

La participación en el desarrollo. Continuidades y rupturas en perspectiva histórica

Participation in development. Continuities and ruptures in historical perspective

Jordi Peris Blanes

Grupo de Estudio en Desarrollo, Cooperación y Ética. Departamento de Proyectos de Ingeniería.
Universidad Politécnica de Valencia
jperisb@dpi.upv.es

Resumen:

La presente comunicación aborda el análisis de los diferentes significados y prácticas que la idea de participación ha adoptado en el mundo del desarrollo desde una perspectiva histórica. A través de un análisis de las continuidades y rupturas que se producen en la historia del concepto, veremos como la participación ha sido funcional a iniciativas de carácter contrapuesto. Por una parte ha sido reivindicada por su potencial transformador, mientras que por otra, ha sido criticada por constituirse en medio para reproducir y consolidar patrones de dominación. Ello nos lleva a entender la participación como un espacio dinámico en disputa donde las relaciones de poder determinan las formas que adoptan tanto los significados como las prácticas.

Palabras clave: participación, gobernanza, ciudadanía, empoderamiento

Abstract:

This paper is aimed to analyze from a historical perspective the different meanings and practices that the notion of participation has adopted in the world of development. Through a discussion of the continuities and breaks on the history of the concept, we will elaborate on how participation has been functional to initiatives

of opposed nature. On one side, it has been acknowledge for its transformative potential, on the other it has been criticized for reproducing patterns of domination. This brings us to understand participation as a dynamic and disputed concept where power relations determine its associated meanings and practices.

Key words: participation, governance, citizenship, empowerment

1 Introducción

La participación es una de esas palabras que ha pasado a formar parte del vocabulario esencial en la teoría y la práctica del desarrollo. Se ha convertido en una de esas muletillas que ha ido progresivamente ganado preeminencia en todos los ámbitos del desarrollo y constituye hoy un elemento central de legitimización tanto a nivel de enfoques teóricos como de intervenciones prácticas. Sin embargo, los conceptos, las motivaciones y las prácticas de participación han cambiado radicalmente a lo largo de la historia del desarrollo, siendo muy diferentes los significados que los diferentes actores le han atribuido.

Son Cornwall y Brock (2005) quienes nos muestran cómo palabras que en su momento hablaban de política, poder y emancipación han sido reconfiguradas al servicio de “recetas” universales de desarrollo que, con un carácter supuestamente apolítico, contribuyen a hacer más eficaces y eficientes las intervenciones de desarrollo. Esto ha contribuido sin duda a la expansión de la participación, pero lo ha hecho a costa de una transformación de sus significados y una difuminación de sus límites conceptuales. Se puede afirmar que la participación ha pasado a formar parte de esa red de conceptos interrelacionados -como gobernanza, empoderamiento o reducción de la pobreza- que, debido a su elevado potencial de seducción, son capturados por las agencias y organismos de desarrollo para fundamentar sus prácticas ya que tienen connotaciones que resultan difícilmente cuestionables. Es precisamente esa capacidad de seducción, junto a la maleabilidad de su significado, la que instala estos conceptos en el centro del discurso sobre el desarrollo.

Pero lo hace de manera acrítica con una cuestión que resulta central en los procesos de desarrollo, las relaciones de poder. Así, algunos autores como Cooke & Kothari (2001) hablan de la participación como la nueva tiranía del desarrollo en la medida en que los espacios de participación tienden a reproducir en su seno las relaciones de poder existentes en la sociedad, con lo que no sólo pierden su potencial transformador sino que resultan instrumentales a la consolidación del estatus quo. En respuesta a esto, otros autores como Hickey & Mohan (2004) o Gaventa (2006) reclaman la necesidad de re-politizar la idea de participación para recuperar su potencial transformador vinculándola a la noción de ciudadanía y contribuyendo a la profundización de la democracia a través de sistemas de

gobernanza participativa. En este sentido, la participación ya no es entendida como un instrumento para hacer más eficientes las intervenciones de desarrollo sino como un proceso para resolver los conflictos sociales de manera democrática.

En consecuencia, entender los significados que la palabra participación ha adquirido en el mundo del desarrollo requiere ubicarla en su contexto, para comprender como las diferentes interpretaciones surgen en momentos diferentes, en procesos sociopolíticos diferentes y como respuesta a problemas que también son diferentes. Esto es lo que trataremos de hacer en el presente texto. En primer lugar constataremos como las preocupaciones de origen y los discursos en los que se fundamenta la participación son muy diversos, dando lugar a nociones de fondo de carácter contrapuesto. A continuación adoptaremos una perspectiva histórica para tratar de clarificar sus diferentes significados en los marcos sociopolíticos e históricos en los que se han desarrollado. Entendemos que este esfuerzo por clarificar las continuidades y rupturas en los significados de la participación resulta crucial para adoptar una perspectiva crítica que nos permita desarrollar su potencial transformador. Tal como afirman Cornwall & Brock (2005, p.1056), *“dado que son las palabras las que crean los mundos posibles, las batallas sobre su significado no son sólo una cuestión semántica, sino que ganan una dimensión material cierta”*.

