurridos dieron lugar a la idea de que en esta región se dio un proceso de democracia delegativa (O'Donnell, 2009) poco proclive a la recepción de demandas de la población. Como parte de la creciente

subsidiariedad del papel del Estado, se expandieron en esos años las llamadas ONGs, que actuaron como interlocutoras privilegiadas de organismos multilaterales de crédito que financiaban políticas sociales compensatorias. Esas políticas focalizadas, orientadas a los sectores más afectados por el programa de ajuste neoliberal, en el contexto de la creciente desocupación y pobreza, estimularon una modalidad de participación "social" que ponía el eje en cuestiones instrumentales requeridas en la gestión de planes y proyectos sociales asistencialistas.

En esos años, por lo menos en la Argentina, la fragmentación de los sectores subalternos y la exclusión social creciente fueron confluyendo en una fuerte apatía social que intentaba ser sustituida en los medios televisivos a través de la creación de un espacio público ficcional en el que una supuesta sociedad civil confundida con el auditorio de televidentes participaba con sus opiniones acerca de diversos temas de actualidad. El vaciamiento de los locales barriales partidarios puso en evidencia la pérdida de confianza de la sociedad en los partidos políticos (y en sus candidatos) como posibles espacios para canalizar las demandas insatisfechas.

En los años noventa se cristalizó también una visión "*miserabilista*" de las formas participativas populares. Tanto las agencias estatales como los organismos multilaterales de crédito y algunas ONGs se basaron en una perspectiva que escinde "lo social" de "lo político" y liga las acciones de los sectores populares al campo exclusivo de la necesidad. Desde esta mirada de los discursos hegemónicos, la participación (social) aparece promovida e incentivada en la medida en que es presentada como lo opuesto a "la política" (supuestamente espuria). Incluso "la participación" es presentada como un espacio aparentemente superador de los particularismos e intereses escondidos detrás de las prácticas políticas, en tanto aparece, precisamente, como una actividad (o mejor dicho un procedimiento) por afuera del conflicto, los intereses, la ideología y, en definitiva, de la política. Así es como la participación se empieza a asociar fuertemente a una idea abstracta de consenso, que esconde bajo la alfombra las pujas de poder, los intereses, las condiciones estructurales y las posiciones ideológicas confrontadas. Por otra parte, la *participación* también se fomentó en los barrios populares en el caso de la ejecución de políticas públicas, para bajar los

costos de la mano de obra. Es el caso del parternariado en experiencias de hábitat popular, donde, para bajar costos, apelaban a la "participación" de los/as vecinos/as, ya sea poniendo trabajo, recursos materiales, responsabilizándolos de la gestión se plantea el debate en torno a la participación de la sociedad civil, el Estado, la ONG y la empresa privada.

Ahora bien, por otro lado, durante los años noventa también surgieron en América Latina otras modalidades de acción colectiva que entendían la participación como una práctica política de interpelación al poder y muchos de ellas desarrollaron formas horizontales de participación. Es decir que, si bien, por un lado, se produjo un crecimiento explosivo de organizaciones que entendían o ejercían la participación como una práctica social automarginada de la política, por otro, emergieron diversas expresiones no institucionalizadas de demanda e impugnación política al modelo social y económico neoliberal.

Ese fue el caso de los diversos movimientos sociales campesinos, indígenas y de protesta urbana que en sus acciones revalorizaban la práctica política, pero desde una vertiente diferente a la institucionalizada por los partidos y por el Estado. En esas expresiones *contra-hegemónicas* de la acción colectiva, el sentido de la participación se asoció en forma creciente a una interpelación al poder en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y políticas. Así fueron surgiendo en esos años una multiplicidad de sujetos y movimientos no institucionalizados (puebladas, piquetes, marchas de silencio, organizaciones de trabajadores ocupados y desocupados, empresas recuperadas y autogestionadas por sus trabajadores, nuevos agrupamientos de derechos humanos, agrupamientos de abstención electoral, etc.) que en forma fragmentaria aparecen en la escena pública a lo largo de toda la década desplegando nuevos repertorios de acciones colectivas que pusieron en cuestión tanto al modelo económico vigente como a las modalidades de representación social y política tradicional.

