

RESTRINGIDA
E/CEPAL/ILPES/R.20
6 de noviembre de 1980
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina

ALGUNOS PROBLEMAS CONCEPTUALES EN EL ANALISIS DE LA
PARTICIPACION ★/

por

Angel Flisfisch

★/ Este documento fue preparado para el Seminario sobre Participación Social en América Latina, a realizarse en Quito, Ecuador, entre los días 17 y 21 de noviembre de 1980. El autor es miembro del Programa Santiago de Chile de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Las opiniones vertidas son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la institución para la que trabaja.

80-11-2495

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. ¿Qué es participación?	2
2. Oportunidad y aprovechamiento de la oportunidad	4
3. La estructura de oportunidades: restricciones a la participación	6
4. Estructura de oportunidades y probabilidades diferenciales de participación	7
5. Ampliación de la estructura de oportunidades a través de la creación de tipos adicionales de acción colectiva	9
6. Reforma de la estructura de oportunidades	11
7. Conclusión	14



ALGUNOS PROBLEMAS CONCEPTUALES EN EL ANALISIS DE LA PARTICIPACION

Introducción

El problema de la participación es sin duda uno de los temas esenciales para la investigación y teoría social y política contemporáneas, como asimismo una de las cuestiones que figuran en la agenda de numerosos gobiernos, de orientación y signo a veces contradictorio.

No obstante, es a la vez uno de los temas en que la oscuridad e imprecisión conceptuales se enseñorean.

Lo anterior no es ciertamente válido en el caso de algunos sectores específicos de la vida social - por ejemplo, respecto de la participación política, o de la participación en ciertas modalidades de gestión económica.

Pero la reivindicación por mayor participación tiende a asumir un carácter más general, y a apoyarse en ideologías participacionistas de contenido difuso, que aspiran a generar políticas generales de fomento de la participación.

Por consiguiente, tanto la oscuridad conceptual como la naturaleza difusa de las ideologías participacionistas conducen a que sea difícil precisar el sentido - o los distintos sentidos - que puede tener una política de participación.

En estas notas se ofrece una definición que podría contribuir a una clarificación del debate y, en consecuencia, a esclarecer lo que se puede perseguir a través de una política de fomento de la participación y cómo se lo puede alcanzar.

Como en todo intento de conceptualización, se parte de la base de que lo que importa no es sólo la individualización de un fenómeno, sino que a la vez el modo de individualizarlo puede ser fecundo en ulteriores consecuencias para el análisis.

En el caso específico de la conceptualización que aquí se ofrece, el autor espera haber mostrado cuáles son esas consecuencias, y cuál es su relevancia para la investigación y análisis sobre el problema de la participación.

1. ¿Qué es participación?

Para los efectos de contar con una noción mínimamente acotada de participación, la distinción entre acción individual y acción colectiva parece imponerse casi naturalmente.

En términos muy generales, acción colectiva es aquella que requiere de la presencia de un cierto número de personas, cuyos comportamientos se determinan recíprocamente. Si se parte de una noción tan amplia como ésta, son acción colectiva tanto la fila de personas frente a la ventanilla de un cine o de la caja de un banco, como el proceso de producción en que cooperan obreros y técnicos de diversa calificación, pasando por formas intermedias: por ejemplo, una manifestación callejera espontánea motivada por un alza de precios de productos alimenticios.

Así, participación sería simplemente intervenir en alguna forma de acción colectiva.

No obstante, la preocupación contemporánea por la participación y sus problemas apunta a un conjunto de cuestiones más circunscritas, recorte de la realidad que resulta de considerar no cualquier forma de acción colectiva, sino un tipo mucho menos inclusivo.

En esta acepción más restrictiva, la participación está referida a acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización, y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva.

En otras palabras, este tipo de acción colectiva está provisto de una dirección, más o menos permanente; de un mecanismo de decisión colectiva, más o menos formalizado, capaz de producir decisiones vinculantes para quienes intervienen en la acción; y de una "división social del trabajo" en términos de roles o posiciones, más o menos estructurada - esto es, en términos de roles o posiciones más o menos diferenciados.

