

**REVISION CRITICA DEL
CONCEPTO DE
PARTICIPACION
COMO BASE PARA LA
FORMULACION DE UN
INSTRUMENTO DE ANALISIS***

RESUMEN

Ante la necesidad teórica, detectada de una definición conceptual del término "Participación", este artículo presenta una revisión crítica de los principales aportes vigentes sobre participación. Trata de disipar algunas ambigüedades de la expresión y de definir un instrumental aplicable a la interpretación y explicación de los procesos participativos en una realidad concreta.

INTRODUCCION

Si bien el término "participación" se ha vuelto muy habitual y de uso corriente, tanto en el lenguaje común como en los planes, políticas de gobierno y estrategias de desarrollo a nivel mundial, el concepto que el mismo implica es ambiguo, poco preciso. Se habla de participación indistintamente para referirse al hecho de limpiar la calle de un barrio por los vecinos o de pintar murales en la ciudad, de emitir un voto, de ser informada la comunidad sobre un proyecto que la afecta, de integrar una cooperativa, de intervenir en un movimiento social urbano, de ser gestores en una empresa o como una modalidad técnica para dirigir la misma, de transformar a los *soviets* en órganos de gobierno (Rusia de 1917), de crear consejos obreros (Europa Occidental de 1919-1921), de implementar un gobierno como el de los militares peruanos (1968-1975) o como el yugoeslavo actual, de propiciar un proyecto para una sociedad autogestionada a nivel planetario como es la proposición del "Modelo Mundial Alternativo" de la Fundación Bariloche, etc., etc., por sólo citar algunas de las aplicaciones del término. A un nivel más abstracto, también se habla de participación política,

*7 Parte de este trabajo se incluye dentro de la tesis *Participación: Discurso Político y Praxis Urbana. Caracas, 1973-1983*, presentada por la autora para optar al título de Doctor en Ciencias, mención Ciencias del Desarrollo, CENDES, UCV, Caracas, Diciembre 1987.

participación laboral, participación comunal, participación ciudadana, participación "desde arriba" y participación "desde abajo"; de cogestión, de autogobierno, de autogestión, etc. Todo esto, en una forma u otra es participación. Pero tal omnipresencia y ambigüedad tienden a producir una imprecisión y confusión conceptual, puesto que la expresión abarca un universo no sólo indeterminado y heterogéneo, sino que ella muchas veces es usada para referirse a procesos dispares o aun, antagónicos. Tal sería el caso de "Programas de Participación" cooptativos, "domesticadores" o discursos retóricos, de "coartada", frente a movilizaciones realmente pro-democratización. Creemos que tales características inciden también, considerablemente, en la falta de consenso para la definición del concepto de Participación, lo que dificulta enormemente cualquier intento de reflexión teórica al respecto.

De este modo, la complejidad del tema, su falta de sistematización teórica, su vigencia y el bullente proceso social participatorio que se está gestando desde las comunidades, hacen de la Participación un problema de alto interés investigativo. Son precisamente tales rasgos de complejidad, ambigüedad y contradicciones a nivel teórico, frente a una promesa política de propiciar mayores grados de democracia y a un pujante proceso social requiriendo mayores grados de Participación, los que señalan la necesidad de una definición conceptual y precisión de la noción de Participación como uno de los primeros pasos a emprender en una indagación sobre el tema.

En razón de tales requerimientos y en la aspiración a que el concepto alcance un mayor nivel de operatividad, el presente trabajo hace una revisión crítica de algunos de los principales aportes vigentes sobre Participación que trata de disipar las mencionadas ambigüedades y de definir un instrumental aplicable a la interpretación y explicación de los procesos participatorios en una realidad concreta.

A este fin se han establecido algunos criterios:

Primero, frente a los dos grandes enfoques, Integración y Conflicto, que define Offe (1979: 33-62), en torno a los temas que, como el de la Participación, se vinculan con la Democracia y las relaciones de poder, nos ubicamos dentro del segundo de ellos. Esto implica reconocer para el análisis, la existencia de grupos sociales con poder y grupos relativamente sin él. Implica también, acotar la presente revisión a los autores que se inscriben dentro del enfoque seleccionado.

En segundo lugar, la revisión no es exhaustiva, debido a limitaciones en el acceso a fuentes bibliográficas. No obstante hemos recurrido a información de las principales bibliotecas especializadas locales y obtenido libros, revistas y separatas en el exterior.

Entre los aportes reseñados, figuran algunos que se refieren esencialmente a **interpretaciones teóricas** de la materia, otros que llegan a proponer **instrumentos o escalas evaluativas de la Participación** y otros, que **la tipifican en relación al régimen político en que se produce o al cambio social que ella implica**. Por otra parte, algunos se refieren a la Participación en términos más generales o abstractos y otros se centran en coyunturas específicas, incluyendo la de Latinoamérica.

Creemos que estos aportes no son excluyentes entre sí, dado que abordan el tema desde un enfoque común y en distintos planos. Por ende, ellos pueden ser utilizados como un instrumento de análisis, ya sea tomándolos individual o complementariamente. A continuación, hacemos una síntesis de tales aportes.