En los últimos años de esa década, ya en la primera década del 2000, en América Latina, conjuntamente con la expansión de los movimientos sociales, se generalizó un cuestionamiento a los efectos sociales del neoliberalismo, dando lugar, así, a la legitimidad y al ascenso de nuevos gobiernos que –al menos discursivamente– proponían ejes o modelos alternativos de desarrollo (Thwaites Rey, 2010).

La participación y el escenario en el nuevo siglo: esbozo para el análisis

Para América Latina, el nuevo siglo se inicia con un escenario complejo y contradictorio que no puede ser definido como la continuación del modelo neoliberal, pero tampoco como de ruptura total con éste en cuanto al lugar que se le otorga a las modalidades participativas. En este contexto emergieron algunos gobiernos que asumieron las críticas al proyecto neoliberal y, de esta forma, también los conflictos. Estos últimos adquirieron mayor visibilidad, luego de una década de disciplinamiento de los sectores populares y de represión a la conformación de demandas sociales. Sin embargo, como veremos, también encontramos elementos de continuidad.

Hoy se vuelve a discutir y problematizar, desde nuevas perspectivas, el rol del Estado y la rearticulación entre la participación, la política y las políticas públicas. Pero el debate se encuentra abierto. La crisis de representación política, que fuera tematizada en parte por las Ciencias Sociales, continúa con la crisis del proyecto neoliberal. Por lo tanto, la recreación o creación de nuevas formas de participación vienen a llenar parcialmente el vacío que genera esa crisis de representación, e implican, a su vez, una nueva configuración de la política electoral de la región.

Los movimientos sociales que colocaron en la agenda pública sus demandas (tanto en relación con las mejoras en las condiciones de vida como respecto del reconocimiento identitario de ciertos grupos étnicos, minorías sexuales o regionales, entre otros) generaron la necesidad de respuestas por parte del Estado que, a su vez, derivaron en procesos complejos de negociación o confrontación. En la cartografía de la acción colectiva se observan situaciones muy diferentes: algunos movimientos buscan construir nuevas formas de sociedad, alternativas, y otros buscan conservar el status quo. Justamente, uno de los elementos novedosos de esta nueva etapa fue la apropiación de repertorios de acción colectiva, inicialmente propios de los sectores populares, por parte de las clases medias o altas en la organización de la defensa de sus intereses. Esto fue utilizado por algunos movimientos que plantearon una visión regresiva de la sociedad. Tal es el caso del movimiento separatista de la medialuna boliviana o el del movimiento "campesino" contra la retención impositiva a los productores so-

jeros planteada por el gobierno argentino. De esta manera, el mapa de actores se complejizó aún más. Por otro lado, las propuestas de las agencias multilaterales de crédito⁵ de seguir estimulando a las organizaciones de la "sociedad civil" como ejecutoras de políticas públicas, en el supuesto rol de controladoras de la acción del Estado, pero también como formas de resolución casi autónomas de los problemas de la vida cotidiana, dejaron una constelación de organizaciones sociales de muy diferente tipo que perduraron en el tiempo. Muchas de ellas, si bien tenían supuestamente un carácter despolitizado, demandaron formas participativas de gestión estatal y se constituyeron, a veces, en actores políticos de los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

Es decir, tras la crisis del modelo neoliberal, la configuración Estado-Sociedad se expresa muy fuertemente por la pugna de grupos sociales por colocar en la agenda pública sus intereses, mientras que el Estado ensaya formas de concertación o confrontación, con diversos resultados, asumiendo que se debe sustituir el esquema del "Estado mínimo" de los años noventa. Y si bien aún no queda claro qué tipo de Estado tienen o desean construir los países de América Latina, como bien señala Thwaites Rey (2010, p. 36), "la crisis actual no hace sino renovar la necesidad de pensar alternativas que consideren la cuestión estatal nacional desde una perspectiva renovadora".

