

# Participación Ciudadana en el Desarrollo Local

*Por: S. Magaly Arrayán Bonett*

## Introducción

### 1. *Presentación*

En este curso queremos abordar la participación ciudadana desde el punto de vista conceptual y práctico.

La participación ciudadana es un tema que en sí mismo encierra otros dos: lo 'participativo', por un lado, y la 'ciudadanía', por el otro. Por ello es necesario hacer una referencia conceptual y práctica de ambos conceptos, para luego entrar de lleno en lo que es realmente la participación ciudadana.

El desarrollo local es otro tema que conlleva entender el proceso del concepto 'desarrollo', su transformación histórica hasta llegar a lo que hoy conocemos como desarrollo, lo que veremos de manera sucinta.

Luego se consideran los mecanismos de participación ciudadana más recorridos hoy en día, haciendo un pequeño análisis de las limitaciones y la identificación de elementos facilitadores de los procesos participativos.

Finaliza el curso con un pequeño recuerdo del concepto de gobernabilidad y participación ciudadana, ya que ambos conceptos van de la mano.

Es importante señalar que este módulo pretende ofrecer una información que pueda ser aplicada. No es un documento de análisis crítico, político o teórico, sino de carácter docente, basado en una exhaustiva revisión bibliográfica adicionada a la experiencia de 15 años de trabajo en procesos participativos de desarrollo en la región andina de Latinoamérica por parte de la autora.

## 2. **Metodología**

Al tratarse de temas bastante complejos por su propia naturaleza y por el debate que actualmente se da en torno a ellos, se plantea desarrollar una metodología fundamentalmente participativa, en la que se propiciará el debate y el análisis como elementos formativos, así como la ejemplificación de situaciones diversas que permitan la objetivación entorno a casos reales.

Por otro lado, en relación a los conceptos relacionados con el desarrollo (humano, sostenible, económico local) haremos referencia directa a los módulos descargables ya existentes en esta misma web<sup>1</sup>, y se propiciará así la generación de sinergias en torno al aprendizaje y análisis desde diferentes enfoques en torno a un mismo tema.

## 3. **Revisión de conceptos básicos**

A continuación se desarrollan los siguientes conceptos, unos con más detalle que otros. Así, todo lo referente al desarrollo se hará muy esquemáticamente, ya que existe un módulo descargable. De la misma manera, en cuanto al concepto de ciudadanía, se hará una referencia bibliográfica necesaria para abordar el tema central de este curso, sin detenerse en ninguna discusión semántica ni ideológica.

- ✓ Desarrollo
  - Desarrollo humano
  - Desarrollo sostenible
  - Desarrollo local
  - Desarrollo económico local
- ✓ Ciudadanía
  - Ciudadanía social
  - Ciudadanía republicana
  - Ciudadanía multicultural
  - Otros tipos de ciudadanía
- ✓ Participación Ciudadana
  - Niveles de participación ciudadana

---

<sup>1</sup> Portal de Desarrollo Humano Local – Web: <http://dhl.hegoa.info/recursos/formacion>

- Mecanismos de participación ciudadana
- Consideraciones generales
  - Elementos facilitadores
  - Limitaciones
  - Rol de las autoridades
  - Rol de los agentes externos
- ✓ Gobernabilidad

# PRIMERA SESIÓN

## 1 Desarrollo

Desarrollo es la acción y efecto de desarrollar o desarrollarse<sup>2</sup>. Así expuesto, es un concepto académicamente correcto y generalmente aceptado, pero que no nos da la clave de lo que queremos conocer; el desarrollo sin la participación activa del ser humano, carece de sentido. Para una mejor visión del concepto se sugiere ver la propuesta de A. Dubois<sup>3</sup>, que enlaza el concepto con las teorías de algunos autores reconocidos, en un análisis cualitativo de los diferentes enfoques.

### 1.1 Desarrollo Humano

El Desarrollo Humano es un concepto que tiene su origen hace unos veinte años, por lo que se puede decir que es relativamente reciente. Pero para entender su importancia hay que tener una idea de la evolución que ha tenido el concepto de desarrollo a lo largo del tiempo.

Veamos una breve revisión cronológica de los cambios que va experimentado el concepto de desarrollo y cómo desemboca en la aparición del desarrollo humano.

- Década de los 30's, del siglo XX
  - ♣ Una de las primeras formulaciones del desarrollo tiene lugar en América Latina, cuando el economista argentino Raul Prebisch propone que el desarrollo de un país implica modificar sus estructuras, lo que supone mucho más que el simple crecimiento económico. Además ofrece un análisis novedoso sobre las relaciones entre países, introduciendo el concepto “centro – periferia”, que muestra las diferencias entre los países que tienen la tecnología y los que carecen de ella, y, la necesidad de romper esas diferencias para poder avanzar en el desarrollo. Toma fuerza el debate sobre desarrollo, especialmente en Latinoamérica.

Década de los 40': la Segunda Guerra Mundial deja aparcada la preocupación por el desarrollo al concentrar todos los esfuerzos en la contienda bélica.

<sup>2</sup> Real Academia Española. Disponible en la Web: <http://www.rae.es/rae.html>

<sup>3</sup> Alfonso Dubois. Disponible en la Web: <http://dhl.hegoa.info/recursos/4-el-desarrollo-humano>

➤ Década de los 50's y 60's

- ♣ La economía de desarrollo consideró que el objetivo principal era aumentar el volumen de bienes y servicios producidos; en otras palabras, la prioridad del desarrollo era conseguir el crecimiento económico. El éxito de la recuperación económica de los países europeos se pone como referencia.
- ♣ La industrialización y la construcción de infraestructuras básicas (carreteras, puertos, comunicaciones, etc.) se considera fundamental para conseguir el desarrollo.
- ♣ Hay una confianza en que el simple aumento de los bienes y servicios que es capaz de producir un país será suficiente para garantizar la mejora de los estándares de vida de la población.
- ♣ A través de los años, la realidad muestra que a pesar de que en muchos países se produce el crecimiento económico, sin embargo no disminuye la pobreza, ni aumenta el empleo. Empieza a cuestionarse una concepción tan reducida del desarrollo.

➤ Década de los 70's

- ♣ La crisis de los países desarrollados y la unión de los países en desarrollo agrupados en el Movimiento de los Países No Alineados crea un nuevo escenario para el desarrollo.
- ♣ Se introduce el concepto de Necesidades Básicas, que pone de relieve la importancia de conocer si las personas ven mejoradas sus condiciones de vida, más allá de que haya crecimiento económico. Aparecen nuevos indicadores para medir el desarrollo. El propio Banco Mundial acepta este enfoque, aunque con una visión muy reducida de cuáles son las necesidades básicas.
- ♣ En el debate aparecen otros elementos indispensables para reforzar el concepto de desarrollo: la *desigualdad*, el *desempleo*, la *pobreza* y enfocarse en la *equidad*.
- ♣ Se plantea la reivindicación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que regule las relaciones económicas entre los países, de manera que de oportunidades a todos los países para alcanzar el desarrollo.

- ♣ A finales de ésta década nace el concepto de ecodesarrollo, definido como el desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente, introduciéndose así un nuevo elemento: el medio ambiente.

#### Década de los 80's

Se caracteriza por la hegemonía del neoliberalismo que pone el énfasis en el protagonismo del mercado y del sector privado, mientras que el estado debe reducir al máximo su intervención. Esta visión se impone a la mayoría de los países a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

- ♣ Este conjunto de políticas económicas se conoce como el “Consenso de Washington”, y se aplica fundamentalmente en Latinoamérica. Con ellas se promueve la liberalización de las economías y los programas de ajuste estructural, que limitan los gastos sociales del gobierno.

Se produce un fuerte retroceso de las mejoras sociales y se incrementa fuertemente la pobreza. En América Latina se llama la “década perdida” a este periodo.

#### Década de los 90's

Aparece el desarrollo humano, impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Informe de Desarrollo Humano de 1990 lanza este nuevo enfoque que pone el centro del desarrollo en las personas.