REVISION Y SINTESIS

Iniciamos esta revisión con un autor, **Hain** (1980), quien para referirse al impacto de la participación vecinal en el proceso de toma de decisiones, comienza por hacer un análisis teórico. En él, distingue dos grandes enfoques dentro de las posiciones existentes que abogan por la participación: a la primera la denomina "interpretación liberal" y a la segunda, "radical".

De acuerdo a Hain, la interpretación **liberal** estaría predominantemente abocada a reformar la estructura de la democracia representativa, apuntalándose siempre en las relaciones capitalistas. Su objetivo esencial sería el de mejorar la calidad de la democracia. Dentro de este proyecto las principales acciones se dirigirían a: evitar los obstáculos burocráticos para la participación, desestimular el hermetismo gubernamental y procurar un mejor nivel de información a la ciudadanía, de manera que ésta pudiera expresar sus preferencias antes de que las decisiones fueran tomadas.

La interpretación **radical** engloba a teóricos y activistas que cuestionan y buscan substituir la democracia representativa por otro sistema, en muchos casos por la denominada "democracia participativa". Ellos abogan asimismo, por el traspaso del "control a manos de la comunidad" lo cual implicaría una redistribución total del poder. Aunque dentro de este enfoque hay posiciones muy variadas, su sello común y predominante es el desafío a las estructuras de gobierno existentes. En esto, la interpretación radical, tiene gran afinidad con la posición del movimiento "New Left" americano, iniciado en los años 60, el cual se proponía reintroducir el concepto de democracia promovida desde la base hacia arriba, a través de una estrategia de protesta radical y de acción comunitaria.

Para Hain, parte de la importancia de la escuela de la democracia participativa

reside en la constitución de lo que él llama "teoría activista" como contrapartida a lo que puede denominarse "teoría reflexiva" de los estudiosos de la participación.

La oposición entre el reformismo de los primeros y el radicalismo de los segundos se mantiene también en la actitud que asumen estos dos enfoques en relación a la estrategia de participación a nivel urbano. Mientras los liberales hablan de "complementar" la estructura del gobierno local, los radicales proponen "contra-instituciones" y "estructuras paralelas", desde donde pudiera surgir otro sistema en coexistencia y/o sucesión al imperante. Así, a nivel de la comunidad, mientras los liberales asumirían el modelo de cambio de la "integración o consenso", los radicales adoptarían el de "conflicto". Asimismo, los primeros defienden una integración al proceso legal y gubernamental existente y le atribuyen a la participación individual la propiedad de educar a la ciudadanía, para la formación de un electorado comprometido e informado. Los segundos, por su parte, promueven una acción directa, aspirando involucrar en ella a grupos excluidos, acometiendo inicialmente problemas específicos, para ampliarse luego, a una movilización más extensa, tendiente a ganar el control para la comunidad y a cuestionar el sistema.

Hasta aquí parecería que nos estuviéramos refiriendo sólo a la participación desde el punto de vista de la comunidad. Sin embargo, la participación por ser un proceso complejo y pluridimensional "que puede ser referido a diferentes planos y esferas de la sociedad", su estudio no puede circunscribirse a una sola dimensión. Deberá, por el contrario, relacionarse a otras esferas, principalmente a la del Estado y los grupos gobernantes.

A este respecto, **Guerra García** (1980: 44-56) dentro de su interpretación referida al contexto latinoamericano, nos da algunas pautas teóricas. El concuerda con Hain en lo relativo a la existencia de dos tendencias fundamentales dentro de las estrategias participatorias: una se orientaría hacia la preservación del orden social y la otra, hacia su transformación. Según su terminología, las estrategias nacionales podrían ser: a) de **contención** del orden social existente, esto es, de mantenimiento o reforzamiento de las estructuras de poder excluyentes y concentradoras (equivalente a la interpretación liberal de Hain), o b) de **transformación** del orden vigente, lo cual implica cambio en las estructuras y reordenamiento global de la sociedad (equivalente a la interpretación radical de Hain). Pero, al especificar que ambas estrategias pueden obedecer ya sea a procesos de "**arriba hacia abajo**" (estrategia desde los centros de poder o el gobierno), o a procesos de "**abajo hacia arriba**" (movimientos desde la base) agrega la variable relativa a las esferas de acción de la participación.

De acuerdo a esto podríamos esquematizar el ámbito de la participación según

el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 1
 ESQUEMA BASADO EN LA
 INTERPRETACION DE GUERRA GARCIA
 SOBRE ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS

ESTRATEGIA	DE ARRIBA HACIA ABAJO	DE ABAJO HACIA ARRIBA
CONTENCION	Desde Represión Violenta a Políticas de Incorporación al Sistema de Sectores de Población (Políticas de Vivienda, Salud, Desarrollo Comunitario)	Contra Gobierno de Transformación (Desde Oposición Legal, hasta Terrorismo)
TRANSFORMACION	Estrategias Transformadoras desde el Gobierno	Movimientos Sindicales, Campesinos, Urbanos, Estudiantiles, etc.

De este esquema se derivan dos consecuencias:

- a. el hecho de distinguir estrategias de participación de "arriba hacia abajo" y de "abajo hacia arriba" implica el supuesto de que ellas son diferentes;
- b. la posibilidad de que ambos tipos de estrategia puedan, teóricamente, ser de contención o de transformación.

