

Beyond Buzzwords

“Poverty Reduction”, “Participation” and “Empowerment” in Development Policy

Andrea Cornwall and Karen Brock



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-816X

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
Discourses and Dissonances	2
The Art of Euphemism in an Era of Declared Consensus	4
Poverty reduction, participation and empowerment	5
Domesticating participation, disciplining the poor	7
A marriage of convenience?	8
Operationalizing the New Consensus: The MDGs and PRSPs	9
The MDGs: Targets out of buzzwords	10
Policies in practice	11
Of Myths and Utopias	15
Conclusion	17
Bibliography	20
Papers on UNRISD Overarching Concerns	25
Box	
Box 1: Implementing the PRSP in Uganda: Participatory local planning for “poverty reduction”?	14

Acronyms

CSO	civil society organization
DAC	Development Assistance Committee
HIPC	heavily indebted poor countries
IDS	Institute of Development Studies
IDT	International Development Target
IFI	international financial institution
ILO	International Labour Organization
MDD	Millennium Development Declaration
MDG	Millennium Development Goals
NGO	non-governmental organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP	structural adjustment programme
Sida	Swedish International Development Agency
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
WDR	World Development Report

Acknowledgements

We are indebted to Jo Doezema and Keith Bezanson for leading us to the work of Georges Sorel, via that of Ernesto Laclau and Albert Hirschmann respectively, which proved so fruitful for our analysis. Thanks go to Katja Jassey, Rosalind Eyben, Mick Moore and Ian Scoones for their insightful comments on earlier versions. We would also like to thank Jenny Edwards, Georgina Blanco-Mancilla and Aaron deGrassi for locating some of the materials we refer to here. It goes without saying that all errors of interpretation are, of course, entirely ours.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

In the fast-moving world of development policy, buzzwords play an important part in framing solutions. Today's development orthodoxies are captured in a seductive mix of such words, among which "poverty reduction", "participation" and "empowerment" take a prominent place. These words give today's development policies a sense of purposefulness and optimism. They suggest a governable, controllable world where everyone gets a chance to take part in making the decisions that affect their lives, where policies neatly map out a route for implementation. But what difference do these words make? Has their use led to any meaningful change in the policies pursued by mainstream development?

This paper takes a critical look at how these three terms have come to be used in international development policy, exploring how different configurations of words frame and justify particular kinds of development interventions. It begins by investigating the form and function of development buzzwords in the statements of intent of development agencies, exploring their performative effects as well as their semantic qualities. Second, it discusses how these buzzwords have changed over time, and analyses their use in the context of two contemporary development policy instruments, the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Millennium Development Goals (MDGs). Finally, the discussion broadens to reflect on the place of such terms in development policy more generally.

The argument put forward in this paper is that the terms we use are never neutral. They come to be given meaning as they are put to use in policies. And these policies, in turn, influence how those who work in development come to think about what they are doing. The way words come to be combined allows certain meanings to flourish, and others to become barely possible to think with. We show how words that once spoke of politics and power have come to be reconfigured in the service of today's one-size-fits-all development recipes, spun into an apoliticized form that everyone can agree with. As such, we contend, their use in development policy may offer little hope of the world free of poverty that they are used to evoke.

Andrea Cornwall is a fellow at the Institute of Development Studies, University of Sussex, United Kingdom. Karen Brock, an independent development consultant, was previously a researcher with the Participation Group at the Institute of Development Studies.

Résumé

Dans le monde de la politique de développement, où les choses changent vite, les mots à la mode sont pour beaucoup dans la présentation des solutions. Aujourd'hui, les conceptions orthodoxes du développement se résument en un assemblage séduisant de mots, parmi lesquels la "réduction de la pauvreté", la "participation" et l'"autonomisation" ont une place de choix. Ces mots donnent une impression de justesse et rendent optimiste quant aux politiques de développement actuelles. Ils laissent à penser que le monde est gouvernable, contrôlable, que chacun y a la possibilité de prendre part aux décisions qui ont une incidence sur sa vie et que les politiques établissent clairement le mode d'emploi à suivre dans la pratique. Mais quelle différence font ces mots? Leur emploi a-t-il entraîné un changement quelconque des politiques poursuivies par ceux qui dominent le développement?

