

La participación social para el desarrollo: ¿panacea, moda o engaño?

Nelson J. Morales G. ()*

RESUMEN:

En este trabajo se destaca la importancia de la participación social en diferentes contextos socioculturales y políticos y para los distintos actores involucrados. Luego de situar las variantes teóricas de la participación y de ubicar sus prácticas en una perspectiva histórica, el autor se dedica a comentar críticamente el significado y las implicaciones que supuestamente tiene la participación en los actuales modelos de desarrollo, particularmente en el desarrollo local de Venezuela. Concluye advirtiendo, en un tono predictivo, los riesgos que supondrá administrar las diferencias locales en un mundo que tiende a la globalización de los mercados.

*Términos Claves:
participación social, desarrollo local,
Venezuela.*

ABSTRACT

This work stands out the importance of the social participation in different socio-cultural and political contexts, and the significance of the different actors involved in this situation. The author comments in a critical way the meaning and the implications that supposedly have the participation in patterns of development, specially in Venezuela's. The author concludes preventing - as well as predicting-, the risks that imply the administration of the local differences in a world that goes to the globalization of markets.

*Key words:
Venezuela, social participation,
local development.*

La participación social se ha entendido de muchas maneras a lo largo del tiempo. En la era cuaternaria "Trucutú", el *homo sapiens*, cazaba en grupo, sólo no hubiese podido vencer al más pequeño de los dinosaurios. Desde la Grecia Clásica a la Roma Imperial, los consejos de ciudadanos fueron el nicho de la participación. En la Europa medieval se constituyeron las *gildas* y las *mutuales*, que eran asociaciones solidarias de familias de artesanos. En las naciones modernas las asociaciones civiles son los eslabones indispensables de la democracia.

La variabilidad de significados de la participación ha sido consecuencia de la expresión de múltiples prácticas espontáneas y de intentos deliberados por orientar la acción social según la conveniencia o interés de quien o quienes eventualmente tienen poder. Este artículo tiene como propósito comentar, en una primera parte, las diferentes concepciones de participación y mostrar sus implicaciones teórico-ideológicas. En la segunda parte, centramos nuestra atención en el valor que se le ha asignado a la participación en los modelos de desarrollo que relacionan el Estado Moderno y la Sociedad Civil, pero sobre todo, tratamos de explicarnos por qué es ahora, en el marco de los nuevos paradigmas del desarrollo, que se le está atribuyendo una importancia inusitada a la participación ciudadana.

En este recorrido pasamos de un extremo a otro, desde constatar la total omisión de ciertos sectores en los planes o modelos de desarrollo, hasta la situación actual, en la cual se

pretende que el éxito o el fracaso de dichos planes o modelos depende de la participación de todos.

En una breve reseña histórica sobre la participación social en Venezuela, apuntamos situaciones en las que el Estado o sus ramificaciones se abroga el monopolio de la representación social del pueblo⁽¹⁾, y prescinde de su intervención por considerar que no está preparado o porque puede ser un obstáculo. Asimismo, referimos situaciones en que el Estado aprecia como positiva cierta participación activa de los sectores populares, pero bajo ciertas condiciones. Por último, citamos el caso en que el Estado estima altamente conveniente y necesario compartir los riesgos y costos que supone la participación.

1. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

1. Conceptualización del fenómeno

Definiciones

El vocablo "participación" deriva del latín *participatio*, que a su vez procede de la raíz *parte*, desde la cual se han constituido los significantes **com-partir, tomar parte, poseer parte**. Otras connotaciones se asocian con la idea de comunicación o trato, aviso, noticia o notificación ("doy parte y fuera"), convenio, capitulación o tratado entre las partes, manera de lograr beneficios mutuos ("certificado de participación"), inclusión de las partes en un todo.

Algunas acepciones se relacionan con opinar, motivar, denunciar, protestar, consultar, orgullo de per-

tenecer ("yo me jacto de decir que fui fundador de este partido"), una forma de voto, solicitud de un voto de confianza, ejercicio del derecho a votar en una elección, mercadería parlamentaria o *logrolling*⁽²⁾, esfuerzos organizados de los excluidos por dejar de serlo.

Según el Diccionario de Ciencias Sociales (1976:442) la participación puede ser definida de dos formas: 1) como situación, y 2) como acción y compromiso. La participación como situación hace referencia a "la pertenencia o hecho de tener parte en la existencia de un grupo o una asociación". La participación como acción comprometida consiste en "la actividad social que ejercen los individuos en el grupo del que forman parte, ...lo que supone una cierta coincidencia de las finalidades operativas del grupo, un sentimiento de responsabilidad personal y unas obligaciones creadas por el deber y atribuibles al vínculo de amistad."

Participar es acción o inacción deliberada, es, de hecho, el gerundio **participando**. Las realidades y la historia del verbo "participar" ha conducido a la inserción de prácticas que desvían su significación, como en la siguiente conjugación:

Yo participo	Nosotros participamos
Tu participas	Vosotros participais
El participa	Ellos se aprovechan

Participar es, o debería implicar, la obtención de más beneficios, la reivindicación de la condición humana desde una perspectiva de

respeto a la libertad, la concepción del ser humano como un ser social y racional. La Organización de las Naciones Unidas (Desarrollo Humano, 1991) considera la participación como un componente y un elevador de la calidad de vida, como una opción, un modo de vida, un elemento civilizador y lo que teje la urdimbre social.

Para Meister (1971) la participación es la "asociación voluntaria de personas en una actividad común, de la que pretenden sacar beneficios que no sean solamente individuales e inmediatos". Conforme a este sentido se puede decir que la participación social debería suponer organización y defensa de intereses, solución de problemas comunes, elevación de la calidad de vida y cambio social.

Para Guerrero (1995) la participación es "un hecho social complejo, integrado e intersectorial, en el cual las personas y/o grupos, poseen un sentido de cooperación y solidaridad, emprenden acciones, conscientes y organizadamente, estimulados por sus propios pensamientos y necesidades, las gestionan autónomamente, y ejercen sobre ellas los controles necesarios para el logro de objetivos comunes o complementarios, todo ello en procura de un mejor desarrollo personal y colectivo".

Para Ander-Egg (1984:174) la participación es una palabra de moda, casi mágica por lo que de ella se espera para resolver problemas, puede decir mucho o quedar, simplemente, en su rotunda sonoridad.

Lo cierto es que hasta el momento ninguna teoría general ha podido

explicar las variantes participativas. La participación social es un fenómeno complejo que depende de la interconexión múltiple de numerosos factores. Por ello no debe extrañar las dificultades que se presentan cuando se conciben y se llevan a cabo programas sociales complejos: en un determinado lugar la gente colabora y participa activamente, mientras en otra parte, la gente no se mueve "ni con grúa". La decisión de participar es el resultado de determinantes ambientales, institucionales y actitudinales: "...a nosotras nos trajo aquí algo que se nos quitó, se llama *miedo*, a nosotras nos trajo aquí el *hasta cuándo...*" (decía una mujer en un programa de T.V.)

Bajo la denominación "participación" se engloban realidades muy diversas. Se trata de un concepto ambiguo. Para Fadda (1990:15) el concepto muchas veces es usado para referirse a procesos dispares o aún antagónicos, como podría ser el caso de programas de participación "cooptativos", "domesticadores" o discursos retóricos, de "coartada", frente a movilizaciones realmente democráticas. Es un término que se usa indistintamente para referirse al hecho de limpiar una calle de un barrio por unos vecinos, 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 propiciar un proyecto para una sociedad autoges-

tionaria a nivel planetario, como el modelo mundial alternativo propuesto por la Fundación Bariloche.

Como vemos, el concepto de participación ha sido usado indiscriminadamente. Muchas personas (altos funcionarios del gobierno, políticos de partido, "expertos" en el tema, amas de casa feministas, líderes comunitarios, estudiantes universitarios, vecinos) hablan de la participación y actúan en su nombre, sin analizarla de manera crítica, convirtiéndola en una panacea y desvirtuando su real significado y valor. Es común encontrar situaciones en las que se predica la virtud de la participación y no se actúa en consonancia, produciéndose lo que corrientemente se conoce como "doble discurso" ("muy distinto lo que dice que se hace de lo que realmente se hace")

Para Cunnill (1991:7-8) la participación no es una panacea; está, de hecho, preñada de peligros que pueden distorsionar su uso; es inmanente a ella una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos, legitimar desigualdades y, también, en un instrumento para aceptar la heteronomía. Para esta autora la participación encuentra severos límites en la estructura económica y social que domina nuestros países, pero también puede contribuir a aumentar la capacidad de los sujetos sociales de construir su destino. Asumida con esa virtualidad, la considera como un arma más en la construcción de una sociedad plural, transparente y, por sobre todo, justa.