Por otra parte, no toda intervención en una acción de este tipo podría legítimamente denominarse de participación. En el caso de una

/empresa fabril

empresa fabril, los obreros que trabajan en la cadena de montaje son parte esencial de la acción, pero ese hecho no parece autorizar el considerarlos como participantes.

Lo distintivo de la participación es la intervención en el mecanismo de decisión colectiva. En otro lenguaje, participar implica contribuir a generar la "voluntad colectiva", imputable a la acción de que se trate.

Más específicamente, un mecanismo de decisión colectiva supone dos elementos: un conjunto de reglas que determinen los criterios de membresía en el proceso de decisión; y una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la "voluntad colectiva".

Participar significa entonces dos cosas: por una parte, ser admitido a la discusión del asunto sobre el cual versa la decisión colectiva; por otra parte, el derecho a emitir una decisión individual sobre el asunto, con la obligación correlativa de que sea procesada en la aplicación de la regla de agregación que da como resultado la decisión colectiva.

En el caso extremo de una estructura rígidamente jerárquica, es una sola persona la admitida al proceso de decisión, y la decisión colectiva es idéntica con su decisión individual.

En el otro caso polar, todos los que intervienen en la acción colectiva son admitidos al proceso, y todas las decisiones individuales son consideradas en la aplicación de la regla de agregación. Si la regla de agregación pondera por igual todas las decisiones individuales, entonces se tendría un caso de democracia directa pura.

Entre esos dos casos extremos, es posible diferenciar diversos casos intermedios, que probablemente se acerquen más a las clases de mecanismos de decisión operantes en la práctica.

La posibilidad de distinguir entre el derecho a intervenir en el proceso de discusión; el derecho a exigir que la propia decisión individual sea considerada en la aplicación de la regla de agregación; y el carácter más o menos igualitario de la regla de agregación, permite también discriminar modalidades de participación.

/Así, en

Así, en el extremo se tendrían como las formas de participación más imperfectas aquellas en que sólo se tiene el derecho a ser consultado acerca del asunto (o asuntos) de que se trata, siendo esta consulta meramente facultativa para quienes ocupan posiciones de plena participación en el mecanismo de decisión colectiva.

Podría suponerse que la definición ofrecida es eminentemente formal. No obstante, ese formalismo se atenúa considerablemente si las nociones de derechos o de reglas se interpretan, no en un sentido jurídico-formal, sino más sociológicamente: derechos como oportunidades socialmente reconocidas, y reglas como convenciones o pautas de comportamiento que igualmente gozan de ese reconocimiento.

2. Oportunidad y aprovechamiento de la oportunidad

Desde el punto de vista adoptado, es posible distinguir entre dos fenómenos distintos: por un lado, las oportunidades para participar que una persona enfrenta; por otro lado, el aprovechamiento que la persona hace de ellas.

Vistas las cosas desde una perspectiva más macro, esa distinción permite diferenciar:

- a) La estructura o sistema de oportunidades que objetivamente caracteriza a la sociedad, en cuanto distinta de
- b) los niveles de participación social observados, integrados por los múltiples comportamientos individuales de participación.

Si se está de acuerdo en que las preguntas fundamentales que suscita el problema de la participación versan sobre el orden de magnitud de la participación presente en la sociedad, y sobre el sentido operacional de una política orientada a incrementar la participación, resulta evidente que el énfasis en uno u otro de los aspectos recién distinguidos conduce a redefiniciones diversas de esas preguntas fundamentales.

Por lo general, el análisis y la investigación han privilegiado el comportamiento individual en cuanto unidad de análisis, y en consecuencia han planteado el problema de la medición refiriéndolo a

/los niveles

los niveles de participación social, entendidos como agregación de comportamientos individuales.

De la misma manera, ese énfasis conduce a investigar las variables que determinan esos comportamientos, y por consiguiente una política de incremento de la participación debería descansar en la manipulación de esas variables.

