

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# La participación discurso o democratización del desarrollo.

Gisela Landázuri Benítez.

Cita:

Gisela Landázuri Benítez (2009). *La participación discurso o democratización del desarrollo. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/948>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# La participación discurso o democratización del desarrollo

**Gisela Landázuri Benítez**  
*Profesora – investigadora*  
*Universidad Autónoma Metropolitana,*  
*Xochimilco*  
*giselab@prodigy.net.mx*  
*giselab@correo.xoc.uam.mx*

## INTRODUCCIÓN

Los ámbitos, actores e instituciones que han enarbolado el discurso de la participación han sido múltiples. De igual manera los sentidos de la participación en la arena del desarrollo. Mientras que para algunos la participación es un instrumento de legitimación política, como para otros se ubica en la construcción de procesos de cambio social, democráticos y de potencial liberador, desde, para, con y por los actores sociales locales.

Uno de los ámbitos en los que la participación se convirtió en discurso distintivo, son los programas de desarrollo social de gobiernos federales y estatales.

A partir de la revisión de dos programas de gobierno que hicieron énfasis en la participación, como conductora de su ejercicio, se destacan sus cualidades, sus sentidos, sus alcances y limitantes.

A fines de la década de los ochenta, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) inauguró en el ámbito de la política social nacional, el discurso de la participación. Con la llamada corresponsabilidad, el delegar tareas a la sociedad civil, delineaba un nuevo perfil que se reforzó con un discurso de concertación y de "participación democrática" de la sociedad.

Un programa reciente de la actual década a nivel estatal el Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO (Z+F), programa de desarrollo social administrado por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato, incorpora la participación e intervención como elementos estructurantes del Programa.

¿Cuáles son los sentidos que dichos programas le confieren a la participación y al desarrollo?

Pero, ¿de qué participación hablamos?

Andrea Cornwall (2003) sugiere una clasificación sobre los espacios de la participación en el desarrollo:

1. Instituciones estables, espacios de consulta o descentralización democrática, en que los ciudadanos son parte del engranaje de la gestión pública.
2. Formaciones efímeras, espacios transitorios, en los que se delibera sobre políticas o servicios prioritarios.
3. Interfases alternativas, espacios de participación ciudadana fuera del estado, de iniciativa ciudadana.

## **GÉNESIS DEL DISCURSO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO**

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es, en la era neoliberal, una de las primeras iniciativas gubernamentales y de política pública a partir de la cual se lanza el discurso de la participación de la sociedad. Esta iniciativa durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), tiene su paternidad en el Banco Mundial. Obedece al eco que hace de las propuestas de dicho organismo internacional, por lo que incorpora la participación en la política pública.

Se consideraba que la participación y la democracia serían un asiento más sólido en la estrategia de combate a la pobreza.

También se hacía un llamado para atender de manera integral el diseño de alternativas, que evitaran los excesos económicos sobre los culturales, los ambientales y los intereses de unos grupos sobre otros. Obviamente este enfoque no cuestionaba las políticas de ajuste y su modelo de promoción del mercado como el eje del desarrollo.

Sin embargo, la participación no podía decretarse, se requería construir condiciones políticas y una verdadera democratización para que la sociedad civil encontrara el marco, las herramientas y la experiencia para hacerse partícipe en la distribución del poder y de la riqueza. Éste podría ser uno de los efectos últimos de la participación.

Con el discurso de la participación se recuperaron algunas prácticas sociales como el de la solidaridad, a lo largo de Latinoamérica los programas sociales se bautizaron con ese apellido. Destacaremos aquí fundamentalmente definiciones institucionales sobre la participación social con intención de revisar su sentido.

En cuanto al Pronasol, "En la perspectiva gubernamental más que una respuesta a la demanda social, el objetivo de enfrentar la pobreza aparece como una necesidad de la modernización nacional"(Cortés y Landázuri: 1994, 178).

Desde otro lugar habría que ver el uso del programa tanto para la legitimación de un gobierno seriamente cuestionado en el proceso electoral, como en el terreno simbólico.

## **LA CORRESPONSABILIDAD Y LA PARTICIPACIÓN EN EL DISCURSO DE PRONASOL**

Si bien los objetivos del Pronasol son muy amplios, queremos concentrarnos en su llamado a la corresponsabilidad de la sociedad, íntimamente asociado a la participación. La estrategia del Pronasol de hacer un llamado a la sociedad a la corresponsabilidad, tiene que ver con una nueva relación sociedad y Estado, que frente al adelgazamiento del Estado, se propone delegar funciones que éste venía cumpliendo. Aquí la participación se concibe no solamente como "tomar parte en" la identificación de problemas y soluciones, sino "la corresponsabilidad" de aportar trabajo, materiales y dinero.