Otros significados

La participación como fenómeno sociológico se basa en que ella supone la ruptura con el individualismo para producir el hecho social. Aunque la participación se puede originar por obra del conflicto o del consenso, lo importante es que ella debe expresar fundamentalmente actividades que se deciden y se llevan a cabo socialmente, a los efectos de aprovechar la potencialidad que tiene todo individuo, grupo o comunidad para resolver sus problemas.

La participación en términos psicológicos, hace referencia a la acción y el comportamiento de la persona para satisfacer sus necesidades. Las motivaciones de la participación son prácticamente las mismas que impulsan el comportamiento humano: satisfacer necesidades físicas (alimento, vivienda, seguridad, etc.), necesidades sociales (reconocimiento, convivencia, calidad de vida), necesidades psicológicas (afecto, estima, sentimiento de pertenencia) y necesidades políticas (influencia, poder, acciones cívicas, resolución de problemas). No obstante, es importante advertir que no todo comportamiento implica una real y auténtica participación, pues se puede estar o tomar parte en actividades sin "entregarse" verdaderamente a ellas o sin consciencia de lo que se hace, en cuyo caso se produce una pseudo-participación que no satisface a la persona y puede llevarla a la frustración, la indiferencia o la agresividad.

En un sentido político, la participación hace referencia a la democracia, al gobierno del pueblo, a la per-

tenencia o militancia en un partido político y al voto para elegir al Presidente de la República y otras autoridades o representantes: diputados a las asambleas legislativas, gobernadores, alcaldes, concejales, miembros de juntas parroquiales, directivos de asociaciones de vecinos, etc. Recientemente también se han instrumentado otros mecanismos complementarios mediante los cuales la comunidad ejerce algún control sobre los decisores, como cuando interviene en la vigilancia y funcionamiento de los servicios públicos.

Por último, en un sentido estrictamente económico (producción, distribución y consumo de bienes y servicios) la participación hace referencia a un sistema a través del cual las personas, empleados o usuarios, de una empresa u organización, son asociados a sus beneficios y eventualmente a su gestión. También se basa en la posibilidad de que todos tengan acceso a los bienes de producción, necesarios para garantizar una existencia digna. "En las comunidades primitivas (origen de la civilización humana) la participación se basa en la propiedad común de los bienes de producción y en el hecho de que cada individuo está adherido a su tribu o comunidad tan fuertemente como una abeja a su enjambre" (Carlos Marx en *El Capital*).

Enfoques

El estudio de la participación, en la medida en que va más allá de la multiplicación de las relaciones sociales o de la integración de los individuos a programas asistencialistas

o educativos, debe ser abordado desde múltiples enfoques: como integración y conflicto, como medio y como fin, como proceso de cambio, como producto social y, finalmente, como derecho y como deber.

El enfoque del *conflicto* aborda el análisis de la participación desde la perspectiva de la estructura del poder y los conflictos sociales que se derivan del mismo. Para los teóricos de este enfoque la participación implica transferencia de poder: ella existe o se expresa en todo ámbito donde hay relaciones de poder y por lo tanto, posibilidades diferenciales de distribución de ese poder. Contrariamente a lo que afirman los partidarios de la *integración*, la participación supone la existencia de grupos de poder que no son controlados ni neutralizados por las instituciones del sistema social, sino que se valen de ellas como instrumento de fuerza para todo efecto.

En la perspectiva del desarrollo, la participación es considerada como *medio* y como *fin* en relación con la calidad de vida. La participación como medio, que también ha sido caracterizada como instrumental, suele estar asociada a los planes o proyectos de desarrollo que valorizan el cambio de actitud o de mentalidad de un pueblo. Ella se centra en las formas o maneras de obtener objetivos limitados y de asignar supremacía a los dirigentes bajo el supuesto de que el pueblo es incapaz de autogobernarse. Cuando la participación se asume exclusivamente como un medio corre el riesgo de caer en la manipulación y en la tec-

nocracia (mecanicismos, procesalismos, tecnicismos).

La participación como fin en sí misma expresa la preocupación por aumentar la permanencia y calidad del saldo organizativo, en otras palabras, por una mejor organización. Pero, si ella es concebida exclusivamente como un fin en sí puede comprometer la racionalidad del desarrollo y convertirse en una postura psicologizante que se agota en una pura expresión gratificadora, como ocurre con la catarsis social⁽³⁾. A menudo se confunde el trabajo asociativo o grupal y los movimientos sociales con avalanchas emotivas para conseguir un objetivo inmediato: "todos juntos venceremos", "no hay tiempo que perder", "somos lo máximo, nos merecemos un gran aplauso". A la larga, de este apuro emocional no queda sino el cansancio y organizaciones debilitadas, pues se confunde la rapidez lúdica con la profundidad y la agitación con la sociabilidad.

La participación se comprime y se dispersa debido a la estrecha visión e intervención de las organizaciones comunitarias, las cuales buscan resolver sus acciones en el "aquí y ahora", sin interesarles las consecuencias. Es lo que refiere el documento de la Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño (1991:5-6) al afirmar la tendencia de las organizaciones comunitarias al inmediateísmo y a la actividad meramente reivindicativa y por lo tanto, al desaprovechamiento de las ventajas múltiples que reporta el desarrollo de programas con objetivos trascendentales. Tal proceso implica el pre-

ferir mantenerse "anclado en la costa" de los intereses individuales y grupal, que el "navegar en el mar abierto" de los intereses colectivos, o en otras palabras, la imposibilidad de postergar la satisfacción inmediata por una satisfacción más amplia pero que necesita tiempo, dedicación, trabajo y compromiso.

La participación, a su vez, puede ser analizada como un *proceso de cambio* donde los actores sociales inician o impulsan la transformación de la realidad que los envuelve, o como un *producto social* determinado por los cambios significativos que los actores han operado en su realidad. Feuerstein (1991:171) considera que la acción catalizadora de una persona o grupo puede preceder al proceso de cambio basado en la participación, la cual aparece entonces como un proceso en el cual el ó los grupos toman la iniciativa de emprender la acción, estimulados por su propio pensamiento y gestión, y sobre el cual ejercen controles determinados. Abbo (1986:13) también concibe la participación como un proceso social por medio del cual la población organizada accede conscientemente a la toma de decisiones con miras al bien común.

La participación es, junto con la libertad, un *derecho* universal del hombre, consagrado en la mayoría de las constituciones nacionales. Por medio de la participación los hombres pueden ser iguales y libres, y realizarse a sí mismo. Pero la participación también es un *deber*, aunque esto a veces se olvide. En Venezuela la Carta Magna establece, en el preámbulo y en el artículo 57, que la

participación no sólo es un derecho sino un deber en virtud del principio de solidaridad social. Para Abbo (1986:14) la participación no es sólo derecho a recibir y gozar de los beneficios de la sociedad; es también deber de aporte personal en la realización del bien común.

Tal referencia implica, en el caso de los programas sociales, que las personas, si quieren ser buenos ciudadanos no deberían ser meros receptores de beneficios (derecho adquirido o gratuito), sino que deberían convertirse en agentes activos que consideren la participación como un deber para con ellos mismos y para con los demás. A la actitud pasiva, caracterizada por el esperar recibir sin dar nada a cambio, y del dar sin exigir, se le conoce como paternalismo o asistencialismo. En su expresión extrema el asistencialismo, como forma de pensar y hacer las cosas, lleva al egoísmo pragmático y a una vida mecánica llena de frustraciones.

2. TIPOS DE PARTICIPACIÓN

Las tipologías de la participación se refieren al sujeto o actor, al origen o finalidad, a la escala, al grado o intensidad, al alcance y a la autonomía relativa de la participación. La participación puede variar según el lugar geográfico o el espacio social desde donde se inicia la acción y de acuerdo con el destino de ella. La participación puede darse en cualquier espacio de efecto social, político, económico, cultural,

laboral, científico-tecnológico, instrumental-administrativo, vecinal, familiar, etc.

Por otra parte, la direccionalidad de la participación permite distinguir programas cuya participación es suscitada "desde afuera" y "desde arriba" y programas cuya participación es generada autónomamente "desde adentro" o "desde abajo". Los programas sociales bajo la responsabilidad institucional del sector público normalmente corresponden al primer enfoque: son elaboraciones "para" la comunidad y "desde" el gobierno u otros centros de poder. También numerosas O.N.G.'s secundarias, como CESAP y FE y ALEGRIA, por no citar sin dos de ellas, tienden a trabajar bajo este esquema. Las organizaciones de base, las asociaciones de vecinos, los comités populares de salud, los clubes deportivos, entre otros, pueden constituir ejemplos de desarrollos participativos endógenos: sus elaboraciones son "en", "de", o "desde" la comunidad. La participación "desde arriba" ha dado origen a

diversas formas de paternalismo, patronazgo y manipulación. La participación "desde abajo" ha servido de base a diferentes formas de cogestión, de autogobierno y de autogestión.