Acercas de las variables que determinan la participación, hay una serie de hallazgos que otorgan una validez universal a la proposición que afirma que participan más los provistos de mayor nivel educacional, de mayor status socioeconómico y de posición económica más privilegiada. 1/

De este modo, y bajo el supuesto de que esas variables son indicadores de la presencia de ciertas competencias socio-culturales generales, uno de los aspectos claves de una política de incremento de la participación residiría en elevar el nivel promedio de competencia socio-cultural general.

En otras palabras, es básico enseñar a participar a quienes no participan, y a participar más a quienes participan poco.

En esta visión, la participación pasa a ser una especie de bien o actividad libre, cuyo desarrollo o no desarrollo queda librado a la voluntad y decisión individuales, bajo el supuesto de que ella está provista de determinadas competencias mínimas.

1/ Respecto de la participación política, véase S. Verba et.al., Participation and Political Equality, Cambridge University Press, 1978.

3. La estructura de oportunidades: restricciones a la participación

Si el interés se desplaza del comportamiento individual y de su expresión a nivel agregado, hacia el sistema de oportunidades de participación que objetivamente caracteriza a la sociedad, son otras las cuestiones involucradas en el problema de la medición:

- a) ¿Qué tipos de acción colectiva prevalecen en la sociedad? (empresas, sindicatos, partidos políticos, modalidad de organización política, cooperativas, etc.).
- b) ¿Qué mecanismos de decisión colectiva caracterizan a esos distintos tipos?
- c) ¿Qué modalidades de participación definen esas diversas clases de mecanismos?
- d) ¿Cuál es la participación potencial máxima que admite cada modalidad o, de otra manera, cuál es la elasticidad de la oferta de oportunidades ante mayores demandas por participación?

Esa última cuestión es capital. En efecto, cuando en el análisis de la participación se privilegia el comportamiento individual y sus condicionantes, parecería que se tiende a suponer - quizás implícitamente - que esa elasticidad es infinita.

Hay ámbitos de la vida social en que ello ocurre. Así, por ejemplo, no parecen existir restricciones para que la participación electoral aumente al aumentar la población, en un sistema político basado en el sufragio universal.

Por la inversa, en los dominios de la economía, de los servicios públicos, de la organización política, y probablemente respecto de múltiples asociaciones voluntarias, esa elasticidad es considerablemente menor.

En definitiva, podría establecerse una distinción similar a aquella entre mercado formal y mercado informal.

En el mercado formal la demanda de trabajo constituye una oferta de empleos o posiciones económicas bien diferenciadas y finitas; en el informal, especialmente en los estratos de más baja productividad, cada

/cual simplemente

cual simplemente inventa su "empleo", según su inventiva y recursos. Análogamente, hay sectores de la vida social en que se ofrecen oportunidades de participación bien delimitadas y finitas; en otros, es posible que el esfuerzo y la inventiva individuales y colectivas puedan generar oportunidades inexistentes.

En todo caso, es probable que los primeros tengan una importancia y una extensión que tiende a soslayarse.

Bajo ese supuesto, la participación adquiere las características de un juego suma-cero: la participación de algunos implica necesariamente la no participación de otros.

4. Estructura de oportunidades y probabilidades diferenciales de participación

Dada una estructura de oportunidades relativamente inelástica frente a las demandas por mayor participación, cuál puede ser el sentido de una política que persiga el incremento de las competencias socio-culturales adecuadas para participar o, en términos más generales, cuál puede ser el sentido de una política participativa bajo esa restricción.

Obviamente, una política de adiestramiento y motivación para la participación no va a alterar por sí misma la estructura de oportunidades existente. Podría hacerlo, por ejemplo, si desencadenara una demanda por participación explosiva, que forzara a una reforma del sistema de oportunidades.

No obstante, una política de esa naturaleza puede tener dos efectos, que no son desdeñables.

Por una parte, puede incrementar los niveles de participación - en cuanto a número de personas, frecuencia y calidad - respecto de aquellas modalidades provistas de una elasticidad considerable.

