

Dinámicas locales de participación y organizaciones¹

Análisis de experiencias.

Dr. Andrés Solari Vicente.

Eje temático: Descentralización y OSC. Promoviendo la participación ciudadana.

Resumen

En la primera parte, se clasifican y analizan las modalidades de participación reactivas y proactivas, inducidas y auto-impulsadas, mostrando sus características y las condiciones que las generan. En este marco, se examina el surgimiento de diferentes tipos de organizaciones respecto a las formas de participación. Se propone un análisis local de sistemas dinámicos de conjuntos y alternativos entre las modalidades de participación y los tipos de organizaciones. Se subraya la relación entre las características del capital social con el tipo de participación y de organizaciones que se establecen en cada caso, así como con la intensidad del impulso organizacional en el largo plazo.

En la segunda parte, se discute sobre las reducidas posibilidades de mantener una participación creciente, en cantidad y calidad, sin ser parte constitutiva esencial de procesos de desarrollo local. Se discute, en este punto, con visiones las participacionistas que tienden a concebirla como una entelequia autosuficiente que conduce, por si misma, al desarrollo.

En la última parte, se debate con las explicaciones que hacen depender la participación social actual de los cambios ocurridos en el Estado en las dos últimas décadas,

¹ El autor es profesor-investigador de la Maestría en Gestión Estratégica del Desarrollo, Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. El trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre las dinámicas locales de desarrollo, patrocinado por la Coordinación de Investigación Científica de la misma Universidad.

mostrando más bien, que los factores esenciales que determinan las dinámicas participatorias giran en torno a las características propias de las instituciones, de los actores sociales locales y de las relaciones y arreglos institucionales que construyen entre ellos.

Introducción

La ponencia se fundamenta en investigaciones previas (Solari 2001, 2000a, 2002b, 2003b y 2004) y en resultados preliminares del estudio comparativo de experiencias de participación local y desarrollo principalmente en el Estado de Michoacán, México. Por razones de espacio, omitimos algunas referencias a los casos analizados.

El análisis combinado de las organizaciones con las formas de participación, en relación a sus implicancias sobre el desarrollo local, y los tipos de actores, redes y sistemas locales, es un problema con escasos antecedentes y sumamente complejo que, sostenemos, debe ser abordado en su condición de tal (Nicolis y Prigogine 1989; Morin 1994; Barabási 1999). Las posibilidades de generalización se reducen también por las múltiples peculiaridades que se mezclan de manera siempre original. No obstante, pueden encontrarse algunas regularidades que permitirían hablar de ciertos tipos de comportamiento frecuentes. El presente trabajo busca mostrar algunas de éstas regularidades halladas en el trabajo de investigación y dos problemas teóricos vinculados.

La investigación de base se construye desde un enfoque híbrido de análisis cualitativo institucional-actores de las dinámicas complejas de los sistemas locales. Lo que conduce a una metodología de análisis de casos en la búsqueda de factores interactuantes y patrones comunes/ discrepantes de dinamización, donde aparece la problemática de la

participación y del rol de las organizaciones sociales. Se ha privilegiado el uso de técnicas de investigación participativa para elaborar los elementos básicos que componen la percepción local del funcionamiento del sistema, de las organizaciones, la participación y los arreglos institucionales, para construir con los principales actores locales un esquema explicativo básico de las temáticas planteadas. El nivel de complejidad de cada uno de los casos locales, ha requerido que estas técnicas de investigación sean sostenidas por un trabajo de sistematización, problematización y valoración conjunta.²

Organizaciones locales y participación

Asumimos preliminarmente la forma básica (proactivas/ reactivas) en que se han clasificado a las organizaciones de acuerdo a la manera de encarar los cambios en sus condiciones internas y/o en sus contextos. La proactividad para una organización local implica, principalmente, la toma de decisiones maduradas con un grado de participación satisfactorio, mediando una visualización a futuro de los problemas propios y una actuación en consecuencia. En tal sentido, conlleva un sentido de anticipación que no se diluye en el corto plazo sino que adopta engranamientos dinámicos de largo plazo.

La reactividad, por el contrario, supone una actuación inmediatista, sin visión y accionada casi exclusivamente cuando la organización es alcanzada por circunstancias críticas. La reactividad es defensiva a nivel táctico y auto-destructiva en lo estratégico. Al responder y activarse especialmente ante condiciones críticas, la organización reactiva ve estimulada su cultura y su comportamiento, de forma tal que le es sumamente problemático encarar las nuevas condiciones de manera positiva, conduciéndose así hacia su debilitamiento. La

² Aunque no se exponen en la ponencia, interesa evaluar los arreglos institucionales locales, las modalidades de participación y los tipos de organizaciones sociales que los conforman.

reactividad reduce las posibilidades organizacionales para dar respuestas generativas, actuando más bien desde patrones de comportamiento tradicionales y buscando resultados cuantitativos inmediatos.

A nivel local, las organizaciones rara vez escapan a estos dos tipos de comportamientos, aunque haya algunos matices. Son reactivas, y entonces, responden defensivamente ante la aparición de nuevas circunstancias locales. O bien, son proactivas y bajo condiciones normales, tienden a la estructuración de acciones relativamente planeadas hacia el largo plazo. No obstante, las formas proactivas rara vez se generan bajo las condiciones dadas por la aparición imprevista de nuevos factores, salvo el caso de que la organización tenga ya establecido una cultura proactiva. Dicho de otro modo, en condiciones creadas por nuevos factores actuantes en el plano local, es poco frecuente encontrar que una organización acostumbrada a actuar de manera defensiva sea capaz de –a la vez que se defiende, en la medida en que sea necesario– avanzar generando acciones con implicancias estratégicas que la lleven a transformarse en el mediano plazo en una organización proactiva. Sin embargo, existiendo como posibilidad, casi no encuentra verificación. De allí que una clasificación del comportamiento organizacional pueda descartarla sin incurrir en graves errores.