"En la perspectiva de Solidaridad los destinatarios deben tener un papel activo tanto en la identificación de los problemas como en la realización de las acciones para enfrentarlos. El cuestionamiento en este sentido es hasta donde las formas e instrumentos del programa posibilitan la constitución y desarrollo de sujetos sociales capaces de actuar de manera autogestiva no sólo en el ámbito económico productivo sino también en el político a través de formas de relación autónomas con otros sectores y con el propio Estado" (Cortez, Landázuri y Moreno, 1995: 100-101).

Efectivamente en la práctica, los resultados parecen restringidos, no sólo porque los beneficiarios tenían que aprender a participar, sino porque la normatividad institucional y las inercias de los operadores traducían con su intervención el discurso en herramienta discrecional de asignación de recursos, o de uso político. Los casos que se salieron de esa dinámica, fueron las organizaciones que contaban con amplia experiencia de trabajo colectivo que pudieron aprovechar los recursos de Pronasol, con relativa autonomía y representatividad, y trascender los límites institucionales de Solidaridad.

En el discurso, se proponía desplazar el paternalismo y fortalecer las capacidades de la sociedad civil para enfrentar sus problemas. En la práctica, las autoridades locales, regionales y estatales se vieron refractarias a renunciar, delegar o compartir el poder con los comités de planeación, las nuevas instancias de participación ampliada.

"Las relaciones de poder permean cualquier espacio de participación. Los espacios que los poderosos ponen a disposición pueden ser enmarcados exclusivamente para dar lugar solamente a una influencia ciudadana restringida, colonizando la interacción y sofocando el disenso"(Cornwall, 2003:9).

El discurso que recreó y se apropió de signos y prácticas populares, buscaba seducir y persuadir a la población mostrando una máscara innovadora y de intención de cambio. Sin embargo el cambio social que privilegia la idea de la autoconstrucción, de la capacidad de los sujetos de construir sus propias estrategias de vivir y de futuro desde su propia lógica, no estaba ni implícito, ni explícito en los objetivos del Pronasol.

El Pronasol nunca se propuso, ni en el discurso, capacitar a la gente para la organización, la participación, y la construcción de su propio desarrollo.

Y mientras la mayoría de los espacios de participación podían catalogarse como efímeros, de acuerdo a Andrea Cornwall, algunas organizaciones sí se nutrieron o refuncionalizaron a través del Programa.

## **PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO EN EL PRONASOL**

La visión de desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad tuvo varias fases, varias vertientes. Las convocatorias a las organizaciones sociales en los primeros años para que presentaran sus propios proyectos, y priorizaran las áreas en las que se emplearían los recursos, habla de una propuesta que privilegiaba el desarrollo a partir de los actores y de las organizaciones ya constituidas, y que confiaba en la capacidad con que contaban las diferentes organizaciones para proponer incluso proyectos regionales. O sea, había una idea de favorecer la iniciativa desde la base. Curiosamente casos como la Confederación Nacional Campesina (CNC), por ejemplo, no tuvieron capacidad de estructurar propuestas amplias a diferencia de organizaciones independientes.

Posteriormente, los Fondos Regionales de Solidaridad si bien en cierto momento promovían los procesos organizativos para que los grupos presentaran algunas propuestas, en muchos casos, los que acudieron a estas “organizaciones regionales” fueron diversos grupos de solicitantes, vinculados o no a una organización, interesados solamente en solicitar recursos para actividades puntuales. A lo largo y ancho del país, lo que se multiplicaron fueron pequeñas acciones que no forzosamente obedecían a una estrategia de desarrollo local o regional; fundamentalmente por dos razones: una, los limitados recursos, dos, en el transcurrir de los años los recursos de Pronasol empezaron a etiquetarse como en otros tiempos.

La lógica bajo la cual se elaboraban las propuestas, mantenía en lo fundamental la lógica del mercado con sus diferentes elementos de dominación. No se abría la posibilidad iniciativas novedosas o de construcción de un desarrollo que fuera minando la dinámica y el poder hegemónicos.

El discurso en el fondo reforzaba al clientelismo populista.

También se crearon un sinnúmero de Comités de solidaridad por obra "para propiciar la participación de toda la sociedad en la lucha frontal contra la pobreza" (Rojas, 1988:2), que no sólo aportaría propuestas, sino fundamentalmente trabajo comunitario, materiales y recursos monetarios, una carga muy alta para los actores empobrecidos.

El discurso de la participación estaba por encima de una verdadera intención de democratización del desarrollo. Se trataba de legitimar con ese discurso, una nueva relación sociedad Estado, más que una nueva práctica de participación que pusiera por delante la voz de los sujetos sociales y que apuntalara a un cambio social que fortaleciera la capacidad de los sujetos de construir sus propias estrategias, desde su propia lógica.

