

Participación y desarrollo

Alfonso Dubois^[1]

La participación de la sociedad civil y, en general, de todos los actores sociales, tanto individuales como colectivos, se encuentra hoy en día en el centro de la mayoría de los debates en los que se discuten los caminos por los que las actuales sociedades deben reconstituirse para cumplir con las exigencias del nuevo marco de globalización y democratización que conforma nuestro futuro. Por ello no es de extrañar que, asimismo, sea uno de los conceptos más utilizados en todas las propuestas de cooperación al desarrollo que están sobre la mesa. La participación se ha convertido en un concepto clave del desarrollo. Tanto desde los organismos internacionales, como desde los gobiernos o las organizaciones no gubernamentales hay una insistencia por introducir la participación como un elemento clave en las estrategias y prácticas de cooperación. Pero este consenso en la consideración de la participación no aparece tan claramente cuando se analizan los diferentes contenidos y alcances que utilizan las diferentes propuestas.

Este artículo pretende analizar las diferentes percepciones que existen de la participación, así como los criterios que permiten aclarar los contenidos de la participación que proponen los diferentes agentes y que operan en el mundo de la cooperación al desarrollo. En la primera parte se ofrece un breve panorama de las notas más destacadas que presentaba el debate sobre la participación en las décadas de los sesenta a los ochenta, donde ya las posiciones de las ONG y las de los organismos multilaterales se mostraban contrapuestas. En la segunda parte, se presta atención a las referencias del nuevo escenario que enfrenta la cooperación al desarrollo y se exponen las características de las ofertas de participación de las organizaciones multilaterales. En la tercera, se contemplan las exigencias que se les plantean a las ONG para que sigan siendo agentes de cambio y cuáles son las condiciones para considerar que la participación sea una propuesta de integración real de los sectores excluidos. En un contexto en que hay una implicación cada vez mayor de los actores no gubernamentales en la formulación, o por lo menos en la aplicación, de las políticas públicas, de manera especial cuando se trata de los países en desarrollo, los términos de desarrollo participativo y democracia participativa aparecen como referentes centrales de las organizaciones no gubernamentales y exigen una precisión para diferenciarlos de los utilizados desde el poder.

Dos perspectivas diferentes de la participación

El origen histórico: una participación mediatizada.

Aunque nunca como en la actualidad la participación ha suscitado tanto interés, hay que destacar que, por lo que respecta al campo de la cooperación al desarrollo, ya fue objeto de atención desde los primeros años cincuenta. Ello se debió a la experiencia de quienes trabajaban directamente sobre el terreno en las sociedades coloniales o recientemente independizadas de las metrópolis, que percibieron en su contacto directo con las comunidades y personas que una de las carencias fundamentales que enfrentaban las estrategias de desarrollo era la pasividad, la falta de empatía entre los destinatarios de los beneficios del pretendido desarrollo y los instrumentos, mecanismos e, incluso, objetivos, que se proponían para «ayudarles» a sacarles de su situación.^[2] La primera

visión de la participación nace teniendo como referencia la pasividad; hay que fomentar la participación para que los beneficiarios se impliquen en la actividad, para que el proyecto cumpla sus objetivos.

En las décadas de los sesenta y setenta, el impulso de propuestas para aumentar la participación quedó circunscrita a las actuaciones de las organizaciones privadas de cooperación al desarrollo. La incorporación de la población local en el esfuerzo de mejorar sus condiciones de vida se produjo a través de los procesos de desarrollo comunitario, que se expandieron sobre todo en África y Asia. Con ellos se pretendía impulsar a la población local a que asumiera su responsabilidad tanto en la construcción de las infraestructuras físicas (dispensarios, escuelas, caminos, etc.) como en la formación de organizaciones donde la gente pudiera comprometerse y participar. Los límites en este acercamiento a la participación se encontraban en que los objetivos de la actividad venían determinados desde fuera de las comunidades, y éstas eran percibidas como meros agentes colaboradores de la agenda establecida, sin posibilidad de influir en su discusión o modificación.

Sin embargo, el contacto directo que mantuvieron las organizaciones privadas con las comunidades hizo que avanzaran tanto en la profundización del concepto mismo de participación como en la mejora de los instrumentos participativos. A fines de los setenta, los sectores más avanzados en el campo de la cooperación al desarrollo privada planteaban la necesidad de la participación de las personas en el proceso de toma de decisiones, en la implementación de los programas, en el disfrute de los beneficios de los mismos, así como en su evaluación. Con diferentes formulaciones, se insistió en la línea de una auténtica participación que fuera más allá de la mera ejecución e incidiera en el diseño de los proyectos. Por otro lado, se produjo una abundante experiencia de aplicación de métodos participativos que consiguieron que las gentes intervinieran en el análisis, diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo. El más difundido, y actualmente vigente, es el conocido como Diagnóstico rural participativo (Participatory Rural Appraisal, PRA), que comprende una familia de enfoques y métodos diseñados para conseguir que la población rural pueda compartir, mejorar y analizar su conocimiento de la vida y las condiciones para planificar y actuar. La premisa básica de la que parte el PRA es que la gente tiene mucha más capacidad de la que en principio se le otorga desde fuera, para conocer y decidir su propia vida.^[3]

Más tarde, las agencias internacionales de desarrollo tuvieron que reconocer que sus proyectos no estaban teniendo la efectividad necesaria y que una de las grandes fallas de los proyectos de desarrollo había sido la falta de consulta a los beneficiarios. Esta asunción de la necesidad de la participación popular por parte de la oficialidad internacional puso en primer plano el tema y ayudó a que la cuestión de la participación entrara en el debate y la práctica del desarrollo. Pero tuvo como contrapartida que un concepto que implicaba un contenido con potencial novedoso y reformador, quedara aguado y de alguna manera manipulado, El interés de las agencias oficiales por la participación se dio precisamente porque aceptaban una visión de la misma que no suponía amenaza alguna a su posición de control. Más aún, la propuesta de participación tal como se entendía desde estas esferas, al tiempo que era un eslogan políticamente atractivo, hacía más eficaces los proyectos de desarrollo.^[4] En resumen, se domesticó el proceso participativo real, convirtiéndolo en un mecanismo dirigido a garantizar la feliz realización del proyecto concebido por las propias agencias.

El debate sobre el contenido y alcance de la participación

Esta primera visión de la participación como instrumento tiende a aparecer siempre que los resultados obtenidos por los proyectos de desarrollo son escasos y cuando se echa en falta la asunción de los beneficiarios o de las contrapartes locales de los proyectos, lo que pone en cuestión su eficacia y continuidad. Entonces surgen las preguntas: ¿qué hay que hacer para implicar, a la población en la gestión, para hacerla corresponsable y así garantizar la sostenibilidad de los proyectos? Desde esta perspectiva, la participación se entiende como un elemento necesario de la cooperación al desarrollo, pero hay que destacar un doble condicionamiento: primero, que nace de una relación de poder, en la que el donante exige un comportamiento al receptor, y segundo, que se presupone que la participación es necesaria o exigible.