2 ¿Qué entendemos por participación?

2.1 Las preocupaciones y discursos de origen

Un gran número de iniciativas reivindican la idea de participación desde diferentes ámbitos en la actualidad. No obstante, lo hacen desde preocupaciones de partida que son notablemente diferentes en sus fundamentaciones y marcos interpretativos. Blas e Ibarra (2006) plantean un abanico de preocupaciones de origen que fundamentan las prácticas participativas en la actualidad. De entre ellas podemos destacar:

- ✓ La legitimación y el interés general. Ante la escasa legitimación de los políticos y las instituciones, los gobernantes pueden recurrir a mecanismos participativos para que los gobernados hagan oír su voz para expresar sus demandas. Que éstas sean escuchadas y tenidas en cuenta puede contribuir a una recuperación

de la confianza en las instituciones. La democracia directa aparece aquí como un complemento poderoso para la democracia representativa.

- ✓ La eficacia y la apropiación: En la medida en que los usuarios de determinados servicios públicos participen tanto en su diseño como en su puesta en marcha y gestión, el servicio funcionará más eficazmente porque responderá mejor a sus necesidades. De esta manera, la ciudadanía lo sentirá como algo suyo y aumentará su aprecio y respeto por ellos. Desde este punto de vista la participación es una estrategia para la mejora de la calidad de los servicios públicos.
- ✓ La igualdad y la diversidad: Entiende que la democracia representativa no es plenamente equitativa en términos de poder. Esto crea situaciones de agravio a determinados grupos sociales que nunca están presentes en los espacios de decisión e influencia. Por ello, considera que los procesos participativos son instrumentos adecuados para priorizar la presencia de grupos habitualmente marginados y conseguir una mayor igualdad política.
- ✓ Ciudadanía y democracia: Desde esta perspectiva, la participación es el espacio donde se construye la ciudadanía de manera que los ciudadanos y ciudadanas lo son en la medida en que participan, deliberan, actúan y deciden en el espacio público. Se trata de una visión esencialmente política de la participación que resulta constitutiva de la idea de ciudadanía y democracia.
- ✓ Democracia radical: Parte de una crítica a la democracia liberal y deliberativa en la medida que enmascara las diferencias y las relaciones de poder entre clases, razas, género, ideologías y cosmovisiones. Entiende la participación como una estrategia para la creación de espacios de autogestión en una lucha cultural de carácter contra-hegemónica.

En el ámbito del desarrollo, son dos los discursos que principalmente han contribuido a difundir y legitimar la idea. Por una parte, el **desarrollo humano** pone el foco en la libertad como fin principal del desarrollo, pero también como su medio fundamental. Por tanto, considera la participación como un elemento intrínsecamente valioso en la medida en que la libertad política es una parte esencial de las libertades humanas. Participando en las decisiones que atañen a sus propias vidas, los individuos están ejerciendo una parte central de su libertad, lo que permite alcanzar mejores resultados en términos de desarrollo humano al tiempo que contribuye a la construcción de valores sociales a través de procesos deliberativos

(Deneulin, 2010). Por otra parte, el **desarrollo sostenible**, en su versión más extendida, pone el énfasis en el papel de la participación como proceso de consulta y construcción de consensos, en el que las autoridades (especialmente las locales) deben aprender de los ciudadanos y de las organizaciones locales, cívicas, comunitarias o empresariales y adquirir la información necesaria para formular las mejores estrategias que garanticen el desarrollo actual sin comprometer el de las futuras generaciones.

2.2 Los ámbitos de la participación

Todo esto conduce a entender la participación como una idea en construcción que habitualmente se materializa en tres ámbitos que se entremezclan e interaccionan mutuamente desde planteamientos no necesariamente coincidentes. Según Blas e Ibarra (2006) serían los siguientes:

- ✓ La sociedad civil: El ámbito de las organizaciones, asociaciones y movimientos sociales es un espacio clave para la participación ciudadana en la medida en que son capaces de articular demandas y construir visiones alternativas que confronten las visiones oficiales sobre los problemas. Para muchos, una verdadera participación política sólo puede ser asentada en una sociedad civil organizada y fuertemente democrática en sus dinámicas.
- ✓ Las instituciones políticas y las administraciones públicas: En ocasiones, la incorporación de actores sociales a los espacios de decisión es iniciativa de la propia administración en respuesta a alguna de las preocupaciones expuestas en el apartado anterior. De esta manera, se establecen fórmulas (como presupuestos participativos, planificaciones participativas, agendas 21 locales...) en las que se abre la posibilidad de que organizaciones y ciudadanía participen directamente en decisiones que tradicionalmente recaían puramente en los representantes políticos. Desde esta perspectiva, el foco se pone en la idea de gobernanza como proceso de interacción entre sociedad civil e instituciones públicas.
- ✓ La auto-gestión: Se construyen aquí las propuestas al margen del poder y de las instituciones políticas, rechazando el papel de las estructuras estables y burocráticas del Estado.

