

**Enfoques  
participativos  
para el  
desarrollo rural**

**FLACSO - Biblioteca**

# **ENFOQUES PARTICIPATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL**

**FLACSO - Biblioteca**

**José Sánchez-Parga  
María Angélica Salas  
Grimaldo Rengifo  
Carlos Brenes  
Marcela Machaca  
Carlos Brenes  
Guadalupe Tobar  
Javier Izko**



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Quito, 1997

Los trabajos presentados y su publicación han sido posibles gracias a un aporte del ISAT-GATE de la GTZ.

333  
50.552

9978-51-012-5

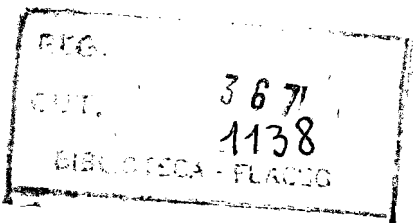
Serie: **DIALOGOS**  
Título: **ENFOQUES PARTICIPATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL**

**AUTORES:** José Sánchez-Parga, María Salas, Grimaldo Rengifo, Carlos Brenes, Marcela Machaca, Guadalupe Tobar, Xavier Izko.

Ediciones: CAAP  
Quito, Septiembre de 1997

Diagramación y Portada: DDICA  
Impresión: Albazul Offset

Derechos de Autor 011132  
ISBN de la Serie 9978-51-007-9  
ISBN de la Obra 9978-51-012-5



## INDICE

	Pág.
PRESENTACION <b>FLACSO . Biblioteca</b>	9
INTRODUCCION	11
LA PARTICIPACION EN PROYECTOS DE DESARROLLO José Sánchez-Parga	15
I. REPLANTEAMIENTOS SOBRE PARTICIPACION Y DESARROLLO	15
1. Estado de la cuestión	15
2. La participación y la idea de desarrollo	25
3. Externalidades del desarrollo y participación	26
4. Organización y participación	28
II. METODOLOGIA Y PARTICIPACION	31
1. Participación y diagnósticos	31
2. El diagnóstico desde la participación	35
3. Participación de los proyectos de desarrollo	36
4. Promotores y participación	38
5. Metodologías de participación	41
III. SOCIOLOGIA DE LA PARTICIPACION	44
1. Los umbrales de la participación	45
2. La participación de la mujer	47
3. Formas actuales de la participación femenina	51
4. La participación y sus resistencias	54
5. La participación entre la necesidad y la utilidad	57

	Pág.
IV. ALCANCES POLITICOS DE LA PARTICIPACION	60
V. EVALUACION DE LA PARTICIPACION	61
VI. CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFIA	65
EPISTEMOLOGIA Y PARTICIPACION	67
María Salas	
- Las distorsiones epistemológicas más comunes en el proceso participativo	70
- Posibilidades epistemológicas del desarrollo participativo	73
- El conocimiento interactivo si cuenta en la participación	75
- El conocimiento crítico nace de la autoreflexión	77
- Al comienzo y al final: una reflexión sobre nuestros valores, roles	78
- Bibliografía	79
PARTICIPACION O CRIANZA EN EL MUNDO ANDINO	81
Grimaldo Rengifo	
Introducción	81
1.    Cosmovisión andina. Algunos rasgos	82
2.    El técnico y la cosmología occidental moderna	87
3.    Las opciones	91

	Pág.
NOTAS ACERCA DE LA PROPUESTA DE DESARROLLO HUMANO LOCAL Y LOS ENFOQUES PARTICIPATIVOS Carlos Brenes	97
- La apuesta participativa como el punto de ruptura y de creación colectiva hacia el desarrollo humano local	105
PLANIFICACION, QIPA HAMUYPAQ, ÑAWPAPAQ, PATACHAY? Marcela Machaca	107
APLICACION DE METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS EN LA FORESTERIA COMUNITARIA Carlos Brenes	111
APUNTES SOBRE PARTICIPACION CAMPESINA Guadalupe Tobar	125
- Introducción	125
- La Cara Operativa de la Participación	126
- Alcances de una experiencia participativa de desarrollo	130
- De destinatarios del desarrollo a actores inteligentes	132
HOMBRES BAJO LOS ARBOLES: El uso sostenible y participativo de los ecosistemas forestales nativos en Ecuador Xavier Izko	135

# LA PARTICIPACION EN PROYECTOS DE DESARROLLO

José Sánchez-Parga

## I. REPLANTEAMIENTOS SOBRE PARTICIPACION Y DESARROLLO

La participación, así como los otros componentes del desarrollo -la capacitación y la organización- y de sus proyectos y programas, ha ido evolucionando y modificándose tanto en sus concepciones cuanto en sus prácticas, formas y procedimientos.

Y ello no sólo debido a las sucesivas elaboraciones conceptuales y metodológicas sino también porque las perspectivas de proyectos y programas sociales y de desarrollo se han modificado tanto como se han transformado así mismo las condiciones y estrategias de comunidades y sectores sociales.

En este sentido si las experiencias acumuladas permiten ulteriores elaboraciones y perfeccionamientos, también la misma idea de participación se ha ampliado y profundizado. Por eso hoy las estrategias y dinámicas de desarrollo más recientes se encuentran cada vez más asociadas a estrategias y dinámicas de participación. Lo cual pone más claramente de manifiesto que participación y desarrollo son dos aspectos o elementos de un mismo proceso.

A modo introductorio, presentamos a continuación un breve balance crítico del tratamiento de la participación en los proyectos y programas de desarrollo, resaltando sus principales enfoques y las formas adoptadas en su evolución.

### 1. Estado de la cuestión

Aunque somero, esquemático y retrospectivo, y sin la suficiente contextualización socio-política e ideológica, pero como un marco de la problemática general, cabe citar el estudio de Lautaro Ojeda **Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador**, ILDIS,

Quito, 1988), el cual rastrea las fases más representativas de la participación popular desde las mismas políticas sociales del Estado, aun cuando no se consideran los procesos sociales e institucionales de dicha participación.

La primera literatura actual sobre participación y desarrollo se encuentra en diferentes géneros de Documentos (diagnósticos, programas, planificación, evaluaciones, instructivos...) elaborados por los proyectos DRI.

“El discurso de los DRI planteó la necesidad de la participación, la capacitación y el fortalecimiento de las instancias organizativas de los campesinos” (C. Arrobo & M. Prieto, 1995:11).

Aunque en sus primeros planteamientos, estos tres **componentes** de los proyectos y programas del desarrollo tuvieron una versión muy funcionalista y mecánica. De hecho la organización era un instrumento de la participación y ambas se encontraban muy inducidas por lo que en un principio se conceptualizó como educación y sólo después se precisó en términos de capacitación (cfr Ministerio de Educación y Cultura / UNESCO, **La planificación del componente educativo en programas de desarrollo rural**, Quito, 1982).

Más tarde, al elaborar los alcances analíticos y operativos de la capacitación y la participación, nosotros mismos estableceríamos el carácter de **componente programático** de la capacitación, de la participación y de la misma organización, ya que nos parecía fundamental asociarlas a todo proyecto y programa de desarrollo, en la medida que ellas mismas eran elementos de los procesos de desarrollo. En tal sentido la mayor participación, la mayor capacitación y la mayor organización son en sí mismas sinónimos de desarrollo (cfr. J. Sánchez Parga, **Investigación, capacitación y participación**, Doc CAAP, Quito, abril, 1984).

El enfoque de la participación aparece en esta primera literatura de una concepción estructuralista y de una versión muy estatal del desarrollo, según las cuales los sectores sociales, por muy diferentes que sean sus condiciones, son pensados y tratados como “sujetos” del desarrollo, y en términos operativos y concretos en cuanto sujetos de los mismos proyectos y programas.



En tal sentido, la participación es considerada como una respuesta a las ofertas del desarrollo, e instrumentalizada por una serie de procedimientos, recursos y técnicas que motiven e incentiven la actuación de los sectores y grupos, destinatarios o beneficiarios, en los proyectos y programas. Y en este mismo sentido la organización es operada e implementada como un medio para promover la participación.

En este esquema la institución de los "promotores" (que ya en los proyectos de FODERUMA aparecen como funcionarios del mismo Banco Central del Ecuador) responde también a dicha finalidad: promover la participación ya sea desde las demandas reales o potenciales de los grupos y sectores "meta", ya sea desde la misma oferta de los proyectos y programas para facilitar su implementación.

Una forma de mejorar la calidad de la participación en los proyectos y programas de desarrollo de comunidades y grupos sociales consistió en un cambio del esquema estructuralista, en el que de "sujetos" de los procesos de (subdesarrollo y) desarrollo fueran percibidos y tratados como "actores" en dichos procesos.

Tal cambio de enfoque dio lugar en un principio a los llamados "auto-diagnósticos" o "diagnósticos comunitarios".

Esta corriente motivadora de la participación recurrirá entre sus metodologías más exitosas a la clásica técnica del sociograma, pero con una particular instrumentalización: en lugar de representar el conjunto de relaciones sociales al interior de un grupo, se tratará más bien de caracterizar por medio de diversos tipos de sociogramas las diferentes opiniones y comportamientos de los miembros de un grupo en referencia a los distintos componentes de los programas de desarrollo: desde el diagnóstico hasta la evaluación.

En todos los casos, el enfoque "AUTO-" (diagnóstico, evaluación) comporta la inclusión de una serie de elementos, tales como:

- a. las condiciones socio-materiales del grupo
- b. el espacio local y regional en el que se inscribe el proyecto, programa y proceso

- c. el cambio o la persistencia de actitudes en cuanto conciencia social que explica sus prácticas colectivas.
- d. la conducta del organismo responsable de la ejecución del proyecto
- e. el contexto y medio ambiente en el que se sitúa el proyecto y su radio de influencia.

Estos criterios (entre los que se encuentra ya considerada la participación del organismo externo, ejecutor de los programas), que constituyen los presupuestos básicos de todo procedimiento "AUTO-", en cuanto proceso participativo, permiten especificar este como "una REFLEXION de los actores y de los agentes externos sobre sus respectivas acciones, para llegar a una COMPRENSION de su realidad, a una APROPIACION de este conocimiento, lo cual da lugar al desarrollo de una nueva ACCION" (IMES, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, "Una metodología para una auto-evaluación de algunas experiencias de desarrollo rural", México D.F., mayo, 1983).

Este procedimiento y sus distintas metodologías, que ciertamente incentivaron una mayor y nuevas formas de participación de grupos y sectores comunales, tuvo en sus inicios un cierto sesgo y sus consiguientes limitaciones, ya que tal género de autodiagnósticos se encuentra en gran medida reducido a la identificación de las necesidades y registro de las demandas, ambas con frecuencia muy condicionadas o inducidas por las posibles o potenciales ofertas de los mismos programas y proyectos de desarrollo.

Aunque esta metodología del "autodiagnóstico" se generalizó en la última década, incluso impulsada por los organismos internacionales como el Banco Mundial, su ilusión participativa no ha dejado de ser criticada por autores (Cfr. H. Laporta, "Estudio de la participación campesina en el área PRONADER, Playas de Higuierón", mec, Quito, 1994), e incluso por las mismas instituciones que la promocionaron: "una de las metodologías previstas para inducir a la participación es el 'diagnóstico participativo', cuyo propósito es lograr una correspondencia entre la oferta y la demanda. El formato del diagnóstico participativo, utilizado por los técnicos, busca obtener información sobre los aspectos productivos. El resultado es la reducción de la participación a "responder" las preguntas que hace el personal externo, no la profun-

dización y reflexión de los problemas que tienen los campesinos en todo el ciclo productivo" (C. Arrobo & M. Prieto, 1995: p.42).

Si bien la comunidad y los grupos involucrados en programas y proyectos de desarrollo siguen sin tener una real participación en muchas de las fases y procedimientos de tales proyectos y programas, no es menos cierto que en otros se han desempeñado con gran eficacia y constancia. Es el caso, por ejemplo del manejo de los POA's o "planes operativos anuales", un instrumento ampliamente adoptado por organizaciones en desarrollo.

Sin embargo, la adopción de tales instrumentos de planificación inducidos y generalizados por el Banco Mundial y otros organismos internacionales no dejan de provocar efectos contraproducentes como es la ausencia o escamoteo de visiones y estrategias más globales.

Los análisis, descripción y evaluación de diferentes tipos de proyectos y programas de desarrollo han puesto de manifiesto las también diferentes formas y procedimientos que adoptó la participación en ellos.