En las últimas dos décadas cabe señalar que en América Latina se desarrollaron algunos interesantes ejemplos de políticas de participación promovidas desde el Estado. En la Argentina se implementan con relativo éxito políticas de descentralización municipal en las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe. El municipio de Morón es uno de los 134 municipios que integran la provincia de Buenos Aires. Está ubicado en el centro del Área Metropolitana, al oeste de la Capital Federal. La ciudad cuenta con una superficie de 55,6 km² y una población de 323.643 habitantes. El modelo de descentralización municipal implementado en 2006 se resume como un proceso de desconcentración administrativa y protagonismo de la comunidad. Su ejecución tiene como ejes centrales el funcionamiento en todo el te-

rritorio de siete Unidades de Gestión Comunitaria, el trabajo de los Consejos Vecinales y la experiencia de Presupuesto Participativo. Esta política implica un profundo cambio cultural e institucional que hace de la descentralización estatal un eje que atraviesa, ordena y estructura al conjunto de políticas públicas municipales. Me parece que hay que mencionar que "descentralización" tiene muchos significados, porque el neoliberalismo también planteó la descentralización de las políticas públicas, pero solamente en materia de ejecución y esto trajo aparejado problemas gravísimos como falta de capacidad de gestión de algunos municipios para llevar adelante los programas. Incluso la descentralización no se realizó en materia de manejo de recursos o diseño de programas o políticas.

La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe (Argentina) y se sitúa a 300 km de la ciudad de Buenos Aires. La población es de 909.399 habitantes. En esta ciudad, el proceso de descentralización comenzó en el año 1995, con el objetivo de generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos. Se dividió el territorio en 6 distritos: cada uno conforma el área de influencia de los Centros Municipales de Distrito (CMD). La descentralización municipal no se concibió sólo como una reforma de tipo político-administrativo, sino más bien como un proceso para instalar un proyecto de ciudad a largo plazo y generar nuevas formas de gestionar los asuntos públicos desde una perspectiva participativa. Desde 2002, se viene implementando con éxito en los distritos de la ciudad el Presupuesto Participativo mediante el cual ya se han concretado más de 700 proyectos votados por los vecinos.

Otro ejemplo de descentralización promovido por el Estado es el caso de Medellín, capital del departamento de Antioquia, situada en el noroccidente de Colombia. Cuenta, según el censo de 2005, con una población de más de 2 millones de habitantes, lo que la convierte en la segunda ciudad más poblada de Colombia. En esta ciudad se desarrolló una importante desconcentración administrativa con el objetivo de fortalecer la presencia estatal en las zonas rurales (71% del territorio) y garantizar la proximidad y el contacto con el ciudadano.

⁵ Merece subrayarse que los mismos organismos multilaterales de crédito tuvieron recientemente su propia crisis en relación a sus roles y se vislumbraron unas pocas visiones autocríticas. Esto es, estos organismos aún mantienen el paradigma despolitizador e instrumentalista de la participación, aunque no siempre, como indicamos, obtuvo ese resultado.

Entre las instituciones creadas con ese fin se destacan las llamadas "Casas de Gobierno", que desconcentran los servicios de la administración municipal, y el proceso de Planeación local y Presupuesto Participativo que han permitido a los ciudadanos incidir en el destino de los recursos municipales.

En Montevideo, la capital y ciudad más poblada del Uruguay, con más de 1 millón y medio de habitantes, en mayo de 2010 se comenzó a implementar el proceso de descentralización política y administrativa del departamento con el objeto de profundizar la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno. Así, a los niveles de gobierno nacional y departamental la nueva legislación agrega un tercero, el municipal. El Departamento de Montevideo se divide, así, en 8 Municipios. Los gobiernos municipales estarán integrados por cinco miembros electos y tendrán a su cargo la ejecución de planes de desarrollo y administrarán el presupuesto en su territorio.⁶

Conclusión

La idea de participación parece, actualmente, transitar el camino del ensayo y el error en torno a las distintas formas que asumen los procesos de toma de decisiones, intentando a veces, con distinta suerte, una democracia (más o menos) participativa o, como diría Boaventura de Sousa Santos, una democracia de alta intensidad. Por esta razón, para comprender los nuevos escenarios abiertos, es central, para nosotros, dar cuenta de los sentidos sociales de la participación en relación con el tipo de sociedad que buscan construir los actores que la promueven. Asimismo, merecen resaltarse los procesos de aprendizaje social que dejan cada una de las prácticas participativas y los repertorios de acción colectiva que se han desarrollado en los últimos años en nuestra región.