2.3 Una definición de participación

Si bien la participación es un concepto controvertido adoptamos de entrada una definición que nos permita clarificar su contenido. En ese sentido, nos apoyamos en Leal & Opp (1998/99, págs. 7-8) para entender la participación como el *“proceso que posibilita una capacidad colectiva permanente para identificar y analizar problemas, formular y planificar visiones y soluciones, movilizar recursos e implementar acciones en todas las áreas necesarias del desarrollo humano sostenible, en el intento de las personas por ganar control sobre los procesos que condicionan sus vidas”*.

Sin embargo, para captar plenamente su significado esta definición debe ser situada en el contexto social, político, económico y cultural donde la participación se desarrolla. Así, la participación debe pensarse como el *“resultado de procesos históricos en los que actores colectivos (sociedad civil, estado y otros) negocian relaciones en un terreno institucional pre-existente que constriñe y facilita formas de acción”* (Houtzager *et al.*, 2003, pág. 29). Esta comprensión de la participación, no centrada en la sociedad civil como si ésta fuera autónoma del contexto institucional en el que está inmersa, reconoce que las instituciones sociales, políticas y económicas modifican de múltiples maneras cómo la gente se organiza para implicarse en tareas colectivas. En esta discusión las relaciones de poder entre los diferentes actores resulta clave para entender el potencial transformador de la participación.

3 Una perspectiva histórica sobre la participación

Con esta mirada de discursos, visiones y preocupaciones sobre la idea de participación, proponemos a continuación adoptar una perspectiva histórica para dilucidar los diversos significados que el término ha desempeñado en la historia del desarrollo. Inspirándonos en los trabajos de Hickey & Mohan (2004), Cornwall (2006), McGee (2010) y Frediani *et al.* (Frothcoming) haremos una cronología que toma como punto de partida el periodo de descolonización en África y trataremos de contextualizar el papel que desempeña la participación en cada uno de los momentos clave de la historia del desarrollo hasta la primera década del siglo XXI.

Con ello, veremos como la evolución del concepto no responde tanto a una lógica interna de revisión de sus significados como a los condicionantes estructurales que en cada momento histórico preciso, modulan y conforman el pensamiento sobre desarrollo.

A través de un análisis de las continuidades y rupturas que se producen en la historia del concepto, veremos como la participación ha sido funcional a iniciativas de carácter contrapuesto. Por una parte ha sido reivindicada por su potencial transformador, mientras que por otra, ha sido criticada por haberse constituido en un medio para reproducir y consolidar patrones de dominación. Ello nos lleva a entender la participación como un espacio dinámico en disputa donde las relaciones de poder determinan las formas que adoptan tanto sus significados como sus prácticas.

3.1 Participación como integración. El final del periodo colonial

En las primeras décadas del siglo XX la participación está ya presente en la agenda de los poderes de la época. Poniendo el foco en la administración colonial británica, Andrea Cornwall (2006) muestra como la noción de desarrollo va cobrando forma precisamente en estos años como instrumento de legitimación de la intervención colonial. Así, la idea de “participación popular” aparece integrada en los discursos que conforman la noción de desarrollo en los territorios colonizados.

La forma cómo ésta se articula en las colonias británicas es través del *gobierno indirecto* que consiste en la delegación de funciones y poderes en líderes e instituciones tradicionales con la supervisión de oficiales coloniales británicos y la sujeción a leyes y regulaciones orientadas a promover el desarrollo y el orden moral. El administrador colonial Donald Cameron sintetizaba su visión sobre el *gobierno indirecto* de la siguiente manera:

“... debemos (...) injertar nuestra civilización superior sobre los valores nativos fuertemente arraigados, valores que tienen sus fundamentos en los corazones y las mentes y los pensamientos de la gente y sobre los que, por tanto, podemos construir más fácilmente, moldeándolos y estableciéndolos en consonancia con las ideas modernas y los estándares superiores... Bajo este sistema, las autoridades nativas no sólo se convierten en una parte de la

maquinaria gubernamental sino que son una parte viva de ella” (Cameron, 1934 citado en Cornwall, 2006)

Esta idea de participación en el gobierno se orienta fundamentalmente a la integración de los poderes locales en el régimen colonial como una manera de garantizar su arraigo y perdurabilidad. La consecuencia fue una amplificación de las desigualdades al poner el poder en las oligarquías locales así como una marginación del creciente número de jóvenes africanos educados que reclamaban una serie de cambios políticos.

