

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Noviembre de 1999

17

II Epoca

EL DESARROLLO SOCIAL EN ECUADOR Y AMERICA LATINA

Lo social en el proceso
de globalización
José María Tortosa

La gerencia social:
¿nuevo paradigma
del discurso del desarrollo?
Nicanor Jácome

Globalización, crisis sistémica,
y estrategia social en el Ecuador
Julio Echeverría

El desarrollo social
y las identidades interesadas
en América Latina
Rafael Quintero

Calidad en el servicio público:
gerencia pública/gerencia social
José Espinal

La gerencia pública local
en el Ecuador
Marco Velasco

Programa social de niños
y adolescentes trabajadores
(NATS). Una estrategia de
supervivencia en Piura-Perú
Gloria Castillo

Reflexiones
sobre la participación popular
en los proyectos sociales
Mario Unda

Proyectos sociales en el sector
privado (ONGs) en el Ecuador:
el caso de la Cooperativa
Maquita Cushunchic
Patricia Camacho

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Comité Asesor:

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albormoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA
1999

Reflexiones sobre la participación popular en los proyectos sociales

Mario Unda*

Sumario

Casi no hay proyecto social que no se asuma participativo. Ahora bien, ¿qué hay detrás de las frases?, ¿qué contenidos sociales se esconden detrás de los adjetivos? En estas páginas se reflexiona en torno a estas preguntas utilizando el ejemplo (y el pretexto) de los proyectos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) entre 1995 y 1996¹: como ejemplo –y como pretexto–, pues no nos interesa el FISE en sí mismo, ni sus proyectos, sino esta forma específica de relacionamiento de actores que es la denominada “participación de los beneficiarios” en un proyecto.

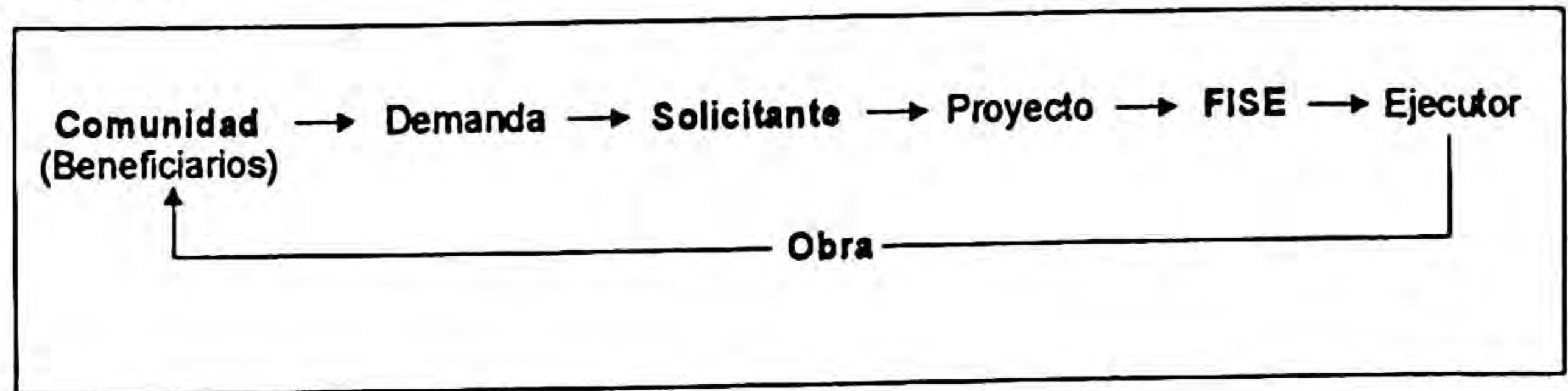
Mapa de actores, ciclos y secuencias

Comenzaremos exponiendo un breve mapa de actores. Los proyectos del FISE ponen en juego a diversos agentes, que cumplen roles variados y que entran en distintos contactos entre sí. Se trata de la comunidad, del solicitante y del ejecutor, aparte, claro, del mismo FISE. Podríamos esquematizarlo más o menos así:

* El autor es Sociólogo, Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Central e investigador del Centro Ciudad.

¹ En lo que respecta a los proyectos del FISE, hemos tomado como fuente de información tres evaluaciones realizadas por el DyA entre 1995 y 1996, así como información del FISE y entrevistas a dirigentes de organizaciones barriales que tuvieron contacto con los proyectos FISE. Este artículo está basado en diversos trabajos que realizados en el Centro de Investigaciones CIUDAD, y forma parte de un intento más amplio de reflexión, dedicado a la participación y a los movimientos sociales.

Esquema 1



La “comunidad” demanda una mejora que es “interpretada” por el solicitante en términos de “proyecto”. Inmediatamente, la “demanda”, previamente metamorfoseada en “proyecto” es encaminada hacia el FISE. Allí el proyecto es aprobado y trasladado al ejecutor. Este debe convertir el “proyecto” en “obra”. Bajo esta forma vuelve a la comunidad demandante, ahora transformada en “beneficiarios”. Si esto fuera así, los vínculos entre los diferentes actores pasan por la mediación de un conjunto de papeles o funciones que, a su vez, aparecen materializados en acciones o en productos materiales.

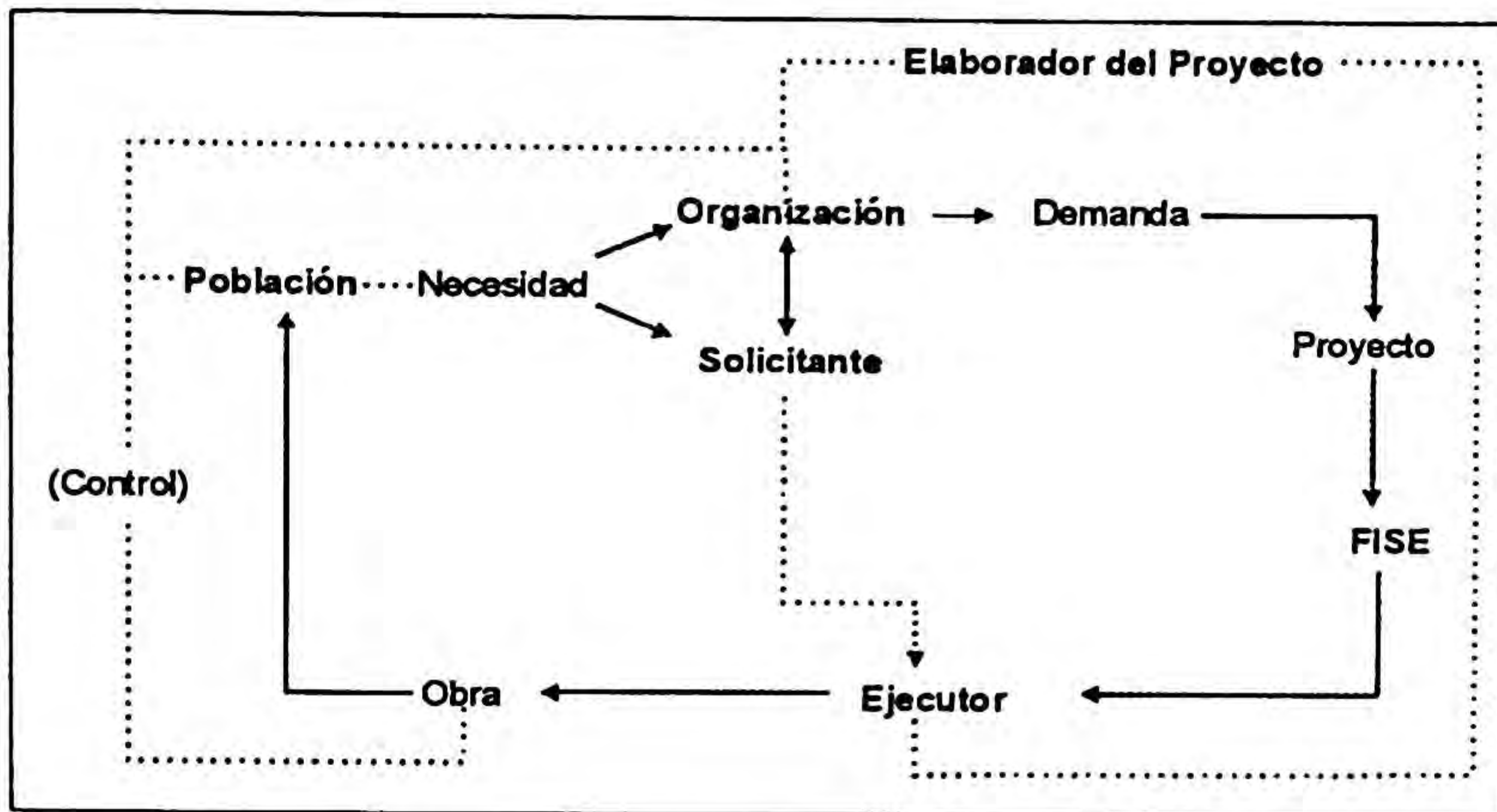
Sin embargo, este esquema sólo muestra un conjunto de roles esperados. Trátase de una aparente secuencia, en primera instancia porque no siempre la “comunidad” toma la iniciativa (dicho de otro modo, no siempre se trata de una demanda), y porque, además, los procesos reales descomponen el esquema presentado en una diversidad de ciclos según los diferentes actores involucrados.

En otras palabras: sólo desde la perspectiva de la comunidad, es ella misma el punto de arranque y de llegada, porque lo propio es cierto para cada uno de los agentes o actores. Esto es así, porque cada uno de ellos realiza sus propios ciclos de vida o de acciones cotidianas, dentro de los cuales, el proyecto es apenas un elemento, que puede adquirir mayor o menor importancia, y las relaciones entabladas en su marco con otros actores asume características más o menos circunstanciales.