- ♣ Se presenta una nueva forma de medición del desarrollo basada en los principios del desarrollo humano. Se le conoce como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y tiene en consideración, además de la renta, los resultados en salud y educación en las personas. Es un contrapunto al indicador de la renta per cápita

### **1.2 Desarrollo Sostenible**

#### ➤ Década de los 80's

- ♣ El Informe Brundtland acuña el concepto “desarrollo sostenible” que conceptualmente alude a tres aspectos: ambiental, económico y social que propone múltiples indicadores para su medición.

#### ➤ Década de los 90's

- ♣ Década marcada fundamentalmente por la preocupación acerca del medio ambiente:

- ✓ 1,992 - Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (Brasil).
- ✓ 1993 - V Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea: Hacia un desarrollo sostenible.
- ✓ 1,997 - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático: Se aprueba el Protocolo de Kioto.

➤ Década del 2,010

- Preocupación por los efectos del cambio climático y el no cumplimiento de acuerdos entre países:
- ♣ Septiembre del 2000 - Cumbre del Milenio. En la Asamblea de la ONU se aprueba la “Declaración del Milenio” y se fijan los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):
  - ✓ Uno: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
  - ✓ Dos: Lograr la enseñanza primaria universal.
  - ✓ Tres: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
  - ✓ Cuatro: Reducir la mortalidad infantil.
  - ✓ Cinco: Mejorar la salud materna
  - ✓ Seis: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
  - ✓ Siete: Garantizar el sustento del medio ambiente.
  - ✓ Ocho: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
- ♣ 2,002 - Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible ("Río+10"), Cumbre de Johannesburgo, donde se reafirmó el desarrollo sostenible como el elemento central de la Agenda Internacional y se dio un nuevo ímpetu a la acción global para la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente. La participación no sólo de jefes de Estado sino de representantes de la sociedad civil organizada a nivel mundial, fue el elemento diferenciador con la anterior cumbre.
- ♣ 2,005 - Entrada en vigor del Protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se reafirma el compromiso frente a la contaminación ambiental.

- ♣ 2,007 - Cumbre de Bali que busca redefinir el Protocolo de Kioto y adecuarlo a las nuevas necesidades respecto al cambio climático. Pese a todos los esfuerzos, Estados Unidos de Norteamérica y China se niegan a firmar compromisos; ambos países siguen siendo los principales emisores y contaminantes del planeta.
- ♣ 2,009 - XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague, Dinamarca. El objetivo: buscar la manera de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y los contaminantes del planeta y reducir sus efectos. Se genera un largo debate sobre las responsabilidades de los principales países contaminantes y los países en desarrollo que “sufren” los efectos directos de dicha contaminación. El debate continúa.

### 1.3 Desarrollo Local

Ya tenemos una aproximación teórica del concepto desarrollo, así como una revisión histórica del cambio en su contexto y definición.

Para definir el desarrollo local debemos tener claro a qué llamamos ‘local’. Hay un debate sobre la comprensión de este. Local es un concepto funcional y relacional: funcional a la situación y relativo al entorno. Siempre que hacemos referencia a lo local lo situamos frente a un global determinado.

Entonces, ¿qué es lo local?, ¿desde que parámetros lo definimos? Veamos las distinciones que hace Romero<sup>4</sup> desde el punto de vista semántico:

- En sentido de **espacio**, local viene del latín *spatium* que tiene el sentido propio de espacio (libre), extensión, distancia, intervalo. Este espacio es considerado como el espacio de la actividad humana.
- En sentido de **territorio**, viene del latín *territorium*, que significa: terreno, porción de la superficie terrestre perteneciente a un país, estado, municipio etc., Analizar el territorio significa entenderlo como un producto de la historia, y que, por lo tanto, está en constante modificación.
- En sentido de **comunidad**; el término comunidad viene del latín *comunitate* y expresa la calidad de lo que es común, comunión, participación en común; sociedad, reunión de individuos que viven en común o tienen los mismos intereses e ideales políticos, religiosos, lugar donde residen estos individuos o comuna.

---

<sup>4</sup> Heitor Romero Marques. Desarrollo local a escala humana. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 22, 2009, p. 137-158. Disponible en la Web: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682009000100009](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000100009). Versión On-line ISSN 0718-6568



- En sentido de **lugar**, donde lo local puede ser entendido como lugar. El término local viene del latín *locus* que, en sentido propio, significa "lugar, local, posición, situación".
- En sentido de **paisaje**, el paisaje está formado por objetos reales que tienen una historia, por lo tanto, hay un componente del pasado que se hace presente en él. El concepto de paisaje implica subjetividad, porque su imagen es dependiente del sujeto que lo ve.

El desarrollo local considerado como las fortalezas y debilidades internas de una región, comunidad o barrio, es una de las mejores aproximaciones a un nuevo concepto que cada vez más va tomando fuerza.

El desarrollo local constituye una alternativa a las estrategias clásicas de desarrollo económico. Sin renunciar a los objetivos de crecimiento económico y aumento de la riqueza, presta una mayor atención a estrategias más equilibradas espacial y socialmente.

De ahí que el desarrollo local se haya convertido en el punto de referencia para estrategias de promoción económica basadas en el empleo y en la valorización de los recursos físicos y humanos propios.

En definitiva, el desarrollo local, la promoción económica y el fomento del empleo desde la escala local, constituyen una aproximación territorial a la solución de los problemas regionales y locales, con estrategias activas e integradas que permiten valorizar los recursos físicos y humanos locales y articular estos impulsos con las medidas de apoyo externo<sup>5</sup>.

El Banco Mundial, por ejemplo, define al desarrollo local como un fenómeno "relacionado con personas trabajando juntas para alcanzar un crecimiento económico sustentable que traiga beneficios económicos y mejoras en calidad de vida para todas en la comunidad. La 'comunidad' se define aquí como una ciudad, pueblo, área metropolitana o región subnacional."

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sugiere que el desarrollo local puede ser visto "como un proceso por medio del cual un cierto número de instituciones y/o personas locales se movilizan en una localidad determinada con el fin de crear, reforzar y estabilizar actividades utilizando de la mejor manera posible los recursos del territorio." En otros términos el desarrollo local puede ser considerado como un intento "de abajo hacia arriba" de los actores locales por "mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades como respuesta a las fallas de los mercados y las políticas del gobierno nacional en proveer lo que se necesita, particularmente en zonas subdesarrolladas o que atraviesan por una etapa de ajuste estructural."

---

<sup>5</sup> Universidad de Valencia. Web del grupo de investigación Innovación y Desarrollo. Disponible en: <http://www.uv.es/innodes/desarrollo.htm>

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en lo global de manera competitiva, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego. (Ochoa, 2006).

#### **1.4 Desarrollo Económico Local**

El desarrollo económico local es un proceso de concertación público-privado entre los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y el sector privado, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, mediante la creación de más y mejores empleos y la dinamización de la economía de un territorio definido, en el marco de políticas nacionales y locales<sup>6</sup>.

Es el proceso de transformación de la economía y la sociedad local, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades básicas de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos (públicos y privados) para el aprovechamiento más eficiente y sostenible de los recursos endógenos existentes, el fomento de la capacidad de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio<sup>7</sup>.

Como vemos el desarrollo económico local es un tema bastante amplio que requiere de un nivel de análisis y discusión específicos que están mejor detallados en el módulo descargable en la página Web (ver referencia 6).

## **2 Ciudadanía**

Según la Real Academia Española, ciudadanía es la cualidad y derecho de ciudadano; conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación; comportamiento propio de un buen ciudadano.

El ser humano, como miembro de un grupo interrelacionado, denominado sociedad, y al formar parte de él, se convierte en ciudadano que tiene una serie de deberes y obligaciones. Ejercer la ciudadanía, es formar parte de éste grupo, asumir sus normas y ejercer sus derechos como tal.