Los nacionalistas de la época no vieron en este sistema de participación más que un dispositivo del imperialismo para consolidar su poder, en la medida en que venía a imbricar a la administración colonial con el entramado de instituciones locales limitando las posibilidades de transformación social y política. Como veremos, esta crítica va a tener su eco en los periodos posteriores de máximo apogeo de la participación.

La participación de la época, según muestran Hickey & Mohan (2004), es funcional a un pensamiento sobre desarrollo centrado en la (re)producción de comunidades rurales para contrarrestar los procesos de urbanización y cambio sociopolítico, incluyendo los movimientos nacionalistas e izquierdistas.

3.2 Participación como contención. La modernización.

Con el fin de la segunda guerra mundial se inaugura la era del desarrollo en un contexto internacional marcado por la guerra fría y los procesos de independencia de las colonias europeas. Durante las décadas de los 50 y 60 la modernización es la filosofía que domina el pensamiento sobre el desarrollo. Se centra en ideas como la industrialización, la revolución verde y el despegue económico. La participación es ignorada por las grandes teorías del desarrollo del momento.

Esto hace que en los inicios de la cooperación, la participación resulte marginal. Está por un lado la agencia que concibe, diseña, financia, implementa y evalúa los proyectos; y por otro lado los beneficiarios como destinatarios no-diferenciados de bienes y servicios provistos por motivos de caridad (McGee, 2010).

La única excepción a esto es la idea de desarrollo comunitario que viene a articular espacios de participación de la gente en la mejora de sus niveles de vida con la

provisión de servicios técnicos para estimular su iniciativa, su auto ayuda y su ayuda mutua (UN Economic and Social Council, 1956 citado en Cornwall, 2006).

La participación se asocia aquí a actividades de “animación” rural en las que se trata de sensibilizar y generar compromiso de la gente, como si no se pudiese confiar en que fuesen a participar por su propia iniciativa. Toma entonces la participación un carácter paternalista en el marco de acciones de desarrollo comunitario impulsadas principalmente por misioneros y oficiales coloniales.

Sin embargo esta participación no es neutral en términos políticos, pues desempeña un papel importante como forma de contención de la disidencia. Según plantea Cornwall (2006), los programas de desarrollo comunitario en la Kenya de los 50 incluyen acciones educativas para mujeres activistas anticoloniales y promueven grupos de auto-ayuda para alejarlas de la disidencia, enseñándoles el tipo de habilidades necesarias para ser madres y esposas ejemplares en lugar de agitadoras políticas. Asimismo, otros estudios en la india muestran como el desarrollo comunitario y los grupos de autoayuda promovían un tipo de dedicación al trabajo que diluía la disidencia al distanciar a la gente de la actividad política (Batliwala & Dhanraj, 2004 citado en Cornwall, 2006).

De este modo, la participación en el desarrollo comunitario es concebida como un medio de expandir la hegemonía del nuevo estado y penetrar en el territorio, (re)produciendo comunidades rurales estables con ideales de ciudadanía y responsabilidad asociados a la conformidad, la estabilidad y la preservación del estatus quo post-colonial (Hickey & Mohan, 2004).

3.3 Participación como emancipación. Los movimientos populares.

En las décadas de los 60 y 70 se produce un giro radical en la forma de entender la participación de la mano de los movimientos populares. Estamos en la época en que la noción del desarrollo es cuestionada de la mano de los teóricos de la dependencia. En la geopolítica internacional cobra relevancia el tercermundismo y los países no alineados, se expanden los movimientos revolucionarios y el feminismo llega a la cooperación.

En este contexto, la educación popular se abre camino de la mano de figuras como Paolo Freire (1970) que generan una ruptura clave al proponer una idea de

desarrollo como proceso de emancipación de los oprimidos frente a las élites que ejercen el poder, a través de una educación transformadora y liberadora que conduzca a la acción colectiva. Más allá de los índices de desarrollo económico o los procesos de industrialización, el desarrollo pasa a entenderse como la lucha de la gente en la construcción de un mundo más plenamente humano donde las personas toman conciencia de sí mismos y superan las culturas del silencio que les oprimen.

La participación se asocia así a la idea de concientización como proceso por el que las personas, a través de la auto-indagación y la reflexión colectiva, pueden reflexionar críticamente sobre las estructuras de opresión y transformar su acción colectiva para crear una nueva sociedad y transformar el mundo. Dado que estas estructuras de opresión están ancladas en las propias creencias de los oprimidos, es a través de la participación como las personas se convierten en sujetos activos de conocimiento y acción, y comienzan a construir su propia historia humana involucrándose en procesos de auténtico desarrollo (Goulet, 1989).

Este proceso transformador que conduce al empoderamiento y la emancipación es articulado a través de diversas metodologías entre las que destaca la Investigación-Acción-Participativa desarrollada por Orlando Fals-Borda. Ésta se orienta al desarrollo de la auto-conciencia de los pobres y oprimidos para la transformación progresiva de su entorno y posibilitar la emergencia de un contrapoder que les permita avanzar hacia objetivos compartidos de cambio social en un sistema político participativo.