Pero incluso desde el punto de vista de la comunidad, el esquema general es sólo una referencia formal, pues en la realidad son varias las secuencias que se operan, según la capacidad de iniciativa propia de los grupos sociales y de sus organizaciones, según los intermediarios específicos con los que se encuentran, etc. Por lo demás, así como tras cada “rol” funcional anida un actor concreto, este actor no siempre es homogéneo; tal es el caso de “la comunidad”, en donde, cuando menos, habremos de distinguir a la población de base y a sus organizaciones. Además, pueden haber actores “escondidos”, o papeles “ocultos” de ciertos actores.

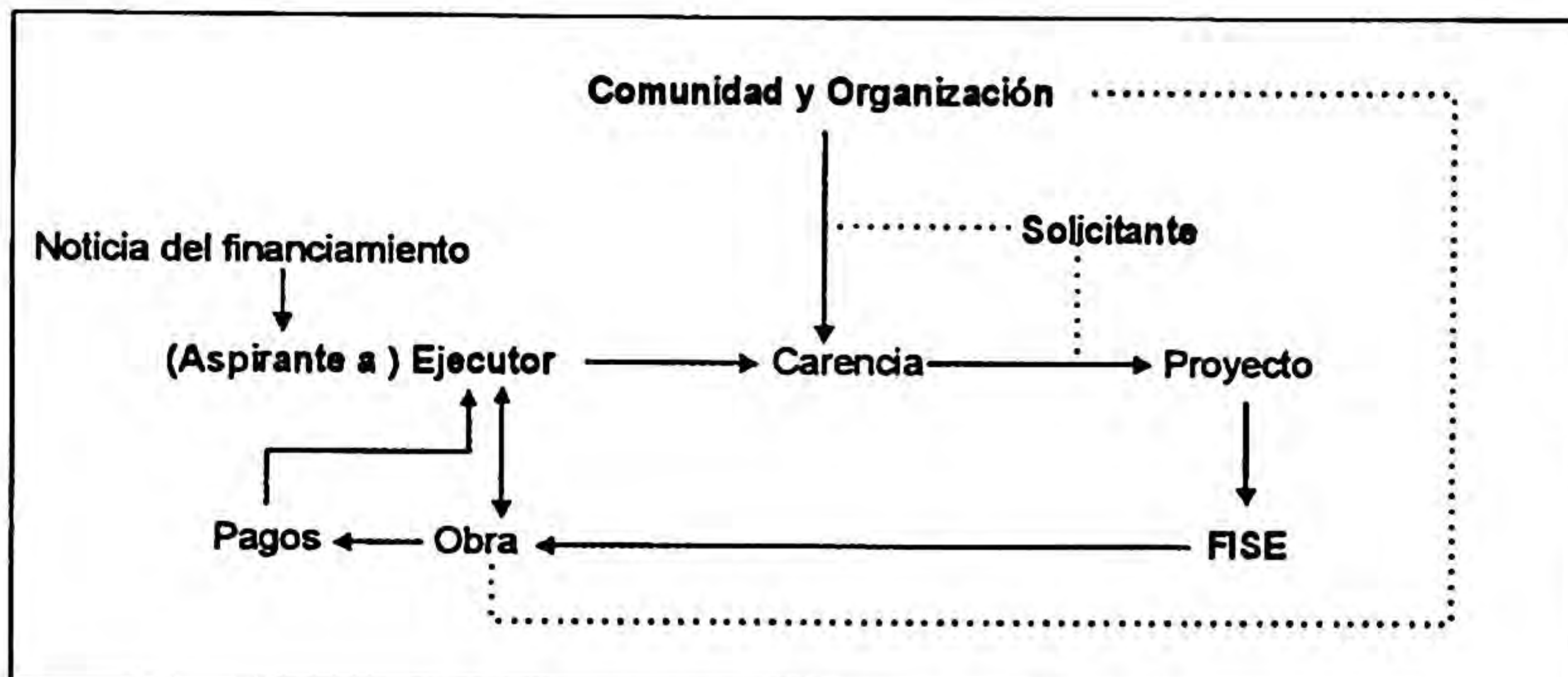
De esta manera, un esquema más real sería algo similar a esto:

Esquema 2



Este esquema muestra la diferencia entre *población* en general y *organización*: entre una y otra media la necesidad y, a su vez, entre la población y la demanda media la organización. Esto quiere decir que la demanda es fruto de un procesamiento específico de las necesidades, que se opera en espacios definidos por las formas organizativas. Pero el esquema muestra también la relación entre solicitante y ejecutor, así como la posibilidad de identidad entre elaborador del proyecto y ejecutor.

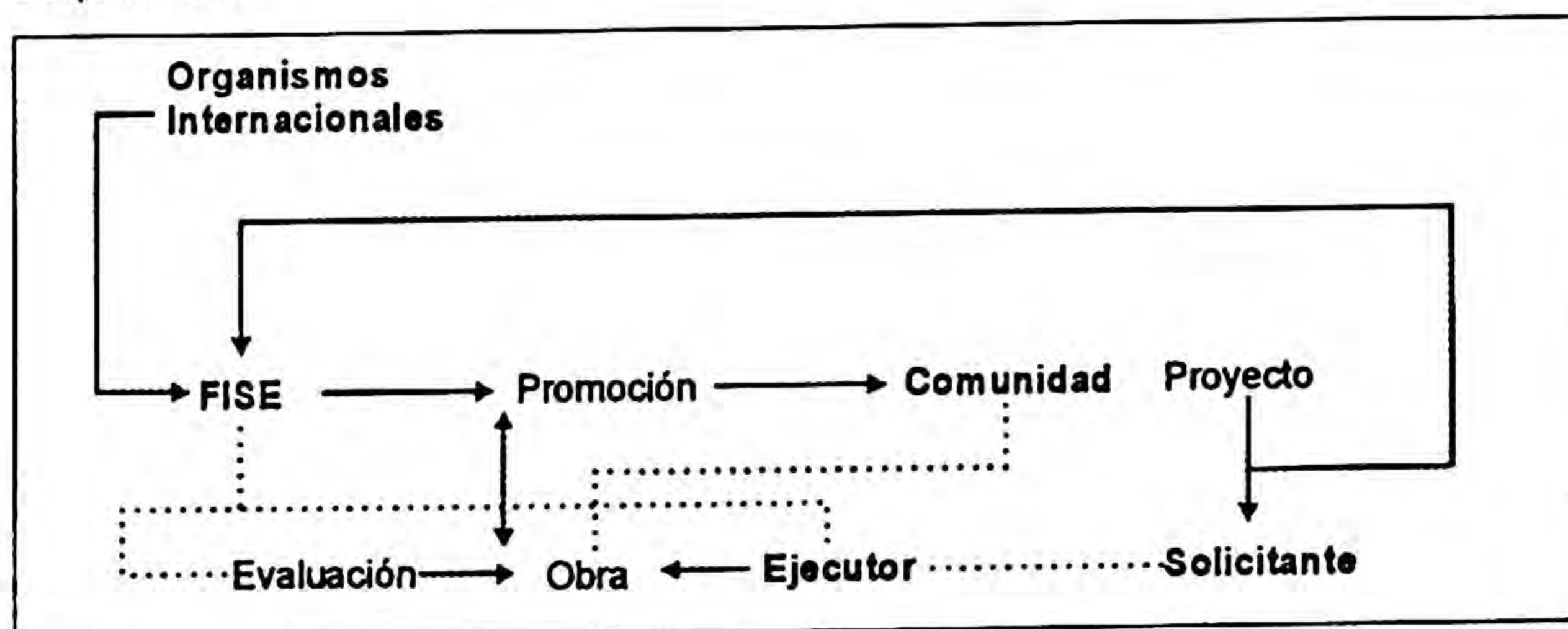
Esquema 3



Pero, visto desde los ejecutores, la secuencia debe presentar otras características y otras vinculaciones. El punto de arranque ya no sería aquí la necesidad, sino la noticia (o conocimiento de la posibilidad más o menos cierta) de la existencia de proyectos financiables, que es lo que mueve al constructor privado a contactarse con la comunidad que, desde este punto de vista, es un

elemento del proyecto. La identidad entre ejecutor y elaborador del proyecto aparece aquí en la ausencia del segundo (en tanto es sólo una actividad del primero). El solicitante es en realidad una suerte de actor auxiliar para el [aspirante a] ejecutor (pero también para la organización y para la comunidad). La demanda no es percibida como tal, pues aquí se despoja de su costado reivindicativo y se presenta bajo su forma elemental de carencia. Y la población y su organización, si bien no están confundidas, aparecen, relativamente, en el mismo plano. En cambio, si vemos el proyecto desde el FISE, la lectura presenta modificaciones.

Esquema 4



Como se puede apreciar, los “ciclos” de cada proyecto se desdoblan en ciclos diferentes según los actores que, así, no son solamente una “función” del proyecto estatal. Pero, al mismo tiempo, también es cierto que se opera una cierta unificación desde el proyecto y la institución estatal que le sirve de soporte; unificación que será tanto mayor cuanto más éste imprima su lógica a los actores por sobre las lógicas específicas de cada uno de ellos.

En fin: los actores no se reducen a los roles que les son otorgados en el marco de los proyectos, porque ellos no han sido creados por el proyecto ni por el vínculo que circunstancialmente los une en su ejecución. Siendo más que los roles bajo cuyo ropaje aparecen de cara al proyecto, no pueden ser reducidos a ellos, lo que —como se verá más adelante— no deja de tener consecuencias. Por una parte, porque el rol desempeñado en el proyecto es, normalmente, sólo una de las facetas de cada actor; por otra parte, porque, detrás de cada “rol” se esconde un “actor” real, lo que significa que la misma función puede ser —y de hecho lo es— cumplida por actores de distinto tipo.