De acuerdo con la autonomía relativa de la participación, Albert Meister (1977), distingue cinco tipos de participación:

- (1) **De hecho.** Es involuntaria, como la pertenencia a una familia.
- (2) **Espontánea.** Es fluctuante e inorgánica, como las relaciones de vecindad.
- (3) **Voluntaria.** Se da en grupos constituidos (sindicatos, cooperativas).
- (4) **Obligatoria.** Impuesta por grupos externos, o por la adopción de normas imperativas.
- (5) **Provocada.** Suscitada por agentes externos que invitan al compromiso.

El análisis de la participación pasa necesariamente por la consideración del tener y del ser (Fromm 1985):

TENER	SER
Propiedad privada, lucro, poder (se refiere a las cosas, a personas, como a cosas)	Se refiere a la experiencia, y es indescriptible. Mi yo total, mi mismidad es única.
Del latín Privare, privar a los demás de su uso o goce. La propiedad privada no es una categoría universal y natural.	No hay dos seres humanos completamente iguales. Es un modo independiente, libre y provisto de razón crítica.
Comprar, tener y usar transitoriamente, desear (consumismo): "mi..." (el ego), egocentrismo, egoísmo.	Es estar activo, y no en el sentido de una actividad exterior, de estar ocupado, sino de una actividad interior.
El tener excluye. Impulso por conservar y retener	Amar, trascender la prisión del ego, dar. Las palabras señalan una experiencia, no son ella.

La participación en el tener implica la posesión de bienes lucrativos, la posesión de conocimientos y de poder (tener autoridad). La participación en el ser supone la posesión de bienes existenciales, la sabiduría (usar el conocer) y el ser autoridad. **Tener sin ser** acentúa la dependencia y la alienación. **Tener conocimientos sin tener poder** engendra desmotivación, desesperanza, frustración. **Tener poder sin sabiduría** es la fuerza sin ideas, la barbarie.

Con relación al grado o intensidad de la participación, Fadda (1990), cita a varios autores que refieren tipologías semejantes, en la cuales aparecen tres tipos de situaciones o niveles de participación:

a) pseudo-participación o no-participación, 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. Coincide con el efecto manipulación.

b) participación parcial o grados de plática, 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 las partes. Coincide con el intercambio de información, consulta y cierta forma de conciliación.

c) participación total o poder comunitario, donde cada grupo o individuo tiene formalmente igual influencia en la decisión final. Coincide con el asociatismo, la delegación, la transferencia de poderes y el control comunitario.

En cuanto al alcance y posibilidades de la participación, Ander Egg (1984:176-177) cita a Espinoza

Vergara (en *Técnicas participativas en promoción social*, inédito) quien clasifica la participación en los siguientes tipos:

a) participación como consulta, donde sólo se consulta a la gente para que exprese sus punto de vista, pero los organizadores y responsables del programa actúan de acuerdo con su criterio. Coincide con la pseudo-participación o la manipulación.

b) participación como delegación, la cual se puede entender de dos maneras: 1) de un grupo amplio a un conjunto reducido de personas, y 2), transfiriendo una parte del poder de quien tiene la totalidad del mismo.

c) participación como influencia, que se expresa por la capacidad de presión que tiene un grupo para condicionar la toma de decisiones a otros niveles.

d) participación como control, que consiste en un proceso de vigilancia o de seguimiento respecto a la ejecución de las decisiones tomadas a otro nivel.

e) participación como intervención en las decisiones, que equivale a intervenir directamente en el proceso de decisiones en el que se confronta el asunto o problema materia de la decisión.

Gruson (1992:2) resalta el aspecto social de los proyectos participativos, distinguiendo tres tipos:

a) participación integrada, en el sentido de suscitar la integración de los fines individuales a los fines organizacionales, mediante las buenas relaciones entre los supervisores

y los ejecutores, y solicitando, a cambio, la adhesión y pertenencia a las metas del programa;

b) participación cogestionaria, basada en la idea de una reivindicación plena en los procesos decisionales (gerenciales) y en la distribución colectiva de los beneficios;

c) participación autogestionaria, o de autoayuda ("self-help"), es decir de satisfacción colectiva de las necesidades por medios propios (autonomía).

Restrepo (1995:7), a su vez, resume en cuatro las variables principales del conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad:

a) la socialización del Estado, que refiere la apertura de la administración pública a la participación directa de los ciudadanos, comunidades y representantes de organizaciones socio-comunitarias.

b) la estatización de la sociedad, que concierne al traspaso de funciones, antes de exclusiva potestad del Estado, hacia la sociedad. Esta tendencia evoca la privatización y las múltiples iniciativas de cofinanciación, cogestión y coadministración de programas de interés colectivo.

c) el control social del Estado y el autocontrol social, relativo al creciente debilitamiento de la separación entre el Estado y la sociedad por la vía de la auditoría de la sociedad a los funcionarios, mandatarios, presupuestos y programas públicos. A su vez, esta nueva fuerza de la sociedad ante el Estado se transforma en autocontrol social ante las demandas sobre el Estado, puesto que la sociedad tiende a ser subsumida dentro de

la responsabilidad de las políticas públicas.

Por último, Hopenhayn (1995: 19-21) ubica los programas sociales participativos dentro de tres tipos de paradigmas, contruidos a partir de la articulación Estado-Sociedad Civil, y en el marco de los procesos de democratización y modernidad en América Latina. El primero corresponde al modelo del Estado planificador periférico⁽⁴⁾; el segundo, al modelo del Estado Neoliberal Moderno; y el tercero, coincide con las tendencias emergentes actuales identificadas con el Estado Democrático Moderno.

3. SINOPSIS (1958/1995) DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN VENEZUELA

La participación social en Venezuela ha estado mediada por el Estado a través del marco legal institucional, de mecanismos financieros y de otros medios más sutiles. Mediante ellos se ha promovido y regulado la incidencia e intensidad de la participación en los programas sociales.

A lo largo de todo el período democrático, en Venezuela el concepto de participación ha sido definido de diversas maneras y ello ha dado lugar igualmente a importantes cambios en el comportamiento de las personas y grupos involucrados en los programas sociales. De acuerdo con la relación entre el Estado y la Sociedad Civil se podrían distinguir tres grandes momentos en la historia de los programas sociales participativos: 1) dádiva, informa-

ción y control; 2) consulta y; 3) concertación y co-responsabilidad.

La participación como dádiva, información y control

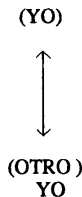


Corresponde a una de las formas de participación que han utilizado los programas sociales, y que todavía se sigue empleando, vertical y desde el "yo" hacia el "otro", la cual se limita a informar y dar órdenes (en singular o plural): "tengo el agrado de participarle", "cumplimos con el deber de participarle que a partir de la presente fecha...", "participación que hacemos a los fines consiguientes". En este tipo de participación la relación es unidireccional y la recepción es completamente pasiva. En ella los que proveen la información estiman que los que la reciben deberían sentirse agradecidos y darse por satisfechos de, al menos, haber sido participados: "fueron puestos sobre aviso"

A tal efecto, recordamos los grandes programas sociales que se desarrollaron inmediatamente después del régimen del general Marcos Pérez Jiménez, en 1958, y que estuvieron representados en el Plan de Emer-

gencia y la Alianza para el Progreso. En ellos la participación de la población se redujo casi exclusivamente a recibir las ayudas del Estado. Toda la gestión de los programas estaba a cargo del gobierno, y por lo tanto era éste quien imponía las reglas de participación en forma unilateral y se reservaba el control de la situación. Aún hoy en día se encuentran restos de esta tradición en algunos programas que operan bajo esta concepción asistencialista, como las obras de caridad que llevan a cabo ciertas órdenes religiosas y el reparto de alimentos (o subsidios directos) que realizan direcciones de ministerios y departamentos de acción social en algunas gobernaciones y alcaldías.

La participación como consulta



Representa un avance con respecto a la participación como dádiva, información y control. En la participación como consulta la comunicación sigue siendo vertical, pero el "otro" regresa al "yo", en ella se convoca al participante para solicitarle su opinión respecto de algún asunto: "le hemos llamado a participar en nuestra junta porque quiere-

mos consultarle lo que piensa acerca de tal o cual cuestión". Ello no garantiza que la opinión será tomada en cuenta, pero crea la impresión e ilusión, y se logra que la relación tenga un doble sentido. A veces esta consulta se confunde con la promoción del "voluntariado", pues quienes invitan lo hacen ayudándose de diversos recursos motivacionales para que el participante se sienta agradecido, animado o convencido y listo para colaborar en el momento en que se le requiera: regalos en efectivo o simbólicos, discursos inflamados de adjetivos altisonantes, gestos de aquiescencia, promesas, palmaditas en la espalda, frases elogiosas o superlativas.

