

Módulo de Formación Ge-
neral: Desarrollo Local (I)

Eje Nro. 3.1
**Participación y Desarrollo Lo-
cal**

**Escriben: A.Clemente, E.Dabas y
R.Schonfeld**

Notas Introdutorias sobre Participación Social, conflicto y desarrollo

Adriana Clemente

Los procesos de participación social suponen la conjunción de intereses, objetivos en común y procedimientos por parte de un grupo de sujetos que están llamados a “tomar parte” en una situación reconocida como deficitaria. Por concepto, la participación social supone la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias.

De las múltiples experiencias de participación social en torno a políticas y programas sociales que se registraron en estos últimos años, en el marco de esta investigación y sus objetivos, se identifican por lo menos tres tipos de motivaciones que impulsan el proceso participativo. Estas motivaciones, a su vez, devienen en diferentes modelos asociativos según los objetivos que se persiguen y los actores involucrados. Según el objetivo que se persiga, la participación como instrumento suma adhesiones de sujetos que se identifican con ese resultado al punto que accionarán colectivamente para alcanzarlo. Si bien los modelos de acción son múltiples, los sujetos que participan lo hacen según motivaciones que podrían sintetizarse en tres tipos, según sean de representación, adscripción y/o reproducción.¹

La motivación por representar al otro es lo más común en el campo de las políticas y los derechos sociales y tiene la capacidad de generar beneficios que se colectivizan. La participación gremial o la tradicional participación fomentista son formas de asociación, que con diferentes objetivos, guardan en común este principio de colectivizar los resultados de la participación. Esta participación tiene un fuerte componente asociativo que tiende a institucionalizarse para acumular fuerza y mayor representación. Estas articulaciones se generan a partir de intereses sectoriales (trabajo, salud, vivienda) y también por proximidad territorial. La asociación puede ser tanto entre pares como multiactoral. Lo multiactoral es una estrategia que mejora las relaciones de fuerza de los sectores más débiles en la puja por los recursos.

En los últimos 20 años, en el campo de las políticas sociales, los sindicatos abandonaron su rol de grupo de presión frente al Estado y al mercado. A esto se suma la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales. Por otra parte, las organizaciones de tradición fomentista e intermedias fueron convocadas como co-ejecutoras de los recursos, es decir como administradoras de la escasez. Se puede observar que los actores tradicionalmente encargados de preservar y/o elevar el piso de los derechos sociales por la vía de la representación, quedaron atrapados en resolver su propia preservación institucional.

La denominada crisis de representación y el modo en que ésta se expresa en la cuestión social es un aspecto central de la crisis de fines del 2001. La política social tiene por vocación la reducción de la imprevisibilidad que afecta a los sectores más débiles de la sociedad a partir de su efecto redistributivo o de protección. Los colectivos cumplen con generar dispositivos de protección. Siguiendo a R.Castel (2001) los procesos de individuación resultantes de un doble tipo de desigualdades (de distribución y de protección) rompen la ligadura de los sujetos a los colectivos y a su protección. En la sociedad salarial, una categoría estaba en competencia con otra pero sobre la base de

9. Esta clasificación no pretende ser una tipología, sólo trata de estructurar cierta lógica que explique la modalidad de algunas articulaciones sobre la base de intereses. Entendiendo al interés colectivo como el disparador de los procesos de movilización y participación organizada.

la cohesión dentro de cada categoría, mientras que actualmente las desigualdades recaen en individuos de una misma categoría.

En el caso argentino, se puede observar que una vez perdidos los canales de representación por los cambios en el mercado de trabajo, el proceso de pérdida de derechos adquiridos es muy rápido, especialmente para los que quedan fuera de competencia en el mercado de trabajo (formal e informal). La gestación de un nuevo movimiento, como es el de desocupados, se explica en parte por la crisis de representación descrita que ofrece un canal de representación a un grupo que se organiza a partir de la categoría de desocupado, a la que se le debe sumar la de pobre. De ahí su derecho a ser asistido.