Vemos por tanto, como la participación se vincula a un proyecto político izquierdista e internacionalista que no es neutral en los grandes conflictos de la época. Así, además de su trabajo en Brasil, Freire viaja a Tanzania para apoyar al gobierno socialista en el desarrollo de su programa educativo, sirve como asesor del gobierno revolucionario de Guinea Bissau y presta servicios similares al gobierno sandinista de Nicaragua. Del mismo modo, la educación popular desempeña un rol crucial en procesos revolucionarios como los de Guatemala o el Salvador y en la resistencia popular a las dictaduras latinoamericanas (Leal, 2007).

Y es que el principal objetivo de este paradigma de la participación no es el desarrollo, las necesidades básicas o la reducción de la pobreza... sino la transformación de las estructuras culturales, políticas y económicas que reproducen la pobreza y la marginación (Leal, 2007). Se trata de un proceso de análisis, toma de conciencia y confrontación de las "estructuras de opresión" imbricadas en las formas

de desarrollo económico, los mecanismos de formación del estado, el ejercicio del gobierno político y los mecanismos de diferenciación social (Hickey & Mohan, 2004). La participación es entendida como un derecho de la ciudadanía y un medio para desafiar la subordinación y la marginalización.

3.4 Participación como eficiencia. El ascenso de la participación.

Con la década de los 80 asistimos a la llegada del neoliberalismo como marco hegemónico del pensamiento sobre desarrollo de la mano de figuras como Margaret Thatcher o Ronald Reagan. Con la crisis de la deuda, el desarrollo se asocia a la liberalización de los mercados, los planes de ajuste estructural y una reducción generalizada del estado. En paralelo asistimos a un crecimiento exponencial de las ONGD como proveedoras de los servicios que, en gran medida, el estado ya no puede ofrecer.

Además, hay una serie de factores que alimentan el debate sobre la participación en el desarrollo (McGee, 2010). En primer lugar, treinta años de desarrollo “desde arriba” no parecían haber tenido mucho efecto y en parte, esto se atribuía a la enajenación de los “beneficiarios” de los proyectos. En segundo lugar, hay una desilusión creciente con la cooperación que es criticada por su carácter paternalista. En tercer lugar, un cuerpo importante de ONGDs se aleja del asistencialismo e introducen enfoques novedosos de trabajo basados en la auto-suficiencia y el empoderamiento a través de la creación de partenariados y el involucramiento de los beneficiarios de sus acciones. En cuarto lugar, los recortes en gasto social en los países del sur son ya una realidad, lo que genera una apremiante falta de recursos que hace de la auto-suficiencia (y el háztelo tú mismo) un imperativo.

Todo esto focaliza la preocupación de la cooperación en la eficiencia y la apropiación de los proyectos, haciendo compatible así la participación de los beneficiarios con el paradigma neoliberal dominante de la época (McGee, 2010). De este modo, la participación en los proyectos es asumida masivamente por las agencias donantes incluido el Banco Mundial y múltiples ONGD.

En general el enfoque se hace eco de la necesidad de informar sociológicamente los proyectos desarrollo (Cernea, 1985 citado en McGee, 2010) incorporando la visión de los beneficiarios, pero desde una aspiración centrada en aumentar la eficacia y la

eficiencia de los programas de desarrollo. El desarrollo técnico y metodológico se orienta a conseguir **que ellos participen en nuestro proyecto** (McGee, 2010) a través del desarrollo de múltiples herramientas participativas destinadas a involucrar a beneficiarios directos o indirectos en proyectos ya identificados o a verificar la sostenibilidad de una intervención dada.

Uno de los ámbitos donde cristaliza este planteamiento es en los programas basados en la autosuficiencia. Un informe de UNICEF de los ochenta lo explica claramente en relación a los procesos de ajuste que se están produciendo en la época.

La participación de la comunidad es un ingrediente esencial del ajuste con rostro humano. Por una parte, contribuye a generar el apoyo político necesario para superar resistencias políticas y burocráticas. Por el otro, es esencial para la planificación, implementación y éxito de los enfoques ideados, así como para mantener bajo el costo de los programas mediante las contribuciones de la comunidad (Cornia et al., 1987: 295 citado en Cornwall, 2006).

La compartición de costes y la co-producción de servicios con la comunidad emergen como modos dominantes, con apenas atención al desarrollo de capacidades o el empoderamiento político. La reducción del papel del estado, la autosuficiencia de los programas locales, el papel de las ONGD como proveedoras de servicios y el empoderamiento entendido como el acceso de los pobres a los mercados son las claves de esta visión de la participación en el desarrollo. La participación se articula en proyectos de desarrollo impulsados desde arriba pero informados desde abajo; pero nunca se plantea como participación en las estructuras e instituciones políticas.