Corresponde a los programas sociales que en una época ejecutaron (y en algunos casos lo siguen haciendo) diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como: Cordiplan, Fundacomun, Banco Obrero/Inavi, Ministerio de Obras Públicas/Centro Simon Bolivar, Ministerio de la Juventud/Ministerio de la Familia, partidos políticos, organizaciones afiliadas a Cepsap, Fe y Alegría, Ymca, Dividendo Voluntario para el Desarrollo de la Comunidad, etc. En este sentido, recordamos el programa de desarrollo de la comunidad, el programa de ordenamiento de las áreas marginales (decreto 332), promoción popular, gobierno de los pobres, organización social del pueblo, recreación dirigida, etc. En ellos la participación variaba entre dar información y consultar, y en todo caso, la participación siempre era suscitada desde afuera por agentes de desarrollo o

promotores, con cierta dosis de paternalismo o patronazgo. La gestión de los programas permanecía a cargo de grupos de burócratas, representantes, o animadores a sueldo, que eran quienes decidían acerca de los fines, captaban y al mismo tiempo administraban los recursos.

La participación como concertación y co-responsabilidad

(N O S O T R O S)

(YO) (OTRO), ← → (OTRO) (YO)

La participación como concertación y co-responsabilidad, o sea, como nosotros, proviene de la negociación y transacción que son posibles cuando se sustituye las relación vertical y jerárquica, por otra horizontal e interactiva. Los responsables de los programas anteriormente señalados creían que tales aplicaciones participativas traerían a los grupos una mayor suma de bienestar. En efecto, pensaban que la participación debería tender a la armonía, el consenso y la integración. Para muchos de ellos no era obvio que se podía lograr la unidad en la diversidad. Por supuesto, la reacción no se hizo esperar, y surgieron los conflictos y con ellos la idea de que la participación auténtica siempre habría de suponer ciertas diferencias, pues en esencia ella no es más que la expresión de una relación de poder. De ahí que se pensara entonces en que la promoción de la participación no debería limitarse a informar a los

individuos, instruirlos o animarlos, sino también -y sobre todo- debería prepararlos a luchar autónomamente por tener acceso a, y compartir, una parte del poder y de los bienes inherentes al mismo.

Los programas sociales que corresponden a esta concepción son de factura reciente, ellos se podrían ubicar principalmente a partir de la crisis económica que se inició con el viernes negro, en 1983, pero principalmente a partir de 1989. Se trata de programas denominados de "corresponsabilidad" o de riesgos compartidos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. En ellos la participación del Estado es vista como auspicio, colaboración o patrocinio, mientras que la participación privada es considerada como voluntaria y como un aporte ciudadano. Esta forma de relación concertada ha recibido un gran impulso de las fuerzas de la descentralización de la gestión pública y de la privatización de los programas sociales. Ahora la gestión de los programas se realiza en forma mancomunada entre los entes privados u ONG's y los entes públicos, como por ejemplo, entre las asociaciones de vecinos y las alcaldías, los microempresarios y Foncofín, los multihogares y el Ministerio de la Familia, etc. Un ejemplo concreto de ello es la experiencia adelantada por el alcalde de Caroní, quien elabora con las comunidades el presupuesto programa correspondiente a la ciudad. Para esta autoridad municipal "más vale errar con la gente que acertar sin ella".

La participación en el VIII Plan de la Nación (1989)

El VIII Plan de la Nación (1989), denominado el "Gran Viraje", perseguía cuatro objetivos en el sector social: 1) compromiso social para el enfrentamiento de la pobreza; 2) fortalecimiento del empleo, el ingreso y la seguridad social; 3) mejoramiento de los servicios públicos; y 4) fortalecimiento de las instituciones sociales.

Para desarrollar el primer objetivo, se creó una comisión, con rango presidencial -la Comisión para el Enfrentamiento de la Pobreza, COPEP-, a la cual se le encargó la elaboración de un Plan de Acciones Inmediatas.

"...la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza... tiene como objetivo el diseño de estrategias sociales orientadas a compensar (a corto plazo) a la gran proporción de venezolanos que se encuentran en situación de pobreza crítica..." (VIII Plan de la Nación).

Para esta Comisión, la participación será el pivote gracias al cual se debía producir progresivamente la transformación de los venezolanos pobres en venezolanos responsables, activos y creativos:

"...las estrategias compensatorias deberán ceder lugar a un desarrollo social en sentido estricto, es decir, donde todos los venezolanos participen activa, responsable y creativamente en el mejoramiento de la calidad de vida; es por ello que la Comisión destaca como estrategias básicas de la actual política social del Estado: la educación, la capacitación y la *participación colectiva*

como medio para la autotransformación de las condiciones de vida, en la búsqueda del bienestar individual, familiar y comunal" (1989:6).

El Plan COPEP se inició con siete programas⁵, a saber: 1) apoyo a la economía popular; 2) beca alimentaria; 3) programa de atención materno-infantil; 4) programa preescolar; 5) consolidación de barrios; 6) participación para el desarrollo sociocultural; y, 7) programa hogares de cuidado diario.

Pese a lo planteado antes, la mayoría de los programas del Plan COPEP eran fundamentalmente asistencialistas, y cuando se examina la documentación que los describe, se aprecia que fueron formulados bajo la premisa o el supuesto de la participación de la gente. Por ello no debe extrañar que la participación se concibiera formalmente, de manera alternativa, como medio y como fin del desarrollo, y que tal alternancia generara confusión no sólo en los beneficiarios, sino inclusive en los mismos planificadores. El objetivo fundamental del VIII Plan de la Nación era lograr que la gran mayoría de la población alcanzara mayores y mejores beneficios que en el pasado, integrando la acción eficiente del Estado con la *participación real* de la sociedad civil. Pero el marcado énfasis que los programas del VIII Plan pusieron a la resolución de los problemas concretos de la comunidad, a través de "*la promoción de la participación social o comunitaria*", contrastaba fuertemente con la débil capacidad organizativa de la población. En este contexto, la participación, pieza clave y supuesto, se

convirtió en un pretexto, lo cual por supuesto despertó suspicacias en las organizaciones que habían convenido con el Estado, pues detrás del fondo moralizante y de eficacia, parecía que lo que se buscaba con ella era más bien el abaratamiento de los costos estatales para la provisión de los servicios:

"La política social constituye, en última instancia, una vía de intervención del Estado para propender a la organización de la sociedad civil. Objetivo que alude directamente a los principales actores locales de la vida social: la familia como célula básica de la sociedad, la comunidad como espacio de referencia vital para los ciudadanos y el individuo como sujeto de todos los movimientos sociales." (Copre, 1989:32)

"El Estado como rector de la política social debe instrumentar políticas directas y focalizadas de ataque a la pobreza y no dispersar sus esfuerzos con programas de subsidios indiscriminados. Al igual que debe haber un aumento en el gasto social, debe incrementarse la eficiencia de ese gasto a través de una mejor coordinación de las instituciones del sector social. Para ésto, es imperativo mejorar la gerencia de los servicios públicos básicos incorporando a la sociedad civil a la instrumentación de la política social."

Revel (1989:293) ironiza sobre este tipo de exhortación, pues para él eso equivale a decir: "dadnos el desarrollo bajo forma de subvenciones, para ahorrarnos el esfuerzo de establecer una relación de eficacia con lo real. Pues de esto es de lo que se trata en el tercermundismo, si no

en el Tercer Mundo, es decir, en la ficción, si no en la realidad. Porque el tercermundismo es una filosofía, no del desarrollo, sino de la transferencia de recursos destinada a perpetuar el subdesarrollo mientras se atenúa la pobreza y, sobre todo, se alían las dificultades de tesorería de los dirigentes de la pobreza”.

La participación en el IX Plan de la Nación (1995)

Los lineamientos estratégicos en materia de participación social son desarrollados en el capítulo 4 del IX Plan, denominado “Calidad de Vida y Solidaridad Social”. Alf (1995: 142) se dice expresamente: “La organización y gestión de la participación de la sociedad civil es una estrategia que atraviesa transversalmente todos los sectores del Plan. Ella es principio, medio y fin de la política social” La participación se concibe en este contexto como una totalidad en la cual se “funden lo público y lo privado”. A tal efecto, se advierte taxativamente que “para que ello sea posible, el área social del Estado debe reformarse a partir de un cambio de concepción acerca del significado, la dirección e intensidad de la participación deseable”

Es indudable que estas ideas revelan un avance promisorio en cuanto a la comprensión teórica del fenómeno de la participación, pues se admite que la participación, más que un deseo (como hemos visto anteriormente) es un hecho social vinculado intrínsecamente a la concepción que se tenga de las relaciones sociales en un momento deter-

minado. Por lo demás, el Plan abunda en comentarios acerca de los valores implícitos de la participación (integralidad, solidaridad, justicia, libertad, equidad, responsabilidad) y respecto de sus ventajas y bondades. No obstante, el Plan no aclara cómo se hará para realizar la transformación esperada y aspirada, salvo la promesa de que se promulgará una “Ley de Participación Ciudadana”⁽⁶⁾

4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pasando ahora del lado de la Sociedad Civil vemos que también aquí se han operado importantes transformaciones; especialmente en la participación política, pues ésta ya no se expresa únicamente a través de los partidos políticos y el voto; han surgido nuevos mecanismos y canales de participación ciudadana, como por ejemplo, a nivel local: las juntas parroquiales (régimen seccional autónomo) y las asociaciones de vecinos. Actualmente pareciera que más organizaciones encuentran espacio para su actuación: ¿nos dirigimos hacia la constitución de una sociedad intermedia, constituida por un conjunto de organizaciones mediadoras hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados: agencias de intermediación financiera, instituciones de capacitación, prestatarías de servicios comunitarios, etc.? En la práctica se tiene que hay organizaciones que operan en la base, más o menos aisladamente; otras que se ocupan de las intermediaciones; y otras que comparten responsabilidades deci-

sorias al más alto nivel, donde se definen las políticas de Estado.