Eventualmente, esto puede conllevar algunas modificaciones en los sentidos que la participación en los proyectos tiene para cada uno de los actores, presionando hacia una modificación de sus conductas y comportamientos al respecto. Pero esto no afecta *el sentido general del proyecto y su significado*

más global, que dependen, más bien, del entramado de relaciones exteriores a él mismo en el que el FISE está envuelto. Se presenta, entonces, una distinción entre el sentido general del proyecto y los sentidos de la participación en él de los distintos actores o agentes.

Después de lo dicho, podemos avanzar hacia las relaciones entre los distintos actores involucrados en los proyectos del FISE, que es el tema que abordaremos en el siguiente apartado.

De los ciclos del proyecto a las relaciones entre actores

Como en cualquier otra cosa, las relaciones que entran en juego en los proyectos del FISE no son lineales, ni se reducen a contactos de una sola vía o con actores predeterminados. Se trata de un complejo juego de relaciones, entre las que podríamos identificar las siguientes:

- El FISE en relación con otros fondos similares alrededor del mundo.
- El FISE, el Estado y las políticas públicas
- Las relaciones internas al FISE.
- El FISE y los “solicitantes”, es decir, principalmente,
 - FISE-ministerios
 - FISE-Municipios
 - FISE-ONGs
 - FISE-Organizaciones populares.
- El FISE y los ejecutores, básicamente, constructores privados.
- El “proyecto” y las comunidades, en tanto todo proyecto puede eventualmente convertirse en un ente con identidad propia.
- La comunidad y los distintos intermediarios (en sus roles de solicitantes, elaboradores y ejecutores de los proyectos, por ejemplo).
- Las relaciones internas a la comunidad, es decir, la comunidad y sus formas organizativas naturales.

Analicemos brevemente las que resultan de mayor interés para nuestra actual discusión.

El FISE y los intermediarios

Dado que los proyectos del FISE están dentro del Estado, pero se tramitan de modo que parte de ellos parece situarse “fuera”, entonces el juego de intermediaciones asume particular importancia. El *staff* de intermediarios está compuesto por agentes que cumplen roles diferenciados: elaboradores de proyectos, solicitantes, ejecutores. Así mismo, detrás de estos roles, están los actores concretos: ONGs, ministerios, gobiernos locales, entidades autóno-

mas (estatales), organizaciones populares, constructores privados, empresas proveedoras, etc.

Para los fines de esta parte del trabajo, resulta de interés anotar los puntos siguientes. En primer lugar las entidades solicitantes son, generalmente, aquellas que ya tenían vínculos con "las comunidades" o con las organizaciones (es decir, vistos desde los proyectos, con "los beneficiarios"). Allí, por ejemplo, pueden situarse las ONGs; en momentos en que el mercado de proyectos de desarrollo comienza a estrecharse y a convertirse en un medio de mucha mayor concurrencia, para algunas ONGs, la presencia de los proyectos del FISE se convierte en una posible alternativa de financiamiento (y, por ende, de subsistencia), permitiéndoles, adicionalmente y *hasta cierto punto* mantenerse en el mismo "nicho" de grupos humanos con los que se relaciona y en áreas más o menos similares a las que estaban acostumbradas a moverse. Por otra parte, las ONGs han sido tradicionalmente entes intermediarios de recursos entre "donantes" externos y las comunidades; lo único que cambia aquí es la vía de la intermediación, que pasa a ubicarse *dentro del Estado*. Sin embargo, y como esto supone que la vía de intermediación es parte de determinadas políticas públicas, esto conlleva una cierta modificación del *rol funcional* de las entidades no gubernamentales, porque pasan a asumir un costado adicional, de *agente* de dichas políticas; sobre todo porque, en estos casos, los límites del proyecto vienen dados desde el FISE de modo más o menos claro. Formalmente, esto puede verse como un acercamiento o una colaboración entre el Estado y las ONGs.

Entre los intermediarios estatales cabe distinguir a aquellos que forman parte del aparato del estado central y aquellos que son parte del "régimen seccional autónomo" (los consejos provinciales y los municipios). Estos últimos tienen la peculiaridad de que son ellos mismos "blanco de demandas" sociales. En este caso, la nueva relación supone que ellos se convierten en intermediarios de la respuesta gubernamental y ya no en aquellos que responden a la demanda, lo que no deja de resultar paradójico, en momentos en que se supone avanzar hacia unos gobiernos locales más autónomos en su relación con la sociedad local. No obstante, los motivos son evidentes: los gobiernos seccionales ecuatorianos se han convertido en fuertemente dependientes de los recursos estatales y atraviesan situaciones financieras más o menos delicadas; los proyectos del FISE pueden presentarse como una alternativa para continuar respondiendo a sus comunidades. Adicionalmente, esta relación presenta la posibilidad de incidir en una modificación de conductas, tanto de las organizaciones comunitarias como de los propios municipios, modificación ejemplificada en la forma del "proyecto", con las implicaciones que ya dejamos indicadas anteriormente. Lo que resulta novedoso es que se embarca en este estilo conductual; también a otras instancias de Estado; pero en esto, el FISE sigue las huellas de otros programas estatales, también origina-

dos en políticas internacionales, como el PDM (Programa de Desarrollo Municipal).

En cambio, los solicitantes estatales revisten otro interés. Aquí baste recordar que los ministerios son el principal grupo solicitante de proyectos al FISE. Esto demuestra que, respecto a los otros solicitantes estatales, el efecto es más ideológico que material.

Las organizaciones populares son un tipo de intermediario particular, porque ellas intermedian desde adentro de la comunidad, y no desde fuera, como los otros que acabamos de ver. Su particularidad reside en que, además de situarse en un nudo intermedio entre los grupos humanos y su entorno social e institucional, son expresión de ese mismo grupo. Este doble papel supone que requiere reconocimientos dobles: tanto del Estado (en este caso) como de sus bases sociales, y eso implica que su legitimidad tiene este doble origen y este doble sustento. Al mismo tiempo, esta situación, que es inestable en sí misma, se traduce en presiones permanentes para acercarse sea a un polo, sea al otro, y por lo tanto, teñir de ciertas tonalidades la validez de su interlocución. Pero, en este caso específico, eso conlleva a la necesidad de modificaciones en la conducta de las organizaciones y en las destrezas de que requiere para cumplir cabalmente esos nuevos roles (es decir, para satisfacer los requerimientos que les son puestos como marco de su actuación). La dinámica de los "proyectos" lleva a reforzar el aspecto técnico de su accionar y a buscar solventar sus carencias en este campo; pero esto, ¿se traduce en modificaciones al nivel de su concepción y de sus prácticas colectivas, formas organizativas, etc.? Depende también de la situación de las redes sociales "naturales" que sustentan toda organización; en momentos de debilitamiento de estas redes y de sus vínculos con las formas organizadas, ello deberá traducirse en una mayor receptividad a las presiones que vienen desde el Estado. Como es obvio, el riesgo es que las organizaciones se parezcan cada vez más a una ONG tramitadora de "proyectos" que a una organización que expresa determinadas necesidades de un grupo humano.

El último grupo de intermediarios que interesa resaltar es de los constructores privados, en su rol de "ejecutores". Acá, la intermediación refuerza el alejamiento estatal de la realización material directa de los satisfactores a las necesidades que le llegan como demandas, así como el progresivo involucramiento de empresarios privados en la ejecución de ciertos aspectos de las políticas sociales: secuelas de la privatización. Por cierto, esta participación no es novedad en ciertos campos: los constructores privados tienen largo trayecto de negocios con el Estado. La novedad estaría en que la instancia contratante es otra (ahora, el FISE, en vez de los ministerios, etc.), y que requiere una relación previa del aspirante a constructor con la comunidad; por lo tanto, en que se convierte al constructor en intermediario, promotor y agente de una política pública, cuando antes era apenas una relación mercan-

til la que se establecía entre ellos. De hecho, ya se ha visto que muchos proyectos fueron sugeridos por estos aspirantes, y que ellos se convirtieron, quizá, en los promotores más eficaces del FISE.

Este conjunto de relaciones de intermediación se convierte, en realidad, en una suerte de modelo en chiquito de lo que podrían (o “deberían”, según los discursos oficiales) ser los nuevos tipos de vinculación entre el Estado y “la sociedad civil”.

La comunidad y los distintos intermediarios

Las comunidades siempre se han dotado de intermediarios para sus relaciones con el Estado (o, en general, con el mundo exterior); o, en todo caso, han aceptado la intermediación de “agentes voluntarios” que ofrecen ponerlos en contacto con los poseedores de los recursos necesarios para solventar una carencia o una demanda. La presencia de un intermediario sólo indica que el grupo humano no está (o no se siente) en condiciones de negociar por sí mismo frente al poseedor de un recurso. Esta sensación de falta de condiciones puede tener origen endógeno o exógeno, es decir, vincularse a la imagen de sí y a la confianza en sí de los sujetos populares, o depender de requerimientos y normas establecidos por dicho poseedor, en la medida en que la posesión del recurso que necesita la comunidad le da cierto poder sobre ella; poder que se traduce en la capacidad de imponer normas o actitudes, o formas bajo las que se presenta la demanda de solución a una carencia. El intermediario obra la virtud de que el poseedor y el carente se encuentren y, por lo mismo, el propio intermediario es poseedor de un recurso particular: la intermediación.

Ahora bien, normalmente suele haber tanto una cadena de intermediaciones, cuanto el recurso a intermediarios de distinta índole.