El valor de estos estudios radica en resaltar cómo la participación se encuentra muy condicionada por las particularidades de cada programa o proyecto, por las características del sector social, sus dinámicas y estrategias, y también la metodología de su implementación. Todos estos factores configuran siempre las específicas modalidades de la participación y definen ésta como un componente del mismo desarrollo.

Los continuos trabajos de sistematización en diferentes áreas (como el de Patricia Portocarrero, *Mujer en el Desarrollo. Balances y Propuestas*, Lima, 1990) van a ir mejorando la comprensión y práctica de la participación, y consecuentemente ampliando las experiencias (cfr. CIPCA, *Mujer campesina. Experiencias de investigación y capacitación*, Piura, 1985), las cuales muchas veces tienen niveles de análisis y de acción muy concretos (cfr. A. Arroyo & R. Boelens, *Mujer campesina e intervención en el riego andino*, CAMAREN, CESA/SNV, Quito, 1997).

No es casual que estos enfoques de la participación de la comunidad en los proyectos y programas de desarrollo hayan sido preocupación principal y objeto de mayores elaboraciones por parte de las ONG's,

cuya mejor inserción en los sectores sociales les ha facilitado una mejor comprensión de las condiciones, dinámicas y formas de la participación.

Aunque no hay que registrar este fenómeno sin ciertas reservas, ya que en no pocos estudios sobre la participación en proyectos y programas de las ONG's ésta recibe una sobrevaloración en la medida que aparece como el principal criterio de eficacia y legitimidad.

Sin embargo, en el transcurso de la última década, incluso desde el Estado y los organismos públicos de planificación del desarrollo, se ha ido incorporando esta perspectiva y la más estrecha articulación entre "participación de la comunidad y desarrollo social".

Tales son los planteamientos contenidos en Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado (CONADE/PNUD/UNESCO/UNICEF, Quito, 1991), donde se resalta el eje "organización y participación comunitaria" en la "autogestión comunitaria de algunos recursos públicos", el "apoyo a proyectos productivos autogestionarios", "adecuación del marco jurídico para reconocer nuevas organizaciones populares", "mayor coordinación desde los gobiernos seccionales con la comunidad", "desarrollo de una metodología para estimular la participación popular", etc (p..83s).

A partir de la experiencia e información acumuladas, y también desde los datos más directos de los proyectos del PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (PRONADER), y desde las competencias institucionales del IICA disponemos de un análisis y diagnóstico con algunos alcances teóricos y metodológicos sobre La participación campesina en proyectos de desarrollo rural, de C. Arrobo y M. Prieto (IICA, Quito, 1995).

En este estudio se combinan viejos planteamientos sobre la instrumentalización de las organizaciones en la participación de los programas ("estimular la participación grupal haciendo de la organización campesina la base de la participación efectiva de los campesinos", p.19) con nuevos enfoques que hacen de las dinámicas organizativas no un medio sino un efecto y prolongación de los procesos de participación, que van más allá de la participación en los proyectos y programas.

En este último sentido se observa cómo “uno de los indicadores de éxito de un programa participativo es la capacidad de las OSG's (Organizaciones de segundo grado) para influir en los aparatos de poder y en las instituciones de desarrollo rural” (p.14).

También en el nuevo esquema del PRONADER se define mejor el carácter y función de la capacitación: “todas las acciones de los distintos proyectos debían tener un carácter capacitador” (p.18), aunque no se precise por qué razón, ni tampoco se justifique “la aceptación de las innovaciones” (p.19).

Podría plantearse aquí la falta de tratamiento del problema de la externalidad de los proyectos y programas de desarrollo, el cual si bien ha sido identificado como un problema de participación no ha merecido una suficiente elaboración analítica (cfr. F. Carrión, “Instituciones sociales y tecnologías políticas: una reflexión en torno a la participación campesina en el desarrollo rural”, Ponencia presentada a la Mesa Redonda sobre Participación Campesina y VII Consulta Interagencial sobre el Seguimiento de la CMRADR en América Latina y El Caribe, FAO, Santiago de Chile, 1991).

El análisis, descripción y evaluación de diferentes tipos de proyectos o programas de desarrollo han puesto de manifiesto los también diferentes procedimientos y formas que puede adoptar la participación.

El valor de estos estudios radica en resaltar cómo la participación se encuentra muy condicionada por las particularidades de cada programa o proyecto, por las características del sector social, sus dinámicas y estrategias, y también por la metodología de su implementación. Todos estos factores configuran siempre los rasgos particulares de la participación y definen ésta como un componente del mismo desarrollo.

Por eso mismo, los análisis más precisos y también más pertinentes sobre los procesos, dinámicas y formas de participación son aquellos de carácter sectorial: ya sean los referidos a determinados sectores sociales (comunidades, indígenas, organismos barriales, mujeres... ) o a sectores del desarrollo. Entre estos últimos cabe mencionar, por ejemplo, los que tratan del riego (cfr. R. Boelens & B. Doornbos, Derecho consuetudinario campesino e intervención en el riego. Visio-

nes divergentes sobre el agua y derecho en los Andes, SNV/CESA, Quito, 1996).

Resultado de una acumulación de experiencias y de una convergencia de corrientes de pensamiento y propuestas metodológicas, se han llegado a diseñar originales y también muy performantes modelos de participación. Tal es el caso del "planeamiento andino comunitario" (cfr. G. Ramón, Manual de Planeamiento Andino Comunitario, COMUNIDEC, Quito, 1993).

En este manual se integran esquemas del "autodiagnóstico comunitario" y las técnicas del "sociograma", incorporados a un modelo cultural propio de las comunidades andinas con sus categorías mentales y prácticas, formas de socialización tradicionales, las cuales se escenifican en una "dinámica de grupo".

Este modelo permite dinamizar la participación, corrigiendo, por un lado, las simplificaciones de los clásicos diseños de la "planificación por objetivos" (ZOP), y recogiendo, por otro lado, las estrategias y concepciones más globales del desarrollo comunitario.

El modelo PAC posee un adicional valor ejemplar, en la medida que muestra cómo un proceso y formas de participación tienen que ser pensados y tratados a partir de las particulares condiciones socio-culturales de un determinado sector o grupo, e integrados a sus propias perspectivas, estrategias y modalidades de desarrollo.

Con este ángulo de tratamiento, en algunos proyectos e instituciones de desarrollo la participación puede ser analizada y evaluada en la perspectiva de un largo proceso, en cuyo transcurso no sólo se van definiendo los objetivos del desarrollo por parte de las instituciones y sus proyectos sino también se van modificando las condiciones de las comunidades y sus capacidades para ampliar o mejorar sus mismas estrategias de desarrollo.

Tal es el caso que ilustran los programas de crédito del FEPP y su evolución desde los planteamientos recogidos en el trabajo Significación de la función crediticia del FEPP, Quito, 1983 hasta la experiencia recogida en la posterior publicación de A. Vallejo Crédito a organiza-

ciones campesinas para la compra de tierras. Una experiencia del FEPP, Quito, 1966.

Aunque ya distante en el tiempo, la obra de Fausto Jordán (compilador) *Capacitación y participación campesina* (IICA, Costa Rica, 1989) tiene el mérito de intentar una articulación entre capacitación y participación, aunque sin lograr definir cómo y por qué ambos procesos son componentes tanto del mismo desarrollo como de los proyectos y programas que lo implementan.

Otro limitante del estudio, e incluso del que por otra parte es su principal capítulo (c. II), escenarios de la capacitación participativa, es el de concebir la capacitación en términos exclusiva o predominantemente educativos o educacionales, y en cuanto proceso de enseñanza-aprendizaje, sin tener en cuenta que el concepto de capacitación no hace expresa referencia a la producción o transmisión y desarrollo de conocimientos, aun cuando estos puedan ser tanto recursos como capacidades en el desarrollo de un grupo.

Sin embargo se trata de enfoques interesantes y que relevan de un componente participativo en orientar la capacitación no tanto desde los conocimientos y técnicas transmisibles cuanto desde los problemas y soluciones que plantea el desarrollo y sus programas.

Los otros estudios de la obra, el capítulo dedicado a la cultura y el otro a la comunicación, hubieran podido servir de materia prima para una ulterior elaboración en términos y alcances más teóricos, analíticos y operativos.

De manera bastante generalizada se considera que los resultados de cualquier proyecto de desarrollo se encuentran muy condicionados por el grado de participación de la comunidad (PC) en sus diferentes programas o actividades (E. de Kadt, 1982).

Para algunos autores, sin embargo, esta participación limitada a la colaboración, desempeño o trabajos en ciertas actividades de los programas de desarrollo nada aportan al real desarrollo de las comunidades, y en lugar de mejorar la calidad de vida contribuyen a su explotación (A. Ugalde, 1985).

Sobre la importancia de la participación comunitaria, hay quienes la consideran un fin en sí misma, pero sin precisar su sentido, implicaciones y alcances, mientras que para otros es un medio ya sea para el real desarrollo de las comunidades ya sea para el éxito o eficacia de los programas de desarrollo.

Según algunos autores la participación comunitaria tiene efectos múltiples y diferentes: el desarrollo de la iniciativa de las comunidades, promover la capacidad de organización, aumentar la efectividad de los proyectos, abaratar los costos de los programas de desarrollo, etc. (S. Paul, 1987).

Otros autores en fin sostienen la evidencia de que los mejores resultados se obtienen cuando la comunidad se compromete en la operación de los programas en base a una amplia participación comunitaria (E. de Alba, 1996).

Estas y otras muchas posiciones sobre la participación, e incluso sobre las posibilidades de medir cuantitativamente los niveles de participación, todas ellas presuponen un concepto de participación, no siempre suficientemente explicitado, y con más frecuencia menos todavía justificado o racionalizado.

Los presupuestos sobre la idea de participación son tan variados como pueden ser contradictorios. En los años 70 la participación era entendida muy instrumentalmente para organizar grupos y comunidades, ya que se cifraba en la organización las posibilidades más políticas de cualquier proyecto de desarrollo. En la actualidad, la participación se cifra sobre todo en considerarla el mejor dispositivo para garantizar la eficacia y eficiencia de los proyectos y también para optimizar costos.

De manera casi generalizada se ha entendido siempre la participación en cuanto **participación comunitaria (PC)** en los proyectos y programas de desarrollo, pero muy rara vez se ha considerado al reverso, la contraparte y en cierta medida la condición de aquella: **cómo y en qué medida un proyecto o programa de desarrollo participa en el desarrollo o subdesarrollo de una comunidad o grupo social.**



Ya que el concepto de "participación" significa precisamente "compartir", "tener o tomar parte en algo". Lo que preocupa a un proyecto de desarrollo es "la respuesta de la comunidad", pero rara vez dicho proyecto se interroga en qué medida el mismo es una respuesta a las reales demandas y necesidades de dicha comunidad.

Con mucha frecuencia los proyectos de desarrollo son una buena respuesta a reales necesidades y demandas, pero no siempre es la forma de responder a ellas, ni los procedimientos y las modalidades que adoptan tales respuestas del proyecto participan en las formas y modalidades en que se presentan las demandas y necesidades.

## **2. La participación y la idea de desarrollo**

La dificultad de un proyecto para participar en la realidad, condiciones socio-culturales, de un determinado grupo o comunidad, radica principalmente en un equívoco referido a la misma idea de "desarrollo".

Un proyecto de desarrollo sólo se concibe en referencia a determinados grupos y sectores sociales "sub-desarrollados", marginales o pobres, los cuales en cuanto relegados de los procesos y áreas del desarrollo, sólo pueden llegar a participar en estos, en la medida en que participan en proyectos o programas que los incorporen al desarrollo.

De ahí que el desarrollo sea entendido exclusivamente como una acción transitiva que se ejerce sobre un grupo o sector social, y no tanto como un proceso del que dicho grupo o sector es sujeto y también actor, en sus propias iniciativas y actividades.

Este presupuesto ideológico impide que los proyectos y programas de desarrollo se pregunten, cuestionen o formulen planteamientos acerca de cómo participar en la realidad, procesos, condiciones, particularidades (necesidades, demandas, estrategias) de los sectores a los que van dirigidos.