Sin embargo, las organizaciones locales están sujetas a otros factores, además de esta forma de encarar sus nuevos problemas internos y/o los cambios en sus contextos. Lo cual plantea la necesidad de incorporar una diversidad de factores actuantes que hacen compleja la labor clasificatoria. Teniendo en cuenta lo anterior, encontramos que es adecuado y pertinente distinguir, de todos ellos, un factor básico que permite una clasificación general que puede concebirse de modo bipolar. Este es, la forma en que

operan (o no) los factores externos/internos sobre sus dinámicas, dando lugar a organizaciones locales que tienen: (a) dinámicas básicamente inducidas por diversas políticas, instancias u otras organizaciones, en tal grado que los factores de inducción externa se vuelven decisivos en su comportamiento y por un período dado; o bien, (b) dinámicas auto-basadas, sostenidas sobre sus propias condiciones, fuerzas y características, que sin embargo, pueden ser fortalecidas por factores de inducción sin que éstos lleguen a generar dependencia.

En el primer caso, por ejemplo, pueden encontrarse organizaciones vecinales promovidas fuertemente por algunos ayuntamientos con el apoyo de políticas regionales y por una diversidad de ONGs, donde el cese de los apoyos externos implicaría la virtual desaparición de este tipo de organizaciones (Arntz 1999; García Minella 1999). Por el otro lado, están los casos de las organizaciones auto-impulsadas constituidas por una amplia variedad de agrupaciones locales de diversos tipos que se han ido construyendo y reformando a lo largo del tiempo sin contar con apoyos significativos del exterior. Entre ellas, por ejemplo, se encuentran los casos prototípicos de las organizaciones basadas en comunidades indígenas, con una gran tradición, una alta densidad cultural e histórica.

El tipo de mezcla y las proporciones en que se combinen estos dos elementos, en cada organización en particular, implicará qué clase de organización es, o predominantemente inducida, o predominantemente auto-impulsada. Si combinamos estos dos grandes elementos clasificatorios (proactividad/ reactividad, e, inductividad/ auto-impulsividad), y ordenamos la información que tenemos sobre las diversas localidades en estudio, podremos observar que aparecen ciertas regularidades en los tipos de comportamiento y en las demás características (Véase el Cuadro 1).

El Cuadro 1, basado en las características encontradas en el trabajo de investigación, constituye sólo una propuesta interpretativa que expresa la complejidad del problema. Sería equivocado hacer una lectura exclusivamente desde la óptica tradicional del cuadro de doble entrada. Más bien, debe y puede leerse de múltiples formas. Por un lado, aceptaría la lectura tradicional, es decir que, por ejemplo, las organizaciones que son reactivas e inducidas, presentan las características que se señalan. De tal modo que podría detectarse que, si son de este tipo, entonces, serán de corta duración, asumirán las negociaciones como objetivos en sí mismos con el fin de obtener ventajas coyunturales para luego diluirse o hibernar como organizaciones. Etc. Pero por otro lado, puede leerse también desde adentro del cuadro, es decir, que las características que las componen involucrarán a los elementos clasificatorios básicos. Por ejemplo, que si existe localmente un capital social³ débil, será probable encontrar organizaciones reactivas, sean éstas inducidas o auto-impulsadas; pero si además existe una identidad local alta, lo más frecuente será que las organizaciones locales claves sean –además de reactivas– auto-impulsadas, antes que inducidas.

Sin embargo, el Cuadro 1 no presenta relaciones de tipo causa-efecto, sino aquellas que conforman sistemas de elementos que interactúan como juegos mutuamente complementarios, y cuyos comportamientos no quedan definidos de manera individual porque emergen como conjuntos colectivos irreductibles a sus factores constituyentes (Gutiérrez Sánchez 2000; Ostrom et al. 1994).

³ Nos referimos al capital social estructural, es decir, a la capacidad de organizarse, generar valores solidarios, confianza y cooperación con implicaciones económicas en y entre las organizaciones, y entre sus miembros.

No obstante, de todos los comentarios que podrían hacerse, es necesario desprender algunas afirmaciones respecto a las relaciones recurrentes que se presentan entre las características:

- (1) Los más altos niveles de reactividad de las organizaciones estarían asociados a los más bajos rangos de capital social. Existe capacidad de asociación con miras precisas a fin de responder ante un problema y para cubrir objetivos eminentemente momentáneos y oportunistas, sin embargo, no son capaces de darle una solución de continuidad generativa de propuestas que vayan más allá de las circunstancias dadas debido al bajo nivel del capital social en la localidad. Un capital social débil lastra las posibilidades de articular una actividad propositiva que responda a un plan estratégico (formal o informalmente concebido).

- (2) Las modalidades clientelistas de participación social, o aquellas que buscan ser mecanismos momentáneos de presión, sin perspectivas de largo plazo, están asociadas a la existencia de un capital social igualmente débil. Una vez resueltos los problemas que originan la constitución (o reactivación) de las organizaciones locales, éstas se desactivan, o pasan a hibernar hasta el siguiente problema. La solución de los problemas normalmente significa la obtención de ciertos beneficios particulares para las organizaciones.