Lo primero, porque a veces no existe “un” interlocutor válido que asegure el acceso a la fuente (o a la distribución) de los recursos a los que se aspira, y entonces se requiere acumular “peldaños”, que se encadenan unos a otros. Por ejemplo, la comunidad que requiere agua, la organización procesa dicha necesidad, la transporta al municipio, el municipio lo incluye en un proyecto más amplio que negocia en el BEDE o lo convierte en un proyecto que solicita al FISE. En este caso, la organización cumple un primer nivel de intermediación; pero el destinatario de esta intermediación, el municipio, no es el poseedor de los recursos, pero en cambio posee el conocimiento de dónde acudir a por ellos, y las facilidades para hacerlo: se convierte, pues, en un segundo nivel de intermediación. Y, si vamos más allá, es evidente que entidades como el FISE y el BEDE, aun cuando distribuyen los recursos, lo hacen sólo en tanto son agentes de políticas públicas, por tanto, intermedia-

rios hacia el Estado central y, de allí, hacia los organismos internacionales que financian esos programas, y los diseñan.

Lo segundo, porque la naturaleza diversa de intermediarios distintos se convierten en vías diferentes para lograr el acceso a los recursos, o destrezas diferenciadas (especializaciones) que residen en agentes diversos. Sin embargo, dado que cada intermediario es una entidad particular, y que la dinámica de cada cual es relativamente excluyente (pues no es usual que dos o más intermediarios compartan la *misma* acción de intermediación), entonces esto suele dar por resultado la presentación de diversas “demandas” (en este caso, “proyectos”) que, también, suelen ser dirigidos hacia diferentes poseedores de recursos. Ejemplo, una comunidad que demanda el agua al FISE, el alcantarillado al Municipio, la escuela al ministerio de educación, el equipamiento a una ONG, etc.

Evidentemente, en cada intermediación la carencia sufre “traducciones” que, por lo común, son realizadas por los intermediarios, generalmente tomando en cuenta lo que el siguiente nivel espera oír y ver. Esto tiene relación, como es fácil colegir, con las *formas* en que se presentan las demandas sociales: utilización de discursos convencionales (códigos de comunicación), presentación bajo la forma de reivindicación o de proyecto... Dígase de pasada que, para el intermediario, este recurso a *sus* formas es importante, porque es un instrumento de su propia legitimación en tanto tal intermediario: demuestra que su acción es eficaz para los resultados que de él se esperan. Y como el intermediario debe ser sensible a lo que de él se espera, entonces es más o menos natural que tienda a buscar puentes con los discursos y las formas impulsadas o requeridas por los poseedores de recursos. Ningún intermediario, a fin de cuentas, es un actor plenamente autónomo. Tampoco se espera de él que lo sea.

La comunidad y sus formas organizativas naturales

Sobre las organizaciones populares ya hemos hablado en otras partes del trabajo, y aún habremos de hacerlo en adelante, de manera que no profundizaremos mucho acá. Solamente diremos lo necesario para ubicarlas en el entramado de relaciones establecidas.

La peculiaridad de las formas organizativas es que, primero son *expresión* del grupo humano, pero lo son, después, para ser *representantes*, es decir, para intermediar las relaciones entre la “comunidad” y los otros externos que, en estas condiciones, son los poseedores de poder y de recursos; por lo tanto, han de ser, para unos y para otros, “interlocutores válidos” (tal como acertadamente los definió dos Santos).

Esta, su doble cualidad, se traduce en una relación con la comunidad que básicamente es mutable. La organización es propia y ajena al mismo tiempo, características que están en permanente contradicción: en cada momento, una desplaza a la otra y hace que la organización transite —a veces bruscamente— de un contenido social a otros distinto. Para lo que aquí nos interesa, eso implica que en unos momentos predomina su alma de *expresión*, pero, en otros, predomine su alma gemela de *representación*; esto implica que si ahora sus vínculos con el grupo humano son más estrechos, por lo tanto, es asumida como *propia*, más tarde puede *enajenarse*, vaciarse del contenido social de origen y, por tanto, descansar su legitimación en el reconocimiento de los agentes externos poseedores de poder y de recursos. Ocurre, pues, que la forma organizativa es una creación *superestructural* que, como tal, está también en riesgo de enfrentar procesos de fetichización y de alienación.

Para los efectos de este trabajo, es fácil ver en qué medida las formas organizativas representan una u otra cara. Cómo expresan al grupo humano en la medida en que procesan una carencia hasta convertirla en necesidad asumida y, en consecuencia, en demanda. Pero, al mismo tiempo, cómo lo representan cuando asumen el papel de solicitantes de un proyecto en cuya preparación la comunidad ha tenido usualmente una participación harto reducida. En las condiciones actuales, y con la iniciativa en manos de los otros exteriores, el rol de solicitante hace predominar su cara representativa por sobre la expresiva.

En cualquier caso, no debe perderse de vista que las dos almas, los dos roles están en la propia naturaleza de las organizaciones sociales.

Comunidades, organizaciones, proyectos

Así, pues, la forma “proyecto” es parte de una relación que se va modificando. El “proyecto” tiende a neutralizar la cualidad reivindicativa de la carencia, transfiriéndola al ámbito técnico de manera más o menos *exclusiva*. La técnica está entre las destrezas que las organizaciones no habían tenido por costumbre desarrollar, luego, requieren intermediarios: es el elaborador del proyecto que, a su vez, se presenta como primera fase del (aspirante a) ejecutor.

Pero cuando es la propia organización la que ya está en posesión de dichas destrezas, entonces suele ocurrir que la fetichice, sobre todo porque aparece como antítesis de la reivindicación (en la falsa oposición entre *propuesta* y *protesta*). Si es esa falsa oposición la que nutre una falsa opción, entonces la organización es subordinada a la lógica del proyecto, que no es la misma que prevalece en la vida social. El proyecto tiene tiempos que vienen dados desde fuera de la vida diaria, que son controlados por agentes externos, que presionan por la realización en determinados tiempos de determinadas acti-

vidades, independientemente del desarrollo o de las preocupaciones mundanas de la gente. Por eso el proyecto puede convertirse en una forma más de presión que fortalezca el costado de representación y merme la capacidad de continuar desplegando la expresión.

De todas formas, parece ser que el proyecto será, cada vez más, la forma que asuma la tramitación de soluciones a las carencias, y hoy en día son muchas las organizaciones que ya están entrando en la dinámica de los proyectos. Pero, al mismo tiempo, son pocas las que pueden producir por sí mismas la forma "proyecto" y manejarlas con ciertas dosis de eficiencia. Las organizaciones tendrán que aprender a moverse con esas nuevas relaciones sin perder demasiado de su contenido social de origen.

Nuevas formas de intermediación, nuevas formas discursivas, nuevas conductas requeridas y legitimadas, habrán de incidir en modificaciones identitarias. Esto, a varios niveles: por una parte, en aquellos que sean capaces de manejar proyectos, las nuevas destrezas se convertirán en un elemento de afirmación, pero, al mismo tiempo, en un elemento diferenciador. Si esto se juega a niveles dirigenciales, se transforma en un nuevo *status* (o en característica de uno nuevo). Por otra parte, puede también afirmar identidades "propositivas" (en un doble sentido: tanto en el de alejamiento de las protestas, como en el sentido antitético de capacidad de resolución por sí mismos; aunque esto último no sea enteramente cierto en la realidad).

En cualquier caso, resulta mejor para los procesos de afirmación de los grupos sociales populares, que sus propias organizaciones procesen las posibilidades de solución a las carencias que sufren; aún cuando eso incremente los riesgos de su enajenación. Pues lo contrario posiblemente abone en procesos de deslegitimación y vaciamiento, si es que devienen poco útiles para el tipo de procesamientos que comienzan a requerirse. Los resultados de estas modificaciones en la relación están lejos de avizorarse siquiera. Todo lo más, pueden anotarse tendencias.

Es hora, entonces, de acercarnos a la participación desde el punto de vista de las lógicas de los actores.

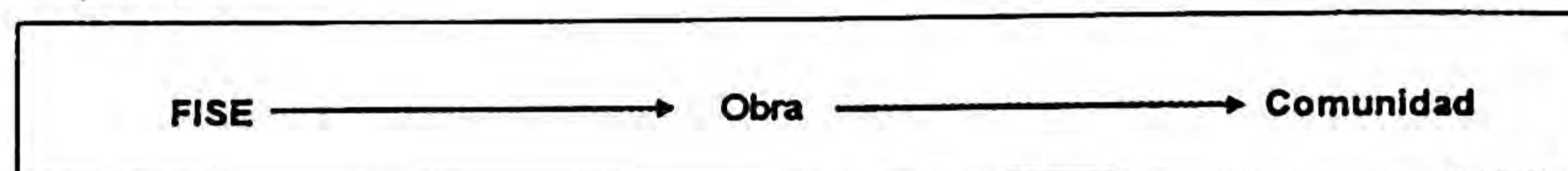
Los actores y sus lógicas, desde el punto de vista de la participación

Vínculos de actores

En primera instancia, los proyectos del FISE se nos presentan como una vía "ordenada" de tramitar obras para conseguir mejoras en una comunidad. Así, pues, la "comunidad" aparece inmediatamente como un grupo humano aspi-