Este mismo enfoque tiene una doble consecuencia: a) en primer lugar, el considerar como "subdesarrollados" o "no -desarrollados" los grupos o comunidades hacia los que se dirigen los proyectos de desarrollo, y el definirlos como tales, no facilita comprenderlos, sin

embargo como grupos y comunidades que se encuentran en procesos de cambio, y que aún empobreciéndose en muchos aspectos pueden desarrollarse en otros; b) de otro lado, la participación en un proyecto o programa de desarrollo por parte de cualquier grupo o comunidad supone y significa ya no sólo una iniciativa y una acción de desarrollo sino también ciertas condiciones de desarrollo.

Según esto, un proyecto de desarrollo no participa en la realidad social que pretende desarrollar, si considera dichos grupos y realidades sociales más en términos negativos y de carencias que en términos de sus posibilidades y capacidades, por muy limitadas que sean.

En este sentido, la idea de participación requiere que los mismos proyectos redefinan la idea de desarrollo y de subdesarrollo no tanto en términos opuestos y contradictorios sino como dos fases o dimensiones de un mismo continuo.

### 3. Externalidades del desarrollo y participación

Tanto los proyectos de desarrollo en su institucionalidad y dispositivos operativos, como la misma idea de participación comunitaria (PC) en sus formas más instrumentales y no como una respuesta a la participación del desarrollo (PD) en la comunidad, ambos fenómenos relevan de un problema de externalidad, siendo precisamente para corregir dicha **externalidad** que a su vez se plantea también instrumentalmente la cuestión de la participación.

Según esto la participación (PC) suele ser de manera muy generalizada tanto concebida cuanto planificada como un procedimiento para compensar o corregir las diferentes dimensiones de externalidad de un proyecto o programa de desarrollo.

Ya hemos señalado cómo la idea de desarrollo se representa como externa a las condiciones de subdesarrollo de un grupo social, siendo a nivel de la misma concepción de ambos, del desarrollo y del subdesarrollo, que es preciso rectificar sus respectivas externalidades, de tal manera que el desarrollo pueda ser no sólo diagnosticado sino también implementado como una posibilidad endógena de los mismos sectores subdesarrollados.

Cuando el desarrollo es considerado no en su sentido propio y específico en cuanto proceso autógeno (en la acepción reflexiva del verbo “desarrollarse”), sino como una acción transitiva (desarrollar algo o alguien), con un complemento directo diferente del agente, tal externalidad determina ya la idea y función de la participación.

De hecho, en la regular episódica de los proyectos de desarrollo, externa suele ser la iniciativa de un proyecto o programa, externo su financiamiento, externos las instituciones u organismo y los agentes de tales proyectos, e incluso externos aparecen también los contenidos y las modalidades de intervención.

Hay otras externalidades menos visibles, pero no por ello menos limitantes o generadoras de dificultades, impedimentos, desfases y malentendidos en la realización de proyectos de desarrollo, que tienen que ver con aspectos culturales, códigos comunicacionales, intereses y necesidades que en apariencia nada tienen que ver con el desarrollo pero que son ajenos o contrarios a las racionalidades y mentalidades de los grupos “sujetos” de desarrollo.

Incluso cuando el desarrollo “inducido” es efectivo y ampliamente adoptado y adaptado, e incluso cuando los niveles de participación son tan grandes como reales (por ejemplo, programas de riego y de crédito, donde la demanda puede superar la misma oferta), siempre quedan amplios márgenes de **externalidad residual**. Siendo ésta la que puede impedir que los proyectos de desarrollo y sus efectos no sean “sustentables”, o la que plantea problemas de “autogestión”, en la medida que no han sido plenamente asumidos y “apropiados”.

Los proyectos y programas de desarrollo tienen dos procedimientos o metodologías generales para corregir ciertos niveles de su externalidad: o bien en base a **formas de mediación** entre el proyecto y las comunidades (por ejemplo la institución de los “promotores”, ya sea promotores técnicos del proyecto, o promotores comunales), o bien provocando la participación en base a dispositivos como la **organización social**.

#### **4. Organización y participación**

Un análisis de toda la documentación generada por los proyectos de desarrollo desde inicios de la década de los 80 muestra una curiosa constante: la participación y la organización aparecen como "componentes programáticos" de todos los proyectos, programas y actividades de desarrollo.

Se podría sostener que no son propiamente programas de desarrollo sino más bien "componentes" de los diferentes programas, en tal sentido los atraviesan a todos, aunque en cada uno de ellos tanto la participación como la organización pueda adoptar modalidades diferentes propias de cada uno de los programas.

Organizar la contraparte social se convirtió en el principal instrumento y mecanismo de los proyectos de desarrollo, con el fin de garantizar ciertos niveles de participación, y asegurar un cierto grado de eficiencia a las actividades contenidas en la planificación de los proyectos.

Aunque las organizaciones creadas por y en torno a los proyectos de desarrollo no significaban necesariamente que la demanda en sí misma por parte de las comunidades estuviera organizada, y que cada actividad o programa del proyecto contara con sus formas específicas de organización, para implementar con mayor eficacia y eficiencia sus respectivos contenidos.

Mucho más controvertible es el papel que se obliga a desempeñar a las organizaciones de segundo grado, cuando las dinámicas políticas y la cogestión de un proyecto de desarrollo se cortocircuitan, generándose conflictos no sólo con la administración del proyecto sino también con los sectores sociales involucrados a nivel de las comunidades u organizaciones de primer grado.

Es en estas situaciones que la participación puede degenerar en relaciones de tipo clientelar. Tal sería el caso del Fondo de Desarrollo Comunitario (FODECO) del PRONADER, "diseñado como un mecanismo participativo por excelencia", y cuyo propósito más que responder a las demandas e iniciativas campesinas era estimularlas.

Este género de procedimientos, como el de la organización para "operacionalizar la participación", se traducen en enunciados tan conductistas como ideológicos en el sentido de "estimular la participación haciendo de la organización campesina la base de la participación operativa de los campesinos" (Arrobo & Prieto, 1993:19), y que nunca se han mostrado realmente eficientes, en la medida que no expresaban ni eran el resultado de dicha participación campesina, y menos de una dinámica organizativa propia.

Ahora bien, resulta muy significativo que la organización, las actividades organizativas o los objetivos organizativos de los programas estén por lo general concebidos y planificados en orden a lograr, asegurar y mejorar la participación.

En este sentido la organización aparece como un instrumento de la participación, y un medio para activarla o dinamizarla. La cuestión es si el objetivo organizacional más que una condición no sería más bien el resultado de la misma participación. Y qué es la participación, en las diferentes formas que puede adoptar, ya sea en razón de las características del sector social o en razón de las mismas particularidades del proyecto o programa de desarrollo, la que dará lugar a formas organizativas también distintas.

Es evidente que los objetivos de organización social de los proyectos y programas de desarrollo poseían también ciertos presupuestos y alcances políticos, ya que los grupos o comunidades organizados podían no sólo participar mejor en las actividades de desarrollo sino también ampliar sus formas y procedimientos de participación en el mismo proyecto (en su planificación, gestión, implementación, redefinición de objetivos y metodologías, etc.).

En cualquier caso, sin embargo, el supeditar la participación a la organización, o el hacer de ésta un procedimiento para forzar aquella, es un artificio metodológico que puede falsear la planificación de las actividades de desarrollo y afectar sus resultados, tanto como forzar o violentar los formas y dinámicas organizativas propias de cada grupo, y propias también del mismo proceso de desarrollo.

Por ello, nos parece que un proceso organizativo lejos de inducido o condicionado externamente debe responder a una dinámica interna de cada grupo o comunidad.

Sin suponer o descuidar el hecho que un sector organizado posee mejores condiciones y aun disposiciones para la participación, en términos metodológicos no cabe confundir la organización **para la participación** con la organización **de la participación**. Es esta última modalidad, que presupone la participación como principal objetivo, la que requiere siempre la implementación de un programa de desarrollo. Porque, como trataremos más adelante, la participación es ya un aspecto y parte de un proceso de desarrollo.

Pero, incluso en referencia a los aspectos más técnicos de un proyecto, es también esta modalidad de **organizar la participación**, la que define un modelo específico de organización correspondiente a un programa, actividad o proceso específico de desarrollo. Por ello el tipo de organización de un programa de salud no será necesariamente el mismo que el de un programa de riego, de forestación o de crédito.

Lo cual no excluye que la gestión organizada de cada uno de estos programas se articule en un modelo organizativo más amplio, y lo vuelva más funcional y operativo.

De hecho, cuando dentro de un proyecto de desarrollo algunos de sus programas particulares genera un real proceso de participación de los sectores directamente involucrados con ellos, tienen lugar entonces específicas formas de organización para la gestión, la planificación y ejecución de dichos programas. Por ejemplo, la organización para el riego, o el crédito, o la forestación. En tales casos puede ocurrir que la organización de segundo grado o bien es marginal o bien puede incluso provocar tensiones y conflictos, con los dirigentes y organización específicos de un proyecto.

Nada excluye que en, algunas situaciones, sea a través de la organización y de sus dirigentes la mejor forma de participar una comunidad o sector social en un determinado proyecto y en sus determinados programas de desarrollo; como tampoco se excluye que la

participación en un proyecto o programa de desarrollo genere sus propias formas organizativas.

Las precedentes observaciones críticas no pretenden cuestionar “una concepción de la participación ligada a la organización de los beneficiarios con fines de consulta sobre decisiones, ejecución de componentes del proyecto... (Arrobo & Prieto, 1993:17); ni tampoco significa desconocer “la legitimación del rol de las organizaciones campesinas como mediadoras entre los campesinos y el Estado “ (o.c., p.16).

Las objeciones planteadas tienden a discutir que las organizaciones, sean instancias eficaces de la participación, en lugar de ser expresión de ella; considerando más bien que es o debería ser la participación de las comunidades la que se organiza en base o en torno a un proyecto, sus programas de desarrollo. **Siendo entonces la participación la que tiene efectos organizativos.**

## II. METODOLOGIA Y PARTICIPACION

### 1. Participación y diagnósticos

Los proyectos y programas de desarrollo cuentan entre sus diferentes dispositivos un procedimiento fundamental para establecer tanto sus niveles y posibilidades de participación en la realidad social de las comunidades (PD) como las posibilidades y niveles de participación de las comunidades (PC) en el proyecto y programas de desarrollo: se trata del **diagnóstico**.

Nos referíamos ya antes a una suerte de prejuicio ideológico y de falso presupuesto operativo, que significaba diagnosticar el subdesarrollo, en base a los límites, carencias necesidades y de determinados sectores o grupos. Nada tiene de extraño que en los diagnósticos preparatorios de los proyectos de desarrollo no haya una participación de las comunidades y grupos subdesarrollados.

El caso más original y también más representativo de diagnóstico en los proyectos de desarrollo fue el utilizado durante los años 70 y gran parte de los 80 (lo que no quiere decir que se haya abandona-

do) y que tenía una clara factura estructuralista. Su modelo se generalizó en los DRI o proyectos de Desarrollo Rural Integral.

Una formulación muy elocuente de esta ideología estructuralista, que predominó en los proyectos de desarrollo, aparece ilustrada en los objetivos de FODERUMA y en su enunciado programático: "incorporar los sectores rurales marginados al desarrollo nacional".

Esta simplificada polarización entre subdesarrollo/marginalidad y desarrollo establecía ya las coordenadas no sólo de un diagnóstico sino también la metodología de implementación de los programas de desarrollo. Y nada tiene de casual que el principio de FODERUMA entrara en crisis, cuando el mismo desarrollo nacional entra en crisis, y se rompen los esquemas para "incorporar" a él las áreas marginales y subdesarrolladas.

El modelo estructuralista de diagnóstico, excluía cualquier participación de las comunidades, ya que los criterios como la metodología eran tan incuestionables como simples: identificar las carencias en infraestructura, en vialidad, en crédito, en tecnología y educación, en mercados... ya que todos estos eran los elementos que caracterizaban la sociedad desarrollada.

Nada tiene de extraño tampoco, por ello, que todos los diagnósticos de los DRI fueran tan iguales, y que los programas y contenidos de los mismos DRI fueran también muy semejantes, con algunas variaciones regionales.

Identificado el modelo y el paquete del desarrollo, la participación de las comunidades se limitaba a tomar parte en las distintas actividades, obras, espacios, procesos y procedimientos orientados a su desarrollo. Y en tal sentido la metodología de la participación se reducía o bien a incentivos (los famosos "días de campo" con comida para los campesinos), o bien a condicionalidades (si hacen esto les hacemos esto otro, si ponen esto ponemos aquello).