Si se plantean problemas de pasividad a la hora de ejecutar los proyectos será obligado preguntarse cuál fue el grado de aceptación, si es que lo hubo, por parte del destinatario; o, si es que se dio, indagar si surgieron posteriormente otras dificultades que impidieron la participación activa de los destinatarios. Pero si la participación no se produce, la cuestión no tiene por qué formularse como un problema achacable a los receptores, sino que debe más bien dirigirse hacia el polo del donante. Así cabe preguntarse: ¿es evidente la exigencia de participación, o, cómo se plantea esa participación? En la relación, tal como se establece, es el donante quien determina el momento, el ritmo, la intensidad y, sobre todo, el alcance de la participación.^[5]

Aquí se encuentra la cuestión de fondo para entender de qué participación se está hablando. La definición de qué es la participación puede hacerse desde dos referencias extremas: i) comprenderla sólo desde la perspectiva de asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos por el donante en el proyecto —o incluso en una versión todavía más débil, considerarla como un medio de abaratar los costos de gestión al incorporar la mano de obra de los beneficiarios—; ü) plantearla como un valor en sí misma, y como consecuencia de ese principio, las estrategias de desarrollo no tienen sentido si no son participadas.

Tomar como punto de partida que la participación no es algo meramente instrumental supone un cambio importante en la comprensión y la práctica de la participación: la exigencia de participar no viene exigida desde fuera sino que se entiende como un factor dinámico de las sociedades emergentes y como una condición necesaria para el cambio. La participación adquiere entonces connotaciones reformistas y dará pie, también, a planteamientos revolucionarios. La obra de Freiré tuvo una gran influencia en las estrategias de acción de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) que hicieron de la participación popular una seña de identidad de su actividad.^[6]

La cooptación de la participación por parte de las agencias internacionales de desarrollo sirvió para estimular el debate sobre la participación, sobre todo ante la crisis del desarrollo que se hace patente en los ochenta. En esta década los teóricos del desarrollo alternativo colocaron la participación popular como una de las claves de su concepción. Su diagnóstico era que los obstáculos que encontraba el desarrollo se deben en gran parte a la falta de participación de las personas, la participación puede hacer que la gente se organice y ponga en marcha una dinámica en la que realmente establezca sus necesidades y sea capaz de llevar adelante su satisfacción. La participación popular será la llave para la creación de un desarrollo alternativo.

Esta visión radical relaciona directamente la participación con el poder. El empoderamiento se convierte en el aspecto central: la participación popular tiene que ver con el poder que ejerce un pueblo sobre otro y unas clases sobre otras.^[7] La finalidad de la participación es conseguir poder, como dice Fals-Borda, un tipo especial de poder —el poder del pueblo— el cual pertenece a las clases y grupos oprimidos y explotados, y a sus organizaciones, y a la defensa de sus justos intereses para posibilitarles avanzar hacia metas compartidas de cambio social dentro de un sistema participativo. Pero cuando se formulan estas propuestas, el medio no era el más apto para llevarlas a la práctica, ya que los países se hallaban inmersos en la crisis de la deuda externa, y todos sus esfuerzos tuvieron que dirigirse a cumplir con su pago, lo que implicó condicionamientos profundos para sus economías y sociedades.

Mientras tanto, para las agencias multilaterales la participación popular se planteaba como una necesidad para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de las acciones de desarrollo y no como una opción ideológica. Por ello, aun cuando puedan aplicar los mismos instrumentos participativos que las organizaciones privadas, sus resultados son distintos, ya que se configuran desde dinámicas muy distantes en cuanto a los objetivos que debe perseguir la participación.^[8] Esta percepción estrecha o mediatizada se explica porque nunca se plantearon la participación como un objetivo en sí mismo, sino que la asumieron progresivamente en respuesta a las condiciones en que se realizaban los proyectos. Después de ensayar en diversas vías y ante la falta de una visión clara de estrategia de desarrollo, la participación aparece como un instrumento que por lo menos ofrece visos de eficacia. Especialmente en el campo agrícola, el fracaso de proyectos de desarrollo integral basados en la introducción de altas tecnologías y la implantación de grandes unidades productivas llevaron a pensar en el papel que pudieran cumplir los campesinos como sujetos de desarrollo.

Por otro lado, los planes de desarrollo aplicaron muchas veces una lógica economicista desencarnada de los valores culturales de los pueblos a quienes se dirigía. Las poblaciones se sintieron extrañas a sus exigencias y provocaron serias reticencias cuando no enfrentamientos directos.^[9] Aun reconociendo que todo proceso de cambio conlleva desajustes y costes sociales, la evaluación de muchos planes de desarrollo puso de manifiesto que las consecuencias fueron mucho más allá de lo que pudiera considerarse el precio normal a pagar por la transformación. La participación permitiría asegurar que el desarrollo se insertaba en las sensibilidades locales y que ello sería precisamente la mejor garantía de que se produjera el cambio esperado.

Las propuestas de participación en el escenario actual de la globalización

En el apartado anterior se han presentado las características del debate sobre la participación en las décadas de los sesenta a los ochenta. En este se recogen las líneas por donde han evolucionado esas posiciones en la última década. Para comprender esta evolución, hay que señalar las referencias claves frente a las que las propuestas de participación han tenido que reaccionar. En primer lugar, no por menos conocido, resulta obligado recordar que el proceso de la globalización está siendo uno de los aspectos dominantes en la transformación de las relaciones sociales, económicas y políticas tanto en el interior de los países como en las relaciones entre ellos.

Sin entrar en realizar las precisiones conceptuales que se requiere al hablar de la globalización, podrá admitirse que este proceso ha producido resultados muy diversos, destacando dos fundamentales: a) un nuevo marco de las relaciones económicas internacionales, que crecientemente se mueven en una dinámica más allá de las fronteras y que exige la creación de instituciones supraestatales para regular sus efectos; y, b) la intensificación de la pobreza y de la desigualdad, así como la aparición de fenómenos de exclusión social y marginación no conocidos hasta ahora, al menos con la profundidad y gravedad en que se manifiestan.

En segundo lugar, la revisión de las ideas sobre los objetivos y políticas de desarrollo, que se han producido de dos maneras diferentes. En cuanto a los objetivos y prioridades, la emergencia del paradigma o enfoque del desarrollo humano; y, en cuanto a las políticas, la crítica que las propias instituciones multilaterales, en concreto el Banco Mundial, al consenso dominante en los ochenta y gran parte de los noventa.

En tercer lugar, y como corolario de las anteriores, la crisis de la cooperación al desarrollo, especialmente de su dimensión pública u oficial, que ha llevado a algunos organismos internacionales y gobiernos a plantear la necesidad de su continuidad, mientras que otros proponían nuevas estrategias más acordes con los tiempos.