Podemos definir la ciudadanía como un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civil, político,

---

<sup>6</sup> Experiencias, Metodologías e Instrumentos para el Desarrollo Económico Local en Centroamérica. Caja de Herramientas. Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ). Disponible en la Web: [http://www.infomipyme.com/Docs/GT/del/factores\\_claves\\_DEL.html](http://www.infomipyme.com/Docs/GT/del/factores_claves_DEL.html)

<sup>7</sup> Maite Fernández-Villa; Beñat Arzadun; Naiara Alonso Web: <http://dhl.hegoa.info/iedl/index.html>,

social) y unos deberes (impuestos, servicio militar, fidelidad, etc.) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular<sup>8</sup>.

La ciudadanía es dinámica, trata de mantener los derechos ya conquistados, de extenderlos y ampliarlos a otros grupos humanos.

En este sentido las políticas públicas se diseñan en función de quién determina las necesidades y el modo como las abordan los grupos dirigentes, teniendo en cuenta la presión de las demandas de la sociedad, ejercida por medio de la participación ciudadana<sup>9</sup>.

## **2.1 Tipos o Formas**

### **2.1.1 Ciudadanía Social**

Desde el punto de vista sustancial, la ciudadanía social además de condición de pertenencia a una comunidad política, garantiza unos derechos sociales, entre los que se hallan los derechos de prestación social.

La ciudadanía social no elimina ni la estratificación social ni el conflicto en el marco de los actuales sistemas sociales.

Por su parte, la ciudadanía social en términos generales hace referencia a las prestaciones sociales que se configuraron con mayor fuerza durante el período del Estado de Bienestar, como obligación del Estado y derechos de los/las ciudadanos/as.

Si bien Marshall tuvo el mérito de acuñar el concepto, a la vez que plantear algunos dilemas de la ciudadanía social, tal como la conflictiva relación entre ciudadanía y clase social; estudios posteriores resaltaron su concepción pasiva de la ciudadanía (limitada sólo a la posesión de derechos), a la vez que el énfasis puesto en la idea de status en lugar de proceso<sup>10</sup>.

Así pues, el concepto de ciudadanía social se concibe también en sentido político y no sólo jurídico, como el conjunto de pretensiones y expectativas del ciudadano, como tal, frente al Estado, que le debe garantizar la seguridad necesaria, vital y laboral, y dar contenido y dignidad a su

---

<sup>8</sup> La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea. La ciudadanía europea. Disponible en la Web: <http://clio.rediris.es/udidactica/ciudadadeuropea.htm>

<sup>9</sup> GARCÍA GIRALDES, Teresa. De la ciudadanía social a la ciudadanía multicultural. Cuadernos de Trabajo Social 2000, 13: 33-51. ISSN: 021 4-0314

<sup>10</sup> GARCÉS, Laura y Cols. *Visiones Teóricas acerca de la Ciudadanía Social*. KAIROS. Revista de Temas Sociales. ISSN 1514-9331 <http://www.revistakairos.org>. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis. Proyecto Culturas Juveniles Urbanas Año 10. N° 18 Noviembre de 2006

existencia como persona, con unos valores y convicciones determinados sobre la vida<sup>11</sup>.

### 2.1.2 Ciudadanía Republicana

La ciudadanía es el ámbito por excelencia de la autorrealización del individuo. La tradición republicana promueve una noción robusta de ciudadanía y propugna una adhesión a la ley y al conjunto de instituciones públicas que hacen posible el ejercicio de la libertad civil<sup>12</sup>.

El enfoque republicano pretende configurar la esfera pública poniendo el énfasis especialmente en aquello que puede ser compartido por todos, en aquello que resulta común, dejando de lado las diferencias que separan para concentrarse en las similitudes y coincidencias que unen a los/las integrantes de cada sociedad<sup>13</sup>.

*La argumentación de Rousseau vendría a ser la siguiente: la libertad de los individuos sólo se realiza en una comunidad regida por la voluntad general (es decir, aquella que atiende al interés común). Una comunidad, por tanto, guiada por la virtud cívica republicana. Ahora bien, esa disposición altruista sólo tiene realidad en el seno de una patria concreta, en la que los vínculos afectivos son lo bastante fuertes como para producir una integración que conduzca a una acción eficaz<sup>14</sup>.*

Pero además, el enfoque republicano está cada vez más fuera del uso cotidiano de los/las teóricos/as, ya que según algunos críticos, también está fuera desde el punto de vista normativo, por su carácter particular.

La ciudadanía republicana, solidaria e igualitaria en su esfuerzo por evitar la dominación se vuelve dominante y excluyente; suele estar ajena a lo que sucede fuera de los muros de su propia ciudad. Por lo tanto, está lejos de estar a la par del universalismo moral contemporáneo, lo que queda bien demostrado en la doctrina de los derechos humanos, ya que no permitiría reivindicar derechos individuales más allá de las fronteras o incluso frente al propio Estado.

### 2.1.3 Ciudadanía Multicultural

En la transición del siglo XX al XXI se han dado una serie de fenómenos sociales ligados a la globalización fundamentalmente económica y a los

---

<sup>11</sup> Id 9

<sup>12</sup> VELASCO, Juan Carlos. *Culturas, ciudadanía y republicanismo*. Crítica Revista de Filosofía, Londrina, v. 12, n. 36, p. 429 - 462, out. 2007

<sup>13</sup> Ref. La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural. Juan Carlos Velasco. Instituto de Filosofía del CSIC

<sup>14</sup> Peña, Javier. Ciudadanía republicana y cosmopolitanismo. Revista de filosofía, nº 29, 2003, 17-33.

movimientos de la población (migración) que están dando paso a un nuevo concepto que cada vez más va tomando fuerza en la discusión de teóricos y analistas, la ciudadanía posnacional.

Durante las últimas décadas en que la globalización económica y la migración de la población se dieron de manera profunda, marcó las exigencias identitarias a los diferentes grupos poblacionales y dio paso a la ciudadanía posnacional. Estos fenómenos, de fuente multicultural de las poblaciones afincadas en un territorio, es quizá uno de los elementos más importantes de la creciente multiculturalidad de las poblaciones residentes en un mismo territorio, fenómeno que obliga a pensar y reflexionar sobre la necesidad de tener un nuevo concepto de ciudadanía capaz de insertar en ella a todas y cada una de las particularidades de participación y pertenencia.

Ciudadanía y migración son parte de una matriz con la que se cuestionan las relaciones entre identidad, nacionalidad y etnicidad. Dentro del discurso popular y académico existe una creciente preocupación sobre cómo la cuestión de la ciudadanía puede ser reconceptualizada en el contexto de sociedades globalizadas

Diversos autores<sup>15</sup> argumentan la necesidad de reflexionar la ciudadanía a partir de un escenario caracterizado por el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en Europa del Este, el incremento de la migración internacional, el desmantelamiento de los Estados de Bienestar y la creciente existencia de una población multi-étnica y multicultural en distintos países del mundo (Europa, América, etc.), fruto de intensas transformaciones derivadas de la Globalización<sup>16</sup>.

#### **2.1.4 Otros tipos o formas de ciudadanía**

Un dato empírico que muestra el dinamismo de la reflexión teórica en torno al tema, y -todo hay que decirlo- también el cierto grado de confusión con el que se ha presentado la reflexión sobre la ciudadanía, hizo que se propusieran diversos conceptos, entre las que destacan: la diferenciada, la postnacional, la neo republicana, la cultural, la multicultural y la transnacional, todas ellas con elementos comunes como la migración, la globalización, la transformación social, la interculturalidad, la etnicidad, la pertenencia, entre otros.

---

<sup>15</sup> Brubaker, 1989; Soysal; 1994; Turner; 1993<sup>a</sup>, 1994b; Kymlicka; 1995; y, Castles y Davidson; 2002.