La estructura de la oferta del desarrollo no consideraba las modalidades que pudieran tener las demandas de los diferentes sectores y grupos destinatarios o beneficiarios de aquellas.



De hecho el modelo estructuralista de diagnóstico y de desarrollo considera que los sectores sociales subdesarrollados son “**sujetos**” tanto sujetos “sujetados” a procesos de subdesarrollo, de marginalización y empobrecimiento como sujetos “sujetados” a procesos y programas o proyectos de desarrollo. Y en tales condiciones sus “actuaciones” no modificarían sustancialmente su estado o situación de desarrollo o subdesarrollo.

**FLACSO - Biblioteca**

Tal fue el enfoque que básicamente limitó y hasta obstaculizó la participación de las comunidades y sectores sociales en los proyectos de desarrollo.

Pero cuando, a principios de los años 80 entra en crisis, el desarrollo nacional deja de ser el referente, para la incorporación a él, de los sectores marginales y subdesarrollados. Por otra parte, también la misma crisis obliga a redefinir proyectos de desarrollo excesivamente costosos, y cuyos resultados y rendimientos habían sido muy cuestionados por las evaluaciones.

En este nuevo contexto, con muchos menos recursos para el desarrollo y con la obligación de rentabilizarlos al máximo, el imperativo de la participación adquiere un mayor rigor y urgencia. Y en tal sentido la participación comunitaria (PC) se convierte en una condición y objetivo de todo proyecto y programa a partir de la segunda mitad de los años 80.

Es entonces cuando se ponen de moda los “autodiagnósticos comunitarios” o los “diagnósticos participativos”. Este nuevo modelo de (auto)diagnóstico se encuentra a su vez contaminado por nuevos factores y una nueva ideología.

En primer lugar, a las políticas estatales, nacionales e internacionales, de proyectos de desarrollo les suceden las políticas nacionales e internacionales de programas sociales. El cambio de terminología es muy significativo: el desarrollo deja de ser un proyecto, y los programas sociales más que visualizar como objetivo un desarrollo se orientan a satisfacer las más urgentes y perentorias necesidades de los sectores más pobres de la población.

Esto hará que los “autodiagnósticos” y los “diagnósticos comunitarios” se orienten y se cifren en la identificación de aquellas necesidades más insatisfechas y aquellas carencias que limitan o ponen en peligro la reproducción social de determinados grupos y sectores.

Los nuevos parámetros de autodiagnóstico y diagnóstico comunitario se encuentran preparados y acompañados de un colosal despliegue de estudios, investigaciones y análisis extremadamente elaborados para la **medición de la pobreza**. Desde mediados de los años 80 hasta la primera mitad de los 90 los científicos sociales de toda América Latina compitieron en la elaboración de muy sofisticados indicadores y metodologías de medición de la pobreza, de mapas de pobreza, de escalas, niveles, caracterizaciones complejas.

Pero al mismo tiempo, y paralelamente a todo este arsenal e instrumental técnico, se requirió de los grupos marginales, de las comunidades más pobres y sectores subdesarrollados, que realizaran un diagnóstico de sus propias condiciones de pobreza, lo que a su vez comportaba el reforzar en ellos su identidad como pobres. Este tipo de diagnóstico proporcionaba una guía muy provechosa, ya que identificaba las “necesidades más sentidas” por la gente, al mismo tiempo que reforzaba la identidad de pobreza de la gente. Las dos cosas podrían facilitar y aumentar la participación de la gente en los programas sociales.

Lo curioso es que si los diagnósticos estructuralistas eran todos ellos iguales o muy parecidos, en razón de sus presupuestos, los diagnósticos comunitarios y autodiagnósticos preliminares al diseño de los programas sociales se parecían todos ellos, aún a pesar de las diferencias entre grupos y regiones. Se podría objetar que la pobreza es la misma en todos los sitios, o que los recursos para responder a ello eran también los mismos por muy diferentes que fueran los grupos y sectores.

En cualquier caso, este enfoque de los diagnósticos podría propiciar mucho más y mejor la participación de las comunidades (PC), y de alguna manera, permitiría transformar a los “sujetos” del desarrollo en “actores” si no de su propio desarrollo al menos de los programas sociales. Sería necesario contar con el análisis de buenas evaluaciones para saber si incluso este cambio no es una ilusión.

La cuestión de fondo es si la participación puede surgir mejor de una orientación más "subjetiva" de los autodiagnósticos o diagnósticos comunitarios, que de la orientación "objetiva" de los diagnósticos estructuralistas tipo DRIs.

## 2. El diagnóstico desde la participación

A los "diagnósticos participativos" les ocurrió lo mismo que a la moda de las "investigaciones participativas", incurriendo ambos en los mismos errores y equívocos: se confundió la participación del investigador con la participación de la investigación.

Se creyó que era necesario y suficiente que el investigador compartiera la vida de la comunidad que investigaba, o que tomara parte en un determinado fenómeno o situación que era objeto de su investigación, para que dicha investigación fuera ya participativa.

Con tal enfoque y comportamiento se descuidaba o relegaba a un segundo plano, lo que era fundamental y también lo más difícil de lograr: que los presupuestos, las hipótesis, las preguntas y conceptos con los que se plantean una investigación no procedieran propiamente del investigador, ni tampoco del horizonte teórico conceptual de la investigación, sino más bien del ámbito mental, intelectual, ideológico, de valores y representaciones de la sociedad o grupo objeto de investigación.

Es "**desde dónde**" se piensa, se plantea, se elabora y diseña metodológicamente una investigación, lo que puede llegar a definir su carácter y calidad participativa.

Algo muy análogo suele suceder con los diagnósticos participativos. Se supone que la actuación de las comunidades, de sus miembros o sus dirigentes, en la definición de sus necesidades, en la formulación de las demandas de desarrollo, en la identificación de aquellos factores que podrían contribuir al desarrollo, es lo que caracteriza y especifica un diagnóstico participativo.

Un diagnóstico participativo significa ir más allá de la simple identificación de necesidades y de las satisfacciones de las carencias, para

definir aquellos factores y razones que, o bien impiden o bien pueden dar lugar e incidir en un proceso de cambio y de desarrollo.

Consiste en caracterizar las estrategias de reproducción de una comunidad o sector social, lo cual permita llegar a transformarlos en estrategias de desarrollo y de cambio. Se trataría más bien, según esto, de definir aquellos recursos, por muy precarios que sean, aquellas ventajas y aquellas condiciones, que podrían convertirse en potencialidades de desarrollo.

Es esto, precisamente lo que, a su vez, puede contribuir a identificar a un sector o comunidad no como pobre y subdesarrollado, y por consiguiente como "sujeto" de proyectos y programas sociales, sino más bien como "actor" y participe de su propio desarrollo o de sus posibilidades de cambio.

### **3. Participación "de" los proyectos de desarrollo**

Se trata aquí no de la participación **en** los proyectos y programas de desarrollo, sino de la participación **de** proyectos y programas en el desarrollo de determinados sectores o grupos sociales.

Los diseñadores y planificadores de programas y proyectos suelen ser cada vez más sensibles a la necesidad de que tales proyectos y programas participen en las condiciones, características y procesos de los grupos sociales hacia los que se orientan.

Más aún, cada programa o cada actividad particular de desarrollo trata de articularse lo mejor posible a tales condiciones y procesos, intentando "recuperar" o tener en cuenta las estrategias propias de dichos grupos.

Con esta nueva orientación, resulta cada vez más frecuente que los proyectos y programas de desarrollo incorporen en cuanto componente una línea de comunicación, dirigida no sólo a mejor instrumentalizar la implementación de tales proyectos y programas sino también a mejorar la misma participación campesina con sus propios lenguajes y códigos.

No pocas veces estos intentos responden a una real convicción y voluntad de que tales proyectos y programas de desarrollo participen realmente, sin embargo también con frecuencia o no se logran superar cierto tipo de "recuperacionismo" o bien se incurre en artificios de participación.

Un caso muy singular pero que se demuestra bastante generalizado ha ocurrido con los programas de salud destinados hacia sectores indígenas. Muchos de estos programas de salud tratan de ser participativos en la medida que incorporan muchos de los elementos de los sistemas de salud tradicionales, como pueden ser sus agentes (yachacs, jambis, parteras, "conocedores", shamanes), muchos de sus saberes, prácticas y recursos (fitosanitarios).

Sin embargo estos mismos proyectos o programas de salud son pensados **desde** el sistema de salud médico, e incluso el sistema de salud de las poblaciones indígenas es pensado como **medicina tradicional**, pero no se considera que dicho sistema de salud, tenga presupuestos, obedezca a principios y responda a orientaciones completamente diferentes e incompatibles con el sistema médico; y que hasta la misma concepción de salud y de enfermedad sea no sólo distinta sino diferente de la del sistema médico.

El problema de la participación de los programas de desarrollo así planteado se complejiza aún más cuando no se trata tan sólo de partir de la concepción y sistema de salud de un determinado grupo socio-cultural sino que tal programa no puede dejar de incorporar en sus componentes o en sus objetivos (por ejemplo, en cuanto "sistema de referencia" o "sistema de derivaciones") el sistema médico occidental.

Por ejemplo, un programa de salud para las poblaciones indígenas puede plantearse como un desarrollo de la "vida saludable" o de la "calidad de vida", pero no puede dejar de lado la referencia o la derivación a eventuales formas de atención médica, hospitalaria o de recurso a fármacos.

De otro lado, tampoco se puede plantear la participación **de** los proyectos y programas de desarrollo al margen de los que en un determinado contexto o de un determinado grupo implica su participación **en**

tales proyectos y programas. Tal puede ser el caso, aunque parezca excepcional, de un grupo indígena cuya participación en un programa de salud comporte desde créditos para la salud hasta un seguro de salud.

#### 4. Promotores y participación

En los proyectos y programas de desarrollo no hay idea ni agente o función más paradigmáticos como la del **promotor** y la **promoción**.

Es el mismo concepto de promoción en los proyectos y programas de desarrollo lo que resulta particularmente problemático, cuando es referido a la participación.

De hecho este mismo concepto de promoción y la figura del promotor se encuentran implicados en la ya referida problemática de la externalidad de programas y proyectos de desarrollo.

Promotor y promoción son sujetos de un doble sentido u orientación: **promotor de la oferta** y de los proyectos de desarrollo hacia las comunidades, o **promoción de la demanda** de las mismas comunidades hacia los proyectos del desarrollo.

En ambos casos, la promoción y el promotor se encuentran vinculados a un proceso y procedimiento de participación; son la mediación y los intermediarios ya sea del proyecto hacia los sectores de las comunidades, ya sea de estas en las actividades de los proyectos de desarrollo.

El promotor desempeña esta recíproca función de acercamiento no sólo de dos realidades socio-culturales, de dos ámbitos uno de la oferta de desarrollo y el otro de la demanda.

##### *a) Tipología de promotores*

Los promotores de los proyectos, son parte del equipo técnico de su ejecución, y tanto por su perfil profesional o de competencias tiene por función promocionar una oferta en sus aspectos técnicos, metodológicos, operativos, de organización o de capacitación. Por ejemplo, los promotores de un programa de riego o de crédito.

En otros casos se trata de “promotores comunales”, que a diferencia de los anteriores no son funcionarios del proyecto, sino que pertenecen a la comunidad, y son designados por la comunidad, con frecuencia a instancias o por iniciativa del mismo proyecto, con el fin de complementar la acción de los promotores de los proyectos, promocionando la oferta de sus programas y actividades entre las comunidades.

En otros casos, estos “promotores comunales” tienen una función más específica, que consiste más bien en **promover la demanda** desde las mismas comunidades hacia un proyecto, el cual aunque responde a reales necesidades de dichas comunidades no suscita el correspondiente interés y participación por parte de ellas.

Tal puede ser el caso, por ejemplo, de no pocos programas de salud y de forestación, los cuales aún respondiendo a reales necesidades de las comunidades a las que se destinan no suscitan la participación que el proyecto esperaba y deseaba.

En estas situaciones los promotores comunales tienen como objetivo y función “concientizar” la comunidad respecto de tal necesidad real, dinamizar iniciativas de participación, organizarlas.