Estamos por tanto, ante una visión apolítica de la participación que obvia los conflictos estructurales de fondo. Son diversas las voces que entienden esta forma de participación como una estrategia de legitimación de las reformas neoliberales de la época. Dado que el desafío de los movimientos populares era demasiado serio como para ser ignorado, el desarrollo abraza la idea de participación como forma de neutralizar la resistencia de los movimientos de base a las reformas liberales proporcionando un paliativo (Leal & Opp, 1998/99) bajo la premisa de que *“la incorporación, más que la exclusión, es el mejor medio de control”* (White, 1996, p.6).

3.5 Participación como auto-reflexión. El contrapunto crítico

En este marco de efervescencia de la participación en el desarrollo, el contrapunto crítico lo ofrece un enfoque desarrollado alrededor de la figura de Robert Chambers. A través de su trabajo, evidencia la arrogancia de la mayoría de las intervenciones que se basan en la asunción errónea de que “los externos saben más”. En contraposición, propone considerar a la población objetivo de las intervenciones como sujetos activos, con conocimiento y experiencia valiosa en el planteamiento y la resolución de sus propios problemas. Para ello, es necesario limitar al papel de los “expertos”, invitando a los profesionales del desarrollo a “desaprender” sus actitudes para poner “primero a los últimos” valorando y reconociendo el papel del conocimiento indígena.

Se trata de un planteamiento profundamente reflexivo y autocrítico en el que el profesional del desarrollo debe estar constantemente reflexionando sobre la relación de poder que establece con la población local para insertar las intervenciones en “su propia realidad”. Apuesta por tanto por una planificación desde abajo basada en una investigación y evaluación participativa que conduzca a la acción. Si los enfoques generalizados se centraban en ver cómo la gente participaba en nuestros proyecto, desde esta perspectiva la idea es conseguir **que nosotros participemos en los proyectos de ellos** (McGee, 2010).

Todo esto fue acompañado de un prolijo desarrollo metodológico a través de lo que se conoce como el Diagnóstico Rural Participativo (DRP) que supuso una importante contribución a la ampliación de los enfoques y métodos participativos. El DRP tiene como objetivo que la población local realice un diagnóstico de su realidad, problemáticas y condiciones de vida. Posteriormente los participantes utilizan la información obtenida para auto-gestionar el diseño, ejecución y seguimiento de las posibles acciones de mejora. El objetivo último es el empoderamiento de las personas participantes y su conversión en gestoras de su propio desarrollo.

“La esencia del DRP son los cambios y las inversiones – de rol, comportamiento, relaciones y aprendizaje. Los outsiders no dominan y enseñan sino que facilitan, se sientan, escuchan y aprenden. Los outsiders no transfieren tecnología, sino que comparten métodos que la población local puede utilizar para su propio diagnóstico, análisis, planificación, acción, monitoreo y evaluación. Los outsiders no imponen su realidad, sino que

fomentan y hacen posible que la población local exprese la suya propia”
(Chambers, 1997: 103).

El elemento clave de esta perspectiva es la transformación de las relaciones de poder entre profesionales del desarrollo y participantes locales. Parte de una crítica a los proyectos y la planificación de arriba hacia abajo para desarrollar una serie de estrategias metodológicas y actitudinales que permitan capturar el conocimiento local de cara a generar empoderamiento, sostenibilidad y eficacia en las intervenciones. Sin embargo, el lugar de la participación sigue siendo el proyecto de desarrollo más que las estructuras e instituciones políticas.

3.6 Participación como transformación. Gobernanza participativa y ciudadanía

Con la llegada del nuevo siglo asistimos a una revisión profunda de la noción de la participación que es sometida a una dura crítica y pasa a ser entendida en un marco sustancialmente diferente al anterior.

3.6.1 Una dura crítica a la participación en el desarrollo

Partiendo de un análisis de lo que ha sido la participación en los años previos, aparecen una serie de voces críticas que argumentan que la ascensión de la participación y su encaje en los marcos existentes de planificación y gestión han vaciado su contenido político quedándose, en el mejor de los casos, con su vertiente meramente metodológica (Leal & Opp, 1998/99). Así, se pone en evidencia como la dimensión política que en su momento tuvo la participación, ha sido traducida a una cuestión básicamente técnica que ha contribuido a despolitizar el desarrollo y a crear espacios donde las relaciones de poder se arraigan y reproducen.