En términos análogos, **Bachrach, Baratz y Levi (1970)**, hablan de "**participación orientada hacia aspiraciones**" y "**participación cooptativa**". La primera se basa en el principio, inherente a la democracia, de que todos los miembros de la sociedad son iguales y, por ende, su objetivo sería el de satisfacer las aspiraciones de cada uno de los componentes de la comunidad. La participación sería, en cambio, de naturaleza cooptativa cuando las actividades de las "no-élites" fueran canalizadas a la toma de decisiones e implementación de políticas tendientes a objetivos preconcebidos por las autoridades.

También Hain (1980: 23) las diversifica en dos tipos, denominando a una de ellas "**participación promovida o estimulada desde el gobierno**", distinguiéndola de aquella que se **practica en la base**. La define como un proceso de movilización tendiente a lograr un apoyo del pueblo a las esferas de gobierno y no como una distribución de poder desde los centros hacia la base ciudadana. Hain coincide con los recién citados autores en el hecho de considerar que este tipo de participación puede llegar a ser un método para cooptar a los individuos o aun de "encapsular" las organizaciones y los movimientos sociales, absorbiéndolos para el sistema social imperante. Todo lo

cual lo lleva a concluir que el gobierno puede promover la participación como un sustituto de una real distribución de recursos.

Efectivamente, existen diversas descripciones de casos, donde la especificación del concepto de participación manejado por el gobierno, excluye a todo grupo que no comparta la ideología oficial. Se ha observado también el caso, en que resoluciones tomadas desde la cumbre beneficien prioritariamente los intereses del gobierno o de los sectores dominantes; o bien, omitan sistemáticamente, a través del mecanismo de no-toma de decisiones, determinados requerimientos de las bases (Pateman, 1970: 16). Este hecho, evidentemente descalificaría el supuesto del enfoque de la "integración" según el cual se visualiza al Estado como el guardián de todos los intereses de la sociedad.

Refiriéndose al caso norteamericano, **Coit** (1978:298) establece un claro corte entre ambos tipos de participación. Anota que aquellas organizaciones que emergen promovidas desde lo alto, excepcionalmente desarrollarían conciencia política y/o estrategias realmente conflictivas. La mayoría de ellas caería en la categoría que, debido a su falta de independencia, a su ideología y a su reducido alcance, denomina "participacionismo". La tendencia de este participacionismo sería la de reforzar el *status quo*, cooptando y envolviendo a los sectores populares en pseudo-conflictos y alejándolos de una lucha efectiva. Inscribe además al participacionismo dentro de un proceso más amplio que denomina "asalto ideológico a los pobres", en el cual se trataría de dar a los sectores populares actitudes y valores de la clase media sin darle los recursos correspondientes. Por el contrario, las organizaciones surgidas desde la base popular, **sin** lazos oficiales, ofrecerían más posibilidades para un cambio social significativo.

Por otra parte, observa que los sectores de menores ingresos presentan mayores dificultades para participar que aquéllos de medios o altos ingresos, quienes mantienen buenas conexiones con la estructura de poder.

Otros autores como Pateman (1970), Arnstein (1969), Thornley (1977) y Fajardo (1981), en vez de polarizarla en dos tipos extremos, distinguen diversos grados de participación, lo cual lleva a proponer escalas evaluativas de los distintos grados de Participación posibles de alcanzar.

De este modo, **Pateman** (1970) define tres tipos de situaciones: "**pseudo-participación**", "**participación parcial**" y "**participación total**". "Pseudo-participación" es definida como una situación donde las autoridades someten a consulta un asunto, para dar la impresión de ser condescendientes, pero de hecho, la decisión ha sido tomada *a priori*. "Participación parcial", como una situación donde dos o más partes se influyen mutuamente en un proceso de toma de decisiones, pero el poder definitivo de decidir lo tiene sólo una de esas

partes. Por último, la "participación total", como una situación donde cada grupo o individuo tiene igual influencia en la decisión final.

Por su parte, **Arnstein** (1969), basándose en estudios específicamente urbanos, propone una tipología de ocho grados de participación. Empieza por el nivel más bajo que denomina de "manipulación", seguido por el de "terapia", con el cual forman la categoría de **no-participación**, para llegar hasta el más alto de "control comunitario". Esta escala, la autora la ilustra según el siguiente esquema:

CUADRO N° 2
ESCALA DE ARNSTEIN

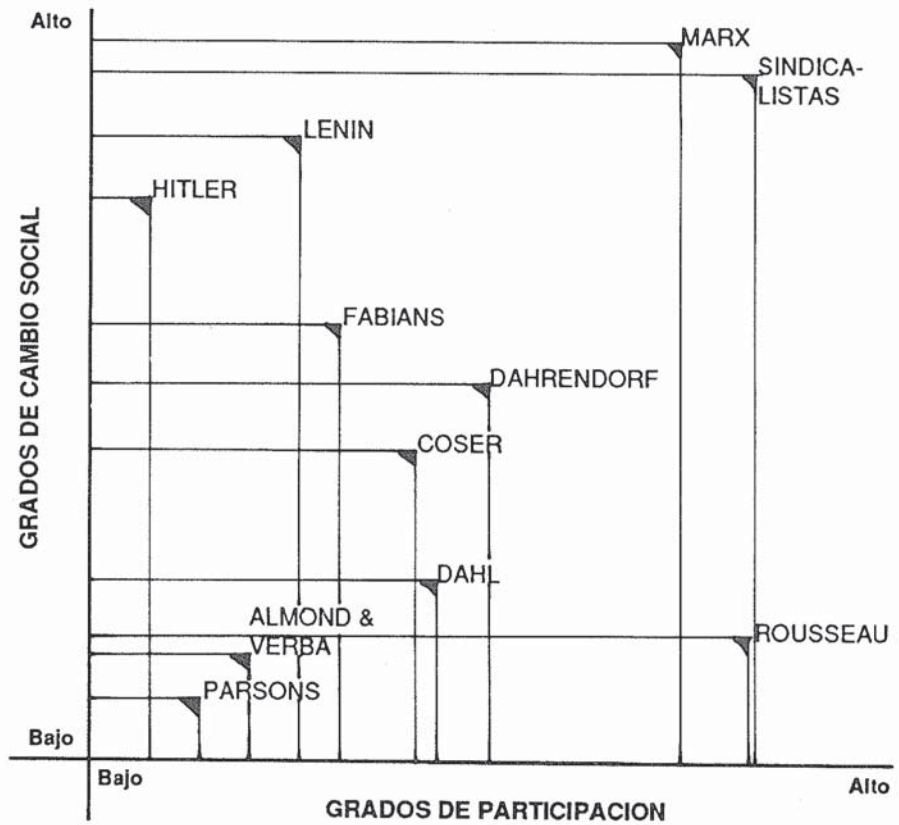
8	CONTROL COMUNITARIO	↑	Grados de Poder Comunitario
7	PODER DELEGADO		
6	ASOCIACION	↑	Grados de Plática
5	CONCILIACION		
4	CONSULTA	↑	No-Participación
3	INFORMACION		
2	TERAPIA	↑	
1	MANIPULACION		

Otra escala evaluativa es la que plantea **Thornley** (1977), quien propone un instrumento teórico para evaluar la participación en planificación, relacionándola a la discusión del orden social. A través de tal instrumento, se pretende explorar las diferentes posiciones que asumen las distintas teorías sobre el orden social en relación a la participación. Para ello propone un cuadro de doble entrada, uno de cuyos ejes corresponde a grados de participación, desde no-participación a participación total. El mínimo de participación estaría representado por situaciones en las que un solo individuo toma las decisiones claves, los niveles medios, por situaciones en las cuales ciertas élites decidirían. Y la participación total, por situaciones en las cuales todas las personas afectadas tendrían influencia en la decisión, como es el caso de los referenda o asambleas generales.

En el segundo eje ubica como extremos opuestos las teorías del **consenso**, que abogan por la estabilidad del sistema, y del **conflicto**, cuyo énfasis es el cambio

y disensión. Sobre la matriz resultante, Thornley "diagrama" hipotéticamente algunos ejemplos que transcribimos en la siguiente ilustración:

CUADRO Nº 3
UBICACION HIPOTETICA DE TEORICOS
según Thornley (1977)



Por último, dentro de los autores que distinguen distintos grados o rangos de Participación se encuentra **José C. Fajardo** (1981), quien propone una clasificación de los enfoques sobre participación que va desde las concepciones más restringidas de la participación política a las más amplias. Distingue dos grandes modos de enfocar la Participación: el **Instrumental** y el **Desarrollante**. El primero se caracterizaría por concebir la participación como medio para obtener objetivos limitados y por asignar primacía a los dirigentes, presuponiendo la incapacidad del pueblo para autogobernarse. En este enfoque ubica al Leninismo y al "Revisionismo Democrático" y, dentro de este último, a

autores como Schumpeter, Weiner, Verba y Nie, Huntington, Kasfir, Booth, Dahl, quienes entenderían el respaldo popular como “un modo para elegir e influenciar representantes”.

El enfoque desarrollante propiciaría un mayor involucramiento directo de la población en los procesos decisorios de las organizaciones que afectan sus vidas, sin confiar lo político al Estado, sino extendiéndolo a otros contextos. Dentro de este tipo, diferencia tres niveles según la amplitud de sus perspectivas:

- i. un primer nivel, poco integrativo, cuyos enfoques aspiran sólo a mejores rendimientos institucionales dentro de una descentralización de las decisiones y sin pensar en cambios en el orden político y económico. Entre sus exponentes menciona a Woodrow Wilson y a Tocqueville;
- ii. un segundo nivel de integratividad intermedia, constituido por los defensores de la Democracia Participativa. Estas concepciones, además de promover el desarrollo de la participación, cuestionan los sistemas políticos establecidos, ya sean éstos democráticos-liberales o comunistas y propugnan transformaciones generales. Aquí se ubican autores como Bachrach, Carole Pateman, Mcpherson, Leif Lewin; y
- iii. un tercer nivel que posee mayor perspectiva e integratividad, constituido por los teóricos de la Autogestión. Aquí se ubican tanto los voceros de la posición oficial yugoeslava, como los críticos al sistema existente en ese país. A este nivel, la idea de Participación está inscrita en una concepción amplia y abierta de la política, la cual abarca todas las actividades humanas de toma y realización de decisiones que regulan los procesos públicos y sociales. Este punto de vista implica la generalización de la aplicación del **autogobierno** a todos los órdenes de la actividad humana. El **sistema autogestionario** “debe ser construido como un sistema social integral” y él implica, simultáneamente, la individualización y la socialización del hombre.