Los promotores de los proyectos y programas pertenecen al personal técnico o son funcionarios de sus unidades ejecutoras, y actúan como “promotores de la oferta” del desarrollo, ya sea en circunstancias donde la demanda no es muy grande, muy amplia o intensa, y en este caso trabajarían en relación con los promotores comunales, para promover la participación desde las comunidades, ya sea en proyectos donde la oferta de desarrollo y de los programas cuenta con una amplia y fuerte demanda y también de participación por parte de las comunidades, pero las mismas formas de participación requieren una serie de formas y de procedimientos (técnicos, organizativos, de capacitación) que requieren una promoción adicional por parte del mismo proyecto.

Cuando las demandas de las comunidades ante determinadas ofertas de desarrollo son muy amplias y muy fuertes, la participación de las mismas comunidades en los proyectos y programas es una resul-

tante obvia y garantizada, y en tal caso los promotores comunales serían superfluos.

Tal sería el caso, por ejemplo, de proyectos de riego, o de crédito, cuya demanda por parte de las comunidades asegura su participación en ellos. Sin embargo, tanto el manejo del crédito como del riego comporta procedimientos técnicos, aspectos de capacitación, formas organizativas, que será preciso promover desde los mismos proyectos, pero también desde las comunidades.

En otros casos los promotores de la demanda o "comunales" y los de la oferta o de los proyectos lejos de excluirse son complementarios o subsidiarios, ya que se requiere una doble promoción. Por ejemplo, en no pocos programas de salud, al mismo tiempo que es preciso promover una demanda (ya que la salud no aparece como una necesidad sentida o no aparece asociada a las ofertas del sistema de salud médico característico de los proyectos y programas de desarrollo o sociales), resulta también necesario promover desde la oferta mecanismos, formas y procedimientos de participación.

#### *b) Perfiles de los promotores y de la promoción*

Los promotores tienen la doble función de promover la participación de los proyectos y programas en las comunidades, a través de los promotores técnicos, y de promover la participación de las comunidades en los proyectos, a través de los promotores comunales.

Esto supone que son muy distintos los perfiles y funciones de los promotores, y el tipo de competencias y de capacitación que tienen que desempeñar en cuanto actores o mediadores de la participación. Esto mismo comporta definir el tipo de relación entre promotores y proyectos, entre promotores y comunidades, lo que incluso comporta vinculaciones salariales o modalidades de dependencia.

Entre las múltiples circunstancias que pueden presentarse una es la "deformación profesional" de algunos promotores de proyectos, que fuertemente identificados con el hecho de ser agrónomos, médicos, ingenieros en riego, todos tienden a tratar todos los asuntos, a plantear y resolver todos los problemas desde su especialidad profesional, sin considerar las características socio-culturales del desarrollo



de un determinado grupo o sector y sin tener en cuenta la complejidad del fenómeno y de los procesos de desarrollo, que nunca son específicamente agrícolas, de salud o de riego.

Según esto las “deformaciones profesionales” pueden convertirse en su serio impedimento para que las actividades y proyectos de desarrollo participen en la realidad y condiciones de las comunidades hacia las que se dirigen.

Los perfiles, funciones y competencias de los distintos tipos de promotores, y de promoción, son muy pertinentes cuando se trata de capacitarlos. Ya que una es la orientación y también el sentido de capacitar a quienes representan la participación de la demanda y de las comunidades en los proyectos de desarrollo, y otra capacitar a quienes promueven la oferta y la participación de los proyectos en las comunidades.

Por último no hay que descuidar el diferente tipo de “encargo social” que tienen un promotor comunal y un promotor de un organismo y proyecto de desarrollo. Una falta de definición de ambos “encargos sociales” o responsabilidades sociales puede prestarse no sólo a confusiones y malentendidos de identidad de los promotores sino también a conflictos de estos o bien con sus propias comunidades o bien con los proyectos y sus organismos ejecutores.

## **5. Metodologías de participación**

Un proyecto y proceso de desarrollo contiene muchos programas y actividades diferentes, y no todos ellos suscitan las mismas demandas ni generan los mismos niveles de participación.

Mientras que, por ejemplo, programas de riego o de crédito responden a demandas muy generalizadas e intensas en las comunidades, otros programas como la forestación o la salud no parecen responder a necesidades reales o sentidas, ni tampoco generan los mismos niveles de participación.

Esto supone, tanto por parte de un proyecto como por parte de las mismas iniciativas de promoción de las comunidades, toda una organización metodológica de la participación.

Según esto, las dinámicas y metodologías de la participación pueden construirse o elaborarse de acuerdo a los diferentes efectos y eficacias de los proyectos y de las mismas características de las comunidades.

**a)** Proyectos, programas o actividades que ejercen un **efecto de arranque** para otros programas, actividades o proyectos, o bien para generar mejores condiciones para estos o bien para asegurar un proceso sostenido de desarrollo.

Un proyecto de riego puede llegar a tener efectos de desarrollo (modificación de comportamientos agrícolas), incluso antes de que llegue el mismo riego a una zona.

**b)** Proyectos y programas con un **efecto terminal**, que bien complete y complemente otros programas y proyectos o bien permita prolongar el proceso de desarrollo iniciado.

En no pocos casos, los programas de salud comienzan a suscitar participación de las comunidades desde el momento que éstas han adquirido ciertos niveles de desarrollo y de bienestar.

**c)** Proyectos y programas que sólo son eficaces **articulados** a otros proyectos y programas de desarrollo.

Un programa de forestación sólo genera una amplia participación cuando se plantea asociado a la protección de las parcelas y mejoramiento de los suelos, y sobre todo al mantenimiento de los canales de riego.

**d)** Proyectos y programas sólo eficaces **al interior** de un proceso ya real o potencial de desarrollo. Este mismo podría ser el caso del crédito en contextos de creciente articulación al mercado y de incorporación tecnológica.

Estas observaciones demuestran que la participación no es simplemente un **dato** sino también y sobre todo una **construcción** no ajena a los mismos procesos de desarrollo.

Tales efectos y eficacias señalados dependen del tipo de proyecto / programa, pero también de las características de los grupos sociales que participan en ellos, y en definitiva de las metodologías de su implementación.

Por esta razón, un programa de salud puede tener un “efecto de arranque” en un determinado contexto socio-cultural y de desarrollo, mientras que en otro contexto diferente puede tener más bien un “efecto terminal”; en otros casos el mismo programa puede tener un “efecto colateral”, “asociativo” o “articulador”.

Pero estos diferentes tipos de eficacias no sólo están condicionados por el contexto y peculiaridades de las comunidades, sino también por el tipo de programa de salud, sus componentes, actividades, orientaciones, metodologías de implementación.

Un programa de salud que privilegia la oferta del sistema médico, no será eficaz sino en condiciones “terminales”; mientras que un programa de salud que trata de desarrollar y potenciar los recursos de “vida saludable” o “calidad de vida” de una población, puede tener otro tipo de eficacia.

La construcción metodológica de la participación comporta con frecuencia elaboraciones complejas, en las que siempre están en juego el tipo de proyecto o programa y las condiciones y procesos de desarrollo de un determinado grupo social.

En una situación particular, por ejemplo, un proyecto de riego tendrá que promover y orientar la participación de las comunidades en las formas de organización que requiere la gestión del riego. En cambio en otra situación es más bien el proyecto de riego el que se adaptará a las formas organizativas de las comunidades de una zona, con el fin de garantizar una eficiente gestión del riego.

Estas dos metodologías opuestas se explican porque en el primer caso, nunca antes dicha zona comunera había dispuesto de riego, mientras que en el segundo caso se trata de una zona de comunidades que desde siglos antes cuentan con una tradicional organización en la gestión del riego.

### III. SOCIOLOGIA DE LA PARTICIPACION

Uno de los aspectos más complejos en la problemática, la práctica y metodología de la participación son sus implicaciones sociológicas.

Ya a mediados de los años 80 se comenzó a discutir si los programas o proyectos de desarrollo deberían orientarse a - la participación de - las comunidades o las familias comuneras, como si un proceso de desarrollo pudiera darse a uno de los dos niveles al margen del otro.

Diferente es la cuestión de definir y planificar metodológicamente los diferentes alcances de participación a nivel comunal o familiar; y esto dependiendo también no sólo de los tipos de programas o de actividades, sino también de las fases, formas y procedimientos de la participación. Una es la participación de los dirigentes de la comunidad, otra la de determinados grupos comunales, otra la de las familias según sus diferentes estrategias y otra en fin la de la comunidad en su conjunto.

Particular es también la situación de determinados programas y de determinados sectores sociales en una comunidad, lo que comporta tanto condiciones como modalidades de participación también diferentes.

Tal puede ser el caso, por ejemplo, o bien de programas destinados hacia escolares o hacia mujeres, o bien de programas cuyo contenido u orientación privilegian la participación de un determinado sector. Por lo general, los programas de salud han identificado las madres como el sujeto y actor privilegiado de la participación en sus actividades.

Así mismo, el enfoque sociológico de la participación tampoco es un dato sino una construcción metodológica, como habíamos establecido para el caso de los programas y proyectos.

Por ejemplo, un programa de inducción o innovación tecnológica puede orientarse hacia el espacio escolar de los jóvenes estudiantes, considerando que ellos pueden ser un grupo privilegiado de introducción de tecnología en una comunidad; ya sea en razón de su carácter generacional, más proclive a las innovaciones en la comu-

nidad ya sea porque dicho programa tecnológico puede ser incorporado como un componente de la misma instrucción escolar.

Según esta misma observación, se entiende cómo la participación de una determinado sector social de la comunidad puede actuar como mediación para ampliar la participación a los otros sectores.

En otros casos será, por ejemplo, la participación en un programa (supongamos de forestación) del sector más emprendedor o exitoso de la comunidad lo que puede suscitar una ampliación de la participación del resto de la comunidad.

En otros casos, en cambio, la participación puede adoptar una orientación social inversa: desde las familias o sectores más pobres de la comunidad hacia los otros.

Lo que resulta evidente es que cada sector social tiene por lo general sus particulares condiciones, formas, hasta espacios y tiempos de participación, diferentes de los otros sectores sociales. Una situación muy representativa de este fenómeno es el caso de las mujeres, cuyos niveles y modalidades de participación, por lo general, no son los mismos en los espacios más públicos y con la presencia de los hombres que en los espacios domésticos con presencia mayoritaria de mujeres.

En conclusión, la sociología de la participación puede pensarse y planificarse o bien desde un determinado proyecto o programa, identificado desde éstos el sector social que podría ser un principal destinatario y beneficiario, o bien a partir de un determinado grupo o sector social, cuyas particulares condiciones interesa desarrollar, siendo entonces desde él que se pueden definir, planificar los proyectos y programas.

## **1. Los umbrales de la participación**

Las observaciones precedentes tienen implicaciones adicionales, que permiten un ulterior análisis de la participación.

Cuando se afirma que la medida del éxito de cualquier forma de PC está inversamente correlacionada con la estratificación social de

las comunidades, se establece que la participación se encuentra condicionada por dos umbrales sociológicos. Un **umbral mínimo** definido por sectores que no disponen de aquellas condiciones, necesarias y suficientes, para participar en un determinado programa de desarrollo; y un **umbral máximo** de aquellos otros sectores que por sus condiciones de diferenciación no requieren de la participación en un determinado proyecto o programa para mantener un cierto nivel de desarrollo.

Esto significa que un determinado proyecto o programa de desarrollo tiene que definir - previamente en el mejor de los casos, o al menos en el transcurso de su implementación - los márgenes de participación comunitaria de sus programas: ya sea priorizando los más amplios sectores, ya sea generando las condiciones para extender dichos márgenes hacia aquellos otros grupos o familias, mejorando sus capacidades de participación.

Por ejemplo, en una determinada comunidad o sector social puede haber un cierto número de familias que, aún necesitando de un programa de salud, se encuentran en situaciones tan precarias, que no están en condiciones de participar en dichas ofertas de salud; a no ser que el mismo programa contribuya a mejorar tales condiciones, capacitando así su participación.

Esta situación es ilustrativa de cómo un proyecto o programa de desarrollo tiene que ser el mismo participativo - desde su diagnóstico, diseño e implementación - de las condiciones, características peculiares y estrategias de un determinado grupo social, para que éste pueda a su vez participar en las ofertas y actividades de dicho proyecto o programa.

Por ello, cabe sostener que cada proyecto o programa de desarrollo, cualquiera que sea su particularidad (de salud, forestación, riego, agropecuario, crédito, etc.), comporta de manera más o menos implícita o explícita una concepción del desarrollo, y tiende a ser desde esta concepción que no sólo diagnostica las condiciones de subdesarrollo de la población hacia las que se dirige sino también desde dicha concepción fija las metas, objetivos y posibilidades de desarrollo de tales sectores.

