

Participación en el manejo de la biodiversidad



por Michel P. Pimbert(*)

Existen relativamente pocos ejemplos de administración local de la biodiversidad agrícola basada en el conocimiento indígena nativo y en las instituciones que establecen las reglas. La iniciativa «Cultivando Diversidad» ha reunido algunos de los más innovadores ejemplos de manejo descentralizado de la biodiversidad fundamental para la alimentación y la agricultura. A medida que los participantes del Taller Internacional Cultivando Diversidad comparten sus experiencias, surgen preguntas sobre el crecimiento y futuro de estas iniciativas locales. ¿Cómo puede el manejo local de la biodiversidad agrícola transformarse en la corriente dominante en la pesca, agricultura, cría de ganado, silvicultura, manejo de la vida silvestre, uso de la tierra y, más en general, en el desarrollo rural? ¿Bajo qué condiciones pueden el control local y la participación democrática en el manejo de la biodiversidad agrícola transformarse en normas y prácticas sociales aceptadas? Este artículo es una contribución al debate.

Significados del Desarrollo Participativo

A pesar de los repetidos pedidos para que la gente participe en la conservación y desarrollo durante los últimos treinta años, el término «participación» se interpreta generalmente de manera

de no ceder el control a la gente del lugar. Es raro para los profesionales (agrónomos, guarda parques, fitomejoradores, administradores de áreas protegidas, planificadores del uso de la tierra...) renunciar al control sobre decisiones claves en el diseño, dirección y evaluación del manejo de la biodiversidad agrícola basado en lo local o comunitario. La participación aún está vista, en gran parte, como un medio para lograr metas externamente deseables. En tanto que reconocen la necesidad de la participación de la gente, muchos profesionales convencionales ponen límites claros en la forma y grado de participación que ellos toleran en contextos locales.

En la mayoría de las situaciones, los actores principales son profesionales convencionales que están preocupados no sólo por la investigación, sino también por la acción. Estos profesionales

(*) International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, Reino Unido. Artículo basado en sus comentarios en el Taller Internacional sobre manejo local de Biodiversidad Agrícola, realizado del 9 al 19 de mayo de 2002 en Río Branco, Acre, Brasil. El artículo completo en español, titulado «Hacia el control y la participación democrática en el manejo de la biodiversidad agrícola», puede solicitarse a biodiv@redes.org.uy. Las experiencias de *Cultivando Diversidad* pueden consultarse en www.grain.org/gd

se encuentran en institutos de investigación, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONGs) lo mismo que en organizaciones internacionales y nacionales donde la mayoría de ellos trabaja en departamentos o sectores especializados (silvicultura, pesca, agricultura, salud, conservación de la vida silvestre, administración...). La manera de pensar, valores, métodos y conducta dominante en sus profesiones o disciplinas tiende a ser estable y conservadora. Por último, el profesionalismo medio o convencional por lo general «*valora y recompensa 'primero' inclinaciones que son urbanas, industriales, de alta tecnología, masculinas, cuantitativas y preocupadas por cosas y por las necesidades e intereses de los ricos*».

Sin embargo, el concepto de «desarrollo participativo» ha ganado nuevo vigor durante las dos últimas décadas, en parte como resultado de los fracasos evidentes del desarrollo vertical y estandarizado, el repliegue del Estado en la distribución de servicios y tecnología, y el énfasis en las soluciones basadas en el mercado en una economía globalizada. Pero mientras que las palabras son las mismas, el significado dado a «participación» y «desarrollo participativo» varía considerablemente.

Tres amplias visiones e interpretaciones de «desarrollo participativo» se resumen en la Tabla 1. Como nosotros pensamos acerca del manejo local de la biodiversidad agrícola, es importante tener en mente las similitudes y diferencias en estas aproximaciones al desarrollo participativo. Las divergencias mostradas en la Tabla 1, en primer lugar se relacionan a valores humanos y son significativas porque resaltan el marco ideológico que los actores adoptan consciente o inconscientemente en su trabajo. Los valores humanos y la subjetividad entran en la teoría y práctica del desarrollo participativo por medio de los siguientes mecanismos:

- definiendo qué pensar y cómo pensar al respecto
- imponiendo la elección de problemas/opciones y la manera de enfrentarlos
- poniendo límites en el pensamiento y la imaginación de científicos, diseñadores políticos, donantes así como también personal de ONGs y actores locales.