Cuadro 1. Características básicas de las organizaciones locales de (o vinculadas a) los actores claves para el desarrollo local, según su comportamiento y origen, indicando los tipos de participación implicados.

		Inducidas	Auto-impulsadas
Reactivas	Característica base	Reactividad dominante. [Proac = ↓ (Reac)]	Reactividad dominante. [Proac = ↓ (Reac)]
	Duración. (Y autonomía)	Corto plazo. (Reducida autonomía)	Corto plazo. (Incipiente autonomía)
	Negociación	Asumida como objetivo	Asumida como objetivo
	Capital social estructural	Débil	Débil
	Amplitud *	Escasa y parcial	Extensa aunque no profunda y madura
	Identidad c/la localidad	Débil y oportunista.	Alta, aunque coyuntural.
	Imágenes	No posee imágenes propias	Dispone de imágenes propias
	Historia	Baja densidad y simbolismo [<100 años] ⁵	Alta densidad y alto simbolismo [>600 años]
	Tipo de participación	Puntual, intensa a CP, tiende a debilitarse	Puntual, intensa a CP, posibilidades de LP
		Clientelista en su relación con el poder	Utilizada como mecanismo de presión
	Ejemplo prototípico	Zihuatanejo (Guerrero)	Pátzcuaro (Michoacán)
Proactivas	Característica base	Proactividad dominante. [Reac = ↓ (Proac)]	Proactividad dominante. [Reac = ↓ (Proac)]
	Duración y autonomía	Corto/Mediano plazo. (Amplia autonomía)	Largo plazo (LP). (Amplia autonomía)
	Negociación	Asumida como instrumento facilitador	Asumida como instrumento facilitador
	Capital social estructural	Fragmentado, aunque potencialmente fuerte	Fuerte (respecto a localidades similares)
	Amplitud	Media, aunque profunda y madura	Extensa, profunda y madura
	Identidad c/la localidad	Alta, pero con rasgos oportunistas	Alta, permanente y articulada
	Imágenes	Dispone de imágenes propias	Dispone de imágenes propias muy fuertes
	Historia	Mediana densidad y simbolismo [>600 años]	Alta densidad y alto simbolismo [<70 años]
	Tipo de participación	Amplia, intensa, posible proyección de LP	Amplia, constante y con proyección de LP
		Mantienen la necesidad de pactar a LP	Mantienen la necesidad del desarrollo
	Ejemplo prototípico	Sevina (Michoacán)	San Juan Nuevo Parangaricutiro (Michoacán)

⁴ Se refiere a la magnitud de las organizaciones según: (a) el número de integrantes respecto al total óptimo de integrantes locales, y, (b) las relaciones que mantienen estas organizaciones con las otras de la localidad (la intensidad de su tejido-red).

⁵ Consideramos la historia con continuidad cultural. Así, aunque Zihuatanejo haya sido un sitio de recreo de la nobleza tarasca, su actual composición poblacional implicó una ruptura cultural con este pasado. No así en los casos de Sevina y Pátzcuaro. El caso de San Juan Nuevo es diferente porque si bien su fundación como nueva localidad no pasa los 70 años, mantiene una continuidad cultural de más de 600 años.

Desde otro ángulo, el tema podría plantearse también de otra manera. Cuando se busca intervenir en una localidad, de parte de ONGs o de las políticas gubernamentales con la finalidad de apoyar/orientar el desarrollo organizacional y participativo, se realiza inevitablemente una valoración de las posibilidades de operar eficazmente en cada una de las localidades candidatas a estos programas. Aquellas que son reactivas ofrecen un menor atractivo que las proactivas, de tal modo que la actuación externa sobre estas localidades, y según las características propias iniciales, promoverá un nuevo cuadro de organizaciones inducidas y/o auto-impulsadas.

Dentro de este tipo de análisis, las dinámicas de las organizaciones inducidas tenderían a la creación de dependencia ante los gobiernos de mayor nivel y frente a las ONGs que se convierten finalmente en factores reales de influencia, manejo y dominación. Esto sería particularmente claro en el caso de las localidades con organizaciones reactivas o con una cultura organizacional de este tipo (Fong y Olin 2003; Gastil 1993; Khagram et al. 2002).

De esta forma, el Cuadro 1, aparte de expresar de manera sintética los problemas encontrados, debe entenderse como el resumen de un comportamiento organizacional dentro de sistemas locales prototípicos. Es decir, debe leerse de manera sistémica. No como una colección de características que definen situaciones sino como elementos que juegan dentro de sistemas perfilando modos de comportamiento organizacional relativamente estables. De esta forma podríamos encararlos como sistemas locales con comportamientos organizacionales que les son coherentes. Por tanto, las características de la participación no dependerían tanto del modo en que se desee implementar sino de

las peculiaridades de los sistemas locales en donde se desarrolle. En otras palabras, el sistema de participación local, que aparece en primer plano, dependería más del tejido social y de los arreglos institucionales locales que conforman el sistema local (que es su sistema contiguo del cual se retroalimenta) que de las características que se le desee asignar (Guattari 1977; Blackburn 1997). Por tanto, podríamos sostener que las formas de organización están en un diálogo sistémico permanente con las condiciones locales, y entre ellas, con las formas de participación. Sobre este punto volveremos más adelante. Obviamente, esto tiene connotaciones teóricas y prácticas muy vastas que implican, cuando menos, la forma de encarar las políticas en favor del desarrollo de la participación a nivel local.