Aunque sea un tanto esquemática esta exposición, sirve para entender hasta qué punto los agentes de la cooperación han tenido que saber acomodar o renovar sus propuestas. Nuestro propósito es presentarlas para comprender los dilemas que enfrentan las organizaciones no gubernamentales (ONG) frente a este panorama. Por una parte, las ONG deben tener su propia propuesta para situarse en el nuevo escenario y ofrecer, dentro de ella, los contenidos de la participación necesaria. Pero, además de su propuesta, la cooperación al desarrollo es un conglomerado de agentes donde la posición de los actores públicos juega un papel determinante en el establecimiento de las reglas de juego. No es posible analizar el papel que puedan jugar las ONG sin tener en cuenta las nuevas posiciones de los actores públicos, tanto internacionales como estatales. Y ello no porque éstas sean decisivas para las primeras, pero sí en cuanto que abren o cierran las posibilidades de compartir esferas de participación e impulsar conjuntamente proyectos de desarrollo. Vamos a centrarnos en dos referencias importantes en este sentido: las propuestas de participación desde los organismos multilaterales responsables del desarrollo y la lucha contra la pobreza, como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por un lado, y, por otro, desde la Unión Europea, como principal exponente de las estrategias de cooperación al desarrollo.

La participación en los organismos multilaterales

En esta acomodación de los antiguos conceptos al proceso de globalización, una de las primeras revisiones se ha producido en relación con las prioridades del desarrollo y los caminos para llegar a él, aunque con mucho mayor énfasis en el segundo aspecto. En el caso del Banco Mundial, la revisión ha supuesto un debilitamiento de la creencia de que las políticas neoliberales del Consenso de Washington eran el camino idóneo para el desarrollo (Elson, 2000, p. 1347).^[10] Sin llegar a afirmar que se propone un nuevo paradigma de desarrollo, cabe señalar algunos cambios significativos, sobre todo desde los aportes institucionalistas, que inciden en un nuevo énfasis sobre la participación.

Este proceso de revisión se ha debido en gran parte a los trabajos del economista jefe del Banco Mundial hasta 1999, Joseph Stiglitz. Los magros resultados conseguidos por las reformas propuestas han llevado a reconocer que el desarrollo es un proceso de transformación de la sociedad que exige un período largo del tiempo y no se produce de manera automática. Llevando más lejos la cuestión, Stiglitz (1999) afirma que lo fundamental del desarrollo, en cuanto transformación de la realidad, se encuentra en el cambio de las actitudes mentales de las personas. Si éste no se da, los cambios no pueden imponerse desde fuera, el cambio tiene que provenir del interior. La conclusión es clara al resaltar la importancia de que se den procesos abiertos, transparentes y participativos cuando se busca el desarrollo. Hay un reconocimiento de que las reformas anteriores no han servido para modificar las estructuras de los países, y es necesario volver a pretender transformar la sociedad, pero conseguirlo exige que la sociedad civil y el sector privado asuman esa tarea y no les sea impuesta.

Sin embargo, este énfasis en los procesos participativos por parte de Stiglitz, donde pudiera decirse que admite la participación como objetivo en sí mismo y no sólo meramente instrumental, se pierde cuando la revisión se plasma en las propuestas de las instituciones que no se diferencian sustancialmente de sus posiciones de las décadas anteriores. Así, en el documento de consenso entre el Banco y el Fondo que fija la estrategia de la lucha contra la pobreza conjunta de ambos organismos, los contenidos de la participación quedan encerrados en el mero aspecto instrumental. Sus puntos de partida son que cuanto mayor sea la participación de los sectores pobres en el crecimiento mayor será el potencial económico y que es imprescindible que los países se identifiquen con los objetivos, la estrategia y la orientación de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza si se quiere lograr un desarrollo sostenible.^[11] Esta identificación se expresa con el término de apropiación (ownership) y se convierte en un puntal de las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza.^[12]

Estas declaraciones generales se concretan en dos propuestas de elaboración y determinación de las políticas, donde la participación aparece como elemento central.^[13] La primera es el Marco Integral de Desarrollo (MID), propuesto en enero de 1999 por el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, que establece una relación más estrecha del Banco con otros actores a la hora de fijar las prioridades y las políticas de cada país para mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo.^[14] Pero la participación se recaba fundamentalmente de las instancias gubernamentales o políticas, señalando simplemente como una posibilidad deseable que las demás organizaciones de la sociedad civil participen para forjar el consenso nacional sobre las políticas de desarrollo. En definitiva lo que persigue es la citada apropiación, que, en este caso, puede entenderse como la imprescindible nacionalización del desarrollo, partiendo de la cual deben plantearse los objetivos y las estrategias.

La segunda propuesta de participación es la que dimana de la reciente estrategia de la lucha contra la pobreza, consensuada entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tras su reunión anual de 1999. En la definición de esa estrategia, al igual que con el MID, son los países afectados quienes deben hacerse cargo de su proceso de alivio o reducción de la pobreza. Para ello se propone que el documento central de la estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) sea elaborado por cada país contando con la participación de la sociedad civil y los agentes de desarrollo, en cuyo proceso colaborarán los técnicos de las dos organizaciones multilaterales. En definitiva no es sino una concreción del MID en planes de acción, pero con un mayor énfasis en la

inclusión de los agentes privados. En este sentido puede decirse que con los DELP, el Banco Mundial intenta elevar la intensidad de la participación, enfatizando las diferencias que tiene respecto al MID. Así, mientras el MID, a pesar de afirmar que su objetivo es la apropiación por parte del gobierno de las políticas de desarrollo, siguió siendo liderado por los organismos multilaterales; en cambio el DELP requiere concitar un mínimo de esfuerzo participativo real, ya que, más que cualquier otro marco de los diseñados por el Banco o el Fondo, necesita que sea apropiado por el país.

La cuestión que esta oferta de participación plantea es si debe ser aceptada y en qué grado por parte de las organizaciones no gubernamentales. No es la primera vez que se han hecho propuestas de este tipo, con anterioridad el Banco Mundial ya había mostrado su disposición a trabajar conjuntamente con las organizaciones no gubernamentales, pero en la práctica su iniciativa se redujo a contactar con un número limitado de ellas y no abrió espacios reales de colaboración. Puede decirse que se convirtió más en una operación de imagen de acercamiento del Banco a sectores críticos que de un esfuerzo por desarrollar un trabajo conjunto. En este caso, las reticencias de las ONG a aceptar los DELP como marco real de participación tienen fundamento: ¿por qué conceder un margen de confianza cuando las mismas instituciones multilaterales que lo patrocinan siguen manteniendo los MID, donde no se preconiza la participación? ¿Qué garantías se dan para confiar que en este caso las intenciones son reales y no mera pantalla? (McGee y Norton, 2000, p. 18).