Desde otro punto de vista, cabe mencionar un segundo bloque de tipologías, correspondientes a las categorizaciones de Castells (1975), Montalvo (1981), Pizzorno (1975) y, la ya señalada de Guerra García (1980), que tipifican la participación, fundamentalmente, en su relación con el Estado o el régimen político en que se produce. Desde esta óptica, la participación es entendida como un proceso principalmente determinado por las condiciones que cada gobierno específico le impone.

Desde este punto de vista, **Guerra García** (1980) distingue orientaciones en las estrategias de participación en América Latina, según los diferentes tipos de regímenes políticos: i) regímenes de partido único; ii) regímenes multipartidistas;

y iii) regímenes de partido dominante.

En el primer tipo, el partido mediatizaría toda participación. Sólo en los primeros niveles de organización de masas primaría la elección de "abajo hacia arriba" y en general, habría dificultades para la creación de nuevos movimientos, partidos o instituciones de cualquier tipo que fueran diferentes a las del sistema.

El segundo tipo sería el típico gobierno de negociación y compromiso, donde pesarían mucho, en la toma de decisiones, las demandas y exigencias de los grupos de presión.

El tercer tipo, combinaría las características de los dos primeros.

De lo anterior concluye que no existe una estrategia universal para el desarrollo de la participación; entre las estrategias existentes hay algunas orientadas a mantener el orden social y otras a su transformación. Clasifica las estrategias existentes en Intervencionistas (a nivel internacional) y Nacionales. Estas últimas pueden ser de contención o de transformación y ambas pueden obedecer a los procesos de "arriba hacia abajo" o de "abajo hacia arriba", descritos anteriormente (ver Cuadro N° 1). Por otra parte, las estrategias transformadoras pueden ser maximalistas o de transición, según el proyecto sea, respectivamente, concebido a corto plazo y en una dimensión totalizadora o a largo plazo y por etapas. Desde el punto de vista del modelo societario, las estrategias transformadoras pueden ser autogestionarias (democracia directa, descentralizada) o estatistas (alto grado de centralización de poder).

Al igual que Guerra García, **Castells** (1975), se refiere a las experiencias reales en el aspecto político participativo de Latinoamérica. Sin embargo, él es mucho más crítico en sus apreciaciones en cuanto al uso que se le ha dado al término "participación", el cual en la realidad histórica, no ha significado democratización de la vida política o posibilidad de decisión de las masas populares, como supuestamente se entendería.

Distingue para América Latina de 1974, cuatro tipos de situaciones socio-políticas:

- i. casos en que el surgimiento de una alternativa popular antimperialista ha chocado con la reacción oligárquica desembocando en una violenta represión y dictadura militar;
- ii. casos en que el Estado, tras haber reprimido toda organización autónoma, juega un papel privilegiado en la acumulación del capital junto con las transnacionales;
- iii. casos en que se mantiene una dominación de tipo neocolonial y de terror contra las masas; y

iv. casos cuya línea hegemónica es el nacional-populismo, donde se combina el respeto a los parámetros del sistema con la integración de la presión popular.

En un plano algo más general que los autores precedentes, **Abner Montalvo** (1981) analiza las formas que asume la participación a través de las grandes corrientes político-ideológicas: la participación en el capitalismo y la participación en el socialismo, y dentro de éstas se refiere a la democracia cristiana, a la socialdemocracia, al socialismo de Estado y al proyecto de autogestión.

Por último, dentro de las tipologías que relacionan la Participación al Estado, incluimos la de **Alessandro Pizzorno** (1975), quien propone una tipología a un nivel aún más general que el anterior. Este autor nos demuestra que el problema de la Participación política se vincula históricamente, por una parte a un modo de verificar la legitimidad del Estado el cual sellaría alianzas para fortalecerse con las fuerzas populares. Hecho que estaría relacionado con los procesos de participación de "arriba hacia abajo", o sea a estrategias del gobierno, según la terminología de Guerra García. Por otra parte, con un modo de lucha política contra las condiciones de desigualdad de la sociedad civil, de reivindicación y de ampliación de los derechos políticos de los sectores populares, que equivaldrían a los procesos de "abajo hacia arriba". De acuerdo a esto, y a si la solidaridad prevaleciente es política o privada, distingue cuatro tipos de participación: profesionalismo político, movimiento social, participación civil en la política y subcultura.

Después de la revisión realizada y entrando a sintetizar lo hasta aquí señalado, podríamos decir en primer lugar, que gran parte de los autores reseñados coinciden en la distinción de dos enfoques opuestos para abordar el problema de la participación, denominando estas antinomias, según el caso: Liberal/Radical, Integración/Conflicto o Instrumental/Desarrollante. Distinción que, independientemente del nombre que se le asigne, es coherente con la premisa inicial según la cual oponíamos el enfoque del Conflicto al de Integración para abordar el estudio de la Participación.

En segundo término, el primer bloque de tipologías descritas trata de proporcionar instrumentos teóricos tendientes a definir grados de participación. Algunas de ellas (Guerra, Hain) se centran en la diferenciación de los dos extremos: la participación más democrática, que surge de la base y otra que es promovida desde los centros de poder. Otras (Pateman, Arnstein, Fajardo), desagregan el espectro de la participación en varios niveles. Pero, en general, hay consenso en considerar que la participación promovida desde el Estado, tiende usualmente a merecerse los calificativos de "cooptativa", "encapsuladora", "manipuladora", "integradora", etc. Ella se basaría en nociones de participación muy diferentes a aquélla que surge desde las comunidades y correspondería a

los rangos más bajos de las tipologías de Pateman, Arnstein o Fajardo.