Cuando en realidad debería ser a la inversa: un proyecto de desarrollo condiciona en principio y modifica eventualmente sus objetivos y metas en base a las condiciones de desarrollo de los sectores hacia los que se dirige.

Nada impide, sin embargo, que un proyecto o programa de desarrollo amplíe sus umbrales iniciales de participación.

## 2. La participación de la mujer

No es el caso aquí de tratar qué factores sociales y razones sociológicas han conferido una mayor visibilidad a las mujeres como actoras e interlocutoras en los proyectos y programas de desarrollo.

Al margen de las prioridades impuestas por el mismo financiamiento internacional de algunos proyectos y por las orientaciones de determinados programas con la finalidad de privilegiar los sectores femeninos, las mujeres aparecen en la actualidad como un actor e interlocutor cada vez más diferenciado tanto en proyectos de desarrollo rural como en programas sociales, cualquiera que sea su área de implementación.

En tal sentido, resulta importante el tratamiento de la participación de la mujer en las actividades de desarrollo, analizando cuáles son las condiciones de dicha participación, qué formas adopta y en qué problemática y dinámicas se inscribe.

De hecho, uno de los fenómenos más nuevos y singulares en los proyectos de desarrollo o programas sociales ha sido la mayor presencia y actuación de las mujeres. A ello han contribuido una serie de factores, que van desde el aumento de los niveles de escolarización del sector femenino hasta la creciente incorporación de la mujer a las actividades productivas y públicas, en gran medida motivadas en los sectores rurales por la migración de los hombres.

Sin embargo, más que pensar que las mujeres antes no participaban y ahora sí participan, sería más real y más inteligente considerar que lo que se ha modificado son las formas de participación de la mujer, y que estas formas responden a esa mayor presencia y visibilidad que tienen las actuaciones de la mujer en los proyectos de desarrollo.

Según esto, sería importante reconstruir el proceso de participación de las mujeres en los proyectos y programas de desarrollo a lo largo de las últimas dos décadas, para comprender mejor sus características actuales, así como sus alcances y orientaciones futuras.

Cuando hace más de quince años se iniciaron los proyectos de desarrollo rural, la participación de las mujeres se limitaba a su asistencia a las reuniones y asambleas comunales, donde se presentaba y trataba la planificación e implementación de los proyectos y programas.

En aquellas circunstancias las mujeres asistían sentándose juntas, agrupadas por su pertenencia a una comunidad, en los espacios más periféricos, limitándose a comentarios entre ellas o bien adoptando un comportamiento o reacciones colectivas de aprobación o desaprobación, desde el transfondo de la reunión.

Sin embargo, tras esta modalidad tan precaria de actuación en los espacios públicos, las mujeres ejercían otras formas de participación menos visibles o públicas, más indirectas, pero no por ello menos eficaces.

El hecho que en las reuniones y asambleas, donde se presentaban los proyectos y se definían las actividades y se deliberaba sobre su implementación, nunca por lo general se tomaron decisiones, y más bien éstas fueran aplazadas a una reunión posterior, ponía de manifiesto un singular procedimiento en la producción de decisiones, previa a la toma de decisiones, en el cual las mujeres desempeñaban un papel preponderante.

Tras una primera reunión, los hombres podían consultar con sus respectivas mujeres, en familia, y también estas entre sí. En base a tales consultas se establecían los consensos y se producían las decisiones, que después serían públicas y formalmente tomadas y sancionadas en la reunión ulterior por los hombres.

En tales reuniones la asistencia de las mujeres, aunque en apariencia pasiva o silenciosa, contribuía tanto a sancionar las decisiones tomadas cuanto a garantizar y controlar que dichas decisiones fueran las acordadas y consensuadas también por ellas.



Esta doble fase en el proceso de **producción de decisiones** y de **toma de decisiones**, sobre todo en el medio campesino e indígena, era también revelador del sentido que tienen ciertas formas de participación.

En asambleas y reuniones donde se deliberaban los programas de desarrollo y se tomaban decisiones respecto de su ejecución, la participación era por lo general reducida y casi limitada a los dirigentes comunales, dando la impresión de que los otros asistentes no participaban.

Sin embargo, puesto que ellos ya habían actuado previamente en deliberaciones y discusiones más o menos informales en la producción de dichas decisiones, su presencia en tales reuniones consistía en controlar y legitimar las decisiones adoptadas.

En muchos casos, era incluso importante esta participación "no-activa" en apariencia, precisamente como expresión de unanimidad y como la mejor forma de expresar el apoyo colectivo a la actuación de sus portavoces o representantes.

Ha sido de manera paulatina y progresiva, y no siempre planificada, que se amplió, se incrementó y modificó la participación de las mujeres en los proyectos de desarrollo, a partir de algunos programas en los que ellas podían tener más intereses y desempeñar mejores competencias.

Este fue el caso, por ejemplo, de programas de animales menores, sobre todo cuyes. Ciertas transferencias tecnológicas, sobre mejoramiento genético con nuevas variedades y su cuidado en el manejo reproductivo implicaron líneas de capacitación, en la que por primera vez las mujeres participaban de manera específica. En otros casos fueron programas de ovinos, y con mucha más frecuencia programas artesanales los que más contribuyeron a dinamizar la participación femenina.

Los programas de salud desempeñaron un papel muy paradigmático en la participación de las mujeres, ya que en un primer momento fueron ellas, las mujeres/madres identificadas como las principales

"sujetos" y "actores" de los procesos de salud- enfermedad; y por consiguiente hacia ellas se dirigieron principalmente los programas.

A partir de esta situación, y en una segunda fase, las mujeres fueron incorporándose cada vez más como promotoras de los programas de salud, adquiriendo una mayor capacitación y adoptando competencias, funciones y responsabilidades cada vez mayores en los mismos proyectos de salud.

Proyectos de desarrollo y sobre todo "programas de mujeres" que requieren y propician con frecuencia una creciente participación de las mujeres en nuevas actividades y con nuevos desempeños o compromisos, encuentran sin embargo limitaciones y resistencias por parte de las mismas mujeres para ampliar y profundizar sus márgenes de participación.

Es curioso, por ejemplo, que si por un lado la ausencia de hombres-esposos ha sido un factor para que aumentara la mayor participación femenina en programas de desarrollo, por otro lado, esta misma ausencia de los hombres en la migración puede llegar a bloquear ciertas estrategias y dinámicas de participación, impidiendo que las mujeres sean más libres en la toma de decisiones.

Si bien estas dinámicas de participación femenina contribuyen a una mayor autonomía de las mujeres respecto de las tareas del hogar y de sus esposos, generan en ella nuevas identificaciones y aumentan su "autoestima", en algunas ocasiones generan tanto un conflicto entre distintas identidades femeninas como conflictos domésticos, cuando los esposos no comparten plenamente tales participaciones de sus mujeres.

Esto plantea todo un trabajo y metodología discrecionales, que los mismos programas de desarrollo no pueden eludir, haciendo que más bien dichos programas participen a su vez en las reales y particulares condiciones del sector femenino y en sus procesos de cambio.

En otras circunstancias la participación de la mujer comporta exigencias que van más allá de sus posibilidades, ya que dicha participación en programas de desarrollo no las exime de seguir desempeñando las mismas actividades y cargas domésticas, que no son com-

partidas por los esposos. En tal sentido, sólo en la medida que las mujeres pueden liberarse de ciertas actividades pueden comprometerse con otras nuevas.

De hecho, uno de los resultados de la promoción de la mujer en los programas de desarrollo ha sido una racionalización diferente de las actividades femeninas, con la mejora de su rendimiento y una reducción del tiempo empleado en muchas de sus tareas.

En cualquier caso las posibilidades de participación de las mujeres se encuentran condicionadas o bien por el contexto socio-cultural, por el grado de instrucción, o bien por el tipo de programa, y por el enfoque o metodología. Un programa de salud con un enfoque médico no tiene por qué privilegiar la participación de la mujer, mientras que en otro orientado hacia la prevención o el desarrollo de las condiciones de "vida saludable" la presencia de la mujer sería privilegable.

### **3. Formas actuales de la participación femenina**

Los factores que inicialmente comenzaron a dinamizar la participación de las mujeres en proyectos de desarrollo (mayor instrucción, creciente incorporación a espacios públicos y actividades productivas, sustitución de los esposos ausentes por razones de migración...) han adquirido en la actualidad efectos más amplios e intensos, al ocupar la mujer espacios y desempeñar actividades que antes estaban reservadas exclusivamente a los varones.

Ya no se trata de la razón cultural por la que la mujer viuda asumía los desempeños que eran competencia propia de sus esposos, o la mujer casada, que poseía atributos comunicacionales o de toma de decisiones, que en cambio no tenían las mujeres solteras. En la actualidad la mujer ha comenzado a desempeñar funciones y ejercer actividades nuevas, con una participación propia y diferente de aquella que era responsabilidad de los hombres.

En los medios rurales, campesino indígenas, y populares urbanos se da un fenómeno análogo al que se ha podido constatar en sectores laborales y profesionales: un rendimiento y eficiencia por parte de las mujeres superior al de los hombres. La razón parece ser la misma: el hecho que tales funciones y actividades sean conquistas

recientes por parte de las mujeres hace que éstas se desempeñen con una mayor competitividad.

Muy ilustrativo de estas nuevas formas de participación de la mujer es el hecho que un reducto hasta ahora inaccesible a la participación femenina, por razones de poder y prestigio, fueron los Cabildos y sus cargos de dirigencia comunal en el medio indígena, los cuales sin embargo comienzan a ser poco a poco ocupados por mujeres. Esto ocurre sobre todo en zonas que han estado muy involucradas en proyectos y programas de desarrollo.

Esta situación además de su novedad es importante, ya que supone que las mujeres adopten una participación de carácter público y representativo, resultado de una elección o nombramiento al interior de las mismas comunidades.

Si bien tales situaciones, cada vez más frecuentes, pueden interpretarse también por una mayor **disponibilidad** de las mujeres a participar en proyectos y actividades de desarrollo, dicha participación ya no se explica únicamente por razones de indisponibilidad de los hombres.

Aunque la participación femenina ha comportado una apropiación femenina de actividades que antes eran exclusivamente masculinas, ello no significa una simple sustitución, sino una real transformación de la participación del hombre y la mujer, que no dejarán de repercutir tanto en las nuevas formas que irán adoptando las relaciones de géneros en el medio de los proyectos de desarrollo como en el mismo carácter y orientaciones del mismo desarrollo.

Un fenómeno muy significativo de los cambios operados en las nuevas condiciones de las mujeres y en sus nuevas performances de participación son los desempeños salariales. Hasta hace muy pocos años era raro o extraordinario que las mujeres trabajaran como peones o albañiles en las obras de infraestructura de los proyectos de desarrollo. En algunas circunstancias la mujer suplía en el trabajo al marido, quien era realmente el contratado; hoy ella es la contratada y la que recibe el dinero de su salario.

Atribuir a condiciones más estructurales (mayor instrucción de las mujeres, factores demográficos...) la mayor participación femenina no implica relegar, o no valorar suficientemente, la influencia que tuvieron los "programas de mujeres", incorporados a los proyectos de desarrollo, y la misma presencia de mujeres como agentes, funcionarias o promotoras de estos mismos proyectos.

A diferencia de hace más de diez o quince años, en la actualidad es difícil encontrar un proyecto de desarrollo, un equipo o unidad ejecutora de programas de desarrollo, que no cuente con "programas de mujeres" y con mujeres que los implementen, y con el "componente de género" en otros de los programas.

Entre los procedimientos utilizados para promover la participación de las mujeres en los proyectos de desarrollo se han realizado, por ejemplo, cuestionarios de diagnóstico, con el fin de caracterizar los diversos tipos de actividades que de manera regular, más o menos frecuente o extraordinaria desempeñan las mujeres.

Más allá del valor informativo o de diagnóstico de estos estudios, que además permiten evaluar los cambios en la participación femenina, han tenido un efecto indirecto en la medida que han permitido a las mismas mujeres visualizar los campos o tipos de actividades reales y potenciales, abriéndoles los márgenes de sus iniciativas y posibilidades.