Ahora, sin querer prejuzgar cuál pueda ser la respuesta adecuada, hay que reconocer por lo menos que la situación es distinta y que requiere una evaluación de sus desafíos. Las organizaciones no gubernamentales se enfrentan a la posibilidad de trabajar en un marco de alianzas donde tiene como socios a los gobiernos, el sector empresarial y a las organizaciones más representativas de la sociedad civil. Las preguntas que surgen son muchas e importantes: ¿se abre un auténtico espacio de participación donde cabe influir en la formulación de las prioridades del desarrollo y en la determinación de las políticas? ¿La participación va a involucrar realmente a las organizaciones representativas de la sociedad civil configurándose un auténtico diálogo nacional? ¿Serán capaces de preservar su identidad ante aliados tan poderosos o se verán cooptadas por ellos? Si la respuesta a las dos primeras preguntas fuera positiva, las organizaciones no gubernamentales cometerían un error si decidieran no participar y corren el riesgo de marginarse de los procesos de cambios, y si aceptan deben enfrentarse con la última de las preguntas. En el último apartado se intenta avanzar en la reflexión sobre estos puntos.

La propuesta del desarrollo participativo de la Unión Europea.

Dentro del campo más específico de la cooperación al desarrollo, igualmente se produce una insistencia en la participación como característica central de la estrategia de cooperación para las próximas décadas. La Unión Europea ha planteado el desarrollo participativo como la nueva señal de identidad de la cooperación. Esto no es casual, si se tiene en cuenta que la práctica comunitaria de cooperación, que tiene en los Acuerdos de Lomé su expresión más señalada, planteó el diálogo como base y el establecimiento de una asociación entre los gobiernos donantes y los receptores. Otra cuestión es que haya que preguntar hasta qué punto dicho diálogo fue realmente tal y que la asociación se dieran en condiciones de igualdad, así como por qué no se trasladaron ambos principios a otros ámbitos fuera de la esfera gubernamental.

Aunque en sus primeras formulaciones, e incluso todavía actualmente, se presenta con la confusa denominación de cooperación descentralizada (si bien en su acepción más amplia que se diferencia de aquella que se limita a la cooperación que realizan las entidades locales), el desarrollo participativo ha surgido a lo largo de los años noventa como reacción frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical con que se había concebido hasta entonces la cooperación oficial al desarrollo. Su aparición es la respuesta a las nuevas realidades de las sociedades. La descentralización y la democratización son dos procesos que se encuentran en marcha en la mayoría de los países, lo que implica la emergencia de nuevos agentes descentralizados en los países en desarrollo, representativos de la sociedad civil. Ello supone la aparición de una nueva fuerza capaz de realizar propuestas para el desarrollo y con capacidad de acción para ejecutarlas. Entre esos agentes se encuentran los sindicatos, las comunidades locales, las agrupaciones de productores, las asociaciones vecinales, etc.

En consecuencia, hoy en día se da un conjunto de factores que propician el creciente protagonismo de la sociedad civil y estimulan la búsqueda de nuevas bases de trabajo entre ella y el Estado: por una parte, la crisis del Estado, la liberalización de las economías y los procesos de descentralización; por otra, la cada vez mayor fuerza de los enfoques participativos a la hora de pensar la cooperación al desarrollo, el impulso de la democratización y de la vigencia de los derechos humanos como bases de la construcción de la sociedad y la necesidad de favorecer lo local como base de una inserción positiva en el proceso de globalización.

El desarrollo participativo, que propugna la Unión Europea, se propone fomentar el papel activo de los agentes locales de los países del Sur y establecer nuevas relaciones de asociación desde las ONGD del Norte. Es importante destacar la doble vertiente desde la que se plantea: a) por un lado, la existencia de un nuevo espacio para los agentes locales de las sociedades en desarrollo, a los que se reconoce un mayor protagonismo y responsabilidad en las tareas del desarrollo; b) por el otro, un replanteamiento del papel de los agentes de cooperación en las sociedades de los países donantes, que deben preguntarse hasta dónde y cómo deben modificar su comportamiento para responder mejor al reto de reforzar e impulsar el protagonismo de los primeros.

La propuesta pretende que las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas descentralizadas, las asociaciones de profesionales, rurales o urbanas, las cooperativas, las empresas, los sindicatos, y, en general, todas las fuerzas vivas de la sociedad participen en el desarrollo social y económico de los países en desarrollo. En ese sentido la convocatoria es tanto para los agentes de las sociedades del Norte como para las del Sur.

Más que un nuevo instrumento, el desarrollo participativo pretende ser un planteamiento distinto, un nuevo enfoque, complementario de las formas tradicionales de concepción y práctica de la cooperación. En ese sentido supone la reconsideración del tradicional papel de intermediación de las ONG, que deben repensar su forma de actuar ante el hecho de la presencia de nuevos agentes tanto en el Norte como en el Sur y ante un mayor protagonismo de éstos en las propuestas y realizaciones de la cooperación. La tradicional visión de las relaciones y funciones respectivas entre

organizaciones donantes y receptoras experimenta un cambio importante que obliga a revisar las formas y contenidos de las fórmulas de asociación. Dicho de otra manera, los objetivos y formas de participación de las ONG tiene que evolucionar buscando más el diálogo y la colaboración conjunta que la intermediación en la gestión de fondos, como había sido anteriormente.

Los recientes Acuerdos de Cotonou, firmados en junio de 2000 entre la Unión Europea y los países ACP, que constituyen el emblema de la cooperación comunitaria, han introducido decididamente este enfoque.¹⁵ Su objetivo es integrar la participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales en el diálogo político y en los procesos de formulación y ejecución de los programas de cooperación. Pero entre la mera formulación y la efectiva introducción de la participación hay un largo camino que requerirá un profundo proceso de aprendizaje, empezando por los mismos actores que deben cambiar sus funciones y papeles. Tanto en las sociedades donantes como en las receptoras hará falta tiempo, voluntad de experimentar, evaluar las prácticas adecuadas, flexibilidad y una gran dosis de innovación institucional (Bossuyt, 2000). Lo cierto es que Cotonou es una propuesta de reformar la cooperación al desarrollo tal como se ha venido realizando, lo que implica cambios importantes tanto para los gobiernos como las organizaciones no gubernamentales. Los actores no estatales tendrán que decidir cómo implicarse en el proceso que define las estrategias de cada país y las prioridades sectoriales y/o cómo presionar para que ese proceso cumpla con los requisitos básicos que aseguren una participación auténtica.