Por otra parte, algunas de esas tipologías (Pateman, Arnstein) proponen graduaciones de la participación sin relacionarla significativamente a otros aspectos que la condicionan. Mientras otras (Guerra, Thornley, Fajardo), las articulan, de una u otra forma, al proceso de cambio social.

Finalmente, existe otro conjunto de autores (Castells, Montalvo, Pizzorno, Guerra), cuyas tipologías, se definen en función de la situación socio-política existente; las de Castells y Guerra, referidas a Latinoamérica y las de Montalvo y Pizzorno, a un contexto más general. Las tipologías de estos cuatro autores se abocan a problemas más estructurales que las de Pateman y Arnstein.

Creemos, sin embargo, que **ninguna de ellas es necesariamente contradictoria o excluyente con las demás**, sino por el contrario, que habiendo sido seleccionadas de acuerdo a un enfoque común, ellas resultan coherentes entre sí. Por ende, pueden complementarse y **representar, todas y cada una de ellas según el caso, un buen instrumento de análisis**. De este modo, se podrá recurrir para el análisis de casos específicos a las diferentes categorías descritas, ya sea tomándolas individual o complementariamente, según los requerimientos del caso a estudiar o el nivel, objeto u objetivos que se pretenda dar al análisis: las categorías más totalizadoras pueden proporcionar el marco referencial para un análisis global y las más operativas, para un estudio más específico, concreto o funcional. Incluso se podría aplicar estas categorías a un caso específico y definido como podrían ser las movilizaciones de un barrio de la ciudad de Caracas (Fadda, 1987).

FORMULACION DE UN INSTRUMENTO PARA APLICAR AL ANALISIS DE CASOS EMPIRICOS

Para enfrentar, comprender y analizar los procesos de Participación de una realidad social determinada, es necesario contar con una base y un instrumental teóricos. A este fin se hace necesario ir delimitando y concretando el amplio marco conceptual esbozado hasta aquí. Para ello, comenzaremos por establecer una serie de restricciones generales del mismo, derivadas en parte, del hecho de habernos ubicado dentro del enfoque del Conflicto y de tener en cuenta una realidad concreta. Pasaremos luego a confrontar con ese nuevo marco acotado, algunas definiciones de Participación para precisar nuestro propio instrumento de análisis de esa realidad. De acuerdo a esto, nuestro marco conceptual estaría delimitado por algunas condicionantes generales, según las cuales:

- i. las instituciones de la **Democracia** no controlan ni neutralizan la existencia

de grupos de poder. Por cuanto se parte de la base de una distribución desigual del poder y de la consiguiente posibilidad diferenciada de tomar decisiones trascendentales para la comunidad, esto es, de una Participación social diferencial;

- ii. habiendo sectores sociales con privilegios y otros sin privilegios de **poder**, los primeros tendrán mayor capacidad de realizar sus intereses objetivos específicos;
- iii. la **participación**, para ser tal, debe concebirse en función de una redistribución del poder y de una implicación progresiva de los grupos excluidos, a fin de obtener un mayor control para estos sectores.

Habiendo así delimitado el campo conceptual más general, a continuación se enumeran algunas **definiciones de participación** para cotejarlas con él y optar, como posible instrumento de análisis, por aquélla que sea más compatible con las mencionadas premisas.

Se parte, en esta exposición de las más genéricas, para llegar a las más concretas y operativas:

- Para **Guerra García** (1980), "en un sentido amplio, la participación puede ser concebida como la intervención en los procesos decisionales".

Si bien esta definición cubre todo el espectro de posibilidades de participación, descritas en nuestra reseña, su propia generalidad, la hace poco operativa frente a fines más específicos. De ella no se deduce la división en grupos sociales antagónicos, lo cual la puede hacer caer en interpretaciones de Integración. Sin embargo, esta consideración no implica que la categorización que esquemizamos en el Cuadro 1 sea descartable, por el contrario, creemos que ella es esclarecedora y aplicable al análisis de los procesos participativos.

- Para **Pizzorno** (1975), "la participación política es 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".

Esta definición al hablar de "clases" e "intereses dominantes", reconoce la existencia de grupos antagónicos. En ella cabría tanto la participación desde "arriba hacia abajo" como aquélla de "abajo hacia arriba", y tanto la de "contención" como la de "transformación" (según la terminología de Guerra García). Por lo tanto, su espectro es bastante amplio, y podría aplicarse a todos esos casos. No obstante, considera como participación, no sólo las acciones con vistas a modificar la estructura del sistema de intereses dominantes, sino también aquéllas tendientes a conservarlo. Acciones éstas, que han sido

denominadas por otros autores como pseudo-participación o NO-participación y que nos parece más claro excluir del concepto de participación.

- Para **Castells** (1981), Participación puede definirse como el proceso de ingreso (*input*) de fuentes de poder no formales al proceso institucional de toma de decisiones, y participación popular se referiría al ingreso de grupos y clases sociales con escaso poder, a la estructura institucional.