De acuerdo a Mohan (2001), el principal peligro de la participación entendida como búsqueda de consensos es que, de facto, puede empoderar todavía más a aquellos que de entrada son más poderosos pues, como plantea Mosse (2001), los métodos participativos generan un tipo de conocimiento que es un reflejo de las relaciones de poder local¹ que entran en colusión con las prioridades de los organismos oficiales

¹ En términos de jerarquías de autoridad y género

para crear el marco en el que los diferentes intereses y perspectivas interactúan. Tal y como plantea Kothari (2001) el conocimiento es entendido aquí como un cúmulo de normas sociales, rituales y prácticas que, lejos de construirse al margen de las relaciones de poder entre los actores, se insertan en ellas. En sintonía con esto, Cleaver (2001) critica las limitaciones de los enfoques participativos para comprender y enfrentar las estructuras e instituciones sociales en las que se desenvuelven los procesos. Por otra parte, Cooke (2001) se apoya en la psicología social y las teorías de grupos para desmontar las pretendidas bondades de la participación en términos de eficacia en la toma de decisiones. Asimismo, explicita los mecanismos a través de los que la participación puede constituir un instrumento de control y mantenimiento del estatus quo a través de la producción de consensos entre actores con fuertes desequilibrios de poder.

Así, el punto crucial del debate entre poder y participación es hasta qué punto los participantes reproducen relaciones de poder y conocimiento en el marco de estructuras sociales desiguales; y de qué manera los procesos participativos pueden contribuir a transformar estas relaciones de poder. El discurso sobre la participación es enriquecido notablemente aquí por las perspectivas feministas y los estudios de género en el desarrollo en el sentido de *“despertar [a los actores] a temas de poder, conflicto y proceso”* (Guijt y Shah, 1998 citado en McGee, 2010)

3.6.2 Un nuevo marco para la participación

En paralelo a estas críticas, durante la primera década del nuevo siglo asistimos a cambios importantes que van a condicionar el marco donde se ubica la participación en el desarrollo. Por una parte se consolidan los procesos de globalización económica y cultural que van acompañados del surgimiento de una sociedad civil que se organiza a nivel global. Por otra parte, el pensamiento hegemónico sobre desarrollo recupera el papel del estado y reconoce su rol fundamental. Surgen así los debates sobre democratización y buena gobernanza en un intento de redefinir el papel del estado y sus relaciones con el mercado y la sociedad civil.

La gobernanza se centra de un modo muy particular en cómo los gobiernos y las organizaciones sociales interaccionan, en cómo se relacionan con los ciudadanos y cómo se toman las decisiones para abordar los problemas y aprovechar las

oportunidades en un mundo que se considera complejo. La gobernanza es el proceso a través del cual las sociedades toman sus decisiones importantes, determinan quién se involucra y cómo se rinden cuentas mutuamente. Se refiere a los aspectos estratégicos del gobierno: opciones clave y roles de los diferentes actores. La gobernanza no es sólo el proceso de decisión sobre a dónde ir, sino sobre quién debe participar en las decisiones y en qué términos (Graham, Amos, & Plumptre, 2003).

Bajo el discurso de la gobernanza democrática se plantea *“la promoción de una participación más amplia en las instituciones y reglas que afectan a la vida de la gente y en alcanzar resultados económicos y sociales más equitativos”* (UNDP, 2002). Se produce entonces una reorientación de la participación que cambia su foco y amplía su escala. De la participación tradicional a nivel micro en proyectos se pasa a una participación a nivel sectorial en la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas. De una participación promovida por las ONGD se pasa a una participación facilitada por los gobiernos y obligada por las instituciones financieras internacionales. Surge así una gran diversidad de experimentos de gobernanza participativa² (McGee, 2010).

Esta preocupación por la profundización en la democracia se hace eco de las críticas a la participación antes expuestas en términos de la influencia de las relaciones de poder en los espacios de gobernanza. Desde determinadas visiones críticas se plantea que la democracia no puede ser reducida a un conjunto de reglas, procedimientos e instituciones que garantizan derechos civiles y políticos; sino que debe ser entendida como un proceso a través del cual los ciudadanos ejercen un control sobre las decisiones que afectan a sus vidas y como tal es un proceso siempre en construcción. La ciudadanía democrática se consigue mediante el ejercicio de derechos civiles y políticos, pero también de derechos sociales que deben ser conquistados a través de procesos de participación (Gaventa, 2006).

Así, entender la participación en el marco de la noción de ciudadanía lleva a ubicarla en una gama mucho más amplia de prácticas sociopolíticas a través de las cuales las personas aumentan sus derechos como miembros de una determinada comunidad política, lo que aumenta su control sobre los recursos socioeconómicos. La cuestión central para las intervenciones participativas se transforma entonces en

² Presupuestos participativos, consejos de participación y control social, participación en planes y políticas públicas...

cómo potenciar las competencias de los participantes para ejercer su capacidad de influencia política en ámbitos institucionales y políticos amplios (Mohan and Hickey, 2004).

4 Conclusiones

A lo largo del presente texto hemos tratado de reflexionar críticamente sobre el papel de la participación en el desarrollo a través de una revisión histórica de los significados que ha adoptado.