Por la vía del derecho, como de los hechos, la participación de los ciudadanos empieza a ser una realidad. En la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal, como en el proyecto de reforma constitucional de nuestro país, se contemplan mecanismos de participación directa: el cabildo abierto, el referendun, la iniciativa popular, la revocatoria. Además, están surgiendo nuevas propuestas de gestión y control ciudadanos. Lo interesante de estos procesos es que se desarrollan principalmente en ámbitos locales y van más allá de cuestiones particulares para situarse en un plano más amplio, que irradia hacia los grandes problemas nacionales. Por otra parte, ellos revelan un gran giro de la situación: Sociedad Civil y Estado muestran ahora un marcado interés en la promoción de formas de autogestión social sustentadas en la co-responsabilidad.

El cabildo abierto, aunque ha sido poco usado o sometido a manipulaciones, es un prototipo de democracia directa, pues consiste en una deliberación o intercambio de impresiones entre las autoridades municipales y la comunidad. Aunque sus acuerdos no necesariamente tienen fuerza legal, pueden servir como referencia para la toma de decisiones. Igualmente, contribuye a ello la instauración de audiencias públicas de información y consulta, antes de que se aprueben determinados actos. Otro mecanismo, poco utilizado, es la posibilidad de que la comunidad pueda, por su propia iniciativa, pro-

poner instrumentos jurídicos o modificaciones a los ya existentes, mediante una propuesta, acompañada de un determinado número de firmas. El referendun aun no ha sido aprobado (está previsto en la reforma de la Constitución Nacional), pero es un procedimiento por medio del cual la comunidad podrá opinar, ejercer el control o vetar alguna acción, como por ejemplo, la aprobación por parte de la municipalidad de alguna legislación precipitada. La revocatoria de mandato hasta el momento ha sido puesta en práctica una vez, por el Congreso Nacional, para destituir a un Presidente de la República en ejercicio, y por mayorías políticas circunstanciales de los concejos municipales, las cuales al improbar la memoria y cuenta de los alcaldes conlleva su remoción. La ley todavía no ha incorporado la posibilidad de que ello pueda hacerse mediante votación popular. Otro mecanismo susceptible de ser utilizado, pero poco respetado por las autoridades, es la participación administrativa, o intercambio formal de comunicaciones entre la ciudadana y la administración para efectos de información o impugnación de actos administrativos. En cuanto a los aspectos jurídicos, es importante referir que en Venezuela, a diferencia de otros países, no se han generado procesos de democratización de la administración de justicia; apenas se está comenzando a instrumentar una reciente Ley sobre Procedimientos y Tribunales de Paz, gracias a la cual las comunidades podrán elegir un juez para que se ocupe de dirimir algunos casos menores en el

ámbito de la pequeña jurisdicción que le corresponda.

Aparte de dichos mecanismos, el control social asociado al ejercicio de la fiscalización de los programas sociales y de los servicios públicos ha comenzado a operar en Venezuela, principalmente en el área de la salud y la educación, a través de la constitución de asociaciones de usuarios y fundaciones privadas que velan por el buen funcionamiento de los programas. A este efecto, se están creando comisiones estatales y municipales de seguimiento y control de los programas, que tienen una función contralora. Vinculado a ello, la concertación social es otro mecanismo de negociación que se está poniendo en práctica en el país, principalmente entre los organismos de la administración central y las grandes organizaciones no gubernamentales. En este sentido, hay un camino por recorrer que conduzca a reconocer las capacidades diferenciales de las personas y organizaciones que deben participar en las transacciones o negociaciones pertinentes. Hay una gran heterogeneidad, pues no todas las O.N.G.'s están igualmente preparadas para entrar en la negociación: es evidente que algunas si pueden tener acceso a los más altos niveles de decisión -y de hecho lo están teniendo-, mientras que las otras (la mayoría de las pequeñas a nivel local) confrontan serias dificultades para comprender el proceso y para asegurar acuerdos que les sean provechosos. Está ocurriendo igualmente la contratación y subcontratación, por parte del Estado, de O.N.G.'s. no lucrativas para que éstas lleven a

cabo obras de interés público (principalmente en infraestructura, salud y seguridad pública) que antes eran realizadas por compañías privadas. Para estimular este tipo de relación, algunas instancias oficiales han establecido un cierto derecho preferencial mediante el cual la demanda pública se orienta hacia estas sociedades de trabajo que incorporan cierta dosis de voluntariado social, especialmente juvenil. Dado el carácter contractual de esta figura, se fijan derechos y deberes recíprocos, aunque el Estado suele reservarse un derecho tutelar cuando aporta el financiamiento mayoritario.

5. PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO

Ninguna sociedad, hoy en día, rechaza *a priori* el objetivo del desarrollo. Existe en todas partes una demanda de desarrollo, y existe, pues, igualmente en todas partes una demanda implícita o explícita de la condición del desarrollo, que consiste en aplicar el conocimiento a la actividad, aunque como lo plantea Revel (1991) este conocimiento sea inútil debido a la mentira que encierra. En esta sección queremos comentar críticamente el significado y las implicaciones que tiene la participación en los modelos de desarrollo que actualmente se están ofreciendo como panacea para los males que padece nuestra civilización occidental. Nos interesa particularmente reflexionar acerca de las supuestas bondades de la participación en el modelo de desarrollo lo-

cal, y por supuesto, respecto a cómo todo ello se está reflejando en la situación que vive actualmente Venezuela.

Noción de desarrollo

El significado etimológico del vocablo "desarrollo", procede de *desrodar*, que a su vez procede de *rota*, que significa *rueda*. Según el Diccionario de la Real Academia, significa acción y efecto de desarrollar: (1) deshacer un rollo, extender; (2) crecer, aumentar, mejorar, progresar, perfeccionar; (3) tener lugar, transcurrir; (4) proceso. El "desarrollo", en tanto que sustantivo, se asocia a múltiples adjetivos⁷. Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿cuál desarrollo?

El concepto contemporáneo de desarrollo no es neutro. Generalmente se habla de desarrollo para aludir a una comparación o medida, según la cual hay países, regiones o sectores desarrollados (o superiores) y otros que están subdesarrollados, en posición terciaria o en vías de desarrollo. Generalmente se considera que los desarrollados están orientados hacia la producción, la industria y la ciencia. Y se supone que ésta es la meta a alcanzar. Si bien, esta tendencia ha sido matizada por los organismos internacionales en los últimos años, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (1991:17), que propone un índice de "desarrollo humano", cuyo objetivo básico es: "ampliar las oportunidades de los individuos (los hombres, las mujeres y los niños deben ser el centro de atención) para hacer que el

desarrollo sea *más democrático y participativo*. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de ...usar sus capacidades, de participar a fondo en todos los aspectos de la vida y de expresarse creativamente, participar en las decisiones comunitarias y disfrutar de la libertad humana, económica y política."

Los tiempos, sin embargo, cambian y hoy estamos viviendo en una casi total incertidumbre y nadie podría asegurar en este momento cuál debería ser la vía a seguir. Estamos viviendo "fin de mundo", como diría mi abuela: "mijo, yo no lo veré, pero vendrán tiempos en que habrá dinero y no habrá comida qué comprar, y habrá comida para comprar y no habrá dinero con qué hacerlo". La idea de progreso uniforme, universal e irreversible de la humanidad se ha roto. Los términos crecimiento, industrialización y modernización ya no se usan con el mismo optimismo de hace unos cuantos años. Pese a las grandes transformaciones tecnológicas que hoy nos asombran y nos hacen sentir pequeños y obsoletos, el balance general de este fin de milenio es realmente negativo: más de dos tercios de la población mundial padece de hambre y la realidad pareciera indicarnos que vamos hacia nuestra propia autodestrucción, a menos que ocurra un milagro y cambios nuestra actual concepción del desarrollo, basada ésta en la creencia de que somos dueños del universo y capaces de someterlo a nuestro antojo.