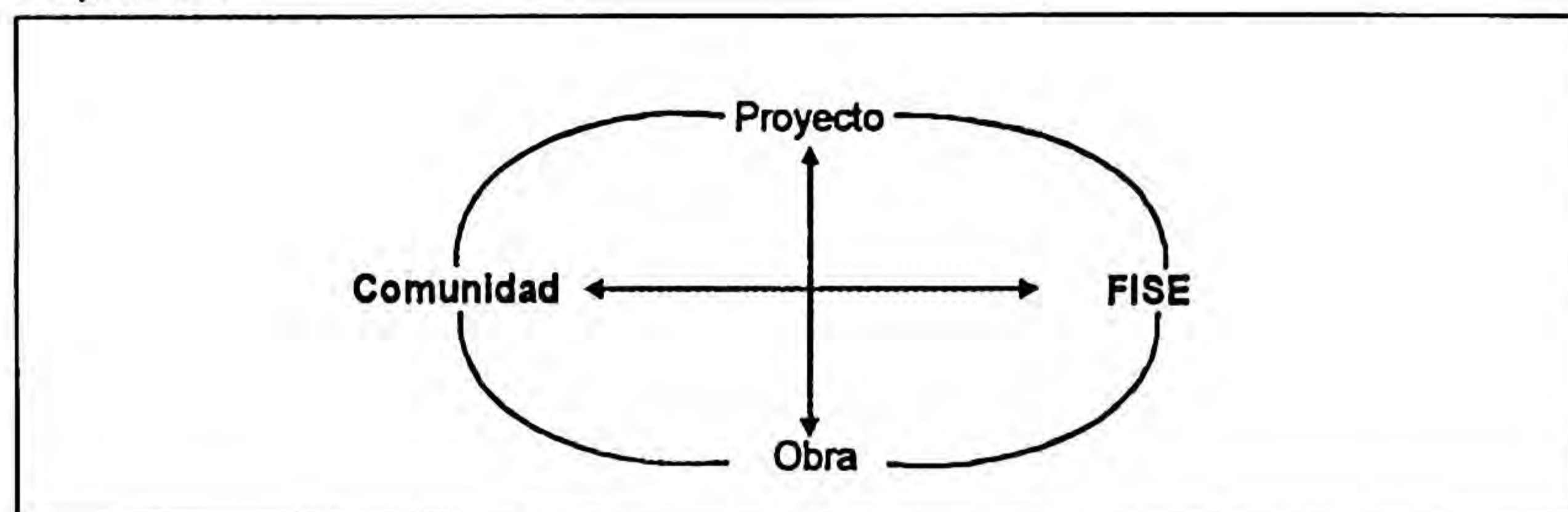
rante a ser “beneficiario” de las obras que, a través de sus proyectos, ofrece el FISE.

Esquema 5



Ahora bien, la filosofía del FISE implica que la comunidad no asuma un papel pasivo de simple espera de los resultados del trámite y de la terminación de la obra. La participación de la comunidad supone que deberán tomar parte en algunas *fases del proyecto*: sea en su elaboración, sea en su ejecución, sea en el seguimiento. Su relación con el FISE aparece mediada por la materialidad del proyecto y de la obra.

Esquema 6



Pero la dinámica propia del FISE, y en tanto se tramita como “proyecto”, y como “proyecto participativo”, debería implicar la participación de la comunidad en la relación con otros actores que están involucrados en los proyectos. Estos, en principio, aparecen como los “solicitantes” y los “ejecutores” (o “proveedores”, según cuál haya sido el tipo de proyecto).

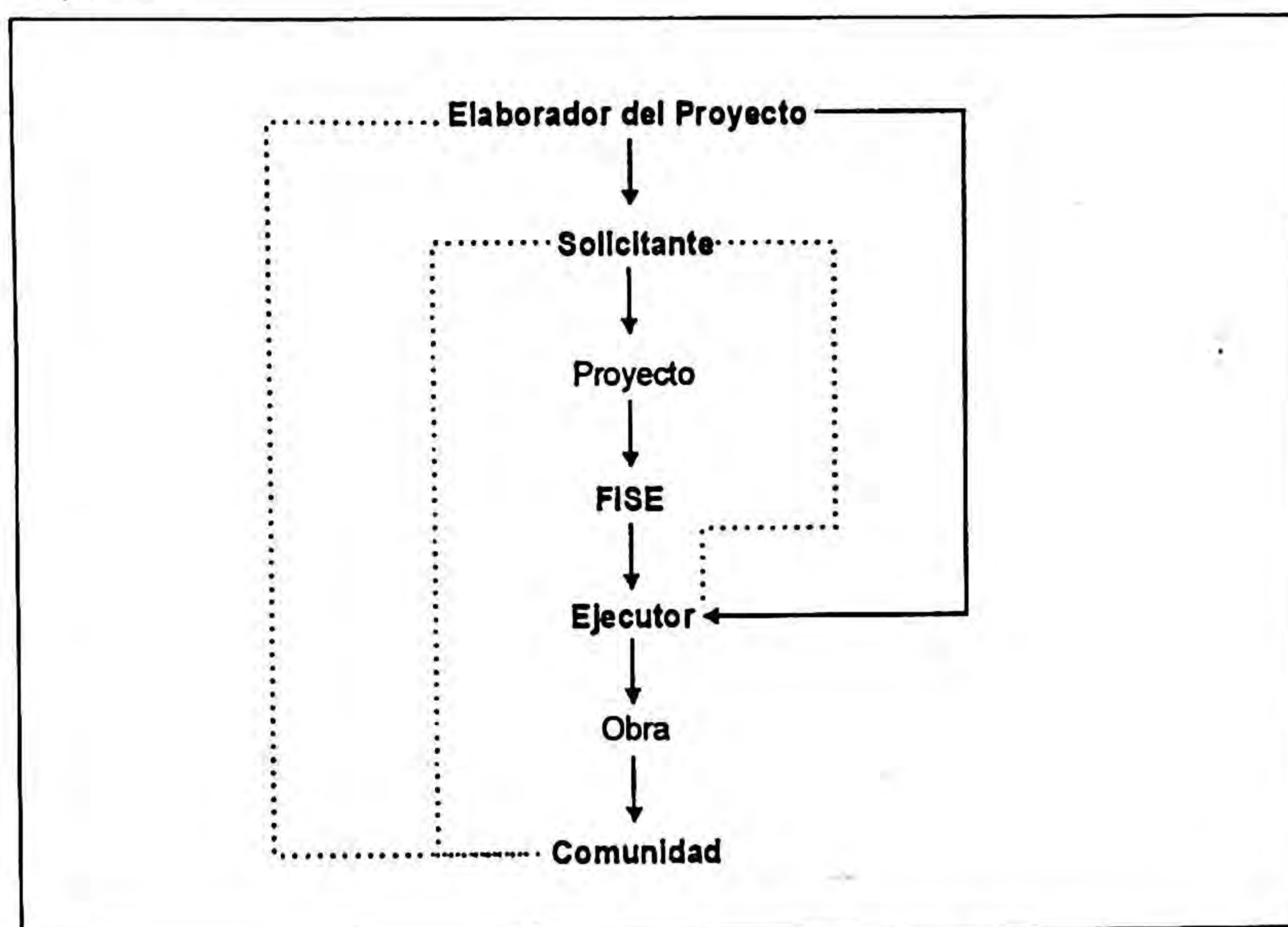
No obstante, la realidad de las cosas lleva generalmente a que la relación de la comunidad con el conjunto de las fases del proyecto y con sus agentes haya de ser más bien indirecta. La línea de continuidad más directa es, evidentemente, la que une las fases del proyecto unas con otras, y los agentes directos del proyecto entre sí. Esto quiere decir que no es tan fácil que la comunidad (o sus representantes directos) se conviertan en agentes directos del proyecto.

Postulamos, como hipótesis, que ello acontece porque la dinámica de los proyectos, y sobre todo de aquellos que vienen desde fuera, no pueden contemplar la presencia autónoma de los actores populares, sino solamente como elementos subordinados. Y que, al mismo tiempo, ello tampoco es tan senc-

llo porque estos actores populares continúan actuando frente a los proyectos del FISE como se conducían y se conducen frente a otro tipo de reivindicaciones.

En cualquier caso, hay una fuerza implícita en el planteamiento que lleva a la comunidad a convertirse en “beneficiarios”. En tanto tales, su condición es primordialmente pasiva, es decir, subordinada, aun cuando puedan tomar parte de algunas de las fases del proyecto, e incluso cuando tuvieran mayor presencia que la que se ha detectado en la realidad (más adelante retomaremos este tópico).

Esquema 7



Constatemos por de pronto que “el ciclo” del proyecto encuentra más o menos diferenciados dos grupos de actores: unos, que están representados en la “comunidad”, esto es, tanto los “beneficiarios” directos (es decir, la población) cuanto las formas organizativas que los representan; otros, en cambio, son los que están más directamente ligados a la dinámica del proyecto *en tanto proyecto*, es decir, con los condicionamientos y circunstancias que les son propios a cualquier tipo de proyectos.