Durante mucho tiempo se ha dado por hecho que escuchar las voces locales fomentaba intervenciones más efectivas, eficientes y apropiadas a los procesos de desarrollo, al tiempo que empoderaba a la gente para guiar y sostener su propio desarrollo a través de una participación activa. Sin embargo, esta afirmación no siempre ha sido coherente con las concepciones y prácticas de la participación en el desarrollo.

En nuestra revisión histórica del concepto hemos visto como la participación es un elemento complejo y controvertido cuya contribución a los procesos de desarrollo debe ser analizada con cautela por las múltiples implicaciones que de ella pueden derivarse. Además, no es un concepto ajeno al contexto socio-político e ideológico en el que se desarrolla sino que, muy al contrario, los diferentes actores de la cooperación al desarrollo han mostrado una gran capacidad para moldear su significado y hacerlo funcional a proyectos de carácter contrapuesto.

De esta manera, el potencial transformador que la participación ha desempeñado en determinados procesos de cambio social ha sido muchas veces “domesticado” por la cooperación al desarrollo para convertirla en un elemento legitimador más. Para contrarrestar esto y desvelar las contradicciones implícitas a este planteamiento, los enfoques críticos proponen vincular la noción de participación con la noción de poder, para explicitar que participación no implica necesariamente empoderamiento sino que, al contrario, la participación puede ser también un mecanismo de control social. Por ello, resulta imprescindible entender las múltiples y sutiles formas en las que el poder opera en los espacios de participación para poder abordar los aspectos estructurales del cambio social y recuperar el potencial transformador de los procesos participativos.

Referencias

- Blas A, Ibarra P (2006). La participación: estado de la cuestión. Cuadernos de Trabajo N° 39. Hegoa.
- Cernea M (1985). Putting People First: Sociological Variables in Rural Development. Oxford University Press, Oxford.
- Chambers R (1997) Whose Reality Counts? Putting the first last. Intermediate Technology Publications, London
- Cleaver F (2001) Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development, in Cooke B, Kothari U (Eds), Participation The new tyranny?. Zed Books, London, New York.
- Cooke B, Kothari U (2001), Participation The new tyranny?. Zed Books, London, New York.
- Cooke B. (2001) The social psychological limits of participation? in Cooke B, Kothari U. (Eds), Participation The new tyranny?. Zed Books, London, New York.
- Cornia A, Jolly R, Stewart F (1987) Adjustment with a Human Face. Oxford University Press, Oxford.
- Cornwall A (2006). Historical Perspectives on Participation in Development, Commonwealth & Comparative Politics, 44 (1): 49–65.
- Cornwall A, Brock K (2005). What do Buzzwords do for Development Policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. Third World Quarterly, 26 (7): 1043-1060.
- Deneulin S (2010). Democracy and Political Participation in Deneulin S, Shahani L (Eds), An introduction to the human development and capability approach, London, Earthscan.
- Frediani A, Peris J, Boni A (Frothcoming). Notions of empowerment and participation: contributions from and to the capability approach.
- Freire P (1970). Pedagogy of the Oppressed. New York, Continuum.
- Gaventa J (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. Working Paper (264). Brighton: Institute of Development Studies.
- Goulet D (1989). Participation in development: New avenues. World Development, 17 (2): 165-178
- Graham J, Amos B, Plumtre T (2003). Principles for good governance in the 21st century. Policy Brief (15). Institute on Governance.
- Hickey S, Mohan G (2004). Participation. From tyranny to transformation. Zed Books, London, New York.
- Hickey S, Mohan G (2004). Towards participation as transformation: critical themes and challenges in Hickey S, Mohan G (Ed.), Participation. From tyranny to transformation. Zed Books, London, New York.
- Kothari (2001). Power, knowledge and social control in participatory development in Cooke B, Kothari U (Eds), Participation The new tyranny?. Zed Books, London, New York.
- Leal P, Opp R (1998/99). Participation and development in the age of globalization. Development express 7.
- Leal P (2007). Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era. Development in Practice, 17 (4–5): 539-548.
- McGee R (2010): Procesos de desarrollo, participación, gobernanza, derechos y poder. Cuadernos de investigación en desarrollo. GEDCE.

Mohan (2001). Beyond participation: Strategies for Deeper Empowerment in Cooke B, Kothari U (Eds), Participation The new tyranny?. Zed Books, London, New York.

Mohan G, Hickey S (2004), 'Relocating participation within a radical politics of development: critical modernism and citizenship' in Hickey, S., Mohan, G. (Eds), Participation. From tyranny to transformation. Zed Books, London, New York.

Mosse D (2001). "People's knowledge', participation and patronage; operations and representations in rural development' in Cooke B, Kothari U (Eds), Participation The new tyranny?. Zed Books, London, New York.

UNDP (2002). Democratic governance for human development..

White SC (1996). Depoliticising development: the uses and abuses of participation, Development in practice, Vol.6, No.1, pp. 6-15.