



La dimensión política del desarrollo local

*Olga Bravo**

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar, a través de una revisión bibliográfica y documental, algunos elementos políticos que constituyen la guía de la estrategia de desarrollo local, y que terminan configurando los procesos de participación ciudadana. Se concluye que para atender las demandas sociales internas y los desafíos de la globalización, los países de América Latina requieren redefinir el papel del Estado en actor del desarrollo local y profundizar la participación ciudadana, la cual no debe circunscribirse a la esfera política, sino expandirse a todos los ámbitos de la sociedad capaces de generar riqueza y bienestar. La participación se revela como una pieza clave para lograr los objetivos del desarrollo local, cuya estrategia puede contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Palabras clave: Participación, ciudadanía, desarrollo local.

Recibido: 02/02/07 • Aceptado: 04/06/07

* Cursante del Doctorado en Planificación y Gestión del Desarrollo Regional, Universidad del Zulia, Núcleo Decanal Punto Fijo, estado Falcón, Venezuela.
Correo electrónico: olgabravo@unefm.edu.ve.

The political dimension of local development

Abstract

The purpose of this study is to analyze, using a bibliographic and documentary review, some political elements that guide local development strategy and structure citizen participation processes. Conclusions are that to take care of internal social demands and the challenges of globalization, Latin American countries need to redefine the role of the State as actor in local development and to increase citizen participation, which should not be limited to the political sphere, but rather expand to all the areas of society able to generate wealth and well-being. Participation is shown to be a key factor in achieving local development objectives and a strategy that can contribute to strengthening democracy.

Key words: Participation, citizenship, local development.

1. Introducción

Los países de América Latina han transitado de manera desigual la modernización del Estado -procesos de descentralización, reformas del poder judicial y consolidación de las instituciones democráticas- pero la política neoliberal, aplicada en la década de 1980, acentuó en todos las inequidades sociales y generó crisis de gobernabilidad. La CEPAL en su informe Panorama Social de América Latina 2001-2002, señala que en la última década el número de personas pobres aumentó en cerca de 11 millones (43,8%) de personas, para un total de 211 millones, evidenciando la necesidad de interconectar los objetivos sociales de crecimiento económico, equidad social, democracia y gobernabilidad, mediante estrategias de desarrollo que impliquen una mejoría de los grupos más pobres, la reducción de las desigualdades y la expansión de las oportunidades.

En el marco de la globalización, que disuelve las fronteras nacionales y complejiza el orden social, el Estado es la única instancia capaz de articular a los diversos factores y actores del proceso económico, de procurar la inclusión de la mayoría de los ciudadanos y de rescatar de la so-

ciudad civil su carácter de espacio de lo privado, esto es, el lugar donde diferentes intereses se asocian en torno al colectivo, trascendiendo a la esfera pública.

La estrategia de desarrollo local acerca y vincula al ciudadano a la toma de decisiones sobre su propio destino, por lo cual si bien la participación emerge como una de sus premisas fundamentales -a través de la cual las comunidades pueden lograr su empoderamiento social, económico y político- el proceso está profundamente vinculado con la visión que la propia sociedad tenga sobre la democracia y el papel del Estado y los ciudadanos.

Consecuentemente, el propósito de este trabajo es analizar, a través de una revisión bibliográfica y documental, algunos elementos políticos que constituyen la guía de la estrategia de desarrollo local, y que terminan configurando las características de los procesos de participación ciudadana. A tal fin, se comienza abordando la conceptualización del desarrollo local desde varias matrices de origen, así como, el papel del Estado y de los ciudadanos en esta estrategia de desarrollo, para luego discutir sobre las formas, modalidades y políticas de participación para el desarrollo local.

2. ¿Por qué el desarrollo local?

Boisier (1999), reconoce al menos tres matrices de origen para el concepto de desarrollo local: Primero, es la expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro/periferia, en coexistencia con la lógica de regulación vertical propia de la modernización. Segundo, el desarrollo local como respuesta, considerado como una reacción a la crisis macroeconómica y al ajuste. Y tercero, el desarrollo local es estimulado en todo el mundo por la globalización y por la dialéctica global-local que ésta conlleva.

El primer enfoque considera que, en sociedades tradicionales, el territorio es el factor estructurante de la identidad de las comunidades humanas, es decir, son fundamentales los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que ya han existido en las formas de producción basadas no sólo en la gran industria, sino en las características propias de un territorio determinado. En América Latina, por ejemplo, el desarrollo local sería alentado por las crecientes dificultades de la regulación vertical de “arriba hacia abajo”, por las deficiencias del Esta-

do central para encarar las exigencias de competitividad global y por la necesidad de enfrentar los problemas económicos de las comunidades, municipios o ciudades.