Así, por ejemplo, en el caso de San Juan Nuevo Parangaricutiro, el desarrollo del capital social y su acumulación a lo largo de los últimos cincuenta años está estrechamente vinculado al sistema de identidades locales que se fue construyendo desde el acogimiento de la imagen del Señor de los Milagros, pasando por la superación de la adversidad ante la aparición del volcán y la forma en que los emigrantes hacia la nueva locación se integran socialmente con los antiguos residentes, hasta la formación de la empresa comunal en los años ochenta, constituyendo así un sistema local complejo donde la forma que asumiría la participación social estaba pre-condicionada (o enmarcada) por las características de los arreglos institucionales prevalecientes, de tal modo que será amplia, constante y con una fuerte proyección hacia el largo plazo (Solari 2003b). Casi lo mismo podríamos decir, respecto a estos enmarcamientos previos dados por el sistema local, en cuanto a la duración y amplitud de sus organizaciones claves, o de las características de las negociaciones. Y así, en varios aspectos más.

Considerando todo lo anterior, una de las tesis centrales es que el análisis de algunos de estos aspectos, si se desea lograr una comprensión de sus roles reales y de fondo, debe llevar al estudio del sistema local, en tanto que sólo pueden ser explicados en sus interrelaciones e interacciones con los demás aspectos que lo conforman. El Cuadro 1 mostraría, entonces, una aproximación a este tipo de complejas interrelaciones, pretendiendo ser sólo una guía para ordenar estos aspectos y buscar explicaciones de manera sistémica a los nuevos y siempre cambiantes procesos (Arthur 1999). Así, detectamos relaciones internas entre las modalidades de participación y los tipos de organizaciones sociales, permitiendo una mejor comprensión de sus dinámicas de operación y de las formas en que pueden ser promovidas de manera integral y en función de las necesidades del desarrollo local.

Participación y desarrollo

De acuerdo a las observaciones realizadas, se puede sostener que las posibilidades de mantener una participación creciente son reducidas, en cantidad y calidad, en el largo plazo, al margen de procesos reales de desarrollo local, en la medida en que son aspectos inseparables, o partes integrantes de un mismo engranaje sistémico que requiere retroalimentarse con resultados. Por un lado, de la explicación del Cuadro 1 se desprende que las características de la participación social quedan enmarcadas en las dinámicas que establecen los demás aspectos que conforman los arreglos institucionales del sistema local. Esto implica, como dijimos, que para su estimulación e impulso no debe perderse de vista la dinámica del sistema local donde se ubican.

Por otro lado, el estudio del accionar de las organizaciones locales y el papel jugado por la participación en los procesos de desarrollo, permiten hacer algunas afirmaciones al

respecto. Las localidades con intensas dinámicas de desarrollo requieren (y se van dotando) de una participación vigorosa, estable y auto-basada, al tiempo que construyen niveles iniciales de capital social. Viceversa, las localidades estancadas difícilmente incorporarán mecanismos participatorios en su accionar, salvo que éstos sean inducidos y generen organizaciones de esta misma naturaleza y con un contenido eminentemente coyuntural. Son las dinámicas locales las que asimilan, estimulan y dan forma a la participación que, entonces, aparece como un instrumento de las organizaciones para manejarse en los vericuetos de la construcción de capital social hacia el desarrollo local. Son las dinámicas locales de desarrollo las que generan y mantienen la necesidad de la participación, y no a la inversa.

No obstante, el problema no es simple ni implica un determinismo de las dinámicas sobre la participación, porque ésta igualmente ejerce un papel importante sobre las dinámicas locales. Un análisis de corto plazo, nos muestra en estas localidades cómo la participación es un elemento clave en la constitución de las dinámicas locales y especialmente en los casos en que no se tiene un bagaje previo en este aspecto.

Es decir, las evidencias patentizan cómo, en este tipo de análisis de corto plazo y a condición de que los modos de operación se adecuen a la cultura local, la participación se puede convertir en una palanca motora de la construcción de capital social, de la elaboración de planes y de los primeros pasos en dirección del desarrollo (Ostrom 2000).⁶ No obstante, en el transcurso de este proceso y en su proyección a mediano y largo plazo, va perdiendo estas características y alcanza otra dimensión porque el sistema local

⁶ Para varios autores, no existe diferencias entre las características de la participación con objetivos de corto, largo o mediano plazo. Esto puede verse con claridad, por ejemplo, en Munkner y Gamm (1992); Carroll (1992); y, Nici y Wright (1995).

y los nuevos arreglos institucionales que se realizan, van marcando la dinámica del desarrollo local y particularizando el papel instrumental de la participación. De palanca motora se convierte en instrumento de todos los procesos locales, perdiendo el relativo papel protagónico que podía haber tenido al inicio de los procesos locales. Los logros resultantes, tangibles e intangibles, del desarrollo local se van convirtiendo en los verdaderos motores de las transformaciones y de las nuevas dinámicas locales. La participación se verá acrecentada, en cantidad y calidad, en la medida en que estos logros se hagan patentes, en tanto los líderes locales demuestren fehacientemente su capacidad de hacer un buen gobierno que avance en términos democráticos y de regulación de la competencia política local, en la medida en que los acuerdos tomados con los diversos grupos y sectores locales se mantengan y respeten, etc., es decir, en tanto aparezcan nuevos arreglos institucionales favorables al desarrollo y, por ende, a la construcción de ciudadanía.