Esta definición, si bien reconoce el antagonismo entre grupos sociales y resulta, en general, bastante coherente con nuestras condicionantes, limita el proceso de toma de decisiones a lo "institucional", excluyendo otros niveles de la actividad social. Creemos que esto la torna restrictiva de las posibilidades de participación y ambigua en el sentido que podría llegar a incluir situaciones de integración o cooptación.

- **Pearse y Stiefel** (1980: 92-93), entienden la participación como "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control".

Nos parece que esta definición cumple con nuestros cuatro requerimientos: ella concibe grupos sociales antagónicos, unos dotados y otros al margen del control de los recursos e instituciones. No evade, por lo tanto, la cuestión del poder y, al hablar de "esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos...por parte de grupos...excluidos", plantea la posibilidad de cambio en esa relación de poder. Por otra parte, no descarta *a priori* ni la participación "desde abajo" ni la "desde arriba", puesto que los "esfuerzos organizados" podrían provenir de cualquiera de los dos extremos, siempre y cuando el objetivo real fuera una mejor distribución del control sobre los recursos e instituciones reguladoras. Deja así abierta, con este concepto, la posibilidad de participación del pueblo en el desarrollo y es lo suficientemente amplia como para dar cabida a todas las formas de participación antes reseñadas.

Creemos que en este caso no es pertinente la crítica hecha para la definición de Castells, puesto que la idea de estos autores de llegar a ejercer más control sobre los "recursos" por parte de los grupos excluidos, supone la existencia de vías alternativas, no sólo la institucional. Por último, el hecho de precisar que todo ello se lleva a efecto en situaciones sociales dadas, permite la referencia concreta a una realidad o caso específicos. En síntesis, pensamos que la definición de estos últimos autores resulta coherente con los supuestos teóricos antes mencionados y plausible para su aplicación a casos concretos de nuestra realidad.

A un nivel más particular, el urbano, puede servir la misma definición con

algunas especificaciones, referidas al caso particular. En ella se precisará que los recursos serán referidos a los bienes y servicios urbanos y los grupos y movimientos, a las comunidades urbanas excluidas del poder de control de tales bienes y servicios. Este nivel tiene significación en el aspecto de la participación, puesto que, de acuerdo a estudiosos de este tema, la ciudad es uno de los ámbitos que, por sus condiciones de desorden, déficits o inadecuación de servicios, falta de financiamiento, destrucción ambiental, entre otras, provoca con frecuencia la necesidad de una mayor participación popular (Hain, 1980: 15).

Ahora bien, el poder y la participación, en cuanto ella implica transferencia de poder, son fenómenos pluridimensionales, luego, la participación potencialmente podrá darse en todos los niveles, planos y esferas de la sociedad. Es por esto que se habla de participación tanto a nivel nacional como local, tanto en la esfera política como en la económica o cultural, o bien en el plano científico tecnológico, institucional-administrativo, familiar, vecinal, etc. En síntesis, potencialmente la participación existe en todo ámbito donde haya relaciones de poder y por lo tanto posibilidades diferenciales de distribución de ese poder.

Al respecto habría que acotar, en primer lugar, que desde el momento en que la participación trata de alterar la escala de valores existentes, ella pasa a ser una **forma de acción política** (ver Bachrach *et al.*, 1970: 202). En este sentido, dicha acción, por ejemplo en casos de movimientos sociales urbanos se focalizará hacia una arena micro-política, puesto que no abarca niveles más amplios como pudieran ser los nacionales.

En segundo lugar, habría que acotar que dicha potencialidad de la participación de existir en todas partes no implica que ella verdaderamente exista a todo nivel; muy por el contrario, conocemos cuál es la realidad y lo difícil que resulta para una gran parte de la población ganarse un espacio en el proceso de toma de decisiones y llegar a influir en ellas a cualquier nivel. Esto implica un alerta a tener siempre presente en el análisis teórico, el cual deberá establecer las debidas diferencias entre pseudo-participación, que deriva del modelo ideológico impuesto, de aquella participación que es resultado de las luchas sociales por un mayor control.

En tercer lugar, habría que considerar que para un determinado caso empírico, la participación no puede ser simplemente interpretada como un proceso "desde abajo" (el practicado por los vecinos) o como un proceso "desde arriba" (el instrumentado por el Estado). Ellos no son procesos discretos sino partes de una misma relación. Así como al poder le atribuimos la característica de ser una **relación social**, también consideramos que la participación mantiene esta propiedad, no pudiéndose separar ambos términos de dicho enlace. De este modo, siguiendo a Hain (1980: 190), se podría concebir dicho proceso de

participación que es un todo, como una **"guerra de poder"**, en la cual se enfrentan la presión por participar desde la base, con la presión por controlar (consciente o inconscientemente) desde arriba y ambas estarían conjuntamente presentes en todo momento. Desde el punto de vista de la comunidad, se tratará de llevar el *locus* del poder lo más cercano posible a la base, no obstante, muchas veces no se dan las condiciones para alterar en un nivel significativo esa balanza de poder. Desde el punto de vista de los centros de poder, siguiendo la tendencia histórica, se puede prever que no regalarán cuotas de poder y éstas habrá que conquistarlas arduamente.