## **EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA ZONAS URBANO MARGINADAS ZUMAR+FIDEPO**

Llama la atención que una década después un programa social del gobierno del estado de Guanajuato superara, al menos en el discurso, muchos de los conceptos sobre participación y desarrollo destacados con anterioridad. Se trata de un programa de desarrollo social bajo la figura de fideicomiso, a cargo de la política social del gobierno en turno.

Durante la gestión de Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) el gobierno se define como:

- Un gobierno humanista [que] concibe a las personas como protagonistas de la transformación individual y social en la construcción del bien común.
- Por lo anterior un gobierno humanista es un gobierno incluyente y participativo, de este modo se impulsa un gobierno para las personas con las personas, respetando la pluralidad y fomentando el desarrollo personal y colectivo.
- Se plantea como estrategia la promoción de la organización de la población para que participe activamente en la toma de decisiones, la planeación, ejecución y evaluación de acciones e inversiones para su propio desarrollo” (ZUMAR+FIDEPO, 2004).

El programa ZUMAR+FIDEPO tiene como objetivos principales:

- Reducir los niveles de pobreza a través de programas efectivos de inclusión al desarrollo.
- Disminuir las desigualdades sociales, a través de la generación de oportunidades de desarrollo para los menos favorecidos.
- Mejorar la calidad de vida de los grupos más necesitados.
- Incrementar la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad en los programas de inclusión al desarrollo.

## **LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO EN EL PROGRAMA ZUMAR+FIDEPO**

El programa ZUMAR+FIDEPO declara desde sus inicios su intención de apoyar el desarrollo popular entendido éste, “desde una perspectiva diferente, que trascienda el concepto de crecimiento económico, que vaya más allá, hasta el hombre mismo, hasta su dignidad como persona, logrando su transformación interior y un cambio social que le permita vivir en justicia” (ZUMAR+FIDEPO, 2004).

En otras palabras, desarrollo participativo, ya que apoya la participación de los habitantes de las zonas urbano marginadas, “con el fin de generar un desarrollo social autogestivo”.

¿Hasta dónde el programa ZUMAR+FIDEPO iba a sentar las bases en esa dirección?

### **RUTA METODOLÓGICA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA ZONAS URBANO MARGINADAS ZUMAR+FIDEPO**

Quisiera destacar algunos elementos que constituyen la ruta metodológica del Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas ZUMAR+FIDEPO, más allá del alcance del mismo programa en su fase operativa.

#### *El diagnóstico*

La organización y participación se inician desde el diagnóstico. Éste abre la oportunidad de acercamiento a la población interlocutora a partir de un ejercicio de autodetección de necesidades, en última instancia puede incitar a la motivación por el cambio social.

La base de los diagnósticos, fueron las micro regiones.

Después de indagar algunos aspectos generales como el estado de salud y escolaridad, empleo e ingresos, se consultó a niños, adolescentes y adultos las problemáticas y los ejes de desarrollo prioritarios (organización social, obras públicas y servicios, salud y medio ambiente o educación, cultura y recreación).

El resultado fue muy interesante, pues para cada micro región y para cada nivel etéreo, las prioridades y las problemáticas eran distintas.



A diferencia de otros programas que tradicionalmente prejuzgaban las necesidades y prioridades más "adecuada" para su "población objeto", este programa alentaba la iniciativa de los actores. Esto no quiere decir que se remontara de un plumazo la carga paternalista aprendida durante décadas tanto por los actores locales como por los externos.

### *La vinculación*

El procedimiento y la estrategia operativa de la vinculación se refieren tanto al proceso de participación comunitaria, como a la interacción con las instituciones de referencia, con las que se planean las acciones.

"La vinculación permanente como parte integrante de la construcción de un proceso de planeación participativa y garante de una adecuada gestión de los planes y proyectos de la comunidad, presenta como primer reto identificar a los actores involucrados tanto en el diseño, la aplicación, implementación seguimiento y evaluación del Programa del Desarrollo Local para una micro región determinada, a fin de que el compromiso y la participación sea decidida y eficaz por parte de cada uno de ellos. Y no sólo a gestionar las acciones y proyectos derivados del proceso" (SDSyH- Z+F, 2004: s/n).

Desde la perspectiva de ZUMAR+FIDEPO, el punto de partida para iniciar un proceso de vinculación de manera adecuada es:

- Tener una visión clara de vinculación.
- Identificar ejes de trabajo.
- Definir comunitariamente los requerimientos cuyo contenido tenga aval de la comunidad.
- Creación de estructuras de apoyo.
- Contar con un mapeo de instituciones.
- Definir un plan de acción comunitario.

En el tema de la vinculación aparece también el papel de los profesionistas. Para el presidente del Consejo consultivo del fideicomiso, este programa es *un instrumento de intervención social* basado en la

democracia participativa, que busca que ciudadanos y comunidades sean los actores centrales de su propio desarrollo (SDSyH- Z+F, 2004:s/n). Y se trata de que los profesionistas sean facilitadores de ese proceso.