<sup>16</sup> LUQUE BAZAN, José Carlos. *De la Ciudadanía Nacional a la Ciudadanía Postnacional: Globalización, Derechos Humanos y Multiculturalismo*. Disponible en: <http://www.fusda.org/joseluque-rev3-4.pdf>

## SEGUNDA SESIÓN

### 3 Participación Ciudadana

Se denomina así a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su barrio, ciudad, autonomía o país.

O como lo plantean la Federación de Mujeres Progresistas (FMP) en su portal web: *“para que una ciudad o un país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos”*<sup>17</sup>.

Existe una larga polémica sobre si el desarrollo exige un marco institucional adecuado o si, por el contrario, es el desarrollo lo que explica la aparición de buenas instituciones.

También se discute interminablemente sobre cuáles son los más importantes de esos rasgos: la seguridad jurídica, la fiscalidad, la enseñanza y la sanidad públicas, pero seguramente todos se pueden resumir en una expresión: buen gobierno<sup>18</sup>.

Entender que la participación ciudadana está basada en el enfoque participativo y para graficarlo de mejor manera, veamos la definición hecha por Zabala<sup>19</sup>:

*Conjunto de metodologías y enfoques basados en la participación de la población local y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo.*

*Existen en la actualidad diversas metodologías que tienen como característica común y básica el promover la participación de la población local en todo o en parte del proceso de gestión del ciclo del proyecto. Tomando como punto de partida la opinión y el conocimiento de la población rural, su objetivo es promover un desarrollo centrado en ella misma y en el incremento de sus capacidades, impulsando un proceso de empoderamiento a través de su participación. En estas metodologías, el protagonismo*

<sup>17</sup> <http://www.fmujeresprogresistas.org/participa8.htm>

<sup>18</sup> Ref. Paramio, Ludolfo. Gobernabilidad y Participación Ciudadana, Revista Sí – Solidaridad Internacional, Nº 55, julio – agosto 2009. P18-19.

<sup>19</sup> ZABALA, Néstor. Enfoques Participativos. Disponible en Web: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/89>

*corresponde a la población y los facilitadores externos aportan herramientas metodológicas.*

Hasta el momento las experiencias de participación van en aumento, sin embargo hay muchas de las metodologías muy poco aplicadas debido a la inexperiencia y desconocimiento en este tipo de prácticas y a la arriesgada apuesta política que supone.

En definitiva, actualmente se prevé la participación en la fase de escucha y quizá en la fase de decisión, pero se acostumbra a olvidar o soslayar la fase de ejecución.

Las asociaciones no abarcan a toda la ciudadanía, por lo que no pueden basarse todos los órganos y formas de participación en la existencia de estas asociaciones, a pesar de que representen a muchas de las sensibilidades de la sociedad civil. Se deben plantear formas de participación general, para que llegue a toda la ciudadanía y no únicamente a aquella parte comprometida con los fines de una específica asociación u ONG presentes en un determinado territorio<sup>20</sup>.

Además, existen también otras entidades que deben prestar su colaboración y dar cuenta de su implicación, como son las empresas y las organizaciones empresariales, gremios, colegios profesionales, centros educativos, centros sociales, residencias de ancianos, universidades, fiscalía, policía, bomberos, protección civil, organizaciones de mujeres, organizaciones de jóvenes, comités agrícolas, campesinos, etc.

La participación ciudadana, como estrategia de desarrollo, debería seguir una secuencia que ha sido usada y propuesta en la elaboración de las Agendas Locales de Desarrollo, que se puede resumir en las siguientes etapas:

- ***Etap a informativa***, en la que se consideran la negociación entre las autoridades que deberán liderar éste proceso y definir la mejor estrategia a seguir. Esta fase requiere de mucho esfuerzo y tiempo, porque se debe tener muy clara la “hoja de ruta”, que es la parte más importante de un proceso participativo: tener claro a dónde vamos antes de empezar y para ello será necesario una serie de encuentros.
- ***Diagnóstico***, ya sea situacional y/o territorial, donde se identifica la realidad local a cabalidad; pueden utilizarse diversos métodos para ello, lo importante es tener claro qué información queremos obtener con dicho diagnóstico; si se trata de un diagnóstico territorial, económico, político o social o la combinación indistinta de cualquiera de ellos o de todos a la vez; en este último caso se trata de un diagnóstico local integral, necesario para el desarrollo local.

---

<sup>20</sup> Id 16

- **Propuesta del Plan de Desarrollo Local** con sus propios objetivos en base a la información obtenida en el diagnóstico local. Dicho plan nos podrá facilitar hacer propuestas en torno a las alternativas de solución de los problemas identificados y a su priorización en función de los recursos disponibles y a planificar en el corto, mediano o largo plazo, de acuerdo a la magnitud de las intervenciones.

Hasta aquí, las dos fases precedentes deben estar lo suficientemente bien definidas y reconocidas tanto por las autoridades que liderarán dicho proceso participativo, sea cual fuese, así como por el equipo ejecutor. De no ser así, se presentará el primer traspie en cuanto a la siguiente etapa se refiere: la implementación. Evitar estos desencuentros es de suma importancia, porque, como veremos más adelante, la percepción en cuanto a la participación de los y las ciudadanos/as es el criterio primario para asegurar su permanencia y participación activa.

- **Implementación del Plan de Desarrollo Local**, conociendo los objetivos propuestos y los resultados previstos, se da inicio a ésta etapa, que tendría que ser mucho más activa en cuanto a participación ciudadana se refiere. En vista que es aquí cuando la población participante de dicho proceso se ve directamente involucrada generando procesos de sinergia e integración mayor, se debe tener en cuenta que la calidad de la información, propuestas y/o estrategias de desarrollo, dependerán del equipo facilitador de dicho proceso, es decir el personal del técnico.
- **Seguimiento y Evaluación** tanto de los indicadores elegidos por áreas de intervención o por problemas o necesidades priorizados, así como de las sinergias generadas de los diferentes agentes sociales intervinientes en dicho proceso o en su propia implementación. Es aquí donde se pone de manifiesto la transparencia de la entidad promotora de dichos procesos participativos, ya sea la dirigencia barrial, la municipal, la regional, etc., ya que la participación ciudadana en la gestión de las acciones es directamente proporcional a la responsabilidad asumida y por tanto, del cuidado de su cumplimiento y exigencia a sus representantes de que así sea.
- **Retroalimentación**, etapa que muchas veces se descuida creyendo que el proceso finaliza con la evaluación. Son precisamente los agentes sociales quienes al ser partícipes directos de los procesos de cambio en la implementación de dichas estrategias, los que generan los espacios de discusión de los posibles cambios a raíz de ser los usuarios directos de cualquier servicio. El Plan de Desarrollo Local, es un proceso de continuo cambio y retroalimentación basados en las experiencias pasadas y la identificación o nacimiento de nuevas necesidades.



En definitiva, la implantación de mecanismos de participación ciudadana provoca el aumento de las posibilidades de alcanzar los objetivos deseados en la gestión de los Planes de Desarrollo Local. Esto es debido a que se mejora la detección de los problemas y soluciones; se crea un sentido de la propiedad por parte de los agentes sociales que provoca su implicación, motivación y cuidado en el proceso; aumenta la sensibilización hacia los problemas sociales y ambientales y, por tanto, hacia la modificación de sus conductas y asegura la transparencia y comprensión de la gestión pública, lo que además consolida la imagen de las Administraciones implicadas<sup>21</sup>.

La participación fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

### **3.1 Niveles de P.C.**

¿Hasta dónde llega la participación ciudadana?, esa es la pregunta que debemos plantearnos cuando nos referimos a ella.

La participación ciudadana casi siempre está ligada al momento de la emisión de un voto electoral o a la del cada vez más conocido presupuesto participativo. Sin embargo, sabemos hoy en día que va mucho más allá, que las legislaciones de muchos países la promueven en sus diferentes niveles y modalidades. Por ello consideramos que los siguientes tres niveles nos pueden ayudar a responder a la pregunta inicialmente planteada.