El empleo de tales técnicas debería ir más allá de su carácter ocasional, para ser incorporadas en la metodología de trabajo de los proyectos de desarrollo, y convertirse en un instrumento de acción más realista y eficaz, por ejemplo en los programas de capacitación.

Algunos de estos programas, que se plantean entre sus objetivos desarrollar la "auto-estima" o autovaloración de la mujer en términos más bien retóricos o ideológicos, podrían dotarse de contenidos más eficientes, trabajando el "reconocimiento" de las condiciones y prácticas de las mujeres y sus posibilidades de acción.

Poca eficacia se obtendrá, por ejemplo, de muchos cursos de capacitación, de formación o "concientización" para mujeres, que siguen exclusivamente identificadas con sus roles maternos, con sus funcio-

nes domésticas y con la subordinación al marido. Mientras tal tipo de mujeres no dispongan de nuevos referentes de identificación, su participación en el desarrollo será limitada.

Aún cuando muchos programas de desarrollo pueden proporcionar a la participación de las mujeres nuevos referentes de identidad femenina, la metodología de tales programas debería orientarse no tanto a forzar la participación (desde los mismos programas), sino a promoverla desde las condiciones socio-culturales de las mujeres, contribuyendo a la modificación de tales condiciones.

#### **4. La participación y sus resistencias**

De manera general en muchos de sus aspectos, pero de manera particular en referencia a la participación, los proyectos de desarrollo y sus responsables ejecutores tienden a **producir dificultades** más que a **producir problemas**.

La consecuencia más obvia de tal comportamiento es resolver las dificultades por vía administrativa, y eludir la comprensión de los problemas **produciendo soluciones** por vía metodológica.

En este sentido, la primera corrección o rectificación de un proyecto de desarrollo en sus fases de implementación consistiría en comprender lo que se percibe o evalúa como "resistencias", "limitaciones" o "ausencias" de participación **en el proyecto**.

Tras las diferentes formas que pueden adoptar tales límites y ausencias de participación de determinados sectores o grupos sociales en proyectos y programas particulares de desarrollo, sería necesario ir más allá de un simple juicio o apreciación de falta de interés o de respuestas a dichas ofertas o programas de desarrollo.

En no pocos casos tal ausencia de participación puede expresar más bien una resistencia de sectores o grupos contra algunos contenidos de los proyectos o contra las formas de su implementación, ya sea porque no responden a otros intereses u otras necesidades, o porque no tienen en cuenta sus condiciones de reproducción y sus propias estrategias de desarrollo e incluso de sobrevivencia.

Su no-participación resulta entonces una forma de proteger tales condiciones de vida y tales estrategias; o por lo menos de privilegiar estos más que las ofertas de los proyectos.

Estas mismas resistencias pueden también suponer por parte de determinados grupos un ejercicio de poder y la preservación de ciertos márgenes de iniciativa, necesarios ambos para que dichos grupos se mantengan como actores de su propio desarrollo, y evitar así el riesgo de que éste se convierta tanto en un factor de dependencia o sometimiento como en un proceso, que sin ser controlado puede tener peores efectos que los beneficios ofrecidos.

Según esto será siempre importante no forzar una participación, ni tratar de conseguir formas de participación más aparentes que reales, más ocasionales que duraderas, ya que con tales procedimientos se encubre el real problema de la participación, y sobre todo se evita plantear la cuestión de fondo, en la cual estarán cifradas las razones que impiden la participación y las lógicas sociales de la no-participación.

Obviamente siempre será obligado indagar en qué medida la resistencia a un proyecto de desarrollo responde o bien a razones de orden metodológico de su implementación o bien a presupuestos de orden socio-económico y culturales, a factores más o menos coyunturales o estructurales.

A estas razones de **adaptación** del proyecto se añaden otras de **apropiación** del proyecto por parte de los grupos destinatarios.

Según esto, resulta también necesario indagar hasta que punto la resistencia o no-participación en determinados proyectos (desde recursos hasta transferencia de tecnología) responden a la incapacidad de determinados grupos para lograr una tal apropiación de las ofertas del desarrollo, que las hagan "sustentables" de manera relativamente autónoma, durable y sin los costos adicionales no previstos, cualquiera que sea la índole de estos costos (económicos, políticos, culturales).

Un grupo puede estar muy interesado y mostrar una gran disposición para participar en una oferta de desarrollo, pero en cambio no se

encuentra en condiciones de subvencionar los costos indirectos a largo plazo, que supone dicha oferta de desarrollo. O bien tal grupo no está en condiciones para asumir las transformaciones económicas, políticas, ideológicas y culturales que un determinado proyecto acarrearía.

Aunque siempre se puede objetar que viejos fracasos de participación en un programa de desarrollo aparezcan contradichos por recientes éxitos de participación en el mismo tipo de programas y proyectos, tales constataciones sólo demostrarían que los cambios generan nuevas condiciones y también nuevas estrategias, y por consiguiente nuevas dinámicas de participación, muy diferentes de las que se hubieran podido lograr en épocas anteriores o en contextos distintos.

Un ejemplo de lo que significa un diagnóstico de las “resistencias” de la participación en un proyecto de desarrollo fue el que se presentó hace más de quince años, a principios de la década de los 80, cuando se pusieron de moda los programas de huertos en el medio campesino indígena. Sus objetivos eran: implementar una agricultura intensiva, complementar el sistema de cultivos tradicionales, enriquecer con legumbres la dieta campesina, aprovechar más la fuerza de trabajo femenina.

A pesar de los intentos de implementación de tales programas en base a huertos experimentales comunales, a huertos familiares demostrativos y a huertos escolares, considerando que los jóvenes estudiantes pudieran ser los mejores inductores de tal innovación tecnológica, los fracasos bastante generalizados del programa permitieron despejar las lógicas socio-culturales que ofrecieron más resistencia, y que se encontraban ocultas tras la ausente o limitada participación:

- a) una forma de organización intensiva de la fuerza de trabajo agrícola ajena a la tradición andina.
- b) siendo el huerto competencia de las mujeres, ya estas se encontraban excesivamente empleadas a otros trabajos.



c) resistencia tecnológica al empleo de las “camas altas” y uso de la pala, contrarios al manejo tradicional de la fertilidad de la tierra y de la hazada.

d) resistencia a la incorporación de alimentos “fríos” a la dieta campesina, ajenos a sus tradicionales patrones culinarios y gastronómicos.

El caso de los huertos es muy ilustrativo, y puede servir de modelo para el análisis de otras “resistencias” o faltas de participación en programas de desarrollo. Despejar las razones o lógicas sociales, que actúan bajo tales resistencias o defectos de participación no necesariamente tienen que conducir al abandono de tales ofertas de desarrollo o programas, sino que más bien permitirían o bien generar o establecer previamente las condiciones para que determinados grupos participen eficaz y beneficiosamente en ellos, o bien reorientar y reinscribir dichos programas y ofertas en otro proceso o con otra dinámica.

Desde estos presupuestos cabría enfocar no pocos programas que cuentan con bajos niveles de participación en el medio campesino indígena, a pesar de las reales necesidades hacia las que se dirigen. Tales podrían ser, por ejemplo, los programas de salud o de forestación.

También aquí, en referencia a la participación y sus resistencias, cabe volver a insistir sobre la **función de utilidad** de los programas, mucho más indicativa que la **función de necesidad**, con la que operan la mayor parte de los proyectos de desarrollo.

## 5. La participación entre la necesidad y la utilidad

Sobre la idea de “necesidad”, por lo que en particular se refiere a la participación en proyectos y programas de desarrollo, hay un equívoco fundamental, que consiste en suponer que las necesidades están asociadas a pobreza, subdesarrollo y marginalidad, cuando en realidad sería más bien lo contrario: a mayor pobreza, subdesarrollo y marginalidad menores son las necesidades.

No es el caso de retomar aquí toda la problemática de la **teoría de las necesidades**, y de la caracterización de las sociedades modernas como "sociedades de necesidad" (para un análisis completo de esta caracterización propuesta por Agnes Heller or John Grumley, "The Dissatisfied Society", **New German Critique**, n. 58, 1993:153-1789).

Basta tener en cuenta un principio y constatación muy simples: las necesidades sólo movilizan su autosatisfacción, y cualquier satisfacción exógena de necesidades sólo genera nuevas necesidades, las cuales no tendrían nada que ver ni con el desarrollo ni mucho menos con la participación en proyecto de desarrollo que supuestamente las satisfacerían.

Esto mismo obliga a: 1) invertir la percepción de que son las necesidades las que definen sus satisfacciones, cuando son más bien las insatisfacciones las que pueden expresarse en necesidades ("la insatisfacción de los individuos ante su mundo social" según A. Heller); 2) descartar como carente de sentido la diferencia entre necesidades "verdaderas" o "falsas", "reales" o "imaginarias".

Sería, en cambio, más interesante en el marco de los proyectos de desarrollo, incorporar la distinción (de J. P. Sartre) entre las necesidades **carenciales** ("manque"), en cuanto **conciencia de la existencia** de una necesidad, y las necesidades en cuanto **plan/proyecto** ("projet"), que comportan una **conciencia de las formas de satisfacción**, y que implicarían la actividad dirigida a satisfacer tal necesidad.

Esta última acepción implica las objetivaciones, los fines y las mismas instituciones sociales, que podrían guiar la satisfacción de la necesidad; en otras palabras, podrían transformarla desde la deficiencia ("carencia") al plan ("proyecto").

Una distinción adicional, que tiene repercusiones prácticas en el reconocimiento y valoración de las necesidades, es la distinción entre éstas y los **deseos** y las **carencias**. El deseo manifiesta (directa o indirectamente) la relación psicológico-afectiva y subjetiva con las necesidades, mientras que las carencias (significando una conceptualización socio-política de las necesidades) describen un

tipo o clase de necesidad que la sociedad atribuye o asigna a sus miembros en general o algunos sectores en particular.

Por último, los **derechos** legitiman o legalizan determinadas **necesidades**, las reconocen, pero no necesariamente pueden garantizar su satisfacción allí, donde hay demandas en conflicto acerca de recursos escasamente disponibles.

Los proyectos de desarrollo y su participación en ellos se refieren más bien a lo que se ha convenido en denominar **función de utilidad**, pudiéndose establecer de manera general, que la participación en proyectos y programas de desarrollo responde y - en principio - es proporcional a su grado de utilidad para un determinado grupo o sector social.

La idea de "utilidad" corresponde a una racionalidad instrumental y práctica, la cual permite una más clara y eficiente identificación, evaluación y empleo de la relación entre medios y fines, entre costos y rendimientos.

Así mismo la idea de utilidad aparece asociada a las capacidades y recursos de un determinado grupo, los cuales pueden ser potenciados en su eficiencia.

Una comunidad no incorporada al mercado de productos agrícolas, y que tampoco incorpora tecnología a su producción agropecuaria, puede tener "necesidad" de dinero, pero una dotación de crédito no tiene para ella una "función de utilidad"; mientras que para una comunidad articulada al mercado, que implementa tecnología, la necesidad de crédito está asociada a una función de utilidad.

La función de utilidad sería equivalente a lo que se definía como "necesidades proyecto", en referencia a objetos cuya satisfacción se encuentra definida socio-políticamente en un determinado contexto de disponibilidades sociales. Para un campesino que requiere aumentar el rendimiento de su producción y rentabilizar su comercialización, los insumos tecnológicos y la disponibilidad de crédito son una "necesidad proyecto", y ambos, tecnología y crédito, son útiles. Según esto son los recursos y no tanto las carencias las que

específicamente definen las utilidades de los proyectos y programas de desarrollo.

Si la función de utilidad moviliza más la participación que la satisfacción de las necesidades, los proyectos y programas de desarrollo más que orientarse a identificar las "necesidades" de una comunidad o grupo social deberían diagnosticar el **sistema de utilidades** y responder a él.

#### IV. ALCANCES POLITICOS DE LA PARTICIPACION

Durante la última década, muchos proyectos y programas de desarrollo, sobre todo en algunas regiones y zonas menos centrales, pero tanto en áreas urbanas como rurales, han ampliado sus dinámicas y perspectivas de participación más allá del campo y actividades específicas de tales proyectos y programas.

Cada vez con más frecuencia y de manera más clara, más insistente y también más amplia, muchos de estos proyectos y programas de desarrollo buscan y logran o bien articularse a las iniciativas de los poderes y gobiernos seccionales y de los Municipios, o bien encontrar en ellos un soporte y colaboración con la finalidad de conseguir una mayor eficiencia y eficacia en los procesos de desarrollo regional y local.