La participación desde la perspectiva alternativa de las ONG

Como se señalaba antes, las ONG, quieran o no, tienen que enfrentar estas ofertas de participación que se formulan desde los organismos internacionales. En ellas se contienen las propuestas con las que pretende conformar el nuevo escenario, por lo que entrar o no en ellas va a tener consecuencias importantes para ver el espacio de acción que les queda a las ONG. No planteamos un dilema excluyente que implique sin más decir sí o no a la integración, como si fuera una opción de todo o nada, ya que pueden haber diversas formas de participación, pero cualquiera que sea la opción que se adopte tiene su riesgo. Este dependerá en gran manera de las condiciones con que las ONG afronten el reto, especialmente habrá que considerar si disponen, a su vez, de una propuesta alternativa que preserve su identidad a la hora de entrar en el juego propuesto.

La cuestión central es conocer si las ONG tienen algo que ofrecer en la conformación del nuevo marco, de reglas de juego. No puede seguirse manteniendo el antiguo esquema de la cooperación al desarrollo, dominado por una estructura donante-receptor que ha marcado una visión limitada y estrecha de la participación. Desde experiencias diferentes y tal vez por razones muy distintas, e incluso de sentido contrario, las ONG y los organismos multilaterales están de acuerdo en la necesidad de superar la estructura de ayuda y entrar en otra distinta en que las categorías de asociación, apropiación, participación, instituciones, buen gobierno, derechos humanos, etc., sean las nuevas señas de identidad. Pero, ¿desde dónde hacen las ONG ese planteamiento? No puede esconderse que un sector de ellas entiende que no hay razón para plantear críticas de fondo a la oferta de la acción pública y acepta integrarse como ejecutores más o menos fieles de sus directrices. Otras, aunque piensen que tienen su propio ideario, la realidad es que ante, la falta de definición y de convicción suficientes, sufrirán un proceso de

pérdida de identidad y quedarán absorbidas al no disponer de autonomía financiera y requerir de la financiación pública para poder subsistir.

Estamos del lado de aquellas ONG que se plantean ofrecer una visión distinta de la cooperación al desarrollo, que no se limite a meras políticas sociales para paliar las consecuencias negativas del modelo dominante, y que entienden que el cambio debe conllevar una propuesta alternativa de objetivos y prioridades. De forma más explícita, el diagnóstico de que se parte es que las actuales manifestaciones de exclusión, desigualdad, pobreza, vulnerabilidad, etc., no pueden encontrar la solución dentro de la lógica económica que domina el actual modelo, sino que es necesario contraponer la lógica cooperativa o la lógica de la solidaridad como nuevo contrapunto, no solamente como paliativo, sino como base de las nuevas relaciones.

Los contenidos para una consideración de la participación como factor integral del desarrollo.

La participación, al igual que la cooperación al desarrollo, son conceptos que necesitan un referente para darle sentido. Se puede participar, o cooperar, tanto al bien como al mal. Así, la concepción de la participación tiene que ver fundamentalmente con el concepto que se tenga de bienestar o de desarrollo. Para diferenciar las propuestas de participación, es necesario definir cuáles son los contenidos positivos que persigue cada una de ellas. Es decir, el concepto de participación desde el enfoque alternativo obliga a especificar cuáles son los objetivos de desarrollo que pretende. O dicho de otra manera, la definición positiva de la participación implica partir de un concepto de desarrollo o de bienestar; una referencia normativa, en última instancia. Dependiendo de cuál sea esa referencia, es evidente que tanto los objetivos como las carencias de participación variarán. Desde esta perspectiva la función crítica de las ONG frente a las propuestas de los organismos multilaterales y públicos es especialmente relevante, al establecer qué formas de inserción de las personas en los procesos sociales no alcanzan el grado necesario de cara al objetivo de desarrollo que se pretende, o, más directamente aún, de qué forma las instituciones sociales establecen marcos de exclusión que limitan la participación de las personas.

Una propuesta ambiciosa requiere basarse en unos presupuestos teóricos coherentes y bien fundamentados, en definitiva implica descansar en un paradigma. Hoy el movimiento de las ONG ha adoptado el enfoque del desarrollo humano sostenible como base de su estrategia. Durante mucho tiempo la pregunta central en torno al desarrollo había sido: ¿cuánto produce una nación?; ahora la pregunta central pasa a ser: ¿cómo está la gente? Las formulaciones del desarrollo humano han encontrado su expresión más conocida en los Informes del PNUD. «El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas... Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.» (PNUD, 2000, p. 17).

No se puede decir que sea una doctrina acabada y que se encuentra recogida de forma especial en algún texto determinado. Si hubiera que señalar una referencia, no cabe duda que los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD han jugado un papel muy importante en la difusión de sus propuestas. El evidente contenido crítico del paradigma del desarrollo humano ha provocado reacciones por parte de las instituciones financieras internacionales, que han reaccionado intentando controlar las nuevas ideas, más que dejarse interpelar por ellas. En este sentido puede señalarse el especial interés del Banco Mundial por hacer suyo el vocabulario del PNUD, rebajando sus contenidos; al mismo tiempo, que se ha producido una relativa pérdida de carga crítica en los informes del PNUD. Pero con independencia de estos procesos, el paradigma del desarrollo humano contiene en sí mismo suficiente capacidad innovadora como para desafiar el statu quo y seguir proponiendo nuevas ideas para configurar un orden mundial más humano.

Un elemento clave de las corrientes alternativas que diferencia su concepción de la participación es la admisión de que el desarrollo es un concepto no cerrado y que su concreción es una tarea pendiente. Esto tiene una doble consecuencia para el concepto de participación. Primero, que la búsqueda del nuevo concepto de desarrollo exige perentoriamente la participación si se quiere encontrar un objetivo de desarrollo lo más universal posible. Segundo, dado que ese objetivo no está definido, tampoco puede prefigurarse el tipo de relaciones que componen la participación. Ambas líneas se interrelacionan. La búsqueda del contenido del desarrollo necesita de todas las sensibilidades, culturas, conocimientos y esfuerzos para garantizar la novedad del conocimiento; Y en ése mismo proceso de búsqueda se van configurando las relaciones que constituyan la participación como proceso de colaboración de las personas en la creación de su desarrollo.

Esta visión del desarrollo ofrece una nueva percepción de la pobreza y del papel que cumple la participación en la lucha contra ella. Desde la perspectiva de las carencias en la participación, una persona es pobre no porque le falten cosas, sino porque no tiene la posibilidad de participar adecuadamente en la toma de decisiones que afectan a que su vida alcance los niveles que la referencia normativa considera necesarios. La poca convicción con que se ha planteado esta percepción de la pobreza relacionada con la participación, no es sino una consecuencia de las anteriores y vigentes concepciones del desarrollo centradas en la acumulación de capital, en el crecimiento y en el logro de indicadores cuantificables de producción, que no tienen en cuenta los aspectos de bienestar de las personas.