#### **3.1.1 De Información**

La información es uno de los instrumentos fundamentales que facilitan la participación ciudadana. Por sí solo, no garantiza la participación, pero indudablemente supone una condición indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y, como consecuencia, para la participación política y social.

Por otra parte, es evidente que vivimos inmersos en la sociedad de la información y la comunicación, donde las nuevas tecnologías e Internet forman ya parte de nuestra vida diaria, tanto en nuestro ámbito familiar, social y, por supuesto laboral.

Es necesario pues que los mensajes e imágenes con los que difundimos nuestras actividades sean motivadores y sugerentes para que animen a la participación, igualmente supone cuidar el tratamiento que se le da a

---

<sup>21</sup> Eduardo Perero Van Hove. Participación ciudadana. Green Cross España.

los contenidos y al lenguaje que se emplea con el fin de que esta información llegue a todos los sectores de la población (diversificación).

- Ampliar y mejorar los canales de comunicación e información tradicionalmente utilizados desde esta sección incorporando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Facilitar nuevos espacios de comunicación y difusión sobre los procesos de participación ciudadana que se desarrollan en nuestra ciudad y fuera de ella así como dar mayor protagonismo a las actividades desarrolladas desde el movimiento asociativo y otros colectivos ciudadanos.
- Dar mayor difusión de todas las actividades que se llevan a cabo desde esta Sección incentivando a la participación.
- Medios: Radio, TV, campañas de difusión, revistas físicas o electrónicas, Web, paneles informativos, ruedas de prensa, material impreso, anuncios en prensa, etc.

El o la ciudadano/a en este momento es un agente pasivo de recepción de la información que se le brinde desde la entidad promotora de la participación, sea ésta su barrio, comunidad, distrito, municipalidad o ayuntamiento.

### **3.1.2 De Consulta y Debate**

Dar el paso de ser un agente pasivo a participar directamente es un reto que muchas entidades se plantean; aún así, resulta difícil mantener el interés del o la ciudadano/a.

La Consulta tiene por finalidad promover la participación de la población de manera activa dando su opinión respecto de un tema específico, sin embargo no es de carácter decisorio, es sólo eso, una consulta.

Por su parte el Debate, tiene otra connotación diferente a la de la consulta, ya que en la anterior sólo se pide una opinión al respecto de un tema, en este caso se pide una argumentación de posicionamiento frente a un tema específico, ya sea a favor o en contra, por lo tanto en el debate se tiene la posibilidad de convencer al contrario de adoptar la posición defendida.

Ambas están en el nivel consultivo, aún no forman parte de la toma de decisión de la entidad promotora de la participación. Si bien son un referente importante para la toma de decisiones, no siempre éstas se ajustan a la opinión de las mayorías.

### 3.1.3 De Gestión compartida

Una reflexión que engloba de manera bastante clara el tema de 'gestión compartida' es la que hace Vera, periodista que analiza la importancia de la participación ciudadana en una localidad peruana del norte de ese país, en la que dice; *“son esfuerzos sostenidos de colectividades locales guiadas por una visión compartida del futuro. Ésta se expresa en objetivos producto de acuerdos sociales en los que todos y cada uno de los actores locales (públicos, privados, sociales, políticos, religiosos, laborales, etc.) puedan reconocer y definir para ellos un rol, una misión en el proyecto colectivo, y las estrategias que le permitan ejercerlo, aportando al logro de la visión compartida”*<sup>22</sup>.

El proceso de gestión participativa del desarrollo local, que debe buscar su sostenibilidad, requiere necesariamente de la participación y el acuerdo de los agentes sociales involucrados. Sin ello, corre el riesgo de quedarse en un esfuerzo político y técnico que finalmente no se lleve a cabo.

La participación activa de las personas es una condición indispensable promueve la participación de todas las personas, tanto en la identificación de sus problemas, necesidades y potencialidades, como en el planteamiento de sus propias soluciones para alcanzar objetivos de desarrollo. Esta condición es indispensable en este nivel, lo que la diferencia de los otros dos niveles, la participación activa de los/las ciudadanos/as.

### 3.2 Mecanismos de PC

A continuación veremos algunos de los principales mecanismos de participación ciudadana. La utilidad de cada uno de ellos estará de acuerdo con el objetivo planteado y con los resultados esperados.

Es importante detallar que estos mecanismos o formas de participación ciudadana pueden responder claramente a tres aspectos diferenciados o a la combinación entre ellos, es decir, al político, al social y al económico, como indicamos líneas arriba, dependerá de los objetivos propuestos.

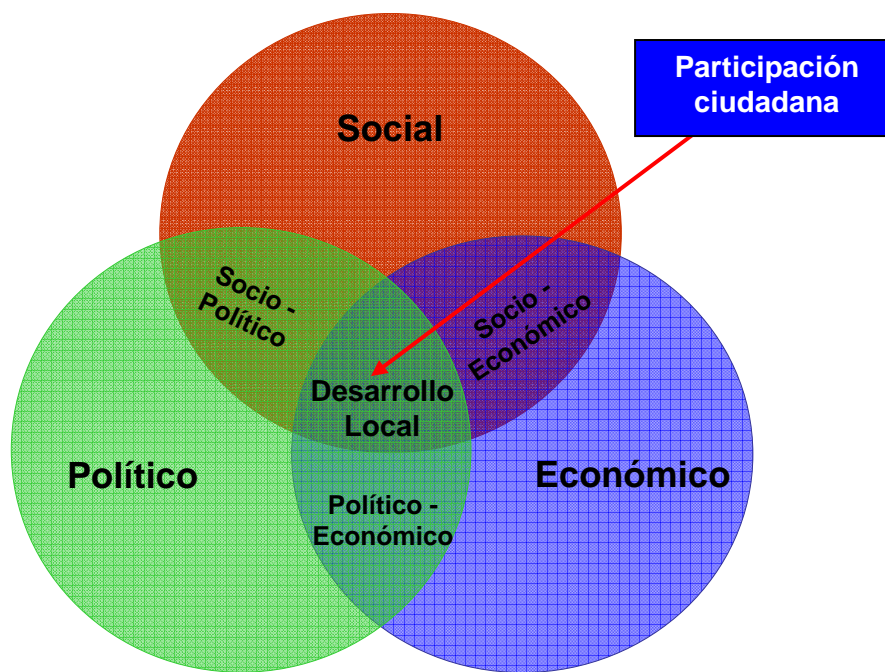
Así, consideramos que un mecanismo de participación ciudadana que contemple los tres aspectos en su conjunto (ver figura n°1), aportará al desarrollo local de manera integral. Podríamos agregar un cuarto círculo que correspondiera al 'medio ambiente'. Sin embargo, a pesar de su gran importancia, no lo consideramos separadamente, ya que forma parte de las decisiones políticas, se implica en los procesos económicos y

---

<sup>22</sup> VERA CÓRDOBA, Andrés. Diario digital El Regional de Piura, disponible en la web: [http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias\\_2009/abril\\_2009/abril\\_06/opinion\\_abad06042009.htm](http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias_2009/abril_2009/abril_06/opinion_abad06042009.htm)

transformaciones sociales relevantes. Por ello es mejor no individualizarlo, lo que no significa que no se haya tenido en cuenta<sup>23</sup>.

**Figura N° 1**  
**Aspectos a tener en cuenta para la participación ciudadana**



### 3.2.1 Sistematizaciones

En temas concretos y de vital importancia para una población en un momento concreto, es necesario realizar grupos específicos de investigación que ayuden a dilucidar o determinar alguna solución en algún aspecto o problema concreto.

Lo ideal de una sistematización es hacerla conforme avanza el proceso o experiencia que se desea sistematizar, promoviendo la participación de los directamente involucrados y no perder detalles importantes.

### 3.2.2 Mesas Temáticas – Forum

Son espacios, ambos, que permiten un nivel de intercambio de opiniones respecto de un aspecto específico o puntual.