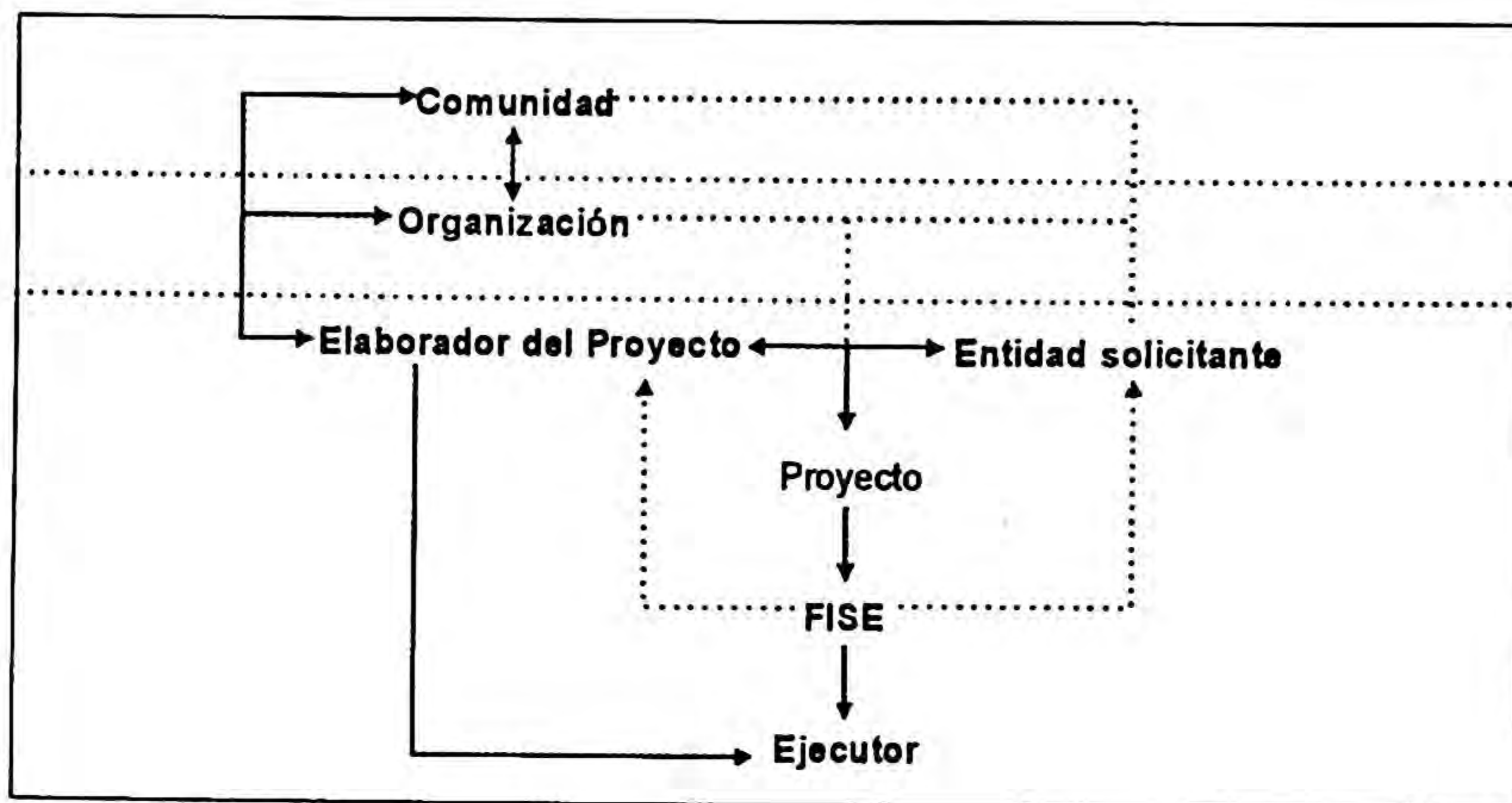
En este segundo grupo se encuentran tanto el FISE (como la entidad que pone en marcha el proyecto y asegura su (financieramente, mediante controles, etc.) su continuidad y realización, y la entidad solicitante, por un lado,

como, por otro lado, el elaborador del proyecto y el ejecutor de la obra (que, ya lo hemos visto, suelen coincidir).

Pero, además, la organización actúa también como solicitante; en estos casos se acentúa su rol de mediador entre el grupo humano al que representa y el "mundo externo", que asume ahora la forma de un "proyecto". Y *dado que* varios estudios y evaluaciones insisten en un cierto distanciamiento o separación entre estos dos componentes de "la comunidad", habremos de pensar que *una* de las tendencias del proceso apunta a la modificación del "rol" jugado por las organizaciones, precisamente vía proyectos. Esto implica que, en determinados momentos, las formas organizativas actúan más como mediador que como expresión social.

Abundemos sobre esto: toda organización tiene dos caras. Una es aquella que la reconoce como expresión de un grupo humano y de sus intereses, necesidades y demandas. Otra es aquella que la reconoce como mediadora o como "interlocutor válido" ante el exterior y frente a los otros. Para cumplir con este segundo papel, la organización debe actuar de modo que esos "otros" del "exterior" reconozcan la validez de su interlocución; pero como son los otros los que llegan imbuidos del poder exterior, casi necesariamente este reconocimiento implica que la organización debe conducirse de modo "aceptable".

Esquema 8



Las relaciones entre estas tres dimensiones (el grupo humano, la organización social, los otros del exterior) no pueden ser consideradas como estáticas, y suelen variar en uno u otro sentido. Las organizaciones no son entes autónomos que puedan mantener su vitalidad o sus concepciones del mundo

y de la vida con independencia de los procesos sociales de consolidación o de disgregación que se operen en su base social —el grupo humano mismo—.

Sin embargo, todo proceso que debilite los lazos y las redes sociales primarias del grupo humano, así como sus condiciones materiales y espirituales de existencia, debilita también las relaciones entre ese grupo y sus organizaciones. Aunque eso no necesariamente implica la desaparición de las formas organizadas, sí conlleva un cierto desprendimiento entre ambas y una mayor autonomización de la organización con respecto a los grupos humanos. La continuidad de ellas, en consecuencia, pasa a depender más del reconocimiento externo antes que de la capacidad de expresión interna. *En estas condiciones* es mucho más fácil que las lógicas y las formas de los otros “atraigan” la conducta de las organizaciones.

No obstante, ni siquiera en estos casos las organizaciones pueden ser un agente directo del proyecto, porque eso significaría o una fuerza social significativa (que se atenúa precisamente en esos momentos) o un distanciamiento definitivo (que las convertiría directamente en parte del mundo de los “otros”, es decir, dejarían simplemente de ser organizaciones). Es esta realidad compleja la que debe tenerse en cuenta cuando se habla de la participación mayor o menor de las organizaciones y de los “beneficiarios” en un proyecto de esta índole. De cualquier manera, lo cierto es que la clase de vínculos que establecen en ambos campos es distinta. La índole de los actores y de sus lazos no puede ser medida con el mismo rasero. Esto resulta evidente: ni los solicitantes, ni los elaboradores de proyectos ni los ejecutores son “representantes” del FISE, ni son asumidos así; de hecho, el FISE aparece como “empleador”. De modo que solicitantes y ejecutores son agentes de las políticas impulsadas a través del FISE, pero lo son *desde* sus propios intereses particulares. Unos y otros son entidades externas, pero se distinguen entre sí aunque actúen en el mismo marco.

Las lógicas de la participación popular

La participación es la manera en que los sectores sociales se ponen en relación con las formas de solventar carencias y con las entidades, actores o agentes involucrados en esos procesos. Abarca, por tanto, relaciones y acciones. Cuando los grupos humanos toman parte en proyectos que viene diseñados desde fuera de ellos, es evidente que lo hacen dentro de un marco preestablecido, del que normalmente no pueden salirse, pues lo contrario implicaría una ruptura con la posibilidad de atender la necesidad. Pero también es cierto que, al tomar parte en un proyecto de esos, lo hacen desde su propio ser social, es decir, para lo que aquí interesa, desde sus intereses inmediatos y desde conductas legitimadas por la experiencia.

Como lo mismo es cierto para los demás actores involucrados, de ello resulta que en un proyecto confluyen acciones que responden a lógicas distintas. Pero ocurre que el "proyecto" es una forma específica que impone ciertas normas y determinadas conductas, lo que equivale a decir que se convierte en una suerte de "filtro" para la acción social, imponiéndole condiciones. En estas circunstancias, "el proyecto" es un espacio de intersección y de solapamientos de lógicas distintas –que pueden o no haber estado en contacto previamente–, pero no es un espacio "neutral".