El concepto de desarrollo ha estado centrado más en el tener que en el saber o en el ser. La principal preocupación del hombre durante los siglos XIX y XX ha sido la de *poder manejar las cosas*. Este deseo se ha materializado en dos modalidades de participación que han servido como motor de una historia que ha concluido en la modernización: la participación en el crecimiento económico, ligado al esfuerzo científico y tecnológico; y la participación en el progreso político, ligado a la conquista del poder. Consecuencia del predominio de una hegemonía política y de una transculturación ligada a la explotación del medio natural y humano, Venezuela optó por este modelo de desarrollo, lo cual nos ha llevado a perder no sólo la identidad nacional, sino que corremos el riesgo de perder también las identidades locales (el ser tradicional y criollo con que caracterizamos nuestros pueblos) bajo el efecto de la visión globalizante mundial, y ello porque no hemos construido una propuesta cultural alternativa suficientemente fuerte para oponerla a los sistemas dominantes y neutralizar sus efectos diseminadores. Hemos pretendido pasar a la post-post modernidad, sin siquiera habernos posesionado de la modernidad.

Noción de "lo local"

El término "local" se ha generalizado. Ha sido usado para dar idea de jerarquización de lugar, de espacio a escala humana o espacio social. Lo local puede expresar una práctica y una representación ideológica de lo social. Lo local puede llevar implícita una carga de poder. Como

afirma Henri Lefebvre (1972): "es que el espacio es política".

El vocablo "local" es ambiguo, elástico, subjetivo. Refiere una complejidad diferenciada de un todo. Designa un aspecto de la realidad. Lo local ha sido asociado a lo "micro". Se ha pensado como un espacio a pequeña escala con propiedades diferentes a lo "macro": un espacio significativo donde se pueden percibir adyacencias, lateralidades. Lo local es relativo, lo local es local con respecto a una entidad supra (la sociedad global), es una función en la relación continente-contenido. Venezuela es local en relación con América, y Las Colinas de Urao es local con relación a Lagunillas y Mérida. El término local se emplea corrientemente para designar *localidades*: ciudades, municipios, parroquias, pueblos y caseríos. Lo "local" es una delimitación específica de la sociedad; expresa unas relaciones de producción, una forma de aplicar la tecnología, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, una historia y una práctica cotidiana. Con frecuencia, lo "local" se asimila a lo comunal, a lo municipal.

El desarrollo local

El significante "desarrollo local" vincula las variantes del desarrollo, las coordenadas locales y los factores sociales, económicos, políticos y culturales. El desarrollo local se ha convertido en un tema predilecto de congresos y seminarios, de discursos y proclamas, sin embargo, no es un objeto teórico fácil de asir. Las aceleradas y profundas transformaciones que estamos viviendo, pro-

ducto del fin de las grandes ideologías y de múltiples confluencias y contradicciones, hacen que sea temerario aferrarse a alguna convicción o modelo con ambiciones universalistas. No hay un desarrollo local, hay desarrollos locales.

La denominación "desarrollo local" comienza a aparecer en la década del setenta. Para Touraine (1980) es una opción que surge inevitablemente como una consecuencia de la interdependencia entre la movilización social y la intervención política. Nace en la segunda mitad de la década de los 70, pero tiene su expresión más notoria en los 90, cuando convergen las fuerzas neoliberales con las fuerzas autogestionarias en la búsqueda de salidas a la crisis mundial: programas mixtos, descentralización, mecanismos de coordinación y de concertación entre entidades públicas y privadas, etc. A partir de la década del 80 en todos los países occidentales se produce la política de descentralización de los poderes centrales en provecho de las regiones, los departamentos, los municipios, las comunas o parroquias. Para Pecqueur (1991) se trata de un hecho indiscutible: "la generalización del desarrollo local ante la preocupación por la intervención económica. Para este autor la mayor parte de las colectividades locales ponen hoy esta política adelante como prioritaria, como lo están haciendo en Francia, Gran Bretaña, Italia, Estados Unidos, los países de América Latina, y por supuesto, en Venezuela.

Esta política lleva ya quince años y continúa en plena expansión. Sin

embargo, después de este tiempo el resultado está muy lejos de lo deseado o esperado. En general, las transferencias de recursos y de responsabilidades no han logrado resolver los graves desequilibrios económicos (en incesante aumento), ni se han modificado sensiblemente las causas que han impedido un mundo más equitativo, solidario y justo.

En todo caso, el desarrollo local es un modo de desarrollo basado en la valorización local de los recursos físicos, financieros y humanos, y ello remite a proyectos insertos en una realidad local y conectados a demandas sociales, económicas y culturales de territorios o regiones geográficas y administrativas, caracterizados por una gran inestabilidad, inseguridad y depresión económica. Estos proyectos se han orientado particularmente a potenciar las sinergias necesarias entre el conjunto de los actores locales con el propósito de elevar la calidad de vida a través de la creación, preservación o reinserción profesional de la población excluida, y a explotar las zonas que aun no han sido incorporadas a la producción.

El desarrollo local se manifiesta en el nivel más inmediato a la realización y actualización de la vida social, allí donde se expresa la identidad cultural y las actividades y prácticas sociales, económicas y políticas que conforman el mundo de lo cotidiano: relaciones directas o cara a cara, afinidades parentales consanguíneas y de compadrazgo, vecinales, de camaradería, litúrgicas, etc. Un nivel que, en la medida que aumenta el número de actores

sociales interactuando, genera fuertes relaciones de dependencia, mediatizaciones y ambivalencias. La reivindicación de la "identidad cultural" no quiere decir que se renuncia a los beneficios del desarrollo, todo lo contrario.

La participación en el desarrollo local

La participación hace posible el sentido de lo local, mediante ella se adquiere conciencia de arraigo, identidad y relación de pertenencia. Para los analistas del desarrollo local, el principal objetivo de la participación debería ser lograr este sentido, pero de una manera autónoma y sobre las bases mismas de la sociedad local. En este sentido, el reto que se plantea el desarrollo local es poder superar la desidia y la desesperanza que horada el tejido social y que es lo que explica que quienes participan activamente sean apenas un grupo muy reducido de personas: los más informados, los responsables patrimoniales, apadrinadores y apadrinados y los "hijos de papá" (que portan el apellido de algún notable con dinero).

A tal efecto, Cunill (1991:250) estima que es indispensable tener presente que hay factores estructurales de orden económico que imponen un límite a la extensión y profundización de la participación ciudadana, ya que la estructura económica dominante supone un acceso diferencial a los recursos y al poder. Por lo tanto considera que, hasta tanto estos factores no sean alterados, la capacidad y la necesidad de participar tenderán a ser inversamente proporcionales, en términos de que quie-

nes más necesitan participar sean precisamente quienes menos pueden hacerlo dada su inserción estructural bajo condiciones de subordinación.

De ahí que los procesos de organización y participación que dinamizan el desarrollo local, para que sean efectivos, tienen que darse alrededor de proyectos sociales concretos, en los cuales puedan intervenir la mayor cantidad posible de miembros de la comunidad de base. Estos proyectos a escala local, a diferencia de otros, requieren que la gente que está involucrada en ellos, cree su propio espacio, se identifique con sus objetivos, aprenda a trabajar en colectivo y a compartir sus fines, lo cual supone necesariamente para todos el tener que consumir un tiempo relativamente importante en la instauración y validación de las rutinas de trabajo pertinentes. Pero, además de todo ello, es indispensable que los actores asuman un compromiso ético, porque no basta con la sola voluntad de identificación con la "base" para que se libere el potencial creativo y productivo. No hay que engañarse al respecto, como lo advierte Arocena (1995) al declarar escéptico que "eso que se llama base no está exento de cálculo, de autoengaño y de búsqueda de lucro.

Por otra parte, es necesario cuestionar el surgimiento de un escenario global macroscópico cuyo sólo interés parece ser el de la mundialización de las sociedades con fines de implantar una hegemonía múltiple. En este sentido, no negamos la aparición de nuevas ideologías, sino la mediatización y banalización de las

ideas. En la actual era de la globalización, paradójicamente, pareciera que los grupos hegemónicos ya no tienen otra opción que plantearse "compartir" los riesgos y los costos de la participación con los actores locales en su propio ámbito de acción, pretextando sus virtudes ("creatividad", "gestión solidaria"), alabando sus enormes recursos potenciales y sacando provecho de sus recursos inexplorados. En términos societales, se intenta salir de la crisis evitando la dilapidación o el derroche de hombres y de actividades, y dándole un contenido a los cambios emprendidos. En otras palabras, se establecen nuevos valores a aprender (aprendizaje del nuevo desarrollo), nuevos comportamientos, lógicas sectoriales y un nuevo diálogo entre instancias que antes estaban en competencia, pero que ahora se consideran complementarias. El discurso sobre la participación para el desarrollo ha derivado de lo global y nacional a lo local, sin embargo, es necesario señalar la semejanza de estilo de ambos, tal vez porque todavía siguen siendo los mismos responsables, los que entonces y ahora, se han hecho cargo de elaborarlos y difundirlos.