En contraste, la concepción predominante en Europa es la del desarrollo local, que surgió en la década de 1980 como una reacción a la crisis macroeconómica y al ajuste, incluido el ajuste político supranacional derivado de la conformación de la Unión Europea. Así, la OCDE (2002) entiende el desarrollo local como un esfuerzo “de abajo hacia arriba” de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida, en respuesta a las fallas de los mercados y de las políticas de los gobiernos nacionales, particularmente en áreas subdesarrolladas o que experimentan ajustes estructurales de sus economías.

La tercera matriz del concepto, considera el desarrollo local como un proceso que involucra la transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica. Su trasfondo lo constituye la emergencia, hacia el final del siglo XX, de la dimensión espacial del desarrollo a escala nacional y mundial, es decir, el carácter cada vez más localizado de los procesos de acumulación de capital, de innovación y de formación de capital social. En esta realidad el *territorio*¹ deja de ser percibido, por los gobiernos y organismos internacionales, como mero espacio pasivo para las inversiones e infraestructuras y comienza a ser considerado como una estructura activa del desarrollo, agente de transformación social y producto sociocultural.

La valorización de lo local se produce, según Moncayo (2002), en relación dialéctica con lo global, ya que los profundos procesos de cambio en los planos tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los territorios subnacionales. Esta re-espacialización se encontraría vinculada a elementos, tales como, la crisis del Estado-nación, la idea de que el desarrollo y la competitividad

1 Territorio no es equivalente a espacio, porque incorpora una dimensión política ciudadana expresándose como *civitas*, lugar de libertad, seguridad y autonomía de los ciudadanos. El territorio de los *civitas* es el comprendido dentro del triángulo producción-socialización-conocimiento, cuyo conjunto de relaciones constituyen el capital social y es uno de los principales factores de desarrollo (Fermín Rodríguez y Robert Villeneuve, 2004).

tienen un carácter localizado, la tesis neoinstitucional del capital social y la consideración del territorio como capital natural.

Tales imperativos de carácter político, social, económico y ambiental del desarrollo apuntan, de acuerdo con Arocena (2004), a una articulación entre lo local-global, siendo la globalización una oportunidad y un desafío a explotar en beneficio del desarrollo local, apoyándose -de manera activa- en las peculiaridades de los territorios que otorgan competitividad distintiva. En esta visión se asume que el desarrollo local es estimulado por la globalización, al requerir la producción de bienes con características particulares, singulares de cada territorio, para satisfacer la diversificación de la demanda que ahora es global.

Interesa destacar que si bien el enfoque economicista tradicional tiende a asociar el desarrollo local con la mejora de la *oferta* de bienes y servicios desde el territorio, al presumir una relación lineal entre crecimiento económico y bienestar social, otros autores lo ubican del lado de la *demanda*, otorgando mayor relevancia a su vinculación con los derechos de la ciudadanía, es decir, con las oportunidades de acceso a bienes y servicios, y colocando el acento en la importancia política de la organización y participación ciudadana y en el carácter democrático del desarrollo (Balbín, 1998).

Este aspecto reviste suma trascendencia puesto que la globalización, lejos de generar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, ha provocado desequilibrios sociales, económicos y territoriales en la sociedad contemporánea, particularmente en América Latina. Como resultado, se torna necesaria la regulación del desarrollo desde diferentes escalas geográficas (municipios, regiones), lo cual implica tanto la redefinición del Estado-nación en un actor del desarrollo local, como la profundización de la participación de la población en las estrategias, decisiones y acciones sobre el desarrollo.

Al respecto, la estrategia de desarrollo local involucra a actores públicos -autoridades locales y regionales y algunas instancias del gobierno central- y actores sociales, tales como empresas de cualquier tamaño y dimensión, organizaciones e instituciones de la sociedad civil (comunitarias y voluntarias, nacionales e internacionales), universidades, instituciones financieras locales, nacionales o internacionales y la cooperación internacional.

Pero, ¿A quién corresponde promover, financiar o liderizar el proceso? Las visiones son contrastantes en cuanto al grado de participación de los agentes del desarrollo local, situándose en un extremo el enfoque estatista, que remite a la gestión centralizada del desarrollo, y en el otro, el enfoque liberal que otorga el protagonismo a las fuerzas del libre mercado. Además, debe clarificarse la procedencia de los recursos o factores del desarrollo, puesto que éste puede ser promovido externamente, bajo gestión nacional y centralizada (“de arriba hacia abajo”), puede movilizar tanto los recursos endógenos como los recursos y oportunidades externas, o puede ser un proceso endógeno asentado en recursos locales.