En la práctica, no obstante, tres patrones de cambio organizacional o transformación están emergiendo; la privatización y dos enfoques sobre la reforma de los servicios públicos:

1. Privatización. Esta estrategia pretende re-

emplazar la provisión por parte del Estado de servicios y tecnologías por la provisión privada basada en el mercado, (por ejemplo mejoramiento de semillas y ganado; servicios corporativos y conocimiento laboral para el manejo de los bosques, pesquerías y áreas protegidas). Los partidarios de este enfoque para el cambio organizacional creen que los contratistas privados pueden dar a menudo servicios más eficientes debido a la naturaleza de la competencia dentro del sector privado y las capacidades de dirección de recursos superiores.

Reforma de los servicios públicos. Esta estrategia busca preservar la noción de la provisión pública pero argumenta a favor de una reforma radical de la manera en que los servicios y tecnologías son planeados y distribuidos por las burocracias. Este argumento ha sido también aplicado a muchas y amplias ONGs quienes necesitan cambiar su enfoque hacia la conservación y el desarrollo. Los partidarios de esta estrategia dan énfasis básico tanto a mejorar la capacidad de respuesta del sector público/provisión de servicios por ONGs como a la democratización del gobierno/provisión de servicios y tecnología por ONGs. Existen dos enfoques:

2. El enfoque que prioriza la capacidad de respuesta en tecnología/servicios está preocupado esencialmente por la reforma del gobierno y las estructuras de las ONGs como sistemas productivos y administrativos. Las metáforas claves son *consumidor* o *cliente conducido*. Este enfoque enfatiza típicamente escuchar al consumidor/cliente, volverse más accesible y hablarle.

3. El enfoque que prioriza la democratización de la tecnología/servicios considera a las burocracias del gobierno y a las ONGs sistemas políticos. Las metáforas claves en este enfoque son los *ciudadanos* y la *acción colectiva*. Busca reformas a través de cambios en las relaciones de poder y en quienes controlan la planificación, el diseño, la distribución, el monitoreo y la evaluación de tecnologías y servicios.

Tanto el enfoque de «respuesta a servicios/tecnología» y el de «la democratización» enfatizan la necesidad que tienen las burocracias de cambiar hacia organizaciones de aprendizaje orientadas a los procesos y más centradas en las personas. Pero a pesar de estas similitudes, hay diferencias fundamentales en el encuadre, los valores subyacentes y la visión política contenidos en estos enfoques contrastantes hacia el cambio. El enfoque «respuesta a servicios/tecnología» resuena con visiones de desarrollo participativo sobre

la base de una mezcla de negocios corrientes y soluciones técnicas fijas basadas en el mercado. Y la ruta de la «democratización» está inserta dentro de un paradigma de desarrollo participativo que enfatiza el cambio estructural y muchos futuros posibles (ver Tabla 1).

todos y formas de trabajo que permiten que la gente del lugar pueda compartir, incrementar y analizar su conocimiento de vida y condiciones, y que pueda planificar y actuar.

Los Procesos Deliberativos e Inclusivos (PDIs)

Tabla 1. Paradigmas de desarrollo participativo			
	Negocios corrientes	Arreglo técnico, el mercado es la solución	Cambio estructural
Meta	Hacer nuestros proyectos más eficientes	Hacer nuestros proyectos más efectivos	Metas múltiples, económicas, ecológicas y sociales
Objetivo	Definir afuera los grupos designados como objetos de los proyectos de desarrollo	Reformar políticas e instituciones para permitir la regulación por el mercado	Múltiples articulaciones con diversos actores; coaliciones amplias y alianzas para el cambio social
Métodos principales para el análisis y la planificación	Armar registros, Apreciaciones Rurales Rápidas (ARR), cuestionarios, valoración del beneficiario, análisis de costo beneficio	Armar registros, Apreciaciones Rurales Rápidas (ARR), Apreciaciones Rurales Participativas (ARP), análisis de costo beneficio y prospección de mercados	Acción y Aprendizaje Participativo y metodologías participativas complementarias, democracia deliberativa, defensa, construcción de coaliciones, acción directa
Roles dominantes y relaciones	Tecnócrata iluminado y paternalismo benevolente	Proveedor de soluciones basadas en el mercado	Sociedad genuina y distribución de fuerzas
Condiciones límites	Contexto más amplio ignorado, todo permanece como es: derechos de propiedad, tenencia de la tierra, relaciones sociales, adopción de decisiones, estructuras y procesos	Sin dirección del contexto más amplio: todo más allá de la intervención permanece como es; la economía y los mercados están determinados, pero sujetos a alguna intervención	Explícitamente preocupados por el cambio del contexto más amplio de la vida de la gente; metas sociales y ecológicas, muchos futuros posibles
Metas de desarrollo	Perfeccionamiento de productos y servicios	Más tipos de intervención mediatizadas a través del mercado	Minimizar la necesidad para la intervención externa, autorrealización
Diversidad (social y ecológica)	Baja	Baja a media	Alta