Atributos y riesgos de las políticas de desarrollo local

En el marco del desarrollo local, las políticas y sus correspondientes programas y proyectos, aunque no procedan de iniciativas locales, se caracterizan por tomar en consideración la participación local y por apoyar -y apoyarse en- los recursos provenientes del mismo territorio

en que ellas se han de desarrollar. Independientemente de su origen y del apoyo local conseguido, las políticas en referencia se consideran globales e integrales, es decir, no separan lo económico, de lo social y de lo cultural. Todas ellas buscan asociar a los actores del mundo asociativo, tanto privados como públicos, sobre la base del consenso y la solidaridad social.

Uno de los hechos de mayor relevancia acaecido recientemente, y que aparentemente ha causado sorpresa en algunos sectores, es el de que, en el origen de estas políticas, se encuentra el deseo manifiesto y relativo del poder central de despojarse de sus obligaciones con respecto a la gestión de problemas económicos y sociales que les son inherentes. Ello puede ser pensado como un desentendimiento o la intención del Estado de liberarse de sus compromisos bajo el supuesto de la necesidad del redimensionamiento para ser más eficiente. Lo cierto es que, debido a la presión de la crisis, el Estado comienza a descargarse sobre las colectividades locales obligaciones económicas y sociales que hasta hace poco, y en otras condiciones más favorables, no hubiese accedido.

Al comienzo, esta tendencia se mantuvo limitada a la expresión de impotencia del Estado frente a la amplitud y complejidad de las tareas nacidas de la crisis económica: reconversión industrial, reconversión profesional de los asalariados, elevación del desempleo masivo y reentrenamiento, lucha contra el agravamiento de las desigualdades y la

exclusión. . Luego, sobrevino la transferencia de competencias, de recursos y las privatizaciones. Esta política de desembarazamiento del poder central en "favor" de los entes locales se presenta como una virtud, y el contexto se presta para ello. En el plano ideológico retornan, por fuerza de las circunstancias, las ideas liberales, que valorizan a la empresa y a los más emprendedores, aquellos que toman iniciativas y son más creadores. Es el momento en el cual confluyen, en una rara síntesis valores "liberales" y valores "autogestionarios". Esta síntesis "liberal-libertaria" populariza los temas referidos a "menos y mejor Estado"⁽⁸⁾ y al renacimiento de la lucha de "la sociedad civil contra el Estado". Este discurrir ideológico va a favorecer una nueva actitud del poder central frente a los poderes locales, la cual se inspira en un principio de participación compartida, inspirada en la subsidiaridad: "Ayúdate que el Estado te ayudará...si puede".

Es por ello que el desarrollo local se convierte de pronto en la vía de promoción de los nuevos emprendedores (microempresarios) y los programas en esta dirección no se han hecho esperar: de todas partes han surgido propuestas y solicitudes de patrocinio para esta revitalizada clase, responsabilizada ahora de crear los nuevos empleos que el Estado no pudo crear en sus mejores momentos. La experiencia está en pleno desarrollo, sin embargo todavía persisten interrogantes acerca de cuáles podrían ser los rasgos distintivos de este nuevo estrato socioeconómico respecto de los empresarios tradicio-

nales: si son sus fines (la formación de la ganancia y la acumulación de capital), los medios (la explotación o no de una fuerza de trabajo asalariada) o el surgimiento de una nueva ética frente al trabajo.

Al lado esta evolución ideológica, la ley de descentralización aprobada, junto a otros mecanismos normativos, están incrementando considerablemente las competencias de las colectividades locales, gracias a lo cual, estados, municipios, parroquias y comunidades residenciales se están convirtiendo en actores decisivos, sobre todo en materia de servicios públicos. Los mecanismos de transferencia incluyen fondos especiales, primas, subvenciones y ayudas financieras. En virtud de tal proceso, se están refrendando convenios con empresas locales para la realización de obras de infraestructura o para el mantenimiento de las mismas, se promueven y acuerdan trabajos de planificación local, de gestión y de vigilancia de servicios públicos, como educación, salud y seguridad social.

La consecuencia de todo ello es que las comunidades locales se están convirtiendo, tanto por la vía del derecho, como de los hechos, en actores fundamentales del desarrollo social: se están constituyendo en las animadoras por excelencia del desarrollo y en las canalizadoras de la vida económica local. No obstante, aunque se trate de un resultado aparentemente promisorio, hay un problema no resuelto aun, y es que, después de una larga tradición de paternalismo y de patronazgo, muchas de ellas no están preparadas y

en capacidad de tomar por sí mismas las decisiones que implica el reto de hacerse cargo de la carga. Pese a ello, el poder central sigue incitando a los poderes locales para que participen y tomen en sus manos funciones que el propio Estado está en proceso de abandonar por incapacidad. Así, por ejemplo, el Ministro de Relaciones Interiores, en declaraciones televisivas afirmaba: "el problema de la seguridad pública no es un asunto que compete exclusivamente al gobierno, ese es un problema de todos, del gobierno y de los ciudadanos, y por lo tanto yo hago un llamado a las gobernaciones, a las alcaldías, a las juntas parroquiales, a los vecinos, para que concierten con el gobierno..."

Otro factor que ha favorecido estas políticas de desarrollo local es el descubrimiento, a la vez empírico y teórico, de eso que se podría denominar el "poder creador de las redes". Más allá de la concurrencia por el mercado, se ha suscitado un gran interés por crear, ampliar y dinamizar las redes sociales (o tejido social) a nivel local. Mientras más se densifican las redes de comunicación informal o institucional entre los actores, más intensa se torna la participación solidaria entre sus miembros y mayor es la eficacia del conjunto socioeconómico que ellas forman⁹. Estas redes favorecen la producción y el intercambio de información, la formación, la aplicación y la transmisión del "saber hacer" ("know how") artesanal-industrial y las innovaciones tecnológicas. En consecuencia, sobre la base de esta constatación, los programas de desarrollo

local están dirigiendo su objetivo hacia la creación o dinamización de dichas redes a través de la promoción de la participación y fortalecimiento institucional, si bien han sido numerosos los obstáculos que se han encontrado en este empeño: prevalencia de liderazgos verticales, creencia en valores desfasados, abulia estructural, facilismo demagógico, construcción mental de adversarios, intolerancia.

Relacionado con el punto anterior, otro hallazgo concierne al carácter determinante de los factores sociales y culturales en el desarrollo económico. Pareciera que recién es ahora que se cae en cuenta de la importancia decisiva que tienen, por ejemplo, los sistemas simbólicos para la información, la estructura de las comunicaciones y del transporte, los centros de investigación que se ocupan de la conducta humana, la presencia de un patrimonio, una tradición y una cultura local, la existencia de fuertes consensos familífticos y de amistad, etc. En este sentido, el desarrollo local se nutre y es constitutivo del desarrollo social y son las comunidades locales las que, potencialmente, están en mejores condiciones para reconciliar lo económico, lo social y lo cultural.

Por último, y con base en los argumentos expuestos, creemos que no tiene sentido pretender "vender" una política sobre el desarrollo local a partir de la articulación "sociedad local - sociedad global". Estimamos que sería más sensato y realista que dichos modelos de desarrollo local sean reinventados como resultado de una intensa actividad participativa,

gracias a la cual puedan ser puestos en perspectiva los aportes, entrelazados, de todos los autores/actores y las ventajas y bondades de cada decisión adoptada por ellos.

**Conclusión:
de una postura pesimista
a una utopía esperanzadora**

Concluimos que la dominación económica, legitimada a través de la noción de progreso, y con expresiones concretas en el ámbito cultural (como la participación como ideología), forma parte de una estrategia de penetración del capital bajo una nueva forma discursiva. La dominación global (globalización) a través de los medios de comunicación social se expande sin fronteras. En este contexto evidentemente que habría que considerar con sumo cuidado los términos de intercambio entre la dimensión local y la global, pues al final, dicha globalización podría terminar favoreciendo, como siempre, a los países empeñados en la formación de un mercado mundial y en la homogeneización total de los sistemas culturales. Debemos por tanto advertir tanto contra el "mito del desarrollo local" como contra el "mito de la globalización" para lograr un supuesto bienestar, y preguntarnos: ¿es posible el bienestar cuando lo que subyace es la idea de mercado?

Ha llegado el momento de la verdad para los venezolanos, ya no podemos seguir creyendo en "pajaritos preñados", ni en "espejitos o filtros mágicos". Nadie, aun cuando lo asista toda la mejor buena volun-

tad del mundo, va a venir a obsesquiar la solución a nuestros problemas. Como hemos visto, el proceso de participación es engañoso. Claro que puede contribuir al desarrollo, pero no es la panacea, todo depende del trabajo que se invierta en asegurar un saldo organizativo permanente. Por otra parte, debemos cuidarnos de las modas que, como grandes olas nos bañan y nos entusiasman. Actualmente estamos eufóricos con los nuevos paradigmas que nos llegan por los satélites que nos ponen a soñar en un gran mundo sin fronteras y en armonía ecológica.