En realidad los diversos territorios se sitúan en un *continuum* entre estas posiciones, según sus niveles previos de desarrollo y la existencia o no de una masa crítica de capacidades estratégicas y proyectos. En el caso de América Latina, donde la debilidad institucional es uno de los obstáculos principales para cualquier plan de desarrollo, ha ganado terreno la opinión de que el Estado debe asumir el liderazgo y la promoción de los procesos de desarrollo local, convirtiéndose en un agente económico que debe articularse con los actores privados.

Nuestra tesis es que el desarrollo local se revela como concepto y práctica complejos, cuya planificación requiere de un enfoque sistémico y multidimensional, esto es, mirar e intervenir sobre el conjunto de relaciones sociales, políticas, económicas, institucionales, culturales y ambientales propias del ámbito territorial, las cuales presentan un recorrido evolutivo difícil de prever, generando incertidumbre para la acción; dentro de lo cual, *la participación ciudadana constituye un elemento político esencial de sostenibilidad.*

En referencia a este último aspecto, debe resaltarse la naturaleza multiactoral de la estrategia de desarrollo local que implica la concertación, la negociación y la formación de alianzas entre los agentes económicos, los ciudadanos y las autoridades locales, es decir, la adecuada resolución de los intereses en conflicto del mercado, la sociedad y el Estado.

Dado que lo social constituye el eslabón más débil de este triángulo, la formulación y construcción de un desarrollo sostenible deviene un proceso en el cual los ciudadanos participen como sujetos individuales o

colectivos, incrementen su *capital relacional*² y se perciban como verdaderos actores locales, capaces de defender sus diversos intereses y perspectivas, y su cultura, frente a los poderes constituidos del Estado y del mercado.

Atendiendo a estas consideraciones, es útil reflexionar acerca de cómo las concepciones dominantes, en una sociedad dada, sobre política, Estado, democracia y ciudadanía, son determinantes del modo en que los ciudadanos se relacionarán, *a través de la participación*, con el poder del Estado y las fuerzas del mercado, por lo que tales concepciones terminarán configurando la naturaleza de los procesos y modelos de desarrollo que esa sociedad es capaz de imponerse.

2.1. El papel del Estado

Aunque es fácil advertir que la globalización y su forma específica -el mercado- imponen crecientes dificultades a la coordinación política de la economía nacional vía Estado, en la práctica no es tarea sencilla redefinir su papel en un actor del desarrollo local, en un ente de coordinación política transversal, que permita la regulación del desarrollo desde las diferentes escalas geográficas donde se encuentra el ciudadano.

La dificultad podría estar en que desde la configuración del proyecto de los Estados-nación, se pensó y practicó la política territorialmente, entendido el territorio como espacio político-administrativo que brinda identidad y protección social a los ciudadanos. Según Beck (1999), esta visión, consolidada durante los últimos 200 años, ha impuesto una premisa territorial en la comprensión de los conceptos de Estado, democracia, política, sociedad civil y ciudadanía, entre otros. A lo cual -decimos- puede añadirse la concepción del desarrollo.

Pero la creciente complejidad social aparejada al proceso de globalización, con la alta movilidad transnacional de gente, economía y riesgos, desintegra los espacios de los Estados-nación, formando lo que

- 2 Roberto Camagni (2003), enfatiza el carácter de “capital de relación” del capital social, constituido por las redes de relaciones entre individuos y, sobre todo, entre organizaciones (empresas, asociaciones empresariales, sindicatos, administraciones públicas...), que forman una predisposición a favor de la cooperación, la confianza, la cohesión y el sentido de pertenencia, contribuyendo de manera eficaz a la construcción de sistemas productivos locales innovadores.

Beck (1999) llama la sociedad postnacional, donde pueblos y territorios aflojan sus organizadas relaciones nacional-estatales, porque han dejado de responder satisfactoriamente, tanto a las demandas sociales internas como a las fuerzas competitivas globales. Empero, no muere la política, sino la manera territorial de entenderla.

Lechner (1992), contextualiza la relación Estado-mercado en América Latina, donde el capitalismo de mercado no es un dato histórico que precede a la regulación estatal, sino que ha sido el Estado quien se ha arrogado la tarea de instaurar una sociedad moderna. Así, durante el período 1930-1970, asume un rol activo bajo el “modelo desarrollista” o de “sustitución de importaciones”, cuyo agotamiento -evidenciado en el desbordamiento del gasto fiscal, el proteccionismo, la burocratización y el populismo- pone en marcha una dinámica que socava a la vez el desarrollo y la democracia.