Los métodos

Siete tipos diferentes de participación se muestran en la Tabla 2. La connotación de esta tipología es que el *significado* de participación debe ser claramente explicitado en todos los programas de conservación basados en la comunidad. Si el objetivo de la conservación es lograr un manejo efectivo y sustentable de los recursos biológicos, entonces por lo menos se requerirá de la participación funcional (ver Tabla 2). Esto implica el uso de metodologías participativas por parte del personal de las ONGs y las agencias gubernamentales. La Apreciación Rural Participativa (ARP) describe un conjunto de una familia creciente de mé-

se están usando también cada vez más en el Norte y en el Sur para dar voz en las decisiones a los históricamente excluidos. Algunos de estos métodos y procesos incluyen jurados ciudadanos, consensos, conferencias, situaciones hipotéticas, planificación multicriterial, Acción y Aprendizaje Participativo (AAP), ejercicios de visualización y elecciones deliberativas. Muchos de estos procesos «participativos» han sido desarrollados en un intento de complementar los procesos democráticos convencionales, yendo más allá de formas tradicionales de consulta. Estos enfoques, cuando son facilitados por personas de fuera de la comunidad, implican conciencia autocrítica respecto de sus propias actitudes y comportamiento hacia la gente del lugar. La implementación de códigos de conducta y acuerdos de investigación entre las

Tabla 2. Una tipología de la participación

Tipología	Componentes de cada tipo
1. <i>Participación pasiva</i>	La gente participa siendo informada que esto va a ocurrir o ya ha ocurrido. Es un anuncio unilateral de una administración o del director de proyecto sin escuchar la respuesta de la gente. La información que es compartida pertenece sólo a los profesionales externos.
2. <i>Participación dando información</i>	La gente participa respondiendo preguntas propuestas por los investigadores extractivos y los directores de proyectos usan encuestas o aproximaciones similares. La gente no ha tenido la oportunidad para influir en los procedimientos, así como los hallazgos de la investigación o el diseño del proyecto no se comparten ni tampoco se verifica la exactitud.
3. <i>Participación por consulta</i>	La gente participa siendo consultada, y los agentes externos escuchan sus puntos de vista. Estos agentes externos definen tanto los problemas como las soluciones, y pueden modificar esto a la luz de las respuestas de la gente. Como se trata de un proceso consultivo no se da parte en la toma de decisiones y los profesionales no están obligados a tomar en cuenta los puntos de vista de la gente.
4. <i>Participación por incentivos materiales</i>	La gente participa proveyendo recursos, por ejemplo mano de obra, a cambio de comida, dinero u otros incentivos materiales. Muchas investigaciones <i>in situ</i> y de bioprospección entran en esta categoría, así como también la gente rural proporciona sus campos pero no está implicada en la experimentación o el proceso de aprendizaje. Es muy común que se llame participación a esta modalidad, sin embargo la gente no tiene interés económico en prolongar las actividades cuando los incentivos finalizan.
5. <i>Participación funcional</i>	La gente participa formando grupos para encontrar objetivos predeterminados relacionados al proyecto, el cual puede implicar el desarrollo o promoción de una organización social externamente iniciada. Tal intervención en general no se da en las etapas tempranas del proyecto o en la planificación, sino más bien después que las grandes decisiones han sido tomadas. Estas instituciones tienden a ser dependientes de iniciadores y facilitadores externos, pero pueden transformarse en autodependientes.
6. <i>Participación interactiva</i>	La gente participa en un análisis conjunto, que lleva a planes de acción y a la formación de nuevos grupos locales o al fortalecimiento de los existentes. Tiende a incluir metodologías interdisciplinarias que tratan de obtener perspectivas múltiples y a hacer uso de procesos de aprendizaje sistemáticos y estructurados. Estos grupos toman control sobre las decisiones locales, y por lo tanto la gente tiene interés en mantener las estructuras o prácticas.
7. <i>Automovilización</i>	La gente participa tomando iniciativas independientes de las instituciones externas para cambiar los sistemas. Tal movilización autoiniciada y la acción colectiva pueden o no cuestionar las distribuciones inequitativas de riqueza y poder existentes.