Desde inicios del 2000, el denominado movimiento piquetero asumirá el rol de grupo de presión frente al Estado, ya no por mantener un piso de derechos común entre trabajadores (sindicalizados o no), sino por la preservación de derechos básicos de reproducción y subsistencia de los sectores más afectados por la falta de ingresos. La posibilidad de que este grupo aumente su poder de representación, estuvo y aun está dada por la reproducción del conflicto que lo precede que es la falta de trabajo y la necesidad de los más pobres por incorporarse (para reducir su desprotección) a diferentes redes de subsistencia más o menos organizadas. En este punto, podemos decir que la persistencia de un déficit estructural y la falta de políticas apropiadas promueven nuevos canales de representación. La calidad y eficiencia de estos nuevos vectores debe ser observada en el tiempo.

La participación que se sustenta en intereses de **adscripción**, refieren a la participación en torno a un sistema de ideas (partidaria, religiosa, filantrópica). Este tipo de participación se sustenta en relaciones de solidaridad orgánica puesto que los sujetos que participan, a diferencia que en el caso de representación, no necesariamente son los mismos que padecen las necesidades por las que reclaman. En este caso, la participación es el modo de reproducir un sistema de ideas y maneras de transformar la realidad. Con atributos muy diferentes, la militancia política y la religiosa pueden ser expresiones de este grupo. En este grupo se privilegia la asociatividad según una determinada pertenencia, inclusive a riesgo del aislamiento.²

En los procesos de participación por adscripción, también se inscribe gran parte del voluntariado de perfil filantrópico. Los programas sociales participativos incluyeron al voluntariado (de manera implícita) como parte de su hipótesis de acción. En este sentido, y bajo la influencia de la cooperación externa se apela a la noción de "capital social" para valorizar económicamente las redes que pueden actuar en un espacio intermedio entre el mercado y el Estado, basándose en una diferencia entre intereses individuales (mercado), valores públicos (Estado) y valores interpersonales (redes sociales). (Bustelo, 2002).

Siguiendo el juego de diferentes expresiones que pueden tener los intereses de adscripción es que también se puede sumar el aporte de técnicos y especialistas que desde diferentes ámbitos (universidades, ONG's y grupos de incidencia) participan motivados por la adscripción a un proyecto. Este tipo de interés también fue objeto de cooptación por parte del pensamiento neoliberal que promovió la participación ciudadana en las políticas sociales como paradigma de eficiencia y desarrollo. En la década de los '90 la irrupción del denominado tercer sector como agrupamiento homogéneo capaz de resolver los problemas de la política social fue una estrategia destinada a favorecer el desplazamiento del Estado y la disolución de responsabilidades en la preservación del bienestar.

² Es el caso de algunos grupos políticos y/o religiosos más fundamentalistas.

Como parte de la lógica descripta, tanto la adscripción a grupos políticos y la militancia de base fueron cuestionadas como modelo de cooperación. Por concepto el pensamiento liberal no admite el disenso (propio de la participación política) y busca en la sociedad una solidaridad mecánica en torno a la resolución de problemas sociales. El divorcio de lo político y lo social fue una expresión de época que supone no cuestionar las causas de la pobreza, pero sí actuar colaborativamente en torno a sus efectos.

Las movilizaciones del 2001 renuevan la práctica política como modo de participación en lo social. Después de 10 años de protestas fragmentadas, se retoma un clima generalizado de movilización que esta vez interpela las causas de la crisis en sus diferentes planos económicos, políticos e institucionales. Entonces se observa que los grupos renuevan sus intereses de adscripción que por efecto del conflicto generalizado también se hacen transversales. La modalidad de las asambleas barriales es un ejemplo de esta transversalización, donde convergieron por un tiempo sectores organizados en el sentido de portadores de algún tipo de adscripción y otros que sin estar organizados podían adherir con su participación directa (aunque sea coyunturalmente) al espacio de la asamblea, como nueva entidad de adscripción.