Partiendo de esta concepción positiva de participación, la única respuesta posible y eficaz para reducir la pobreza es crear las instituciones que realmente se planteen como esencial la participación de los pobres de manera especial y de las personas como objetivo general. Desde este enfoque, la crítica a las percepciones de la pobreza que plantean su existencia como un fracaso de los pobres, cuando en realidad debiera plantearse como un fracaso de los responsables de las políticas por no reconocer el potencial que tienen y no ofrecer las posibilidades que realmente poseen. En definitiva, el fracaso es de las instituciones que no permiten la participación de las personas para que se desarrollen.

La efectiva realización del potencial económico y social de los pobres no es sólo una cuestión de políticas económicas e inversiones, sino el desarrollo de un marco social en que los pobres puedan expresar libremente sus intereses económicos y sociales y en el

que encuentren una respuesta a esos intereses. Ello significa inculcar valores democráticos y participativos en todos los niveles de la sociedad. De nuevo, la necesidad de contar con la referencia normativa del objetivo de desarrollo que la sociedad se plantee como posible y deseable.

En definitiva, la participación no es un concepto que se defina con un calificativo: social, económico o político. Es el marco global de la participación el que está en cuestión. Lo que ocurre es que ha sido más fácil admitir la necesidad de la participación social o política que la que involucra directamente a la participación en la actividad económica.^[16]

Los elementos básicos en la relación de participación

Si en el apartado anterior hemos visto los contenidos que sustentan el enfoque alternativo, para que se de un proceso auténtico de participación, además deben confluír en él tres elementos clave, que pueden conjugarse en diferentes combinaciones posibles.

a) Poder. Sin tener que suscribir las acepciones más radicales, resulta ineludible plantearse la cuestión del poder al hablar de la participación, ya que ésta implica siempre una transacción de poder. La propuesta de participación parte precisa' mente de la existencia de la exclusión, y lo que pretende es incluir a quienes no participan por las causas que sean. La exclusión, en la mayoría de los casos, no es voluntaria, sino que viene originada por una serie de condiciones que hacen imposible o dificultan la inclusión. Pero, incluso aun cuando fuese voluntaria puede tener sentido plantearse la participación, ya que puede darse una opción de exclusión por considerar que bajo las condiciones que se les ofrecen no es posible llevar adelante su proyecto con las garantías mínimas, por lo que prefieren excluirse a participar. Generalmente, los planteamientos de participación suelen enfrentarse con situaciones del primer caso, pero no es tan inusual que se den las segundas.^[17]

Hablar de exclusión o pretender la inclusión implica reconocer que la causa de esa situación es la falta de poder en quienes no pueden acceder. Pero es precisamente en la comprensión de cómo deban restituirse las posibilidades (los poderes) de acceder donde se plantean las diferencias profundas en el planteamiento de la participación. Pueden contemplarse tres formas de entender la participación:

i) Aquella que tiene como finalidad la integración, la asimilación o la cooptación. Se parte de que el único poder real es aquel que se detenta y éste debe servir de referencia, sin que se discuta su legitimidad. Aunque no se formule así explícitamente, ésta ha sido la forma de plantear la participación desde los países donantes, es decir los más desarrollados. Estos son los que tienen el poder y lo que hay que procurar es que de forma controlada los países receptores, llamados en vías de desarrollo, participen de él, en este caso disfrutando de las ventajas del desarrollo. De alguna manera, estos últimos son invitados a dejar de ser ellos mismos. Ello no quiere decir que la propuesta de participación se haga conscientemente con un objetivo de mera integración. Pero, en la práctica y en los resultados, los enfoques participativos han desembocado en una desvalorización de las formas propias de las poblaciones o sectores llamados a participar (Rahnema, 1992^a, p. 23).

ii) Pero los receptores también tienen su poder, lo que pasa es que no pueden ejercerlo, y por eso a veces no se es capaz de percibirlo, lo que no quiere decir que no sea tan real como el de los donantes. Un enfoque más radical de participación sería el develar, actualizar, desarrollar ese poder. Aquí el planteamiento de la participación varía mucho con respecto al anterior. En primer lugar, la participación supone plantearse que los países, en desarrollo sean ellos mismos. Participar será recuperar, rescatar o actualizar ese poder para que participe con el poder de los desarrollados en la configuración de un nuevo modelo, unas nuevas reglas de juego en donde tengan cabida ambos poderes.

iii) La tercera posibilidad, consistente en la utilización de la participación como mera instrumentalización para legitimar el debilitamiento progresivo de los países receptores, no merece mayor consideración, sin que ello quiera decir que no se da en la práctica. Al contrario, muchos planteamientos de participación tienen contenidos meramente formales y sirven de justificación para terminar con presencias de minorías molestas.

b) Nuevo conocimiento. Un segundo elemento es la aceptación de que la participación debe conducir a resultados mínimamente novedosos. La participación del excluido siempre añadirá un mínimo, si quiera puntual, a lo que antes se sabía. Cuanto mayor sea la participación, este elemento de novedad adquirirá mayor relevancia. Se llama al otro(s) a la participación porque se les necesita, porque es necesario superar una situación que no puede conseguirse con la única presencia de los actuales detentadores del poder. La participación buscará crear una dinámica nueva de conocimiento, enriquecida por la presencia no sólo de más personas, sino de personas diferentes. De alguna forma ésta es la legitimación principal del discurso de la participación: descubrir un nuevo discurso del desarrollo ante lo gastado e ineficiente del anterior.^[18]

La participación tiene que encontrar los mecanismos para que se haga realidad ese nuevo conocimiento. No es un escenario fácil, porque el reconocimiento de la legitimidad del discurso de los nuevos participantes no quiere decir que todo lo que digan tenga que ser recogido, ya que, al igual que el discurso de los poderosos tendrá prejuicios, actitudes, valores, etc., negativos o reductores. ¿Quién juzga, cómo se decide? El dilema básico de todo fenómeno participativo se puede formular así: «¿Cómo reconciliar dos hechos: el hecho de que ninguna forma de interacción social o de participación puede llegar a ser significativa y liberadora, a menos que los individuos participantes actúen como seres humanos libres y desprejuiciados; y el segundo hecho de que todas las sociedades existentes han desarrollado credos comúnmente aceptados (religiones, ideologías, tradiciones, etc.) los cuales, a su vez, condicionan y ayudan a producir personas interiormente encadenadas y prejuiciadas?» (Rahnema, 1992^a, p. 28). Pero la participación real tiene que asumir este dilema y darle una respuesta si de verdad quiere aceptar el reto de producir algo nuevo y si no, no tiene sentido.^[19]

c) Objetivos estratégicos. Las dos consideraciones anteriores suponen un proceso de participación que se plantea en profundidad la interacción, que se propone el trabajo conjunto a largo plazo y que, al final, casi intuye que el resultado será la desaparición de muchas de las peculiaridades y el surgimiento de escenarios y propuestas nuevas. La incertidumbre y el riesgo se hallan en el corazón mismo de un auténtico proceso de participación. Con esto se quiere plantear una cuestión clave: un proceso de participación debe tener una motivación convencida y firme, una voluntad decidida y un objetivo estratégico de largo plazo. Según las características y cómo se conjuguen

motivación, voluntad y definición de objetivos estratégicos, la participación será o no será capaz de producir una real convivencia y una auténtica novedad del devenir social.