Si bien se tratará, por lo general, de modalidades de participación imperfectas - en el sentido dado anteriormente a la expresión - es frecuente que ellas posibiliten algún control de los participantes plenos por los relativamente excluidos.

Por otra parte, se está aquí en presencia de un problema análogo al que enfrenta la sociedad respecto del acceso diferencial a los distintos niveles educacionales y su relación con fenómenos tales como el de movilidad social. 1/

En efecto, el problema no reside sólo en que la estructura de oportunidades es constante, sino también en que el acceso a esas oportunidades está socialmente distribuido de manera desigual.

Cuando se afirma, a partir de una nutrida evidencia empírica, que la participación se relaciona positivamente con nivel educacional, status socioeconómico y posición económica, en definitiva se está afirmando que hay diferencias significativas en las probabilidades de acceso a las oportunidades de participación, según grupos y clases sociales.

En consecuencia, la relativa inmovilidad de la estructura de oportunidades no implica que toda política de fomento de la participación sea ociosa o inútil.

Por la inversa, esa política puede perseguir precisamente el efecto de atenuar la desigualdad existente en cuanto a las probabilidades de acceso a las oportunidades de participación.

Obviamente, ese efecto de atenuación va a depender, en cuanto a la magnitud que alcance, del sector de la vida social de que se trate. Así parece ilusorio intentar modificar, aun mínimamente, la probabilidad típica de acceso a posiciones de dirección o gestión empresarial, de un obrero. No obstante, es posible que en otras áreas de actividad se produzcan efectos significativos. 2/

1/ R. Boudon, L'Inégalité des chances, Armand Colin, 1978 (2a edic.). La lógica utilizada por Boudon ha inspirado en gran medida estas notas.

2/ Un punto de interés es el de cuáles pueden ser las medidas concretas de política, eficaces para atenuar diferencias en probabilidades de acceso. Probablemente, una política de educación para la participación no sea suficiente. Si la participación se aprende participando es posible pensar en la ocupación rotativa de posiciones de participación plena, o en la designación al azar, a la ateniense, para esas posiciones. En este caso, hay una (cont.

5. Ampliación de la estructura de oportunidades a través de la creación de tipos adicionales de acción colectiva

Frente a una estructura de oportunidades relativamente constante, una de las estrategias obvias de fomento de la participación consiste en crear nuevos tipos adicionales de acción colectiva.

Así, por ejemplo, con antelación a la existencia de sindicatos los obreros enfrentaban una estructura de oportunidades limitada; la emergencia de organizaciones obreras de corte corporativo añade al conjunto de oportunidades preexistentes un conjunto de nuevas oportunidades.

Lo característico de esta estrategia es que ella posibilita, por lo menos en teoría, una expansión del sistema de oportunidades, sin modificar la estructura preexistente.

Para emplear otro símil económico, las cosas ocurren como si se generara más demanda de trabajo por creación de nuevas empresas, en contraste, por ejemplo, con aumentos derivados de una reforma del sistema industrial que estimule la sustitución de tecnologías intensivas en capital por tecnologías intensivas en trabajo.

2/ (cont.)

modificación radical, de naturaleza imperativa, de las probabilidades de acceso. Esto puede parecer escandaloso, en una cultura crecientemente meritocrática y que privilegia, por lo menos en la retórica, las competencias del experto como fundamento del derecho a decidir. Sin embargo, voces respetables - por ejemplo, Robert Dahl en After the Revolution (Yale University Press, 1970) - han indicado la posibilidad y plausibilidad de un sistema de designación rotativa aleatoria.

Otro fenómeno que puede atenuar los diferenciales en probabilidades de acceso es la cooptación a posiciones de participación plena; probablemente su importancia política es grande. Si bien parece difícil articular en torno a él una política de fomento de la participación, puede ser un instrumento eficaz para apaciguar demandas crecientes de participación, a través de un efecto-túnel, análogo al descrito por Hirschman en términos del impacto de algún grado de movilidad social, en situaciones de crecimiento, sobre las expectativas de la gran mayoría cuya situación es estacionaria.