Finalmente, se propone una tercera categoría, que es la más extendida por efecto de la crisis, que es la participación motivada por necesidades de **reproducción familiar**, comprende las formas más comunes de acción (solidaria y cooperativa) de los sectores afectados por los déficit estructurales y la pobreza. Esta modalidad, que puede o no ser asociativa, tiene por objetivo el acceso al recurso y en ese proceso desarrolla estrategias entre las que puede estar la participación.

El modelo de política social que predominó en la última década es el denominado **familiarista**, que desplaza en las unidades familiares la responsabilidad del bienestar de sus miembros. En este punto es frecuente que las denominadas nuevas políticas sociales asimilen participación con requisitos de contraprestación (tareas que realiza el beneficiario para completar una prestación social). En este caso no se trata de una práctica de participación, especialmente por que lo que está comprometido es el componente de autodeterminación que puede ejercer el sujeto que "participa" para abastecer una necesidad urgente (abrigo, comida, salud, etc). Acordamos que un atributo inherente a la participación social es la libre voluntad para ejercerla. Entonces, en este tópico entran un conjunto de prácticas cotidianas que los sectores populares ejercen para alcanzar su reproducción, destacándose las redes de cooperación y ayuda mutua, y aunque resulte polémico los intercambios dentro de redes clientelares. Este aspecto se retoma más adelante.

Durante los meses de diciembre de 2001 y hasta mediados de 2002, la calle fue el espacio de encuentro para ejercer la participación social. Se privilegiaron las modalidades que podían articular intereses del tercer tipo, que según la clasificación precedente serían de reproducción. Resultando los otros intereses (adscripción y representación) concurrentes con las necesidades de reproducción social de los grupos más afectados por la crisis.³ Esto da cuenta de la complementariedad que pueden tener estos tipos de intereses y su correlato en las modalidades de participación.

Se puede observar que previo a la emergencia, las motivaciones para participar en las políticas sociales actuaron en clave con los límites que imponen los programas focalizados, esto es: convocar a partir de intereses de representación (de alcance territo-

³ El caso de la CTA es un capítulo aparte en cuanto a cómo los intereses de representación (el primer grupo) pueden actuar en la emergencia sin perder de vista las cuestiones estructurales. Al respecto se realiza que la CTA a 10 días de los estallidos cerraba una consulta pública sobre la posibilidad de implementar un ingreso ciudadano, que había logrado más de 3 millones de firmas de adhesión.

rial) se suman los intereses de adscripción como prácticas solidarias y aplicar los intereses de reproducción como contraprestación.

A su vez se debe reconocer que el modelo de política social como parte de su lógica de desplazamiento de responsabilidades, favoreció articulaciones entre el gobierno (particularmente municipal), las ONG's (profesionalizadas) y las Organizaciones de Base (OB) que de algún modo terminaron influyendo a nivel local en la convivencia democrática de los actores políticos y sociales. Ésta sería una externalidad positiva de la metodología de gestión asociada derivada de las llamadas políticas de gestión asociada y participación multiactoral.⁴

En cuanto a los obstáculos de la modalidad de **participación multiactoral** en torno a las políticas sociales, previo a la crisis se identificaban obstáculos en dos órdenes principales: a. De posición y b. de procedimientos. En cuanto a posición se dan situaciones de asimetría en las relaciones, a partir de la posición hegemónica que puede asumir el gobierno municipal. En cuanto a los problemas de enfoque y procedimientos, desde el campo no gubernamental se consignaban como problemas la predominancia de lo asistencial, el clientelismo político, las urgencias de los cronogramas electorales y la discontinuidad de los funcionarios con los que se articulaban las acciones. El gobierno por su parte observaba el déficit que las ONG's para sustentar sus propuestas a largo plazo y actuar a mayor escala. De las OB se señalaba la discontinuidad y la insuficiencia de los recursos que se asignaban a sus iniciativas. La ausencia de representantes del sector empresarial, sindical y universitario en las mesas de trabajo (foros, Consejos, Mesas de concertación, comisiones asesoras) ya era un aspecto crítico en la evaluación de sus impactos.