comunidades locales y la gente de afuera puede incrementar la responsabilidad recíproca por medio de la explicitación de roles, derechos, responsabilidades y distribución de costos y beneficios entre los actores.

Habilitar políticas, organizaciones y práctica profesional

Las políticas de descentralización, tales como la Ley de Participación Popular en Bolivia, ofrecen generalmente un contexto más facilitador para los procesos inclusivos y deliberativos en la toma de decisiones. El potencial democrático de la descentralización es normalmente mayor cuando está

vinculado con la institucionalización de nivel local, la participación popular y la movilización comunitaria. Estas dinámicas pueden ser complementarias al fomentar una participación más extendida, la deliberación y la inclusión -uno trabajando desde arriba hacia abajo y el otro desde la base a la cima. En forma similar, el presupuesto participativo iniciado por varias municipalidades en Brasil ofrece un modelo de cómo los ciudadanos pueden influir en forma directa en los gastos municipales (fondos para quién, para qué y dónde). Auspiciando más debate y supervisión sobre el gasto público, el presupuesto participativo puede incrementar la confianza entre los ciudadanos y el gobierno local. Como tal, es una innovación institucional importante para las formas de democracia más deliberativas y el otorgamiento de po-

der a los ciudadanos tanto en contextos urbanos como en rurales. El potencial del presupuesto participativo en el manejo local de la biodiversidad agrícola o basado en la comunidad necesita ser explorado en forma más amplia.

En varias municipalidades, la participación popular en esta iniciativa ha excedido las expectativas del gobierno y se ha incrementado año a año. El presupuesto participativo ha cambiado las prioridades del gasto público disminuyendo la falta de equidad en el lugar. El mejoramiento de la calidad de vida en algunas de las municipalidades ha sido evidente, así como esta es la primera vez que el gobierno local ha tomado en cuenta las necesidades de los sectores más pobres de la población. El presupuesto participativo no sólo ha significado un compromiso mucho más grande de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias en determinar las prioridades sino también una forma de gobierno más transparente y responsable.

No obstante, la descentralización no siempre equivale al incremento de la participación democrática. No rompe necesariamente las estructuras de poder o conduce a una redistribución de los recursos, sino que puede resultar sólo en desconcentración con transferencia de poder a otro nivel de la burocracia. La participación ciudadana extendida y el uso de PDIs en los procesos políticos y en el diseño de tecnologías y servicios no significa que las burocracias gubernamentales y otras organizaciones (privadas, ONGs, etc.) no tengan un rol. Los agrónomos, guardaparques, profesionales de la salud, ingenieros, mejoradores de plantas, planificadores del uso de la tierra y otros profesionales tienen un conocimiento especializado que puede enriquecer de manera útil las deliberaciones ciudadanas y las formas más inclusivas de participación. Pero los procesos participativos, y la negociación política sobre aquello que constituye el conocimiento válido en un contexto particular, desafían profundamente a las burocracias y los profesionales para asumir roles y responsabilidades diferentes. En particular, las burocracias existentes y los profesionales necesitarán cambiar, dejando de ser implementadores de proyectos y distribuidores de servicios y tecnologías estándar para asumir nuevos roles que le faciliten a la gente del lugar el análisis, las deliberaciones, la planificación, la acción, el monitoreo y la evaluación. El proceso completo debe afianzar a los grupos e instituciones locales, y así incrementar la capacidad de los ciudadanos para proceder por su propia cuenta. Esto implica cam-

bios en las culturas organizacionales y la adopción de nuevas habilidades y valores profesionales.