Este fenómeno, relativamente nuevo, y quizás todavía no suficientemente generalizado, racionalizado y explicitado, pone de manifiesto cómo los procesos de desarrollo, generados por proyectos y programas particulares, sólo se completan en la medida que los sectores y grupos sociales que participan en ellos tienden a ampliar e implementar dicha participación también en los espacios político - administrativos de los gobiernos regionales y locales.

De esta manera aparece en qué medida la participación en actividades de desarrollo tiene una dinámica, que rebasa la definida por los programas y proyectos específicos y particulares, para expresarse en una participación más política, la cual no puede ser considerada ajena al desarrollo de las comunidades, grupos y sectores sociales.

Si estas dinámicas de participación han encontrado buenas disposiciones, tanto reales como potenciales, en los organismos públicos regionales, poderes locales y municipales, es por dos razones, que sería necesario tener en cuenta en las estrategias de participación. En primer lugar, la necesidad de una mayor legitimación de los poderes locales y Municipios los predispone a apoyar y colaborar con sectores sociales en procesos de desarrollo, encontrando en ellos una nueva e importante base social para su gestión.

En segundo lugar, la precariedad institucional de los organismos públicos locales y de pequeños Municipios, con su falta de recursos y con frecuencia también de iniciativas, encuentran en los proyectos y programas de desarrollo que se implementan en su jurisdicción un campo de interés para fortalecerse políticamente y contribuir a su progreso.

Esta situación nueva confiere a la participación en proyectos y programas de desarrollo un carácter y alcance, que antes no habían sido explotados suficientemente: el de convertirse en **mediación** de formas y procesos de participación más políticos, los cuales fortalecerán y consolidarán los mismos procesos de desarrollo.

Son muchas las modalidades que puede adoptar tanto esta "mediación" como la participación de los gobiernos locales en los proyectos de desarrollo o la participación de estos en el gobierno local y regional. En algunos casos, tales organismos públicos aparecen como contrapartes para la dotación de algunos recursos y servicios en los proyectos y programas; en otros casos es a través de los proyectos y programas que los grupos y sectores sociales adquieren una participación en los gobiernos locales.

En cualquier caso se trata de una nueva estrategia y de nuevas posibilidades, las cuales además se encuentran reforzadas por otras dinámicas, como la descentralización del Estado y de sus políticas sociales.

## V. EVALUACION DE LA PARTICIPACION

Los gobiernos nacionales y las instituciones financieras internacionales comprometidos en la implementación de proyectos y programa-

mas de desarrollo se han vuelto cada vez más sensibles al hecho de la participación, sobre todo porque comparten la amplia evidencia que los mejores resultados de los proyectos y programas de desarrollo se obtienen cuando la comunidad se compromete en la implementación de dichos programas y proyectos; es decir, cuando existe una amplia y eficaz participación de la comunidad (PC) en ellos.

Mientras que algunos autores sostienen que la participación comunitaria (PC) es condición y garantía de éxito para los proyectos de desarrollo (Cfr. E. de Kadt, "Community Participation for Health: The Case of Latin America", **World Development**, vol. 10, n.7, 1982:573-584), para otros autores cierto tipo de participación comunitaria en la operación de los proyectos y programas de desarrollo lejos de mejorar sus condiciones ha contribuido a explotarlos (cfr. A. Ugalde, "Ideological Dimensions of Community Participation in Latin American Health Programs", **Social Science in Medicine**, vol 21, n. 1, 1985:41-53).

Entre quienes reconocen la importancia de la participación comunitaria en proyectos y programas de desarrollo se discute sobre lo que son o deberían ser sus propósitos y resultados. Para unos la participación comunitaria es un fin en sí misma, mientras que para otros sólo puede ser considerada como un medio para aumentar la capacidad de llevar exitosamente a cabo los programas y proyectos del desarrollo.

Más allá de esta última perspectiva son múltiples los efectos que se pueden esperar de la participación comunitaria: desde el desarrollo de las iniciativas de las comunidades, hasta la promoción de su capacidad organizativa y de compartir los costos de los programas, pasando por el aumento de la efectividad de los proyectos (cfr. S. Paul, "Community Participation in World Bank Projects", **Finance and Development**, 24(4), 1987:20-23).

Lo que resulta más evidente, sobre todo cuando se trata de evaluar la participación, es que sólo se considera la participación comunitaria (PC), o no se considera la participación del desarrollo (PD) de los mismos proyectos y programas, teniendo en cuenta que es ésta participación la que de alguna manera condiciona aquella, o explícitamente se la excluye.

Según esto, “más que evaluar **qué** se programó y se hizo en términos de generar formas de gestión participativas, la tarea debe concentrarse en observar **cómo**, por medio de qué procedimientos y **procesos** tomaron forma o emergieron prácticas participativas en los proyectos observados” (cfr. N. Uphoff, “Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank Assisted Projects”, en Bhuvan Bhatnagar & Aubrey C. William (edit.) **Participatory Development and the World Bank**, World Bank Discussion Papers, n. 183 (Washington, D.C.: The World Bank, 1992:135-136).

Con esta misma orientación, exclusivamente interesada por la participación comunitaria y menos interesada por la participación del desarrollo en las condiciones, procesos y estrategias de las comunidades, en sus necesidades y utilidades, se plantea también la preocupación por elaborar una metodología de evaluación, que sea capaz de cuantificar la participación de las comunidades en programas de desarrollo.

Estos intentos de evaluación estadística de la participación de las comunidades corre el riesgo de reducir la participación a aquel tipo de actividades y prestaciones susceptibles de ser cuantificables. Por ejemplo, la participación expresada en trabajos, recursos económicos y aportación de materiales.

De esta manera se consideraba “importante medir la participación de la comunidad en actividades fomentadas por el (proyecto)”. En un ambicioso proyecto de salud (Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud en México (1991-1992), “la ejecución de la línea de acción relativa a la participación comunitaria consistía en la contribución de la comunidad a la realización de obras de contraprestación; las familias beneficiarias se comprometían a trabajar determinado número de días en obras comunitarias y familiares, de fomento a la salud. Entre las obras se sugerían construcciones de letrinas, el sembrado de huertos y granjas familiares, el pintado de casas, el cercado de solares, entre otras; estas actividades eran registradas y supervisadas por un representante de la Secretaría de Salud” (cfr. E. de Alba, “Construcción de un índice para medir la participación comunitaria en proyectos de desarrollo”, **El Trimestre Económico**, vol LXIII (3), n.251, 1996: 1099-1112).

En este género de proyectos la participación es en parte un engaño y en parte un chantaje: "las familias beneficiarias se les propuso participar en el Proyecto donde, a cambio de recibir orientación en salud, en alimentación y en nutrición, así como una canasta de alimentos gratuita mensualmente, se comprometían a trabajar activamente en las líneas de acción" (id. p.1102).

Lo que se nos propone evaluar y cuantificar no son los efectos logrados por el Proyecto en materia de nutrición, alimentación y salud, sino únicamente "la participación de la comunidad en actividades fomentadas por él".

De lo que podemos estar ciertos es que: a) ni la construcción de letrinas, ni el sembrado de huertos y granjas, ni el pintado de las casas y ni el cercado de solares constituyen un indicador realista para medir la participación en el Proyecto de salud; b) mucho menos contribuyeron a mejorar la salud y nutrición de las comunidades. Pero esto último, aunque sea el objetivo del proyecto no interesa ser evaluado y sería mucho más difícil de cuantificar.

## VI. CONCLUSIONES

Hace más de quince años (cfr. "Participación, capacitación y organización", **Doc. CAAP**, Quito, 1995) planteamos cómo todo proyecto y todo programa de desarrollo incorpora en cuanto "componentes programáticos" al menos tres elementos o componentes que "informan" o "funcionalizan" las actividades y procesos de desarrollo. Estos tres procesos serían la participación, la capacitación y la organización.

Al definirlos como "componentes" de los programas de desarrollo, y no tanto como programas específicos a los que corresponderían actividades específicas, tratábamos de identificarlos con los mismos procesos de desarrollo. Y en tal sentido, cabría sostener que el mismo desarrollo es en cierta medida participación, capacitación y organización, y que no sería posible sostener un proceso de desarrollo sin estos tres componentes o dimensiones.

Aunque en el presente estudio no hemos insistido en este enfoque, resulta obvio en qué medida se encuentra presupuesto. Un ulterior



estudio tendría que ampliar un análisis análogo para el caso de la capacitación y el desarrollo, demostrando también cómo ambos conceptos y procesos son análogos.

Los tópicos tratados de manera general lejos de agotar la problemática de la participación y el desarrollo, no hacen más que introducir ciertos referentes para plantear la problemática y organizar el análisis de la participación en los distintos y particulares proyectos y programas de desarrollo.

Un proyecto y programa de salud, de forestación, de crédito posee características muy específicas e involucra cuestiones de participación así mismo muy particulares, lo que supondría que cada uno de estos campos requiere enfoques e indagaciones muy diferentes.

Esto mismo nos remite a nuestros planteamientos iniciales: no cabe pensar la participación al margen del desarrollo, ni tampoco este al margen de aquella. Por eso mismo nunca se insistirá suficientemente que no es posible considerar la participación comunitaria en los proyectos de desarrollo al margen de la participación de los proyectos de desarrollo en las condiciones, procesos y estrategias de las comunidades.

## BIBLIOGRAFIA

Alba de E., Construcción de un índice para medir la participación comunitaria en proyectos de desarrollo, *El Trimestre Económico*, Vol. LXIII (3), n.251, 1996: 1099-1112.

Arrobo, C. & Prieto M. La participación campesina en proyectos de desarrollo rural, IICA, Quito, 1995.

Arroyo A. & Boelens R. Mujer campesina e intervención en el riego andino, CAMAREN, CESA/SNV, Quito, 1997.

Boelens R. & Doornbos, B. Derecho consuetudinario campesino e intervención en el riego. Visiones divergentes sobre el agua y derecho en los Andes, SNV/CESA, Quito, 1996.

Carrión, F. Instituciones sociales y tecnologías políticas: una reflexión en torno a la participación campesina en el desarrollo rural. Ponencia presentada a la mesa redonda sobre participación campesina y VII consulta interagencial sobre el seguimiento de la CMRADR en América Latina y El Caribe, FAO. Santiago de Chile, 1991.

- CIPCA, Mujer Campesina. Experiencias de investigación y capacitación, Piura, 1985
- CONADE/PUNDA/UNESCO/UNICEF. Quito, 1991. Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado.
- FEPP. Significación de la función crediticia del FEPP, Quito, 1983.
- Heller, A. cr. Grumley, J. The dissatisfied society, New German Critique, n.58, 1993: 153-1789.
- IMES, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, "Una Metodología para una auto-evaluación de algunas experiencias de desarrollo rural", México D.F., Mayo, 1983.
- Jordán, Fausto (ed). Capacitación y participación campesina, IICA, Costa Rica, 1989.
- Kadt, de E. Community participation for health: the case of Latin America, World Development, vol. 10. n. 7. 1982.
- Laporta, H., Estudio de la participación campesina en el área PRONADER, Playas de Higuerón, mec, Quito, 1994.
- Ministerio de Educación y Cultura/UNESCO. La planificación del componente educativo en programas de desarrollo rural, Quito, 1982.
- Ojeda, L. Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador, ILDIS, Quito, 1988.
- Portocarrero, P. Mujer en el Desarrollo. Balances y Propuestas, Lima, 1990
- Paul, S., Community participation in World Bank Projects, Finance and Development, 24 (4), 1987:20-23.
- Ramón, G. Manual de planeamiento andino comunitario, COMUNIDEC, Quito, 1993,
- Sánchez-Parga, J. Investigación, capacitación y participación, doc. CAAP, Quito, Abril 1984.
- Ugalde, A. Ideological dimensions of community participation in Latin American Health programs, social science in medicine, vol. 21, n.1, 1985: 41-53.
- Uphoff, N. Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank assisted projects, en Bhuvan Bhatnagar & Aubrey C. William (edit). Participatory development and the World Bank. World Bank Discussion papers, n. 183. (Washington, D.C.: The World Bank, 1992: 135-136.
- Vallejo, A. Crédito a organizaciones campesinas para la compra de tierras. Una experiencia del FEPP, Quito, 1966.