En los municipios estudiados, en los casos donde existía este tipo de articulación, los espacios se resignificaron como mesas de emergencia u otras figuras similares convocadas de manera directa por los propios Intendentes. Es decir que estas iniciativas fueron parte activa de las estrategias de contención y gobernabilidad.

Es posible observar que el perfil que asumen las interacciones sociedad/Estado en este período de conflicto signado por la escasez de recursos, la anomia y el malestar social no es homogéneo y que la sociedad desplegó los recursos que tenía para evitar el riesgo de disolución que la amenazó en esos días. En este punto, la participación social fue un recurso utilizado tanto por los gobernantes, como por los gobernados. Como observación es posible establecer que emergencia y movilización social se expresaron durante la crisis del 2001 como dos caras de la misma moneda. La movilización estuvo lejos de las modalidades reguladas que proponían los programas sociales, sin embargo una vez superada la etapa de los estallidos, fueron en muchos casos estos espacios (particularmente los concebidos como multiactorales) los que actuaron como nexo entre la sociedad política y la población más afectada por la emergencia y los que actuaron como precedente de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), principal política social (de transferencia de ingresos) destinada a paliar la crisis de ingreso en el periodo posterior a los estallidos. Estas observaciones y la evolución que tuvieron los espacios de movilización social poscrisis (justamente por su desmovilización), son motivo de observación y desarrollo permanente de estrategias, por parte de los técnicos y funcionarios, que desde el enfoque de desarrollo local están permanentemente interpelados por los grupos y movimientos sociales en la prosecución de acuerdos para elevar las condiciones de vida y promover el desarrollo de manera redistributiva.

⁴ Entendemos por participación multiactoral al tipo de participación que articula en un mismo espacio de cooperación a diferentes actores sociales para llevar adelante acciones conjuntas en torno a los problemas sociales. Ver Alianzas para el Desarrollo Local. Clemente, Adriana y Del Valle, Julieta. Compiladoras. Publicaciones IIED-AL. Bs.As. 2005

Estos párrafos introducen el tema de la participación social como componente básico de cualquier proceso de política social orientada a mejorar las condiciones de vida, en este caso, en el campo de las políticas socioproductivas este punto es particularmente clave por el conjunto de actores que se tienen que sumar al proceso para obtener algún éxito.

Los trabajos que se proponen en este apartado sobre Participación y Desarrollo Local, además de esta lectura introductoria son: i. Un documento base sobre “Desarrollo Local y Redes” escrito por Elina Dabas y ii. Un manual de trabajo sobre “Desarrollo Local, alianzas y resolución de conflictos”, escrito por Rubén Schonfeld. Ambos expertos con reconocimiento internacional en sus temas de trabajo.

Bibliografía

- BUSTELO, Eduardo. *Retornara lo Social?* Trabajo presentado en el encuentro de académicos “Perspectivas de la Política Social en América Latina” INDES-BID. Washington 17 y 19 de abril del 2002.
-
- CLEMENTE, A. y GIROLAMI M (Editoras).(2006), *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. IIED-AL. Ed. Espacio. Bs.As.
- CLEMENTE, A. (2004). Descentralización y Participación Social en América Latina. En *El Desarrollo Local en América Latina*. José Luis Rhi-Sausi. Nueva Sociedad. Italia.
- CLEMENTE, A. (2003) *Espacios Multiactorales y Desarrollo Local*. IIED-AL/ CENOC. Mimeo.
- CASTELS, Robert.(2001) Empleo exclusión y las nuevas cuestiones sociales. En *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Manantial.
- SCHUSTER Y S. PEREYRA, Bs. As. . *La Protesta Social en Argentina Democrática. Balance y Perspectivas de una forma de acción política.*