Consideraciones finales

El objetivo de este trabajo era presentar el marco que enfrenta el movimiento de las ONG al diseñar su estrategia de participación. La documentación existente sobre las experiencias recientes de participación en relación con este escenario es insuficiente para establecer conclusiones o directrices concretas sobre cuál deba ser su posicionamiento. Pero cabe resumir y deducir de lo expuesto algunas consideraciones finales que concreten las preguntas o los retos que las ONG deberán plantearse en cuanto a la participación para seguir siendo agentes de cambio en el proceso de globalización.

Primera. No cabe plantear una única fórmula de desarrollo o de estrategia de lucha contra la pobreza. La experiencia de las últimas décadas obliga a defender que cada país debe reforzar o construir las instituciones más adecuadas, de acuerdo a sus características sociales, culturales o económicas, que le permitan conseguir el desarrollo. Esto únicamente podrá llevarse a cabo partiendo de la elaboración por cada país de su propia estrategia de desarrollo, por lo que en cualquiera de las propuestas deberá incluirse como elemento sustancial la participación efectiva de la sociedad implicada.

Segunda. En consecuencia, tampoco puede darse una única respuesta de las ONG ante la oferta de las instituciones multilaterales. Lo que puede tener sentido en un país puede que no lo tenga y sea contraproducente en otro. La decisión de integrarse en los procesos participativos dependerá de las condiciones concretas de los países en que se desenvuelven.

Tercera. La evaluación de la procedencia o no de integración en los procesos de participación deberá hacerse confrontándolos con los postulados de contenido y formales del enfoque alternativo de la participación. Sólo si no contradicen u obstaculizan la puesta en práctica de auténticos procesos de participación cabrá formar parte de ellos. La consideración meramente táctica, oportunista o carente del suficiente análisis crítico corre un riesgo grave de absorción de las ONG por parte de las instancias oficiales.

Cuarta. En cualquier caso, las ONG deben estar abiertas a un continuo proceso de reflexión y formulación de una estrategia de participación que defina los objetivos de desarrollo o bienestar. Sí éste no se produce, las ONG de los países donantes tenderán siempre a imponer su propia concepción del desarrollo, hurtando así el aspecto esencial de la participación, que es la decisión de los objetivos que se persiguen.

Quinta. Las estrategias de lucha contra la pobreza no tienen que pasar forzosamente por los marcos establecidos por los organismos internacionales, en consecuencia las ONG no deben abandonar la pretensión de ofrecer propuestas alternativas, pero éstas deberán surgir como fruto de la puesta en práctica de una nueva estrategia en la que las relaciones de asociación con sus contrapartes de los países beneficiarios y con la sociedad civil en la que se insertan estén impregnadas de auténticos procesos participativos. Este paradigma alternativo de desarrollo debe plantearse en dos frentes:

a) asegurar la difusión de los valores cívicos personales e institucionales imprescindibles para sostener una propuesta de cambio; b) ofrecer la libertad necesaria para explorar y perseguir alternativas al modelo dominante (Fowler, 2000, p. 644).

Sexta. El nuevo escenario de la cooperación al desarrollo, que rompe con el esquema tradicional de ayuda donante-receptor, plantea a las ONG, más allá de la opción que adopten sobre la integración en los marcos ofrecidos por los organismos internacionales, un cambio profundo de sus prioridades, instrumentos de acción y organización interna, en los que resulta fundamental la introducción de la participación de manera más activa y decisiva. La revisión sobre su papel en el proceso de globalización implica tener que replantear su estrategia de alianzas con los demás sectores sociales, su función como catalizadores de la sociedad civil y la concreción institucional en donde plasmar y llevar a cabo su nueva tarea.

Bibliografía

Berry, Sara (1997), «Tomatoes, Land and Hearsay: Property and History in Asante in the Time of Structural Adjustment», *World Development*, vol. 25 n- 8, pp. 1225-1241.

Bossuyt, Jean (2000), «¿Comment organiser le dialogue avec les nouveaux acteurs?», Notice de gestion des politiques de développement 13, ECDPM, Maastricht, en www.euforic.org (26.12.2000).

Chambers, Robert (1994-), «The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal». *World Development*, Vol 22, n° 7, julio 1994, pp. 953-969.

Chambers, Robert (1994b), «Participatory Rural Appraisal (PAR): Analysis of Experience», *World Development*, Vol 22, n° 9, septiembre 1994, pp. 1253-1268.

Chambers, Robert (1994c), «Participatory Rural Appraisal: Challenges, Potentials and Paradigm», *World Development*, Vol 22, n° 10, octubre 1994, pp. 1437-1454.

Chambers, Robert y otros (1997), «The Power of Participation», IDS Policy Briefing Issue 7, August 1996, IDS, en www.ids.ac.uk/ids/IDookshop/briefs/brief7.

Elson, Diane y Nilufer Cagatay (2000), «The Social Content of Macroeconomic Policies», *World Development*, vol. 28, n° 7, pp. 1347-1364.

Estrella, Marisol y John Gaventa (1998), «Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review», IDS Working Paper 70, IDS, University of Sussex.

Fowler; Alan (2000), «NGOs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation?», *Third World Quarterly*, pp. 637-654.

Mc Gee, Rosemary con Andy Norton (2000), «Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participation Approaches to Policy

Design, Impiementation and Monitoring», IDS Worhing Paper 109, IDS,University of Sussex.

PNUD (2000), Informe sobre Desarrollo Humano.PNUD.

Rahnema, Majid (1992-), «La participación: ¿necesidad, mito o peligro?», Autodeterminación, n° 13, julio 1995, La Paz, Bolivia. Versión inglesa: «Participation», en Sachs, W. (1993), The Development Dictionary, Zed Books.

Rahnema, Majid (1992b), «Poverty», en Sachs, W. (1992), The Development Dictionary, Zed Books.

Stiglitz, Joseph (1999), «Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo» Instituciones y Desarrollo n- 7, noviembre 2000, en www.iigov.org.

UNDP, Guía de Participación, enwww.undp.org/csopp/paguide.

[1] Instituto Hegoa.

[2] Las palabras participación y participativo aparecen por primera vez en el léxico del desarrollo a fines de la década de los cincuenta (Rahnema,1992³, p. 14).

[3] Los artículos de Chambers (1994^a, 1994b y 1994c) ofrecen un excelente compendio del estado actual de la teoría y práctica de estos métodos.