También debemos estar prevenidos de caer en nuestra propia trampa y confundir nuestros buenos deseos con la realidad, como ocurre cuando imaginamos que lo que nos pasa es apenas un rasponcito coyuntural por un traspies que dimos sin darnos cuenta, pero que muy pronto volveremos a nuestro estado natural de plenitud ilimitada. El saldo resultante de las experiencias participacionistas generalmente ha sido negativo para el pueblo, ya que, independientemente del "ropaje" o del discurso utilizado por los sectores de poder, en éstos siempre ha privado el interés por mediatizarlo, o lo que es todavía más grave, que sea la propia gente la que se autoengañe aplicándose "pociones" represivas. Se está llevando a la pobreza a perder hasta su dignidad. De ahí que nos mostremos alertas y precavidos ante los nuevos paradigmas del desarrollo que están surgiendo y que se están vendiendo como una panacea o como "pan caliente" para estrenar el nuevo milenio: desarrollo humano, de-

sarrollo local, desarrollo sustentable, desarrollo con equidad, economía humana, ecodesarrollo, etc., teniendo todos ellos como común denominador a la participación responsable del pueblo.

Para finalizar, una breve reflexión acerca de la historia futura. Siempre la dirección de los cambios universales han estado precedidos por una forma de participación intangible: la participación cultural que surge de la dimensión local. Ella adquiere visibilidad cuando los grandes centros de poder advierten su potencia y la globalizan. Estamos viviendo una de esas transiciones culturales. La preocupación del hombre de este fin de siglo está ligada a su necesidad, cada vez más imperativa, de partici-

par mas libremente en la transformación del mundo de hoy (deshumanizado, materialista, tecnicista) y en la construcción de su sociedad y de su futuro. Se vislumbra que la vida del hombre del siglo XXI se sustentará más que en el tener (deseo de posesión) en el ser y el saber, en una nueva ética y en una nueva estética, en un nuevo modo de participación basado en otra verdad, que todavía no sabemos cuál es, pero que sospechamos estará relacionada con un hombre más humilde, inteligente y lúdico, capaz de participar en auténticos diálogos abiertos, a la vez analítico e intuitivo y profundamente amoroso de la diversidad. Su preocupación será la de *poder ser dueño de su destino*.

REFERENCIAS

- (1) Usamos aquí el vocablo *pueblo* en los mismos sentidos que propone A. Gruson (1993:67): (1) como aquella parte de la población que se encuentra en posición baja, postergada o excluida, dentro de una colectividad global jerarquizada; (2) como sociedad civil, para distinguirlo de las autoridades públicas, es decir, de las que representan el Estado.
- (2) Palabra inglesa que significa "acepto votar en favor de alguna cosa que usted proponga, siempre y cuando usted acepte votar por alguna cosa que yo desee.
- (3) "Dame la p, p, dame la a, a, dame la r, r, dame la t, t, dame la i, i, dame la c, c, dame otra i, i, dame otra p, p, dame otra a, a, dame otra c, c, dame otra i, i, dame la o, o, dame la n, n...¿qué dice?... participación,...no se oye, ...!participación!,...más duro, ... !!participación!!,...tres veces,... !participación!, !participación!, !participación!.
- (4) Igualmente denominado en otros sistemas referenciales como Estado-Animador, Estado de Bienestar, o Estado-Providencia
- (5) Posteriormente, durante 1993 se elevaron a 20 los programas comprendidos dentro de este Plan, pero la mitad de ellos no tuvieron una ejecución efectiva.
- (6) Anotamos simplemente que, generar la participación mediante el recurso a una ley, puede entrañar riesgos, sobre todo si dicha ley no es producto de la voluntad de las comunidades. Como todos sabemos, las leyes "persuaden" a través de normas de derecho que son imperativos categóricos, generalmente coercitivos.

(7) De acuerdo con el instrumento de clasificación de descriptores temáticos (thesaurus), se distinguen los siguientes términos asociados: desarrollo agrícola, desarrollo agropecuario, desarrollo científico, desarrollo cultural, desarrollo de la comunidad, desarrollo de la educación, desarrollo de la personalidad, desarrollo de la tierra, desarrollo de programa de estudios, desarrollo de recursos, desarrollo del comercio, desarrollo del niño, desarrollo del riego, desarrollo ecológico (ecodesarrollo), desarrollo económico, desarrollo económico y social, desarrollo forestal, desarrollo humano, desarrollo industrial, desarrollo integrado, desarrollo minero, desarrollo pesquero, desarrollo político, desarrollo productivo, desarrollo regional (local), de-

sarrollo rural, desarrollo sectorial, desarrollo sectorial, desarrollo social, desarrollo sustentable, desarrollo urbano.

- (8) SANTANA, E. "Relaciones Estado-Sociedad Civil. Menos y mejor Estado, mayor y mejor Sociedad Civil. (La experiencia venezolana como punto de partida para una reflexión)", ponencia presentada en Taller de Expertos. Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales, Caracas, 24 al 26 de abril de 1995, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Agencia Española de Cooperación Internacional.
- (9) Todo lo contrario de lo que enseña el Taylorismo, con su obsesión por la división de las tareas y su apología de la especialización.

BIBLIOGRAFIA

MARX, Carlos (1967). *El Capital. Crítica de la economía práctica*. Volumen I. Madrid, E.D.A.F.

MEISTER, Albert (1971). *Participación social y cambio social*. Caracas, Monte Avila Editores.

DICCIONARIO DE CIENCIAS SOCIALES (1976). Instituto de Estudios Políticos, UNESCO, Madrid.

LEFEBVRE, Henri (1976). *Espacio y política*. Barcelona-España, Ediciones Península

MEISTER, Albert (1977). *La participation pour le développement*. Paris, Édition Économie et Humanisme les Éditions Ouvrières.

TOURAINÉ, Alain (1980). *La prophétie anti-nucléaire*. Paris, Editions du Seuil.

ANDER-EGG, E (1984). *Metodología y práctica de la animación socio cultu-*

ral. Buenos Aires, Editorial Humanitas.

FROMM, Erich (1985). *¿Tener o Ser?*. México, Fondo de Cultura Económica.

ABBO de CALVANI, A (1986). *Las bases de la participación social en Venezuela*. Caracas, Centro de Promoción del Hombre.

REVEL, Jean-Francois (1989). *El conocimiento inútil*. Barcelona, España, Editorial Planeta, S.A

COPRE (1989). *Una política social para la afirmación de la democracia*. Volumen 8. Caracas, Venezuela.

FADDA, Giuletta (1990). *La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana*. Caracas, Universidad Central de Venezuela

- Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.
- CONFERENCIA NACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. (1991) "Estrategia de Participación". Caracas, Ministerio de la Familia, 26,27,28 y 29 de agosto.
- FEUERSTEIN, Marie Thérèse (1991). "La evaluación basada en la participación", artículo de CONTACT, boletín de la Comisión Médica Cristiana del Consejo Mundial de Iglesias, Ginebra, en *Lecturas de Extensión. Los campesinos y la participación*. Quito, Luz de América.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (1991). *Desarrollo Humano*. Bogotá, PNUD/Tercer Mundo Editores.
- CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (CLAD).
- PECQUEUR, Bernard (1991). *El Desarrollo Local*. Paris, Syros.
- GRUSON, Alberto (1992). "La participación, entre la autogestión y la cogestión", en *Boletín Informativo*. Caracas, CISOR (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales), No. 1, marzo.
- RESTREPO, D. I (1995). "Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Campo Social. Una reflexión desde el caso colombiano" ponencia presentada en Taller de Expertos. Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales, Caracas, 24 al 26 de abril de 1995, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Agencia Española de Cooperación Internacional.
- CORDIPLAN 1995. IX Plan de la Nación. Caracas, Venezuela.
- GUERRERO, Amneris T (1995). "Curso y Práctica de la Participación en el Programa Hogares de Cuidado Diario de la Fundación del Niño" (Memoria de grado). Caracas, Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.
- HOPENHAYN, M (1995). "Recomposición de Actores en Programas Sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana", ponencia presentada en Taller de Expertos. Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales, Caracas, 24 al 26 de abril de 1995, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Agencia Española de Cooperación Internacional.

Invitación para Sociólogos y Antropólogos Programación de Fermentum para 1996/1997

Informamos sobre los temas a tratar en los próximos números a fin de estimular la participación de los colegas con investigaciones en curso o finalizadas, para que nos envíen sus artículos.

1996: N° 15.— Número Extraordinario Aniversario (Final Volumen 5). N° 16.— Socioantropología de los Movimientos Sociales. N° 17.— Socioantropología de América Latina.. N° 18.— No temático. Abierto a colaboración en los más diversos temas.

1997: N° 19.— Socioantropología de las Representaciones Sociales.. N° 20.— Socioantropología de Género en América Latina.. N° 21.— No temático. Abierto a colaboraciones en los más diversos temas.