De esta manera, la participación termina adoptando las características, en tanto ritmo, formas y modos de realizarse, de las nuevas dinámicas locales. Asume un rol sistémico, que al inicio no tenía dado su carácter de nueva práctica relativamente exótica a la localidad. Desde un ángulo similar, afirmando el análisis sobre la base de las instituciones locales y considerando la participación como un elemento requerido para el desarrollo sustentable, Uphoff (1992) había levantado la idea de cierta interdependencia entre ambos, sin embargo, el planteamiento giraba principalmente alrededor del aseguramiento de la sustentabilidad sin escapar a estos límites.

La ralentización de las dinámicas locales normalmente implicará la precarización de los procesos participativos. Estas dinámicas pueden tener una etiología muy diversa, como la

pérdida de confianza y credibilidad en el liderazgo local, la carencia de logros económicos, el debilitamiento de la cohesión social, la descomposición de las formas de hacer política, la depotenciación de los procesos de producción, el debilitamiento de los mecanismos democráticos locales, u otros problemas. Pero algunos o varios de éstos afectarán desfavorablemente a la nueva arquitectura institucional local, y por ende, muy directamente, a los procesos de participación. Incluso, en el caso de una crisis del sistema local las prácticas participatorias podrían llegar a una virtual desaparición. Constatamos que el tipo de participación que se adopta es aquel que la cultura local proporciona y permite, aquel que la dinámica local requiere para permanecer o impulsarse.

De estas evidencias y razonamientos, podemos colegir que son los procesos de desarrollo real a nivel local los que pueden lograr la continuidad de las prácticas participatorias a mediano y largo plazo. La relación inversa no se ha verificado y no aparece dentro del análisis de las posibles trayectorias evolutivas. Sin embargo, está presente en algunos enfoques y prácticas. Podemos mencionar, por ejemplo, cómo son entendidas en el texto que sigue:

Este nuevo estilo de gestión social municipal, que hemos llamado Plan de Participación y Desarrollo Comunitario, puede resumirse en un modelo de intervención social comunitaria descentralizado [...] esto es diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de una intervención comunitaria orientada a generar crecientes niveles de participación y poder local.

El Programa Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) es el núcleo articulador del Plan de Participación y Desarrollo Social Comunitario, y es una instancia de trabajo descentralizado, que ha generado una espiral creciente de participación social e incorporación de otras instancias municipales en el trabajo con la gente. Estos Centros de Desarrollo Comunitario, se definen como un espacio público de trabajo comunitario, insertos en sectores estratégicos de la comuna, donde equipos técnico profesionales del municipio, buscan la descentralización de la gestión municipal, acercando a los actores municipio-comunidad, para la construcción territorial de Políticas Locales de Gestión Municipal, fortaleciendo la participación consciente de la comunidad, la autogestión de las organizaciones, el rescate de la identidad y el fortalecimiento del poder local (Olivo Viana y Fuentealba Soto, 2000).

Se puede observar cómo el plan es primordialmente de participación. A su vez, está dirigido a “generar crecientes niveles de participación y poder local” para descentralizar la gestión municipal, y “para acercar a los actores municipio-comunidad, fortaleciendo la participación”. El peso de la participación en este tipo de razonamiento es decisivo (y no gratuitamente excesivo). Para éstos, el plan se inicia con participación y culmina con su fortalecimiento. Así, la participación subsume las necesidades de desarrollo y lo garantiza, adquiriendo características de entelequia autosuficiente que conduce al desarrollo local por las atribuciones propias que le permitirían jugar este papel. De tal modo que la participación es el desarrollo y corresponde simétricamente a él, pero se torna trascendente en la medida en que nace de él y llega al mismo. Hacer que todos participen en los trabajos comunales de mejoramiento les resulta, al final, un equivalente cercano al desarrollo local.⁷

Aparte de que, entendida así, ni la participación ni el desarrollo local pueden quedar asegurados a mediano y largo plazo, el problema es que, como podemos ver en América Latina, estos enfoques se colocan al margen de las condiciones básicas para el desarrollo local, implicando operaciones de seducción y de sometimiento de las localidades a los gobiernos centrales (Mosse 2002; Kothari 2002). La ecuación que se construye en la práctica –en la mayoría de los casos– es que, finalmente, la mayor participación ocasiona un mayor nivel de este tipo de asistencialismo y, entonces, se acentúan las posibilidades para ejercer cierto sometimiento de las localidades. Esto no se origina

⁷ Versiones similares a esta forma de entender la participación social a nivel local, pueden encontrarse en Craig (2000), en Slocum (1995) y en Bhatnagar (1992). En un punto intermedio, como modalidad diferenciada (poco desarrollo, regeneración ambiental y alta participación) podrían ubicarse las experiencias del Valle del Mezquital, México (García Angulo et al. 1997). Esta problemática está también presente en experiencias de desarrollo rural (Torres-Rivas 1999) e implícitamente en acciones del voluntariado (Navajo 1995). Para una visión integral del desarrollo local y la participación puede consultarse a Boisier (1998).

siempre en una intencionalidad sino en las características locales que a mediano plazo terminan identificando y colocando a estas prácticas como elementos de las operaciones de asistencia gubernamental, antes que como parte de las acciones y proyectos de desarrollo local propios orientados a fortalecer también la autonomía de las localidades. Esto se debe al excesivo peso asignado a la participación en sí misma antes que al desarrollo local. Así, se acaba cumpliendo funciones de apoyo y asistencia que corresponden a los gobiernos locales, regionales y/o nacionales, precarizando el trabajo local, y haciendo las veces de mecanismos de atracción que permiten a los gobiernos acrecentar sus mecanismos de subordinación. Esto es decisivo en tanto el fortalecimiento de las autonomías políticas locales es una necesidad y condición del desarrollo local (Hickey y Giles 2004).