Les auteurs portent ici un regard critique sur la manière dont ces trois termes et expressions ont été employés dans la politique de développement internationale, en étudiant comment différents assemblages de mots décrivent et justifient des types particuliers d'intervention en matière de développement. Elles commencent par s'interroger sur la forme et la fonction de ces mots à la mode dans les déclarations d'intention des agences de développement, en étudiant leurs effets performatifs autant que leurs qualités sémantiques. Ensuite, elles se demandent en quoi ces mots à la mode ont changé avec le temps et analysent leur emploi dans deux outils de

la politique de développement actuelle, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). Enfin, elles élargissent le débat pour mener une réflexion sur la place de tels termes et expressions dans la politique de développement en général.

Les termes que nous employons ne sont jamais neutres: tel est l'argument avancé dans ce document. On leur donne un sens par l'usage qu'on en fait dans les politiques. Et ces politiques, à leur tour, influent sur la façon dont ceux qui travaillent dans le développement envisagent ce qu'ils font. La manière de combiner les mots permet à certains sens de faire florès alors que d'autres sont pratiquement impossibles à intégrer intellectuellement. Les auteurs montrent que des mots qui renvoyaient naguère à la politique et au pouvoir ont été reconfigurés pour entrer aujourd'hui dans des recettes de développement passe-partout et vidés de leur sens politique pour convenir à tout le monde. Elles en concluent que l'emploi de tels mots dans la politique de développement ne laisse guère espérer l'avènement de ce monde sans pauvreté qu'ils évoquent.

Andrea Cornwall est membre de l'Institut d'études du développement, Université du Sussex, Royaume-Uni. Karen Brock, consultante en développement indépendante, était auparavant chercheuse au sein du Groupe de participation de l'Institut d'études du développement.

Resumen

En el dinámico mundo de la política de desarrollo, las palabras de moda desempeñan una función importante en la definición de las soluciones. Las ortodoxias actuales sobre el desarrollo se reflejan en una mezcla seductiva de estas palabras, entre las cuales ocupan espacio prominente los términos "reducción de la pobreza", "participación" y "empoderamiento". Estas palabras confieren a las políticas de desarrollo de hoy un sentido de finalidad y optimismo; sugieren un mundo gobernable y controlable en el cual todos tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas, y donde las políticas trazan con toda nitidez la ruta para su consecución. ¿Pero qué cambio entrañan estas palabras? ¿El uso de estos términos produjo alguna modificación importante en las políticas que siguen las actividades de desarrollo predominantes?

En el presente documento se hace un análisis crítico de la forma en que se ha llegado a utilizar estos tres términos en la política de desarrollo internacional, al estudiar la forma en que diferentes configuraciones de palabras encuadran y justifican tipos particulares de intervenciones de desarrollo. En este análisis se comienza por investigar la forma y función de las palabras de moda en las declaraciones de intención de los organismos de desarrollo y se exploran sus efectos sobre el desempeño así como sus cualidades semánticas. Posteriormente se debate cómo estas palabras de moda han cambiado en el transcurso del tiempo y se analiza su uso en el contexto de dos instrumentos contemporáneos de política de desarrollo: los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para concluir, el análisis amplía su ámbito para reflexionar sobre el lugar que ocupan estos términos en la política de desarrollo en general.

El argumento que se postula en el presente documento es que los términos que utilizamos nunca son neutros; terminan por adquirir un sentido a medida que se utilizan en las políticas. Y estas políticas inciden a su vez sobre la forma en que quienes trabajan en el campo del desarrollo llegan a pensar sobre lo que están haciendo. La manera en que las palabras llegan a combinarse permite que florezcan ciertos significados, mientras que otros apenas pueden comprenderse. En el documento se muestra la forma en que las palabras que alguna vez se utilizaron para hablar de política y poder se han reconfigurado al servicio de las actuales recetas "talla única" para el desarrollo y adquirido una forma apolítica que todo el mundo puede aceptar. Es nuestra opinión que, en ese sentido, el uso de estas palabras en la política de desarrollo puede brindar pocas esperanzas de alcanzar ese mundo libre de pobreza que las mismas suelen evocar.

Andrea Cornwall es miembro del consejo del Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido. Karen Brock es consultora independiente de desarrollo y trabajó previamente como investigadora del Grupo de participación en el Instituto de Estudios de Desarrollo.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21270