El proyecto neoliberal reconfiguró la sociedad latinoamericana, sus valores y sus prácticas; pero el mapa actual de actores y la crisis de este modelo no despejaron completamente esta nueva configuración. Estas contradicciones se expresan tanto en los procesos participativos promovidos por el Estado, como en aquellos exigidos o conseguidos por los gru-

pos sociales, como así también en todas las distintas formas de negociación y/o confrontación entre el Estado y las organizaciones sociales con las que articula. Una sociedad más polarizada muestra un escenario de conflicto más polarizado y más contradictorio. No hay un nuevo modelo de relación Estado-sociedad legitimado, pero parecieran haber algunos consensos sobre el lugar que la participación viene asumiendo en las formas democráticas de los países de América Latina. Ya sea complementando o disputando sentidos con las formas tradicionales de la representación política (ante su crisis), la participación aparece como un fenómeno crecientemente demandado desde distintos sectores. Al mismo tiempo, la propia lógica de legitimación del Estado en el nuevo escenario también promueve prácticas participativas y necesita recrearlas en su nuevo rol. Cuál es el modelo actual de la relación es el interrogante.

En síntesis, en la actualidad se expresa una tensión entre procesos de participación despolitizantes y repolitizantes que evidencia una disputa semántica por el concepto de participación y sus diferentes usos. Por todo esto, consideramos que el escenario actual es contradictorio en el sentido de que no es hegemónico por ningún modelo. Así como se observa en nuestros países un crecimiento del fascismo societal (Santos, 2005), también se crean organizaciones que buscan construir un nuevo orden social más justo, y algunos Estados latinoamericanos buscan un nuevo rumbo, aún no preciso, en la salida del modelo neoliberal. Lo que sí pareciera ser evidente es que las formas participativas se encuentran altamente valoradas tanto para la gestión pública como para la conformación y reivindicación de demandas sociales pero, claramente, cada experiencia de participación tiene un sentido diferente que nos obliga a interrogarnos sobre si es posible enmarcarlas en la misma categoría teórico-política.

En este artículo hemos intentado destacar la importancia de la idea de trayectorias de participación, enfatizando no sólo el hecho de que los grupos y las personas no transitan los procesos participativos sin historias previas, sino también resaltando las variaciones significativas que pueden existir en diferentes

⁶ Actualmente Montevideo es sede del Mercosur y de la ALADI, y según datos oficiales en 2009 su población era 1.338.408 habitantes, si bien como área metropolitana alcanza 1.968.324 habitantes.

contextos y en función de los usos que cada grupo social le asigna a la participación. Es decir, finalmente, es importante observar la doble trayectoria de los procesos participativos: desde el paradigma desde el cual es pensada e instrumentada la participación y desde las trayectorias que tienen los sujetos mismos que transitan el recorrido participativo.

Tal como lo hemos destacado, una de las dimensiones centrales para el análisis, que nos interesa dejar planteada y que consideramos que además no suele ser discutida y a veces ni siquiera visibilizada, es la relación entre conflicto y participación. Como ya lo consideramos anteriormente, la visión liberal de la participación subraya el lugar del consenso entre los individuos en el marco de los procedimientos y canales institucionales. Se suele afirmar, así, que la participación está asociada al ejercicio de una ciudadanía (abstracta) que tiene como objetivo, en definitiva, la búsqueda del interés general. Es en este sentido, entonces, que nos interesó discutir en este trabajo la relación entre participación y política para mostrar que siempre están intrínsecamente asociadas. Para nosotros, el conflicto es constitutivo de la política y, por lo tanto, de la participación, en tanto inseparables para nuestra concepción. Consideramos que *el consenso* entre los sectores sociales que protagonizan los procesos de participación no es un punto de partida de dichos procesos, sino un posible resultado fruto de confrontaciones y negociaciones diversas entre intereses y visiones diversas. Lo que, entonces, no puede quedar invisibilizada, para nosotros, es la existencia misma del conflicto. Definir cuáles son los asuntos “comunes” susceptibles de ser debatidos y decididos públicamente, resolver con qué recursos y cuáles serán los modos de abordarlos configuran procesos en los cuales entran necesariamente en juego relaciones de poder, antagonismos y proyectos de sociedad diferentes que hacen a estos espacios de participación campos dinámicos de fuertes disputas simbólicas y materiales.