Las Mesas Temáticas podrán ser de corto, mediano o largo plazo, dependiendo de la necesidad de abordar un tema, tanto en su análisis,

<sup>23</sup> Propuesta de la autora para identificar los Mecanismo de Participación Ciudadana en el Desarrollo Local

discusión, búsqueda de estrategias de intervención, evaluación u otros aspectos, como por ejemplo Salud, Educación, Medio Ambiente, Infraestructura Básica, etc.

Por otro lado, un Forum suele ser mucho más puntual, específico y de corto plazo, usado fundamentalmente de manera sistemática y periódica de análisis y/o discusión de un determinado tema.

### 3.2.3 Consejos Consultivos

Consiste en un grupo estable de representantes, de grupos y entidades de todos los sectores implicados, que se reúnen de manera periódica para identificar y evaluar problemas, elaborar y valorar propuestas y la realización del seguimiento de las acciones llevadas a cabo. Es uno de los mecanismos más utilizados. Según el grado de decisión de los consejos o foros, se denominan: consultivo, operacional, colaborativo y contributivo.

### 3.2.4 Encuestas

Es la realización de un sondeo de opinión de una muestra representativa sobre uno o varios temas concretos de los que es necesario averiguar la opinión concreta y representativa de la población.

Las encuestas resulta ser una buena manera de conocer por ejemplo la satisfacción de los ciudadanos frente a la gestión de sus autoridades, así como para tener una idea sobre cuales serían sus inquietudes o necesidades próximas.

### 3.2.5 Diagnósticos (DR, DRP, DRR)

***El Diagnóstico Rápido (DR)***<sup>24</sup>: su finalidad es obtener, en un tiempo relativamente breve, información detallada y práctica sobre aspectos del desarrollo de las comunidades locales, para la aplicación es condición indispensable que el diagnóstico tenga un carácter participativo. Los principales tipos de DR son:

- *Exploratorio*: cuando no se dispone de mucha información sobre una zona y se precisa un panorama general de la situación de la comunidad. Ayuda a identificar los temas importantes que podrían merecer un estudio detallado.

---

<sup>24</sup> Pablo Soto Hermoso y Gema Sánchez Úbeda. ASEG Una metodología participativa para promover actividades de desarrollo y planificación del mismo con perspectiva de género. Córdoba 11 de diciembre de 2001. Ponencia de la "jornada para la integración de la perspectiva de género en el medio ambiente".

- *Temático*: se estudia un tema particular, intentando obtener información más detallada al respecto. A menudo produce recomendaciones sobre las medidas que es necesario aplicar para resolver un problema específico.
- *De seguimiento y evaluación*: se aplica cuando las actividades de desarrollo ya han comenzado y se desea saber si están siendo eficaces y proponer posibles mejoras.
- *De planificación participativa*: lleva a diseñar y poner en práctica un plan de acción detallado conjuntamente con las mujeres y los hombres de la comunidad.

***El Diagnóstico Rural Rápido (DRR)***<sup>25</sup>: es un enfoque que agrupa diversos métodos y técnicas para la recogida rápida de información derivada de los conocimientos que las comunidades tienen sobre sus propias condiciones de vida, con la finalidad de que agentes externos la utilicen para diseñar proyectos de desarrollo. Dos han sido sus principales aportaciones al diseño de los proyectos: la valoración y uso del conocimiento de la población rural, que anteriormente solía ser desconsiderado, y la elaboración de diversas y novedosas técnicas para obtener la información.

***El Diagnóstico Rural Participativo (DRP)***<sup>26</sup>: es un enfoque que agrupa diversos métodos y técnicas orientados a que la población local analice su realidad, exprese sus problemas y prioridades, y utilice la información generada por su análisis para llevar a cabo el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo. Es por tanto un enfoque que busca dar la voz a la población vulnerable y propiciar un proceso para su empoderamiento.

### 3.2.6 Elecciones – Voto

Es un mecanismo de participación ciudadana mediante el que el pueblo puede ejercer el derecho al sufragio. El voto es, ante todo, un acto personal y de voluntad política; además, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos.

Inicialmente se debe indicar que el voto es un mecanismo propio de la democracia y es, en cierta forma, la manifestación y concreción del derecho que tienen los ciudadanos de elegir y ser elegidos. Es por medio del voto como se logra la elección de las autoridades públicas tanto de la rama legislativa como de la rama ejecutiva; así por ejemplo, por el voto se eligen los senadores y representantes a la cámara, el presidente de la república, los gobernadores y alcaldes, los diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales (ediles).

<sup>25</sup> ZABALA, Néstor. Disponible en la Web: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/77>

<sup>26</sup> ZABALA Néstor. Disponible en Web: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/76>

### **3.2.7 Referéndum**

Son instrumentos denominados de “democracia directa”, que en algunos países son de los más utilizados a nivel local. Pueden ser o no vinculantes (con lo que no tienen necesariamente un reconocimiento legal, pero si de carácter testimonial).

El referéndum tiene alguna similitud con el plebiscito. En todo caso se trata de un acto por el cual el pueblo (los/las ciudadanos/as) mediante el voto se pronuncia sobre una norma jurídica ya sea para aprobarla o rechazarla. Hay dos clases de referéndum: derogatorio y aprobatorio. Y como el nombre lo sugiere uno de ellos es para “derogar” una norma jurídica; es decir eliminarla, suprimirla del ordenamiento normativo y si es aprobatorio, se trata de un referéndum para aprobar dicha norma jurídica sometida al escrutinio popular.

### **3.2.8 Plebiscito**

Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

En efecto, el plebiscito consiste en un mecanismo mediante el cual el Presidente de la República (poder ejecutivo) somete a la consideración del pueblo una decisión que se propone adoptar para que éste (el pueblo) emita su aprobación o desaprobación. Generalmente se formula la propuesta y el pueblo asiste a las urnas con el fin de hacer una manifestación de aprobación o desaprobación mediante las palabras SI o NO. En eso consiste la decisión del pueblo: afirmar o negar la decisión que tomará el presidente.

### **3.2.9 Consulta Popular**

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En resumen la consulta popular consiste en llamar al pueblo para que responda una pregunta relacionada con un asunto de importancia para la comunidad que se quiere resolver con la participación ciudadana. Esa consulta se hará a nivel Nacional si se trata de un asunto que afecta a todo el país, o será regional o autonómica si únicamente interesa a esa zona respectiva y será municipal, distrital o local si se trata de un municipio, un distrito o una localidad.

### **3.2.10 Cabildo Abierto**

Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Los/las ciudadanos/as de un municipio o distrito pueden debatir y participar en sesión del concejo municipal o distrital respectivo en la discusión de los proyectos sometidos a la consideración de dicha corporación. También puede darse el cabildo abierto en las Juntas Administradoras locales.

### **3.2.11 Iniciativa legislativa**

La iniciativa legislativa es el derecho político que tienen un número de ciudadanos para presentar proyectos de ley o actos legislativos ante el congreso de la República o proyectos de ordenanza antes las asambleas departamentales y proyectos de acuerdo ante el concejo municipal para su discusión y posterior aprobación o rechazo; en otras palabras, es la posibilidad que tienen los/las ciudadanos/as para proponer normas jurídicas ante el congreso o la correspondiente corporación administrativa de la respectiva entidad territorial.

### **3.2.12 Presupuesto Participativo**

El Presupuesto Participativo, es una forma de participación ciudadana en la gestión pública (local o regional), mediante la cual los y las vecinos/as identifican sus propias necesidades, priorizan las más importantes y participan en el seguimiento y evaluación de su atención por parte de sus autoridades.

Son procesos que dependen de la complejidad social, cultural, económica y política del espacio local donde se desarrollen las dinámicas, dependen del tipo de actores que participen y de los intereses que se ponen en juego a la hora de tomar decisiones.

Consideramos que el presupuesto participativo no es un fin en sí mismo, constituye un instrumento que contribuye a la construcción de ciudadanía y a fortalecer la democracia<sup>27</sup>.