Ver, oír, comprender

Muchos científicos y profesionales necesitarán aprender nuevas habilidades de comunicación y facilitación para participar de manera útil en tribunales ciudadanos, talleres sobre escenarios posibles, diálogos participativos y otros PDIs. La adopción de metodologías participativas exige un gran énfasis en el entrenamiento en comunicación antes que habilidades técnicas. Los profesionales externos deben aprender a trabajar en forma cercana con colegas de diferentes disciplinas y sectores, así como con gente rural, incluyendo mujeres y niños. El buen juicio y las habilidades interpersonales deberán ser cultivadas a través de la adopción y uso de métodos participativos. Esto puede implicar un cambio significativo en la formación de instructores convencionales, el entrenamiento mismo para la participación debe ser participativo y basado en la acción. Una consecuencia práctica es que las agencias de conservación y desarrollo asignen tiempo a su plantel profesional para experiencias de campo que les permitan aprender, de modo que ellos, como personas, puedan ver, oír y comprender aquella otra realidad de la gente del lugar y entonces trabajar teniéndola en cuenta.

Pero el entrenamiento del personal de la agencia en principios, conceptos y métodos participativos debe verse como parte de un proceso más amplio de reorientación de políticas institucionales, cultura organizacional, procedimientos, prácticas de manejo financiero, sistemas de información, métodos de supervisión, sistemas de premios y normas. Tanto en departamentos de gobierno como en otras organizaciones, el desafío para los directivos de alta y media categoría es diseñar mecanismos y premios institucionales apropiados para estimular la difusión de PDIs y otros métodos participativos dentro de la organización. Sin este soporte desde la cúpula, es improbable que los enfoques deliberativos y participativos, que incrementan las capacidades ciudadanas y la innovación, se transformen en el núcleo de las actividades profesionales. Ellos permanecerán aislados y marginados dentro de las ONGs y los departamentos de gobierno responsables de los programas de conservación y desarrollo.

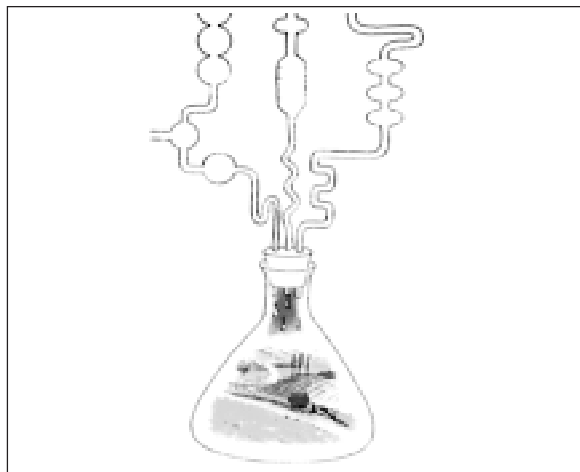
La transformación

No basta con concentrarse en una democracia *política* revitalizada en dirección a una corriente principal de control local y participación en el manejo de la biodiversidad agrícola. Con seguridad, una expansión de la democracia *política* para incluir más personas y lugares al diseñar el proceso de las políticas, las tecnologías y las instituciones es claramente importante y necesaria. Pero un análisis de cómo el poder interviene hoy y se ejerce en forma creciente sugiere que el punto de la democracia *económica* es fundamental para el cambio. La ampliación de la democracia *económica* es ahora una condición clave abarcativa para la tendencia principal de participación y democracia deliberativa en el manejo de la biodiversidad.

Preguntas como *quién* maneja la biodiversidad agrícola, *para quiénes*, *por qué*, *cuándo* y con *qué efectos* encuentran la mejor respuesta en el contexto de la alimentación, la subsistencia y otros sistemas en los cuales la biodiversidad agrícola está inserta y tiene sentido. De manera similar, las reformas estructurales necesarias para más democracia política y económica ofrecen la mejor vista desde una perspectiva amplia del sistema alimentario y los medios de subsistencia.