[4] Desde los ochenta, los conceptos de evaluación y control participativos entraron a formar parte de los agentes donantes públicos más importantes, como la FAO, USAID, DANIDA, SIDA, NORAD y Banco Mundial (Estrella y Gaventa,1998, p. 3).

[5] En este punto se debe incluir el debate sobre la condicionalidad impuesta en los programas de ajuste estructural, impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a partir de mediados los ochenta, donde cabe hablar de una participación mediatizada. La condicionalidad exige unos resultados que en principio no formaban parte de las prioridades del receptor. Para ganarse su adhesión se le ofrecen incentivos o recompensas. Sobre la eficacia dudosa de esta relación, ver KilHck, T. (1997); Principal, Agents and the Failings of Conditbnality, Journal of International Development, Vol 9, N^B 4, pp.483-495.

[6] Se hace referencia a la obra del pedagogo brasileño Paulo Freiré, cuyo título más emblemático fue La pedagogía del oprimido, que influyó no sólo en las técnicas educativas sino en la prioridad política que se dio a la alfabetización y a la educación de adultos como clave para la transformación social. Chambers (1994^a, p. 954) destaca la influencia de las ideas de Freiré de que los pobres y los explotados deben ser potenciados para que hagan su propio análisis de la realidad.

[7] Como referencias de los trabajos de esta línea: Stiefel, Matthias y Wolfe, Marshall, 1984; «The Questfor Participatíon», UNRISD;yFals-Borda, Orlando, 1988; «Knowledge and People's Power», New Delhi, Indian Social Institute. Citado por Rahnema (1992^a, p. 20, nota 9),

[8] La visión tópica del Banco Mundial sobre la participación se limita al apoyo a tos programas que pone en práctica, donde los pobres aparecen como uno de los elementos que apoyan el aparato del Banco, pero sin conceder atención al impacto que pueda tener sobre el desarrollo de la participación activa de la gente en las decisiones que afectan a su vida; o, a abrir oportunidades de acceso de los pobres, pero sin reforzar las respuestas positivas de los grupos no privilegiados. En este sentido

hay que interpretar sus propuestas de participación recogidas en sus metodologías de evaluación hasta principios de los noventa (Participatory Poverty Assessments y Participatory Rural Appraisal). Ver: World Bank (1994); The World Bank and Participación, Washington, D.C.

[9]Esta falta de interés por comprender los valores culturales y las motivaciones de las poblaciones ha llevado a difundir teorías falsas sobre el comportamiento y los focos de interés de las mismas. Así, por ejemplo, en África se partía de dar por supuesto que determinadas actitudes, respondían a costumbres fuertemente enraizadas cuando en realidad no eran sino formas de respuesta ante las imposiciones coloniales. La falta de acercamiento y los prejuicios de que partían los formuladores de proyectos de desarrollo hizo olvidar que en África al igual que en las demás partes del mundo, la gente interactúa constantemente frente a los cambios de todo tipo (climáticos, políticos, económicos, etc.) que suceden a su alrededor. La falta de sensibilidad por entender estos procesos hizo confundir lo que eran manifestaciones de respuesta ante un proceso muy concreto como manifestaciones permanentes y estructurales. El planteamiento de la participación exige el reconocimiento de que las instituciones e identidades sociales se han multiplicado y remodelado en los países africanos, por hacer referencia a una de las regiones donde más claramente se produjo ese error de percepción, tan a menudo que incluso habría que decir que aparecen adoptando la cualidad de fluidas, ambiguas y creativas, frente a la percepción de estancadas, predeterminadas e inamovibles (Berry,1997).

[10] Con la expresión Consenso de Washington se hace referencia al conjunto de reformas estructurales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que fueron impuestas como condición a los países en desarrollo para tener acceso a nuevos préstamos y renegociar la deuda externa. Aunque el Consenso como tal no existió formalmente, en la práctica supuso una colaboración estrecha de las dos instituciones, con el apoyo de los países desarrollados, que se basó en el neoliberalismo dominante. La liberalización de los mercados, la apertura de las economías hacia los mercados internacionales, la disminución del aparato y del papel del Estado, el protagonismo del sector privado y la aplicación estricta de la ortodoxia macroeconómica fueron sus principios rectores.

[11]Estos puntos se encuentran en el documento: «La colaboración en la transformación del desarrollo: nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias», que fue consensuado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en marzo de 2000.

[12]El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) subrayó en 1995 la importancia de la apropiación en su documento sobre la asociación, titulado Asociaciones para el desarrollo en un nuevo contexto mundial.

[13]Con anterioridad pueden citarse otras propuestas que se insertan dentro de los enfoques participativos: las Estrategias de Ayuda por País (Country Assistance Strategies, CAS) o los Participatory Poverty Assessment, si bien tuvieron, al menos en su primera versión, como objetivo más la recogida de información que la participación propiamente dicha.

[14]En el último informe del Banco Mundial sobre el avance del MID (Comprehensive Development Framework. Mid-term Progress Report-, en: www.worldbank.org/participation) señala que en los últimos doce meses se han elaborado en doce países y que en otros siete se está aplicando el mismo.

[15]Esta afirmación hay que entenderla de forma restringida, ya que la participación política era admitida sólo formalmente, con la garantía de su control por parte de las élites, sin que se diera un proceso real de empoderamiento. Más aún, en los planteamientos de las instituciones multilaterales sobre las necesidades básicas no se introdujeron las que afectaban a la participación política. Pero la introducción del concepto de participación económica en cualquiera de sus modalidades ha encontrado mucha mayor resistencia. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional se ha negado sistemáticamente a incluir ningún indicador de distribución del ingreso entre los sectores dentro de los resultados a conseguir por las reformas estructurales que impulsa en los países en desarrollo.

[16]Un ejemplo de esta categoría de excluidos a que se hace referencia son los que las Encuestas de Población Activa denomina como desanimados, que son aquellos desempleados que han desistido de buscar empleo porque entienden que no tienen posibilidad alguna de conseguirlo.

[17]La ampliación de la base de participación tiene importancia no sólo porque la gente tiene derecho a la participación, sino porque esa ampliación tiene efectos en la confección de la agenda del desarrollo. Una mayor participación abre nuevas visiones de lo que debe ser el desarrollo. Históricamente se puede comprobar esta experiencia en los procesos de planificación basados en la participación efectiva de los miembros de la comunidad. Recientemente, la experiencia de la participación popular en Bolivia en los años 1994-1996 ofrece abundantes muestras que corroboran esa afirmación.

[18]Es dentro de este contexto que hay que plantear el sentido de que tienen la multiplicidad de instrumentos participativos que las ONG utilizan. En: Estrella y Gaventa (1998) y Chambers (1994) puede verse una descripción de los más significados. En lo que respecta al Banco Mundial, en su página web, www.worldbank.org/participation, hay una relación exhaustiva de todos los instrumentos que utiliza y sus características.