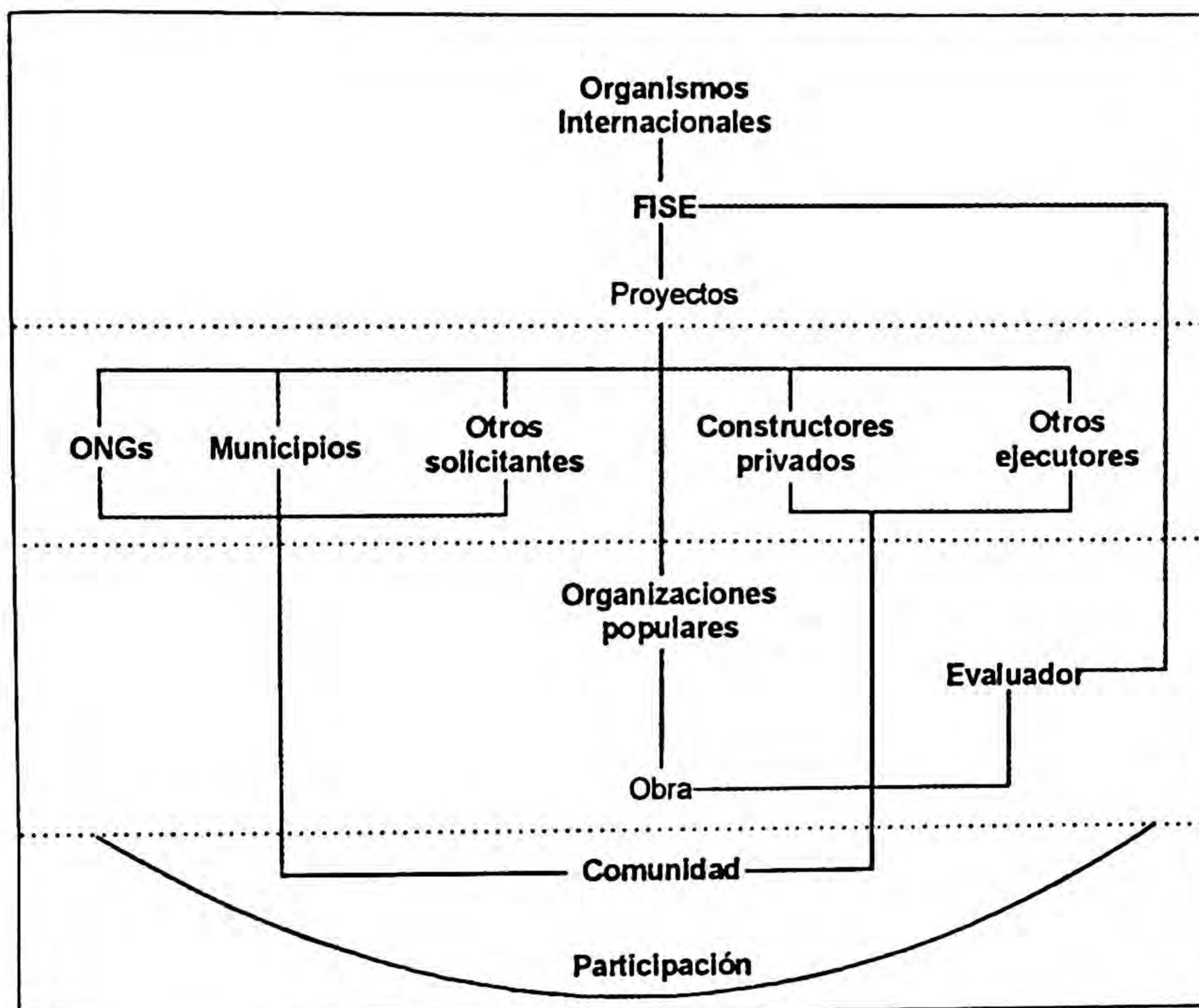
Cada actor, pues, es portador de su propia lógica que se solapa con otras, pero hay algunas lógicas (o algunos actores) que son más permeables a la lógica del proyecto, así como hay algunos actores cuya acción lo involucra de modo más pleno con el proyecto; mientras tanto, el FISE no puede identificarse con cada proyecto, pues su identificación y su definición remite al conjunto de proyectos y a las orientaciones generales que le dieron origen. Ahora bien, si la presencia de actores diferentes implica también –al menos potencialmente– la presencia de lógicas también diferentes, entonces debe ser cierto que cada proyecto no debe tener una única lectura, porque los espacios desde donde se actúa para participar en él producen lógicas específicas que, en último término, apuntan a la reproducción de cada espacio particular *en tanto* particularidad social.

Lo que vale para cada proyecto, vale también para cada participación (entendiéndose que aquí hacemos hincapié en la participación popular). De hecho, en cada acción participativa se conjugan al menos dos lógicas: la una es la lógica del proyecto; y la otra es lo que podríamos denominar la lógica de subsistencia (es decir, la lógica que orienta las acciones y las conductas de los grupos humanos carenciados en busca de asegurar su subsistencia en condiciones que vayan mejorando) (Esquema 9).

Cada una de estas lógicas tiene determinados imperativos de participación, es decir, ciertos requerimientos de formas, pero también de contenidos. De esta manera, las acciones –individuales o colectivas– se insertan en dichos imperativos, jugando al final sentidos ambivalentes, porque no son ni solamente una cosa, ni solamente la otra. Por ejemplo, lo que desde un punto de vista es un componente de *x* fase del proyecto, desde el otro costado es un elemento de pertenencia a una organización comunitaria, e incluso preocupación individual o familiar por solucionar una necesidad específica que dificulta su reproducción en condiciones *dignas*.

Así que la lectura de la participación no puede hacerse reduciéndola a un único plano. De hecho, una lectura cruzada nos permitirá ubicar mejor los puntos de confluencia entre las diversas lógicas (Esquema 10).

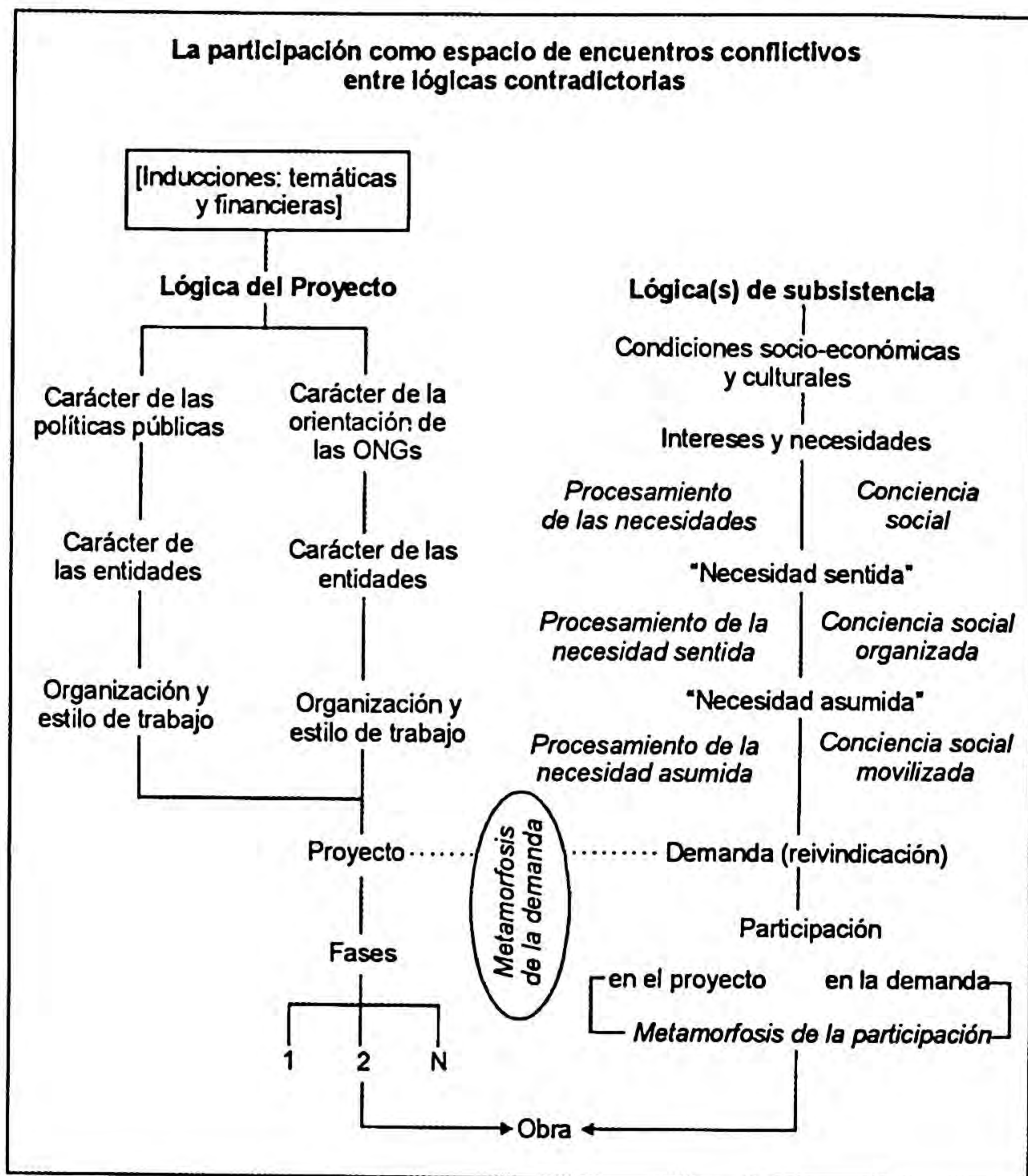
Esquema 9



La lógica del proyecto supone, ya lo habíamos dicho, el arreglo a ciertos requerimientos “técnicos” que no están en posesión de la comunidad. Algunos se refieren a la capacitación de la fuerza de trabajo para realizar ciertas tareas que son parte de la obra (desde la planificación hasta la ejecución), destrezas que se adquieren tanto en el mundo laboral cuanto (eventualmente) en el mundo organizativo; generalmente se aduce que los sectores populares carecen de ellas.

Pero hay otros requerimientos “técnicos” que nos remiten, más bien, a las conductas que deben asumirse dentro del proyecto, ergo, a cierta “disciplina”, pasos a seguir, normas (e incluso “ritos”). Como ni las organizaciones ni, usualmente, las personas de medios populares han sido educadas en ellos, todo ese armamento se les presenta como algo extraño y novedoso; pero también como algo que es “necesario”, pues se convierte en la nueva modalidad de tramitación de las demandas, y algo que puede, incluso, dar *status* a quien lo domine, como parte de los nuevos conocimientos cuya posesión redundará en ciertos (micro)poderes, y favorecer la afirmación del grupo frente al entorno social, pues se traduce en incremento de autoconfianza.

Esquema 10



Esta lógica de proyectos supone, entonces, conducirse de acuerdo a ciertos "arreglos administrativos". El carácter técnico, en este caso, es inseparable del carácter administrativo, que, en cuanto a su puesta en marcha, se traduce en ciertas "fases" que debe(ría)n cumplirse secuencialmente. Cuando, desde esta lógica se apela a la participación, es siempre la participación en las "fases" de proyecto y, en seguida, en las tareas menudas que están al alcance de los participantes. Pero, además, la lógica del proyecto no es solamente la lógica del proyecto. Todo proyecto surge de ciertas "políticas" y se organiza de acuerdo a ellas: las formas técnicas y administrativas (incluida la participación) son funciones de dichas orientaciones generales. En cambio, la gente y sus organizaciones se relacionan con estas nuevas lógicas actuando desde los parámetros que le dicta su lógica habitual de comportamiento para la

búsqueda de solución a las carencias más inmediatas, es decir, las conductas que han sido asimiladas como *experiencia* y que se han hecho parte de las pulsiones inconscientes. Acá, el punto de partida no es una determinada política, sino el imperativo de la subsistencia, que reconoce intereses que comúnmente son intenciones de salir de determinadas necesidades. Por cierto, la "necesidad" es ya una elaboración, un procesamiento, por eso, para llegar a ser sustento de una demanda, debe ser una "necesidad *asumida*", lo que le confiere un carácter consciente y colectivo.