La preservación de las autonomías locales, institucionales y organizacionales, forma parte de la defensa de los derechos de los ciudadanos locales, y en esa medida, es también un elemento de la construcción de ciudadanía. Dentro de este trazo, la localidad queda capacitada para negociar las mejores condiciones para su desarrollo (Cunill 1991).

Estas formas de entender la participación, en gran parte independizada de los procesos reales de desarrollo local, no sólo enajenan la autonomía y debilitan las posibilidades de desarrollo local sino que, de otro lado, permiten que el Estado transfiera gran parte de sus responsabilidades sociales sobre las localidades, erosionando recursos financieros locales y precarizando las condiciones básicas de vida y trabajo (Cleaver 2002; Solari 2003a). Desde perspectiva, es importante tener en cuenta las observaciones que hicieron Dichter (1992) y Boisier (1997), señalando no sólo cómo la participación había sido mistificada como vía de desarrollo sino la manera en que se convertía en medio de

manipulación para ajustar las organizaciones locales a otros tipos de mecanismos que no tenían que ver con su propio desarrollo.

Todas estas razones permiten afirmar que la participación no debe desprenderse de sus relaciones con los procesos de desarrollo local. Una participación sin efectos de desarrollo local, deviene en un mecanismo que no contribuye al cambio institucional local sino a su mantenimiento. En otras palabras, sin procesos reales de desarrollo no es factible sostener una activa y creativa participación ciudadana de mediano o largo plazo, que además, fortalezca las autonomías locales.

Finalmente, la fundamentación de la tesis sobre la intrínseca relación entre participación y desarrollo local, como condición que posibilita la maduración de ambos aspectos, permite abordar los procesos de descentralización desde un enfoque fundado de manera más sólida en las condiciones locales, es decir, basado en la necesidad de construir nuevos y más firmes arreglos institucionales locales, principalmente a nivel micro y meso. En otras palabras, la mejor forma de atender, garantizar y mejorar los actuales niveles de descentralización alcanzados en América Latina sería cimentarlos a partir de los nuevos arreglos institucionales locales construidos, a su vez, desde procesos de participación-desarrollo local.

Participación, Estado y actores locales

Como se trató de mostrar en la explicación del Cuadro 1, la participación social y los demás aspectos que componen los sistemas locales adquieren características peculiares según la forma en que se combinan e interactúan entre ellos. No obstante, como explicamos previamente, hay enfoques que asumen la participación como una entidad

independiente y capacitada para impulsar y sostener -por sí misma- procesos de desarrollo local. Pero, en el otro extremo se encuentran enfoques que le asignan un rol totalmente inverso, es decir, como producto residual y dependiente de los cambios en otras esferas. En éstos, la participación se desarrolló por efecto de la apertura de nuevos espacios sociales a partir de los cambios en la estructura del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil.

Una expresión clara de este enfoque la podemos encontrar en Feo de la Cruz (2003). En síntesis, y a pesar de las coincidencias que se puedan tener con su trabajo en otros aspectos, el autor sostiene que luego de los cambios en la estructura sostenida por el Estado Benefactor, las políticas neoliberales fallaron y el rol social del Estado en América Latina aumentó al ritmo en que la sociedad civil asumió una política ofensiva a fin de participar con mayor presencia en la toma de decisiones, adoptando una “función contralora.” La sociedad civil pasó a negociar, deliberar y participar “decisivamente en la formación de las decisiones públicas” asumiendo también actividades de servicio público sin la presencia ni la mediación del Estado, creando estos nuevos espacios no-estatales, “donde los movimientos sociales asumen funciones que satisfacen necesidades colectivas.” Esto se vio acentuado por la crisis del Estado, y así, desde estos mismos ámbitos estatales aparecieron iniciativas para promover la participación social en la elaboración de políticas, en la toma de decisiones públicas y en la gestión de servicios.

Si bien estos cambios se han producido abriendo más posibilidades a las dinámicas locales, siendo sus nuevos acicates, lo definitivo ha sido el desarrollo de procesos internos encabezados por nuevos actores sociales que han estimulado a los sistemas locales utilizando diversas modalidades de participación. Esto ha sido lo fundamental en

las experiencias estudiadas por nosotros y en las abordadas por otros autores (Mestier 1971; Albanese 1998).

Pero, además, estos procesos internos se han dado con una considerable antelación a los señalados cambios a nivel del Estado. La participación social es un hecho anterior a las políticas neoliberales y a las transformaciones estatales originadas en la crisis, aunque no haya recibido el mismo nombre ni se haya sistematizado como en la actualidad. De esta forma, podríamos rastrearla inclusive como una expresión posterior y metamorfoseada del auge de los movimientos sociales de los años sesenta en casi toda América Latina, en donde reaparecen casi los mismos actores sociales que estuvieron presentes. Pero, no consigue entenderse como una respuesta dentro de los ámbitos sociales generados en la oposición a las políticas neoliberales.