La acentuación de la polarización social a partir de la creciente hegemonía de la política liberal en las últimas décadas del siglo XX puso en crisis a gran parte de los mecanismos de integración social desarrollados durante la vigencia del Estado del Bienestar. Algunos autores hablan del fin de una tensión creativa entre democracia y capitalismo y del establecimiento de un tipo de sociedad con tal nivel de desigualdad que los excluidos dejan de tener expectativas sobre el futuro. Sousa Santos

(2005) define esta situación como un “fascismo social”, refiriéndola al régimen social por el cual un sector de la población tiene capacidad de veto sobre la vida de los demás. Esta condición de población “excedentaria absoluta” o “desechable” tiene fuertes consecuencias sobre el propio debate acerca de la participación, replanteando el propio sentido de la misma. Pensar la participación en ese contexto lleva a preguntarnos no sólo por la cuestión de quiénes participan en el debate y la toma de decisiones en torno a los bienes comunes, sino también a la definición misma de lo común.

Hemos visto así, también, en distintos momentos de este trabajo, que la separación entre el espacio de “lo social” y de “lo político” que postularon los organismos multilaterales de crédito y asumieron los gobiernos latinoamericanos de manera hegemónica en tiempos del auge neoliberal, condicionó fuertemente el modo en que fue promovida la participación desde los organismos multilaterales y algunas ONGs, pero también pensada desde las ciencias sociales. De alguna manera, podríamos pensar que esta división que profundiza la concepción liberal de la práctica democrática generó las condiciones para que sea posible la separación entre una participación social, supuestamente, no política, a veces también llamada comunitaria, y una participación política, reducida estrictamente a la cuestión electoral y partidaria. La necesidad que hoy se observa de encontrar alguna clasificación de las formas de participación aparece para nosotros, entonces, como el resultado y la expresión de esta disputa por asignarle un sentido a lo que se entiende por participación.

Tal como ya lo destacara Menéndez (2006), es fundamental que a la hora de analizar procesos de participación precisemos el tipo de sociedad (o por lo menos de sociabilidad) que se pretende construir al impulsar dicha participación, ya que, como hemos visto, ésta ha sido promovida por posiciones político-ideológicas no sólo diferentes, sino a veces incluso antagónicas. Esta dinámica política de construcción y redefinición de los sentidos de la participación atraviesa tanto a los sujetos sociales como a los actores estatales que se involucran en los procesos participativos.

Consideramos, finalmente, que lo importante no es calificar valorativamente el mecanismo de la participación sino identificar, visibilizar y echar luz sobre los sentidos políticos que subyacen, se construyen y se (re)definen

en cada proceso de participación. Esto es, volver a articular participación y política.

Referencias

- BASUALDO, E. 2005. *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina: Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera 1976-2001*. Buenos Aires, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP. (Colección Economía Política Argentina).
- CARDARELLI, G.; ROSENFELD, M. 1998. *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 249 p.
- CUNILL GRAU, N. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, CLAD Editorial Nueva Sociedad, 320 p.
- MENÉNDEZ, E. 2006. Las múltiples trayectorias de la participación social. In: E. MENÉNDEZ; H. SPINELLI (coords.), *Participación social ¿para qué?* Buenos Aires, Lugar Editorial, 198 p.
- OFFE, C. 1990. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Universidad, 309 p.
- O'DONNELL, G. 2009. Democracia Delegativa. *Journal of Democracy*, 1:7-23.
- POGGIESE, H.; REDIN, M.E. 1997. *Planificación participativa y gestión asociada: La región oeste de la ciudad de Buenos Aires*. Serie de Informes de Investigación, nº 220, Buenos Aires, Flacso, 18 p.
- SANTOS, B. de S. 2005. *Reinventar la democracia: Reinventar el Estado*. Buenos Aires, Clacso, 112 p.
- THWAITES REY, M. 2010. Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL*, XI(27).

Submetido: 24/11/2011

Aceito: 02/04/2012