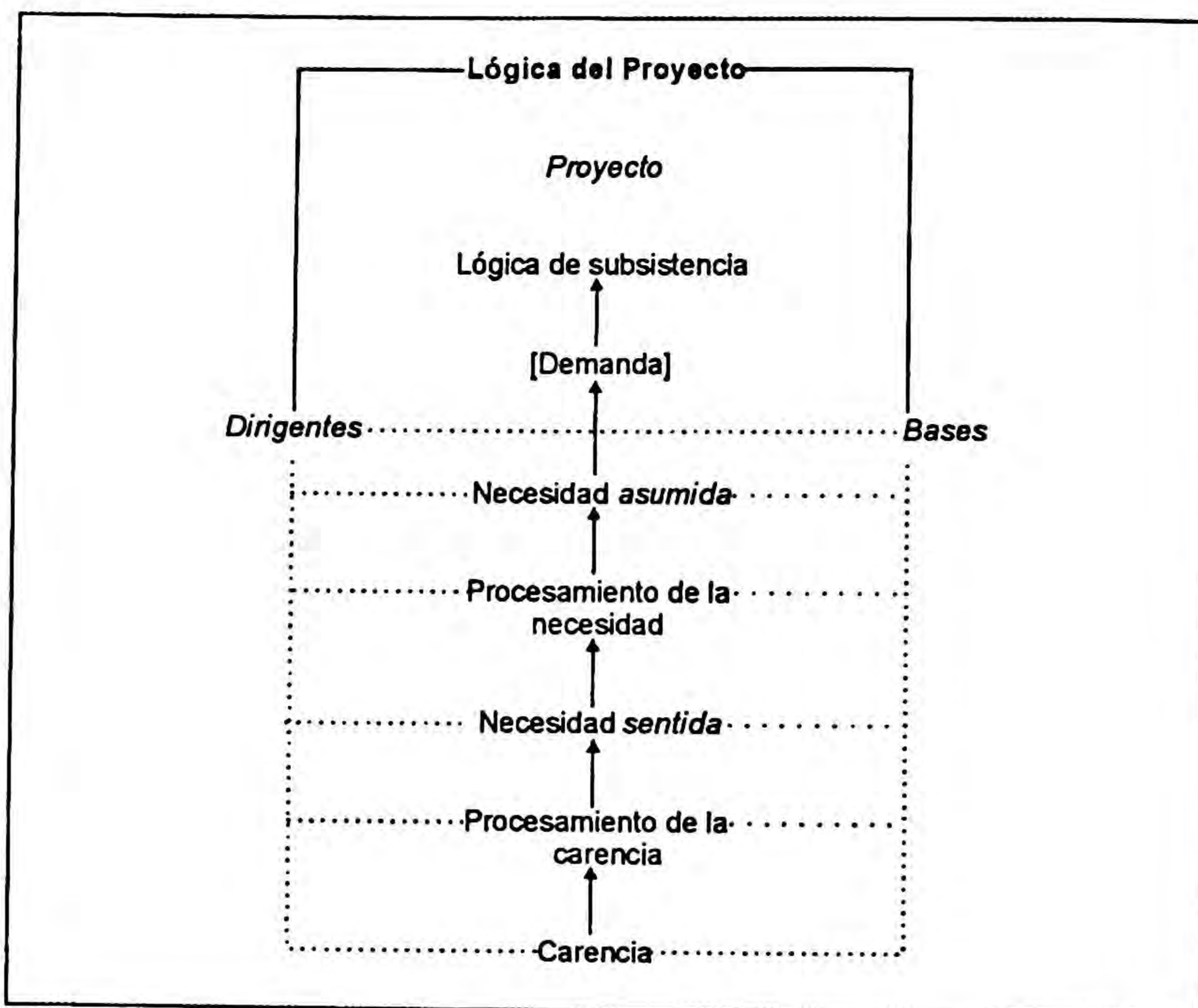
La demanda busca materializarse en una obra, cuyas características deben constituir la en una vía de satisfacción de la necesidad. Pero, para ello, hay ciertos trámites y procedimientos que deben seguirse; en la medida en que no es posible la autosatisfacción, los trámites y requerimientos son siempre puestos por los poseedores de los recursos que permitirán construir la obra. Y ahora —y en este caso— asumen la forma de "proyecto". Así que, desde el punto de vista de la lógica de subsistencia, el proyecto es una de las variadas tramitaciones de su demanda. De donde se deduce que el punto de encuentro no es tanto "el proyecto" como entidad, sino la obra, en tanto materialización, por un lado, del proyecto, pero también, por otro lado, de la demanda social. El proyecto, desde este punto de vista, es sólo un requerimiento establecido desde los poseedores de recursos para que la obra pueda realizarse; sólo así la demanda puede aparecer transfigurada bajo la forma "proyecto".

Lo que quiere decir que la participación en las fases del proyecto es sólo la forma exterior de lo que, en el fondo, es una participación en la tramitación de una demanda social. *Es por eso que la participación en el proyecto no puede ser distinta del tipo usual de participación que los grupos populares han puesto tradicionalmente en marcha para solventar carencias y necesidades.* Ahora bien: las acciones individuales y colectivas que están determinadas por la lógica de subsistencia no son tampoco homogéneas. La conversión de la carencia en demanda supone —ya lo hemos dicho— un procesamiento que se opera en el espacio organizativo. Esto significa que la lógica de subsistencia abarca los ámbitos de las formas orgánicas y de la vida social cotidiana; ámbitos que viven de manera distinta el proceso de surgimiento, procesamiento y tramitación de las demandas.

La carencia es un estado material, pero la conciencia de carencia supone ya un primer nivel de elaboración, que reside en la socialización de la vida cotidiana, en las redes sociales básicas y, por lo tanto, potencialmente en todos los componentes de un grupo humano, en tanto son parte de él. La carencia procesada deviene en *necesidad sentida*, que es el inicio de cualquier demanda. Pero, para llegar hasta allá, requiere un nivel adicional de procesamiento. De hecho, la necesidad sentida no es más que una sensación de malestar, de alguna manera actuante desde el inconsciente; y se halla dispersa, aunque esté presente en todos. La concentración de necesidades sentidas supone la

posibilidad de una acción articulada y un asumir consciente, tanto individual como colectivo. Entonces aparece la *necesidad asumida*.

Esquema 11



El espacio que produce ese resultado es la organización, y la fracción de la comunidad que lo procesa asume la forma de dirigentes o líderes. Ellos, como hemos visto más atrás, *expresan y representan* a la vez a su comunidad y, por tanto, sus necesidades y el grado específico de elaboración que estas alcanzan. Por tanto, sus niveles de actuación no son los mismos. Para que ello ocurra, se requiere que tampoco el *ser social* de los dirigentes sea idéntico al del conjunto: ellos poseen ciertas características o cualidades que los distinguen de su base social y los vuelven aptos para cumplir el rol de *intermediación* con el ambiente que rodea a los grupos humanos populares. *Expresan* al grupo de base porque son sociológicamente parte de él, porque a él están unidos por una serie de lazos, es decir, por coparticipación en las redes sociales básicas, porque no son asumidos como entes del "afuera". Pero lo *representan* porque su vivencia de las necesidades no es exactamente igual, porque se sitúan en un plano intermediador. Es claro, que esta dualidad es una dualidad compleja y cambiante. Expresión y representación no son parte de la misma lógica, y la cercanía o el alejamiento entre dirigentes y dirigidos

dentro de un mismo grupo humano depende de cómo se relacionen la expresión y la representación. Ahora bien: este segundo nivel de procesamiento al que aludíamos recién es el camino para que la carencia pueda interlocutar con aquellos que poseen los recursos para solucionarla. Al asumir colectivamente una determinada necesidad, los sectores sociales pueden ya *demandar* su atención al Estado o a la sociedad. Y no se puede demandar si no hay canales de interlocución, que suponen de por sí un cierto reconocimiento mutuo.

Entonces, normalmente, la demanda debe sufrir una nueva transmutación: en este caso, bajo la forma *proyecto*, para lo cual se requieren intermediarios especializados, etc. Este es el proceso que convierte al proyecto en un filtro a través del cual las demandas sociales llegan al Estado o a las instituciones que detentan los recursos necesarios para la atención (parcial) de las carencias.

**PROGRAMA DOCTORAL
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR**

**Quinto Curso
Materias Obligatorias**

1. Sociología 215
Diseño y evaluación de proyectos sociales
2. Ciencia Política 107 (Módulo I y II)
Análisis de los sistemas políticos, con aplicación al Ecuador
3. Tutorías de Proyectos de Tesis 301
Tutoría para la elaboración del Plan de Tesis para estudiantes con reingreso a la Escuela

**Sexto Curso
Materias Obligatorias**

1. Ciencias Políticas 111
La formación de políticas públicas: dimensiones económicas, políticas e institucionales
2. Sociología 221
Sociología del desarrollo
3. Metodología 5
Curso avanzado de metodología de la investigación científica

**Seminarios
Optativos por Semestre**

Abordajes avanzados de temas de Ciencias Políticas, Sociología y Metodología de la Investigación Científica

Mayor Información:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas
Ciudadela Universitaria
Teléfono-Fax (593-2) 565 822
Casilla Postal 17 03 1692
Quito - Ecuador