### *La educación popular*

La educación es una herramienta fundamental para el cambio.

El proceso educativo va de la mano de la investigación- acción, pues se concibe que la participación de los actores se ejercite en la identificación de necesidades, en la valoración de sus recursos, y en las demás fases de elaboración, ejecución y evaluación de sus proyectos. El aprendizaje se da a partir de la reflexión y toma de decisiones colectivas para la solución de problemas. A estos procesos coadyuvan los profesionistas; sus características implican tiempos y ritmos que no pueden ser marcados por los tiempos fiscales, ni sexenales, sino por la dinámica del grupo u organización social en construcción.

En ese proceso de educación no formal se propone fortalecer los procesos de identidad y participación social por medio de la recuperación de símbolos y espacios urbanos. Para ello se abren diversos espacios de encuentro: asambleas, talleres de capacitación, de autoestima, espacios de educación y de formación que potencien habilidades y destrezas sociales, laborales, artísticas y deportivas de los miembros de la comunidad.

### *Organización social*

Uno de los objetivos del programa es consolidar los procesos de organización social para la formación de estructuras sólidas de participación.

De igual manera, la atención puesta en la construcción de estructuras de organización social son instrumentos que generarán cambios en la construcción misma de los actores locales urbanos como conductores de su *autodesarrollo*.

Se conciben dos niveles de organización: los grupos de base y los grupos de bases auto sustentables. Los primeros son los adscritos temporalmente a diferentes actividades de capacitación, recreativas u otras, los segundos son generalmente grupos de producción (panadería, carpintería) con una permanencia temporal mayor.

Evidentemente, la posibilidad de avanzar sobre todos estos ámbitos requiere no sólo de orientación, sino de tiempo y recursos humanos formados para desarrollarlos. Paralelamente, se presupone actores sociales sensibles, creativos, exploradores de cambios sociales. En ese sentido la educación es también una herramienta fundamental para consolidar la organización.

## **CONCLUSIONES**

Hay entonces diversas caras de la participación: “entre los impulsos para abrir y tomar espacios emprendidos por grupos o públicos particulares, y las oportunidades que ofrecen los agentes del poder...” (Cornwall, 2003:3).

Si bien en ambos programas se puede interpretar que llamar a la participación sólo se circunscribe a un discurso político, hay diferencias significativas en cuanto a la función que se le atribuye explícitamente implícitamente a ese término.

En el marco del Pronasol, la participación como corresponsabilidad tiene dos caras: delegar a la sociedad áreas ocupadas tradicionalmente por el Estado y medio de legitimación.

En el caso de ZUMAR+FIDEPO, si bien los resultados de la consolidación de organizaciones autogestivas, aún no son muy palpables, la metodología propuesta y parcialmente instrumentada abona a la construcción futura de organizaciones que quieran experimentar el autodesarrollo.

Será tarea de los propios actores locales trascender un nivel de desarrollo de capacidades, para elegir, quizá incluso para diseñar, administrar y evaluar, y potenciar una perspectiva de cambio emancipador.

## Bibliografía citada

- Cortez, C., Landázuri G. y Moreno P. (1995) "El Pronasol, ¿un modelo alternativo?" en L. A. de la Garza, y E. Nieto (coords.) *Distribución del ingreso y política sociales*, tomo I, México, Equipo Pueblo- Enlace-Foro de Apoyo Mutuo-Juan Pablos Editor.
- Cortés C. y Landázuri G. (1994) "El combate a la pobreza en el medio rural: Banco Mundial- Pronasol" en Etelberto Ortiz (coord.) *Estrategias de sobrevivencia frente a la crisis y las políticas de cambio estructural*, *Revista Economía Teoría y Práctica*, Nueva Época Núm. 2, México, UAM.
- Cornwall, A. (2003) "Creando Espacios, Cambiando Lugares: la ubicación de la participación en el desarrollo", *Cuaderno de Investigación no. 1*, IDS/IISUNAM/UAM-X, México.
- Rojas, C. (1988) Palabras en la "Instalación de la Comisión Nacional de Programas de Solidaridad Social", mecanoscrito, México
- Secretaria de Desarrollo Social y Humano (2004) ZUMAR+FIDEPO, *Programa de Desarrollo Local Microregional*, Guanajuato, México.
- Secretaria de Desarrollo social y Humano (2005) *Criterios de evaluación, Programa de Desarrollo Para Zonas Urbano Marginadas y ZUMAR+FIDEPO*.
- ZUMAR+FIDEPO, Programa de Desarrollo Comunitario Para Zonas Urbano Marginadas (2005) *Plan de Trabajo 2005*, Unidad técnica de Coordinación