El propio Banco Interamericano de Desarrollo reclama la autoría antelada del planteamiento, promoción y uso de los mecanismos de participación en sus políticas desde 1973:

El Programa de Pequeños Proyectos, lanzado en 1978, incluye algunos mecanismos participativos mucho antes que éstos tomaran importancia en las políticas del Banco. En 1987, el Fondo de Inversión Social y, en 1992, el Fondo de Inversión Multilateral son establecidos con el propósito específico de responder a las necesidades de la gente más pobre de la región y de fomentar la participación de las organizaciones comunitarias. (...) Ya en 1973 con el Proyecto de Reasentamiento se demostró que la Participación podía producir resultados beneficiosos. Un buen ejemplo es el proyecto iniciado en 1973 de la Hidroeléctrica Arenal de Costa Rica. Dicho proyecto requería desplazar a 2500 personas a las cuales se decidió involucrar en su propio proceso de reasentamiento, obteniéndose resultados altamente satisfactorios. Mirando retrospectivamente, el proyecto utilizó, de manera efectiva, mecanismos participativos multifacéticos aun cuando entonces el término "desarrollo participativo" era desconocido (Navia de Guzmán 1997: secc. 2).

En México, hubo varios procesos que se adelantaron a los años de la política neoliberal.

Uno de éstos, es el de San Juan Nuevo: desde que se produjo el nuevo asentamiento

urbano en 1942 las principales decisiones fueron tomadas mediante participación de la comunidad, más notorio aún fueron las decisiones de constituir la empresa comunal en 1981 y las decisiones tomadas en cuanto a la distribución/reinversión de los excedentes (Solarí 2003b). Para entonces, los cambios que se señalan en el Estado recién se empezaban a insinuar al igual que las políticas neoliberales. Era muy corto el plazo como para que hubieran producido cambios significativos a nivel local. Se puede hacer referencia a otras localidades y en varios países de América Latina en donde diversas modalidades de participación han sido desarrolladas sin relación con estos cambios en el Estado.⁸

De aquí que, el estudio de la participación social en América Latina debe ser reenfocado desde el análisis de la evolución y de las dinámicas de los sistemas locales, antes que desde las vicisitudes de las políticas económicas y de los contextos que se generan en ellas. Es una discrepancia sobre el punto de partida para el análisis, que implicará igualmente derivaciones sobre la manera de evaluar el papel de la participación en los procesos de desarrollo local y sobre la forma de orientar las políticas nacionales, regionales y locales en estos aspectos. Discrepancia que entraña significativas consecuencias.

⁸ En cuanto a las modalidades incompletas, desvirtuadas y/o antecedentes de la forma en que se entiende la participación, podría señalarse la experiencia peruana durante el gobierno de Velasco Alvarado, que desde 1968 sostuvo como uno de los ejes de acción a la participación social, constituyéndose un organismo gigante de rango ministerial para tal efecto (el Sistema Nacional para la Movilización Social, SINAMOS), aunque con un notable sesgo dirigido al control de las organizaciones sociales.

Conclusiones

1. Las características de la participación social se hallan en estrecha y múltiple interrelación con las dinámicas complejas que adoptan los sistemas locales, y por tanto, no pueden ser analizadas en forma independiente de éstas.
2. Los enfoques que priorizan la participación como punto de partida y canales permanentes y fundamentalmente independientes del desarrollo local, pudiendo ser eficaces a corto plazo, nulifican sus efectos en el mediano y largo plazo, y tienden a debilitar la autonomía de las organizacionales locales.
3. El reciente auge de los procesos de participación se origina en los nuevos roles asumidos por los actores locales, antes que en la apertura de nuevos espacios desde el Estado.

Bibliografía

Albanese, Pascual (1998): El protagonismo de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales: la comunidad organizada del siglo XXI. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Buenos Aires.

Arntz, María Eliana (1999): La participación ciudadana en el sistema político nacional 1999. En: Ambiente y Desarrollo. V. XV, N° 1 y 2, Buenos Aires.

Arthur, W. Brian (1999): Complexity and the Economy. Science, Vol 284, N° 5411, p. 107-109, abril 2, New York.

- Barabási, A., Albert, R. (1999). Emergence of Scaling in Random Networks. *Science* N° 286, p. 509-512.
- Bhatnagar, B. (1992): Participatory development and the World Bank: opportunities and concerns. Taller sobre participación popular, 26-27 de febrero. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Blackburn, James (dir.) (1997): Who changes? Institutionalizing participation in development. ITDG Publishing. Londres.
- Boisier, Sergio (1997): Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial. Serie Ensayos, Documento 97/39. ILPES-CEPAL.
- Boisier, Sergio (1998): Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *EURE* v.24, N°72, Santiago de Chile.
- Carroll, T.F. (1992): Capacity-building for participatory organizations. Taller sobre participación popular. 26-27 feb. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cleaver, Frances (2002): Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. En: Cooke, Bill; y Kothari, Uma (eds.): *Participation: the new tyranny?* Zed Books. Londres, New York.
- Craig, Sarah (2000): *Involving communities in local government. A guide to participation.* Combat Poverty Agency. Disponible en enero 2005: <<http://www.cpa.ie> o comprar info@cpa.ie>.
- Cunill, Nuria (1991): Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Ediciones CLAD, Caracas.