Teniendo en consideración dichas características de la participación, se desprende que una investigación sobre la misma, puede ser encarada de diversas maneras. Pearse y Stiefel (1980: 94-95), enumeran seis distintas formas de hacerlo:

- como **movimientos y organizaciones** de participantes potenciales;
- como **biografía**, o sea como experiencia participatoria individual;
- como **programa o proyecto** propuesto y ejecutado por alguna agencia (gubernamental u otra);
- como una componente de una **política nacional**;
- centrándose en las **estructuras e ideologías antiparticipatorias**;
- como **"encuentro"** entre los excluidos y aquellos elementos de la sociedad que mantienen o hacen cumplir la exclusión.

En base al marco que hemos presentado y al enfoque asumido, personalmente optamos en nuestra propia investigación (Fadda, 1987) por la última de estas formas. Pensamos que la noción de "encuentro" es más amplia que la de "guerra de poder", puesto que esta última presupone, inevitablemente, comportamientos opuestos entre las partes. Nosotros planteamos, en cambio, que tanto las estrategias "desde arriba" como las "desde abajo" pueden ser indistinta y teóricamente, de contención o de transformación. Por cuánto existiría virtualmente la posibilidad que, en determinadas circunstancias, ambas fueran convergentes. Creemos asimismo, que al enfocar el problema desde esta perspectiva no excluimos, en forma tajante, a las demás. Dicha visión nos parece que representa un instrumento plausible también para el análisis de la relación entre Estado y comunidad urbana, que interesa esclarecer en gran parte de las investigaciones sobre Participación. Relación que enfrenta a ambas partes en el esfuerzo de la comunidad por lograr un cierto tipo de desarrollo, obtener mejores condiciones de vida e ir adquiriendo progresivamente un papel más preponderante en las decisiones que la afectan. Afrontar el problema como

“**encuentro**”, tampoco significa que se deje de aplicar otras categorías antes enunciadas y que no sean contradictorias con este enfoque.

Para terminar y reafirmando lo anterior, diremos con Pearse y Stiefel (1980: 95) que:

“desde que la acción participatoria implica un nuevo compartir del poder decisorio, puede ser vista como un ‘encuentro’ entre categorías sociales, clases, grupos de interés... cara a cara con ‘establecimientos’ inmóviles. Los estratos hasta entonces excluidos confrontan a los que apoyan y controlan conjuntos de disposiciones que determinan pautas de acceso a recursos, servicios, status y poder.... Las secuencias del ‘encuentro’ incluyen una amplia gama de interacciones, desde el acomodo mutuo entre dos partes, pasando por formas de regateo y convenio, fricciones informales hasta la confrontación armada y campañas de represión de los más débiles por parte de los detentadores centrales del poder.

“Ver la participación como ‘encuentro’... muestra la naturaleza frecuentemente antiparticipatoria de las instituciones establecidas, así como la transformación o modificación de las estructuras de poder como indicadores de una acción participatoria exitosa.... Avanza lógicamente hacia una evaluación de pérdidas y ganancias del ‘encuentro’...”

**REFERENCIAS
BIBLIOGRAFICAS**

Arnstein, Sherry A., "Ladder of citizen participation", *AIP Journal*, July, 1969.

Bachrach, P., Baratz, M. y Levi, M., "The political significance of citizen participation", en Bachrach y Baratz, *Power & Poverty. Theory and Practice*, N.Y., Oxford University Press, 1970.

Castells, Manuel, "La nueva estructura de la dependencia y los procesos políticos de cambio social en América Latina", en Pizzorno et al., *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea*, Buenos Aires, Ed. SIAP, 1975.

Castells, Manuel, "Community participation, planning, and the State in the metropolitan areas of developing countries", papel de trabajo N° 368, mimeo, Berkeley, Diciembre, 1981.

Coit, Katharine, "Local action, not citizen participation", en Tabb, W.K. y Sawers, L. (Eds.), *Marxism and the Metropolis*, N.Y., Oxford University Press, 1978.

Fadda, Giuletta, *Participación: discurso político y praxis urbana. Caracas, 1973-1983*, tesis para optar al título de Doctor en Ciencias del Desarrollo. CENDES, UCV, Caracas, Diciembre, 1987.

Fajardo, José Carlos, "Teorías de la participación política: un análisis conceptual", *Socialismo y Participación* N° 16, Lima, Diciembre, 1981.

Guerra García, Francisco, "Las estrategias de participación en América Latina", *Nueva Sociedad* N° 49, Julio-Agosto, 1980.

Hain, Peter, *Neighbourhood Participation*, London, Temple Smith, 1980.

Montalvo, Abner, "De la participación a la autogestión", *Socialismo y Participación* N° 13, Lima, Marzo, 1981.

Offe, Claus, "Dominio Político e Structure di Classe", en Offe, *Lo Stato nel Capitalismo Maturo*, Milano, Etas Libri, 1979.

Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.

Pearse, A. y Stiefel, M., "Participación popular: un enfoque de investigación". *Socialismo y Participación* N° 9, Lima, Febrero, 1980.

Pizzorno, Alessandro, "Introducción al estudio de la participación política". En Pizzorno et al., *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea*, Buenos Aires, Ed. SIAP, 1975.

Thornley, Andrew, "Theoretical perspectives on planning participation", *Progress in Planning*, Vol. 7, N° 1, London, Pergamon Press, 1977.