/Probablemente, un

Probablemente, un efecto de acumulación de esta naturaleza va a producir, en el largo plazo, impactos significativos en la estructura de oportunidades preexistente.

Sin embargo, en el corto y mediano plazo la estrategia bosquejada puede constituir una buena opción en términos de una política de fomento de la participación, justamente en cuanto evita los altos costos - políticos y sociales - que puede involucrar una reforma sustancial de la estructura de oportunidades existentes.

La idea de una ampliación de las oportunidades para participar por acrecimiento de nuevas oportunidades parece estar en la base - quizás de manera implícita - de la gran mayoría de las experiencias de desarrollo comunitario, de fomento a la participación en el nivel local, y de activación de grupos marginales o desposeídos.

Teóricamente, esas estrategias de fomento de la participación tendrían precisamente la virtud antes señalada, esto es, posibilitar la incorporación de personas que previamente no participaban, sin incurrir en costos demasiado altos que puedan hacer inviable la política.

Sin embargo, habría que destacar que el sólo hecho de que se generen nuevas oportunidades no implica necesariamente que respecto de ellas no siga vigente la estructura de probabilidades de acceso preexistente.

En otras palabras, la creación de nuevas oportunidades puede significar simplemente un estímulo a participar más para quienes ya exhibían un alto grado de participación. 1/

1/ Es lo que se ha observado en experiencias de organización comunitaria o a nivel local: las posiciones de participación plena tienden a ser ocupadas por personas de clase media, cuya experiencia participativa ya es alta.

6. Reforma de la estructura de oportunidades

La segunda alternativa frente a una estructura de oportunidades relativamente rígida es, obviamente, la de la reforma de esa estructura.

En términos de la definición ofrecida al comienzo, esa reforma lo es de los tipos predominantes de mecanismos de decisión colectiva, correspondientes a los tipos predominantes de acción colectiva.

Para ponerlo de manera sintética, esa reforma supondría una democratización de los tipos de acción colectiva prevalecientes, a través de modificaciones, más o menos esenciales, de los correspondientes mecanismos de decisión.

Ciertamente, una reforma de esa índole puede concebirse desde un punto de vista relativamente más incrementalista, y no necesariamente bajo la óptica de cambios netamente revolucionarios.

No obstante, aun en el primer caso, ella implica bastante más que una expansión del sistema de oportunidades para participar.

En efecto, los tipos de mecanismos de decisión colectiva no son meros accesorios de los tipos de acción colectiva, sino partes constitutivas de ellos. En consecuencia, lo que se pone en juego, además de las oportunidades para participar, son relaciones sociales básicas - por ejemplo, relaciones de producción - y relaciones de poder igualmente fundamentales. 1/

1/ Por ello, las experiencias de reforma de los mecanismos de decisión de la empresa capitalista - por ejemplo, mediante la admisión de representantes sindicales tienden a ser en realidad casos de cooptación.

El grado efectivo de expansión del sistema de oportunidades puede ser entonces muy bajo, pero sus efectos importantes. Véase la referencia a la cooptación hecha anteriormente.

Este es un punto que tiende a ser soslayado por las ideologías participacionistas en boga, al plantear metas utópicas de máxima participación o de democratización absoluta, sin mencionar los posibles costos involucrados, o al postular y estimular demandas por mayor participación sin considerar posibles restricciones económicas y sociales - esto es, al teorizar, por así decirlo, en un vacío económico y social.

En definitiva, el problema reside en si se va a considerar que la rigidez de la estructura de oportunidades existente es un producto social perverso, susceptible de aniquilarse por un esfuerzo de voluntad mayoritario o, por la inversa, si se piensa que esa rigidez responde a una cierta legalidad social y económica, que en algún sentido la hace necesaria.

En este punto, son útiles ciertas consideraciones que hace Germani,^{1/} en cuanto a la presencia en las sociedades contemporáneas de dos tendencias contradictorias.