Dichter, T. W. (1992): Demystifying popular participation. Institutional mechanisms for popular participation. Taller sobre participación popular, 26-27 de febrero. Banco Mundial, Washington, D.C.

Feo de la Cruz, Manuel (2003): La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana. En: Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL), N° 39, 18 marzo. ISSN: 1577-5232. Disponible en marzo 2003: <www.iigov.org/dhial>

Fong, Archon y Olin Wright, Erik (2003): Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance (Real Utopias Project). Verso, Londres y Nueva York. (Edición en español: Democracia en profundidad, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003).

García Angulo, Salvador; Trejo, Luis; y Oralia Cárdenas (1997): Desarrollo autogestivo en comunidades indígenas del Valle del Mezquital. Red de Estudios para el desarrollo rural, A.C., México.

García Minella, Gabriela (1999): Municipio y Medio Ambiente: aspectos relevantes de participación vecinal y gestión ambiental. En: Suplemento de Legislación Ambiental. Nov. 1999. Año VI, N°4. Buenos Aires.

Gastil, John (1993): Democracy in Small Groups: Participation, Decision Making, and Communication. New Society Publishers, Philadelphia.

Guattari, Félix (1977): La revolution moléculaire. 10/18, París, 1980.

Gutiérrez Sánchez, Jose Luis (2000): Sociedad, política, cultura y sistemas complejos. En: Ciencias, pp. 46-54. Julio-Septiembre, UNAM, México.

- Hickey, Samuel; y Mohan, Giles (eds.) (2004): Participation –From Tyranny to Transformation?: Exploring New Approaches to Participation in Development. Zed Books, Londres.
- Khagram, Sanjeev; K. Sikkink; y J. Riker (ed) (2002): Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms. (Social Movements, Protest, and Contention, V. 14). University of Minnesota Press.
- Kothari, Uma (2002): Power, knowledge and social control in participatory developmet. En: Cooke, Bill; y Kothari, Uma (editores): Participation: the new tyranny? Zed Books Ltd. Londres y Nueva York.
- Mestier, Albert (1971): Participación social y cambio social. Monte Ávila Editores. Caracas, Venezuela.
- Morin, Edgar (1994): Introducción al pensamiento complejo. Gedisa, Barcelona.
- Mosse, David (2002): People's knowledge. En: Participación y patronaje. Participación y planeamiento burocrático. En: Cooke, Bill; y U. Kotari (eds): Participation: the new tyranny? Zed Books Ltd. Londres y Nueva York.
- Munkner, H. Baltes; y, E. Gamm (comps.) (1992): Strategies for the promotion of self-help organization of the rural poor. FAO, ESH, Roma.
- Navajo Gómez, Pablo (1995): Radiografía del Voluntariado Social en España. En: ABC Nuevo trabajo, Nº 63, Madrid.
- Navia de Guzmán, Olga (1997): Libro de Consulta sobre Participación. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Disponible en mayo 2005:
<<http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/indice.htm>>

Nici, Nelson; y Wright, Susan (1995): Power and participatory development. Theory and practice. ITDG Publishing. Londres.

Nicolis, Gregoire, y Ilya Prigogine (1989): Exploring Complexity: An Introduction. Freeman, San Francisco, Estados Unidos.

Olivo Viana, María Gladis y Pamela Fuentealba Soto (2000): Participación y Desarrollo Comunitario: Breve descripción de la experiencia de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Rancagua. Congreso Internacional de políticas sociales. Universidad de Bío Bío, Chile. Disponible en: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p11.5.htm>.

Ostrom, Elinor (2000): Collective Action and the Evolution of Social Norms. Journal of Economic Perspectives, 2000.

Ostrom, Elinor; Roy Gardner y James Walker (1994): Rules, games and Common-Pool Resources. Michigan University Press.

Slocum, Rachel (dir.) (1995): Power, process and participation. Tools for change. ITDG Publishing, Londres.

Solari Vicente, Andrés (2001): Cadenas, eslabones y candados: Integración empresarial y desarrollo económico en Michoacán. En: Revista Realidad Económica. Facultad de Economía. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, N° 11, pp. 24-32, México.

Solari Vicente, Andrés (2002a): Innovación y desacumulación en el desarrollo local. IV Coloquio Internacional sobre Transformaciones Territoriales. Comité Académico del Grupo Montevideo. 21-23 agosto, Uruguay.

Solari Vicente, Andrés (2002b): Desarrollo local, actores y estructuras. En: Revista Realidad Económica, marzo. Facultad de Economía. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, N° 12, pp. 20-30, México.

Solari Vicente, Andrés (2003a): Siete teoremas sobre el desarrollo local. En: Revista Realidad Económica, abril. Facultad de Economía. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, N° 14, pp. 19-30, México.

Solari Vicente, Andrés (2003b): Factores del capital social en San Juan Nuevo. III Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México. 25-26 septiembre. Centro Mexicano para la Filantropía; e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Ciudad de México. México.

Solari Vicente, Andrés (2004): Empresas y desarrollo local en Michoacán. Modalidades del afrontamiento empresarial en los años noventa. IV Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas. Julio 4-7. Universidad de Economía de Bratislava. Eslovaquia.

Torres-Rivas, Edelberto (1999): Democracia y participación campesina en centroamérica. Asociación para la Investigación del Desarrollo Sostenible de Las Segovias. Costa Rica.

Uphoff, Norman (1992): Local institutions and participation for sustainable development. IIED, Gatekeeper Series, N° 31, Londres.