Si bien consideramos éstas como formas de participación ciudadana, no quiere decir que no existan otras de igual importancia o relevancia. Así podemos nombrar otras que se podrán aplicar dependiendo de la

---

<sup>27</sup> Mariana Llona & Laura Soria. La participación en la gestión del desarrollo local - La experiencia del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador. Desco -Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Artículo publicado en la revista Pobreza Urbana & Desarrollo. Año 9 – No 22 – diciembre 2003. Serie Programa FORTAL



necesidad de información que se desea obtener o por la finalidad u objetivo a lograr<sup>28</sup>:

- La investigación - acción participativa, IAP (o *Participatory Action Research*, PAR), orientado al análisis crítico y comunitario de la realidad con vistas a su transformación y al empoderamiento de la población.
- La investigación de sistemas agrícolas, ISA (o *Farming Systems Research*, FSR), es un método para analizar la complejidad de los sistemas agrícolas de los campesinos pobres, basándose en sus propios conocimientos, con objeto de apoyarles con tecnología apropiada.
- El análisis participativo de la pobreza, APP (o *Participatory Poverty Assessment*, PPA), ideado y utilizado por el Banco Mundial para evaluar la pobreza a escala nacional y que combina técnicas participativas con instrumentos convencionales de análisis económico.
- El seguimiento y evaluación participativos, SEP (o *Participatory Monitoring and Evaluation*, PMEJ) es un método por el que la población local toma parte, conjuntamente con las agencias de ayuda y los funcionarios o autoridades, en el análisis de la marcha de los proyectos, su evaluación final y la decisión sobre las acciones a adoptar a partir de ella.
- Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's), usados fundamentalmente frente a situaciones de violencia de diferente índole.

---

<sup>28</sup> Id 9

## TERCERA SESIÓN

### 3.3 Consideraciones Generales

Es importante tener en cuenta algunos aspectos que pueden dificultar o facilitar el desarrollo normal de los procesos participativos. La siguiente reflexión que hacen los autores respecto de la participación ciudadana plasma claramente la realidad práctica de dichos procesos<sup>29</sup>:

*Pero incluso si la demanda de mayor participación existe, hay límites a la participación, que no puede ser extendida de forma indefinida. Por tanto, incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo.*

*Todo ello tiene dos grandes consecuencias a retener a la hora de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada.*

Por otro lado, considerar el rol de los diferentes y principales actores en un proceso participativo, es ya un avance importante, porque nos dará la posibilidad de prever y anticiparnos a las posibles dificultades, tener las herramientas necesarias para solucionarlas o aliviarlas y aprovechar la máximo las posibilidades de éxito conocidas por la propia experiencia.

---

<sup>29</sup> Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà, Marina Jarque. Mecanismos de Participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas, 2000 - Tercer Premio.

### 3.3.1 Elementos facilitadores de la PC

- **Cambio de actitudes cotidianas y por tanto de mentalidad.** No se pueden llevar a cabo reformas de actitudes, con la agilidad y detalle que requiere cada caso, exclusivamente mediante medidas legislativas, fiscales, políticas, ni campañas informativas y educativas. Se requiere de la implicación de la ciudadanía en el diseño, decisión, consecución y vigilancia de los planes, programas y acciones que se decidan emprender.
- **Comprender lo global mediante la implicación local.** Es cierto que la implicación de la ciudadanía en los problemas ambientales sólo puede llevarse a cabo en aquellos asuntos que le afectan directamente (locales) o excepcionalmente en aquellos asuntos de gran repercusión, normalmente motivados por algún tipo de catástrofe (inundaciones, terremotos, etc.). Se ha argumentado en ocasiones que esta dedicación local impide la visión global, pero la experiencia confirma todo lo contrario. Sin una verdadera experiencia local, es difícil una conciencia global para lograr una real implicación, no meramente ideológica, con los problemas globales.
- **Obtención de información precisa.** La obtención de información precisa, a pesar de los grandes avances tecnológicos e informáticos que permiten grandes aplicaciones y un gran ahorro de costes, no puede darse sin la participación. Los programas y actuaciones que se realicen no tendrán el éxito esperado si no poseen una información particularizada sobre las necesidades reales de la población y sus problemas concretos.
- **Desarrollo endógeno.** La tesis de la sostenibilidad afirma que parte de los pilares del desarrollo sostenible de muchas regiones debe basarse en un desarrollo endógeno, que no puede articularse sin un sistema eficaz de participación ciudadana en el propio desarrollo de la región. Mediante el desarrollo endógeno es posible el aprovechamiento eficiente de los recursos y la minimización de residuos, así como activar mecanismos eficaces de reutilización y reciclaje y mantener el tejido social necesario para llevar a cabo este desarrollo.
- **Mantenimiento y vigilancia.** La participación ciudadana es indispensable para el desarrollo de un eficaz sistema de vigilancia y mantenimiento, ya que los habitantes y ciudadanos son los primeros que van a detectar irregularidades, fallos, averías, inconvenientes, desperfectos, etc. que podrán solucionar mediante los mecanismos que estén previstos, así como alertar a los responsables adecuados. Un desarrollo de la participación ciudadana provoca que los planes y políticas emprendidas se sientan como propios y, por tanto, que los/las ciudadanos/as hagan un buen uso de las infraestructuras, servicios, etc. como si fueran propios, así como alertar a tiempo de los posibles contratiempos o desperfectos.

### 3.3.2 Limitaciones de la PC

- **Deficiencias de la Administración.** A pesar que la administración, representada por sus autoridades, ha hecho esfuerzos por acercarse a los/las ciudadanos/as, aportando cada vez más información y habilitando espacios necesarios de participación, sigue siendo insuficiente, ya que las demandas de la población son cada vez mayores, especialmente en la toma de decisiones respecto del desarrollo local.
- **Baja capacidad de respuesta de la Administración.** Debido fundamentalmente a la estructura orgánica de las instituciones, verticales y rígidas, muy característicos de estas entidades, lo que limita una respuesta rápida y oportuna.
- **Lentitud en la toma de decisiones.** La participación ciudadana, por el rol que debe cumplir y por las características propias, requiere de un tiempo considerable para el desarrollo en sus diferentes etapas, por lo que suele ser mucho más lenta la toma de decisiones. Más aun cuando existen discrepancias en torno al intento de supremacía de las ideologías y lógicas político - partidarias sobre las sociales, basadas en la identificación de necesidades. Por tanto, la credibilidad de la población frente a la 'voluntad política' de cumplir acuerdos es ciertamente limitada.
- **Incremento de costes.** Se debe tener en cuenta que el hecho en sí mismo conlleva ya un costo considerable desde el proceso de convocatoria y luego la participación en sí misma. Este hecho hace que muchas autoridades y líderes locales, que aun no ven con claridad la importancia de la participación ciudadana, fallen en el proceso por no considerar todos los recursos necesarios para su implementación.
- **Percepción de la participación.** Suele ser frecuente que las percepciones frente a la participación ciudadana pasen por el inmediatismo y por las particulares formas de interpretarlo. Por un lado, se considera que puede promover un excesivo particularismo; por otro lado, está la percepción de que 'los ciudadanos en realidad no quieren participar', 'los que participan, siempre son los mismos, el resto de la población es muy inconstante', 'sólo vienen por que tienen intereses personales o muy particulares'. Si bien es cierto que la mayoría de estas expresiones suelen tener mucho de cierto, hay que tener en cuenta que mientras una persona no tenga la información correcta y oportuna, no podrá tomar la decisión de participar, por tanto, frente a estos hechos, las autoridades tienen la tarea permanente de informar a la población, que es un derecho y un deber.
- **Limitaciones técnicas del equipo facilitador.** Frente al resto de dificultades, ésta es quizás la más delicada, puesto que requiere de un nivel de conocimientos en cuanto a trabajo con la población por una parte y, enfocar la visión política y de desarrollo, por otra.