Por una parte, los procesos de secularización que las afectan conducen a:

... la siempre creciente diferenciación y especialización de instituciones. Esto implica la emergencia de nuevas esferas institucionales, creciente especialización de normas y roles... La interdependencia entre las "partes" diferentes de la estructura social se mantiene y al contrario, tiende a aumentar con la especialización. Pero de este modo el problema de la integración del sistema social global se complica aún más, pues al pluralismo y divergencias de las elecciones individuales y grupales, se agrega el pluralismo causado por la multiplicación de subsistemas especializados, que si bien son autónomos en sus valores y normas, deben funcionar en estrecha interdependencia... La creciente interdependencia favorece necesariamente la concentración del poder.

Al tenor de estas proposiciones, se podría partir de la hipótesis de que es la propia división social del trabajo la que explica las rigideces observables en la estructura de oportunidades.

1/ G. Germani, Democracia y Autoritarismo en la Sociedad Moderna, en Crítica & Utopía, 1, El Cid Editor, 1979.

Ciertamente, un sistema de división social del trabajo es susceptible de cambios, pero como corolario de lo anterior podría afirmarse provisoriamente que esos cambios - o alguna clase específica de cambios - no conducen a la desaparición de toda rigidez; sí a su transformación.

Por otra parte, Germani señala que la multiplicación de los grupos, categorías y sectores en una sociedad crecientemente compleja, genera una tendencia hacia la fragmentación del poder. Lo que interesa destacar es que los efectos de esa fragmentación no están desprovistos de ambigüedad, contrariamente a lo que pudiera pensarse desde una posición pro-participación:

Esta fragmentación fue observada en sus efectos destructivos de la democracia en varios países latinoamericanos, pero no se limita a ellos... La participación en las decisiones, por vía directa o indirecta de tantos grupos, partidos, organizaciones sindicales, redes de solidaridad, "lobbies", entidades religiosas, étnicas, ideológicas, determina en todos los países situaciones a veces insolubles que llevan a la parálisis del poder. El veto recíproco produce la postergación indefinida de problemas que reclaman soluciones urgentes - y estos son la mayoría en los países industrializados o en desarrollo - o bien soluciones de compromiso que en realidad quedan sin ningún efecto o tienen consecuencias negativas... La incapacidad de tomar decisiones (lo que en Italia se llama "inmovilismo"), ha llevado de manera directa a soluciones dictatoriales; así por ejemplo en la Argentina, en 1966, y de algún modo en otras ocasiones.

Esta clase de consideraciones, cuyo carácter provisorio conviene subrayar, no persiguen crear un clima hostil a un intento de ampliar el sistema de oportunidades para participar a través de reformas significativas.

Bajo determinadas condiciones políticas ellas pueden ser viables, pero aun en esos casos su definición y ejecución debería partir de un análisis profundo de las restricciones a que debe someterse y de los efectos no deseados que puede acarrear consigo.

7. Conclusión

El objetivo de estas notas ha sido el de ofrecer una definición de participación.

A partir de esa definición, se ha hecho posible diferenciar dos dimensiones involucradas en el problema de la participación: la estructura de oportunidades para participar, y los comportamientos participativos mismos.

Si se acepta el supuesto de que la estructura de oportunidades está afectada por rigideces significativas, hay que concluir que una política de fomento de la participación que se apoya en la capacitación personal o colectiva carece de la capacidad de modificar esa estructura, pero puede contribuir a atenuar las probabilidades diferenciales de acceso a las oportunidades de participación.

La finalidad de expandir el sistema de oportunidades puede cumplirse de dos maneras: por generación de nuevas oportunidades, que se acumulan a las ya existentes; o por reforma de la estructura de oportunidades existente.

En el último caso, una política de reforma debe considerar tanto las restricciones - sociales, económicas y políticas - vigentes, como los efectos no deseados que ella puede originar.

En general, toda política de participación debería considerarla como un "bien escaso", sea porque las oportunidades para participar son limitadas, o bien porque la expansión de esas oportunidades implica costos, no sólo individuales, sino también de naturaleza colectiva.