Hablando en sentido amplio, el enfoque de diseño está asociado con el sistema alimentario global cada día más basado en los principios de uniformidad, centralización, control y coerción. El enfoque de proceso de aprendizaje está asociado con sistemas alimentarios locales que se sostienen en los principios de diversidad, descentralización y adaptación dinámica. Los sistemas alimentarios locales ofrecen *en forma potencial* un contexto más facilitador para la participación democrática que el sistema alimentario global, el cual confía en tecnologías diseñadas para incrementar tanto las ganancias como el *control político centralizado* por encima de eslabones claves en la cadena alimentaria.

Se requiere un cambio radical desde un desarrollo dirigido en gran parte por las corporaciones, que apunta a retener el control externo sobre el manejo y los objetivos de uso de los sistemas alimentarios hacia un enfoque que confiera más responsabilidad y poder de decisión a los ciudadanos y las comunidades locales. El proceso completo debe inducir a la construcción o fortalecimiento de una institución local, así mejora la capacidad de la gente para tener iniciativa propia. Esto implica la adopción de: 1) un enfoque de proceso



de aprendizaje; 2) nuevos valores profesionales, metodologías y comportamientos participativos; y 3) posibilitar políticas que apunten a promover sistemas alimentarios y economías locales.

En la práctica, la nivelación del campo de juego económico para la participación requiere reformas estructurales radicales y de mutuo fortalecimiento. Entre ellas, las siguientes merecen mayor atención:

- Un Ingreso Ciudadano mínimo garantizado e incondicional para todos.
- Una reducción del tiempo dedicado al trabajo asalariado y una forma más equitativa de compartir los empleos.
- La reinstalación de economías locales y plurales que combinen tanto actividades de subsistencia como orientadas al mercado.

Un comentario a modo de conclusión

Quizá más que nunca antes, el crecimiento de la participación democrática en el manejo de la biodiversidad agrícola depende de la expansión de espacios para la acción autónoma de la sociedad civil, así como también de un proceso de promoción de lo local y cambios de rumbo que regeneren una diversidad de sistemas alimentarios locales, economías y ecologías. Los desbalances de poder sin precedentes inducidos por las corporaciones que lideran la globalización nos desafía a involucrarnos con estas fronteras conceptuales y metodológicas. Este es un tiempo para iniciativas atrevidas y extraordinarias para asegurar que la participación no se transforme en un derecho humano olvidado en este siglo ●

Referencias

ATTAC, 2000. Association pour la Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens, Paris. Por publicaciones del Movimiento Internacional para el control democrático de los mercados financieros y sus instituciones, ver: www.attac.org

Balanya, B. *et al.*, 2000. Europe Inc. Regional and global restructuring and the rise of corporate power. Pluto Press, London.

Chambers, R., 1993. Challenging the professions. Frontiers for rural development. Intermediate Technology Publications, London, UK.

George, S., 2000. Confronting and transforming the international economic and financial system. www.tni.org

Gorz, A., 1997. Misères du present, richesse du possible. Galilée, Paris.

Hines, C., 2000. Localisation. A global manifesto. Earthscan.

IIED and IDS, 2000. Transforming bureaucracies. Institutionalising participation in natural resource management. Una bibliografía comentada. Londres.

Kamminga, H., 1995. Science for the people? In

Wakeford, T. and Walters, M. (Eds.) Science for the Earth. Wiley, Chichester.

Max Neef, M., A. Elizade, M. Hopenhayn, F. Herrera, H. Zemelman, J. Jatoba and L. Weinstein, 1989. Human scale development: an option for the future. Development Dialogue 1: 5-80.

Pimbert, M.P., 1999. Sustaining the Multiple Functions of Agricultural Biodiversity. Informe para la FAO/Conferencia de los Países Bajos sobre el carácter multifuncional de la Agricultura y la Tierra, Maastricht.

Pimbert, M.P. and J.N. Pretty, 1998. Diversity and sustainability in community based conservation. In: Kothari, A., R.V. Anuradha, N. Pathak and B. Taneja (Eds). Communities and conservation: natural resource management in South and Central Asia. UNESCO and Sage Publications, London and New Delhi. p.58-77.

Pimbert, M.P. and T. Wakeford, 2001. Deliberative democracy and citizen empowerment, an overview. PLA Notes 40: 23-28. International Institute for Environment and Development, London.

Pimbert, M.P. and T. Wakeford, 2002. Prajateerpu. A citizens jury/scenario workshop on Food and Farming Futures in Andhra Pradesh, APCDD, NBSAP.