### 3.3.3 Rol de las autoridades en la PC

- Promover mecanismos de pedagogía de cultura política y educación cívica entre la ciudadanía. La Capacitación Comunitaria es el instrumento a través del cual se transfieren conocimientos y destrezas para facilitar la comunicación social, fomentar la participación de los/las beneficiarios/as y mejorar el poder decisorio real.
- Profundizar en la descentralización administrativa en la medida de lo posible, oportuno y necesario. Especialmente en el caso de las grandes ciudades, como la gestión y manejo descentralizado de proyectos que permita la transferencia de capacidades para la gestión y manejo descentralizado de los procesos y la administración de los recursos del ciclo de proyectos de inversión.
- Impulsar el uso de las nuevas tecnologías en los procesos de participación: consultas electrónicas y otros, en la medida de lo disponible.
- Favorecer la organización de los/las ciudadanos/as, que podrían ser escogidos al azar para deliberar respecto a algunas decisiones políticas importantes en el ámbito municipal. La denominación de este grupo de personas puede variar, lo importante es que queden bien definidas sus funciones.
- Impulsar la aplicación de los presupuestos participativos (distintos grupos de ciudadanos/as participan voluntariamente en la discusión de los presupuestos municipales). Asegurarse que la participación de todos los sectores identificados en un diagnóstico local, es importante, sólo así aseguraremos el éxito del proceso.
- Favorecer la convocatoria de audiencias públicas, cabildos abiertos o el mecanismo más adecuado (procesos en los que el alcalde o alcaldesa – antes de tomar una decisión – abren un periodo de consulta en el que la población organizada y representada así como las asociaciones civiles interesadas pueden presentar propuestas y alegaciones).

### 3.3.4 Rol de los agentes externos en la PC

Considerando que una de las limitaciones identificadas es la capacidad técnica de la Administración, es muy frecuente ver que la sociedad civil organizada, específicamente las ONG's instaladas en un determinado territorio, asume la iniciativa de aportar al desarrollo local desde este aspecto.

Por tanto, debe quedar claro, que si bien existe una voluntad por aportar técnicamente a un proceso de desarrollo, no debe perderse de vista que son sólo 'facilitadores' de dicho proceso. En el momento en que se pierda de vista la función de apoyo o 'facilitador técnico' se corre el

riesgo de confundir los roles y funciones de cada actor, poniendo en riesgo la legitimidad del proceso<sup>30</sup>:

*Profesionalismo excluyente o legitimidad participativa. Con términos casi tan contundentes plantean Brugué y Gallego (1999) el dilema entre un proceso de toma de decisiones que permanezca cerrado a las voces públicas y atienda únicamente a las propuestas técnicas, frente a la posibilidad de una administración pública democrática, que quiera hacerse respetar precisamente por ser capaz de escuchar.*

El protagonismo de un proceso participativo no es de las autoridades, aunque hayan algunos autores que así lo defiendan; tampoco es de los 'facilitadores', cuya función es más clara; el protagonismo es de las personas, ciudadanos y ciudadanas organizados o no reunidos en función de objetivos comunes y de la búsqueda de soluciones a sus problemas. Como se suele decir: a problemas colectivos, soluciones colectivas.

## **4 Gobernabilidad**

### **4.1 Conceptos**

Gobernabilidad cualidad de gobernable.

Se podría entender por gobernabilidad la existencia o posibilidad de existencia de condiciones objetivas que permitan una relación armónica entre gobernantes y gobernados. Sería el proceso por el cual se facilita un, digamos, "buen gobierno".

Sin embargo, en esta relación se destaca la desigualdad de papeles, alguien gobierna, y alguien es gobernado; uno tiene el poder de decisión, y el otro no. Por tanto, este término, denota la creación de un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada, concertada y armónica.

### **4.2 Gobernabilidad y PC**

Para lograr la participación ciudadana en la gestión local es necesario fortalecer a las organizaciones sociales, en un proceso en el cual los vecinos y vecinas identifican las necesidades y priorizan las obras y proyectos que han de ejecutarse, de acuerdo a los recursos económicos disponibles localmente.

---

<sup>30</sup> Id 16.

En este proceso cabe destacar el papel que juega la cooperación internacional, casi siempre en recursos técnicos y financiación de los procesos en sí mismos.

Es indudable que la gobernabilidad viene transitando por el camino de la globalización y cada vez más se hace necesario entender la importancia de ambos conceptos y especialmente de su interrelación.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). Disponible en la Web: [http://www.infomipyme.com/Docs/GT/del/factores\\_claves\\_DEL.html](http://www.infomipyme.com/Docs/GT/del/factores_claves_DEL.html)
2. De Quiroga, Giancarla. Ciudades y Desarrollo. Gobernabilidad y participación ciudadana. Revista CIDOB d'Afers Internacionals 47. p169-174.
3. Desarrollo - Real Academia Española. Disponible en la Web: <http://www.rae.es/rae.html>
4. Dubois, Alfonso. Desarrollo Humano. Disponible en Web: <http://dhl.hegoa.info/recursos/4-el-desarrollo-humano>
5. Feo La Cruz P, Manuel G.. Gobernabilidad y participación ciudadana. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
6. Fernández-Villa, Maite; Arzadun, Beñat; Alonso, Naiara. Desarrollo Económico Local. Web: <http://dhl.hegoa.info/iedl/index.html>
7. Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; Jarque, Marina. Mecanismos de Participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas, 2000 - Tercer Premio.
8. Llona, Mariana & Soria, Laura. La participación en la gestión del desarrollo local - La experiencia del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador. Desco -Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Artículo publicado en la revista Pobreza Urbana & Desarrollo. Año 9 – No 22 – diciembre 2003. Serie Programa FORTAL.
9. Paramio, Ludolfo. Gobernabilidad y Participación Ciudadana, Revista Sí – Solidaridad Internacional, N° 55, julio – agosto 2009. P18-19.
10. Peña, Javier. Ciudadanía republicana y cosmopolitanismo. Revista de filosofía, nº 29, 2003, p17-33.



11. Romero Marques, Heitor. Desarrollo local a escala humana. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 22, 20 09, p. 137-158. Disponible en la Web: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682009000100009](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000100009) Versión On-line ISSN 0718-6568
12. Soto Hermoso, Pablo y Sánchez Úbeda, Gema. ASEG, una metodología participativa para promover actividades de desarrollo y planificación del mismo con perspectiva de género. Córdoba 11 de diciembre de 2001. Ponencia de la "jornada para la integración de la perspectiva de género en el medio ambiente".
13. Velasco, Juan Carlos. La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural. Instituto de Filosofía del CSIC. ISEGORÍA/33 (2006) PP 191-206
14. Zabala, Néstor. Enfoques Participativos. Diccionario Hegoa. Disponible en Web: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/89>
15. Zabala, Néstor. Diagnóstico Rural Rápido (DRR). Diccionario Hegoa Disponible en la Web: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/77>
16. Zabala, Néstor. Diagnóstico Rural Participativo (DRP). Diccionario Hegoa Disponible en Web: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/76>

### **Referencias Bibliográficas**

17. Garcés, Laura & Cols. Visiones teóricas acerca de la ciudadanía social. KAIROS. Revista de Temas Sociales. ISSN 1514-9331 <http://www.revistakairos.org>. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis. Proyecto Culturas Juveniles Urbanas. Año 10. N° 18 noviembre de 2006
18. García Giraldez, Teresa. De la ciudadanía social a la ciudadanía multicultural. Cuadernos de trabajo social, 2000, 13:33-51. ISSN: 021 4-0314.
19. Folcher, Fernando D. Ciudadanía y multiculturalidad, algunas reflexiones sobre la obra de Will Kymlicka. Ponencia al VI Congreso Argentino de Antropología Social. Mar del Plata, septiembre de 2000.
20. Luque Brazán, José Carlos. De la Ciudadanía Nacional a la Ciudadanía Postnacional: Globalización, Derechos Humanos y Multiculturalismo.
21. Terrén, Eduardo. Educación democrática y ciudadanía multicultural: el reaprendizaje de la convivencia. Universidad A Coruña, España.