Durante la década de 1980, la crisis económica de ese Estado en América Latina, junto con la crisis política mundial que produjo la caída del muro de Berlín -simbolizando el fin del mundo bipolar- hacen posible el llamado “consenso de Washington”, consistente en la aplicación del modelo neoliberal que preconiza la coordinación descentralizada y espontánea vía mercado, principalmente a través de procesos de desregulación y privatización.

Este marco político-económico ayudó a configurar lo que más tarde la crítica europea designó como la ideología del “pensamiento único” (*pensée unique*)³, que viene a ser una visión social que se pretende exclusiva, natural e incuestionable, fundamentada sobre la tesis de la hegemonía absoluta de la economía sobre el resto de los dominios sociales, es decir, el mercado como “mano invisible”, la globalización (en su acepción económico-financiera), la desregulación y la privatización, en la conocida fórmula: “Menos Estado, más mercado”.

Tales reflexiones otorgan significación y sentido al desarrollo local, ya que la doctrina neoliberal -al concebir el desarrollo en términos puramente económicos- acentuó en América Latina las inequidades sociales (fragmentación social) y generó crisis de gobernabilidad. En el

3 La frase es de Ignacio Ramonet en un artículo publicado en *Le Monde Diplomatique* en 1995, del cual es director (citado por Carlos Álvarez de Sotomayor Reina, 1999).

trasfondo de la situación, se encuentra el olvido de que la racionalidad del mercado -como categoría social- opera en determinadas condiciones, al inscribirse en un orden social con sus instituciones políticas, estructuras sociales y procesos culturales. Este olvido devino, al decir de Lechner (1999), en una “modernización sin modernidad”⁴, que limita las posibilidades de un desarrollo humano sustentable en nuestros países.

Para el autor citado, si bien en la actualidad la coordinación política vía Estado es insuficiente, su papel es irremplazable porque es el garante del bien común, por lo cual debe ser redimensionado en aras de integrar la progresiva diferenciación de la sociedad, que conforma internamente sistemas funcionales y externamente sistemas transnacionales. El Estado debe, entonces, asumir la coordinación transversal de los diferentes sistemas y la mediación política entre los sujetos y esos sistemas.

Beck (2001) también cuestiona la postura neoliberal de una economía mundial separada de la política, porque sin Estado no hay seguridad social, educación, opinión pública, sociedad civil, democracia, ni legitimidad. Tampoco viejos esquemas de proteccionismo nacional son la alternativa al neoliberalismo, sino una concepción amplia de la política, capaz de regular el potencial de crisis y conflictos inherentes a la economía mundial.

El reposicionamiento del Estado en su papel de garante del bien común -pero alejado de pasadas visiones populistas- le permitiría, entre otras cosas, integrar y coordinar los intereses plurales de una sociedad cada vez más compleja, debido a los fenómenos del multiculturalismo y multietnicidad; regular horizontalmente las iniciativas de desarrollo surgidas en los diversos municipios y regiones; y servir de intermediario privilegiado entre los espacios nacionales y los procesos transnacionales, promoviendo las ventajas de la globalización al tiempo que evita o repara sus consecuencias negativas.

4 El autor concibe la “modernidad” vinculada a una racionalidad normativa, a través de la institución de valores, normas y representaciones del orden social, cuya expresión máxima es la democracia; mientras que vincula la “modernización” con la racionalidad instrumental, o sea del cálculo medio-fines, cuyas expresiones máximas son el mercado y la burocracia. La tensión aparece porque si bien la modernidad es la expresión de principios universalistas de legitimación -la democracia- en la modernización aparece como la gran fuerza universalista.

En suma, ante el aumento y dispersión de las demandas sociales internas, es decir, la desnacionalización producida por la individualización, y el desafío de la aldea global, esto es, la desnacionalización producida por la mundialización, el Estado debe configurar una arquitectura de gobierno de múltiples niveles, que promueva la *gobernanza*⁵ y asegure la gobernabilidad, de manera de fomentar un desarrollo endógeno que sea sustentable en el nuevo marco postnacional. Esta gobernabilidad tiene sus raíces en la capacidad de los gobernantes para combinar crecimiento económico, equidad, igualdad y protección social, así como, participación ciudadana en las decisiones políticas; constituyendo el puente de doble vía, efectivo y legítimo, entre el ciudadano y el poder del Estado.

2.2. El papel de los ciudadanos

La noción de ciudadanía -surgida como un conjunto de mecanismos institucionales para regular las relaciones entre el Estado y la población- difiere según la postura ideológica de la sociedad y determina, en última instancia, el grado de implicación y movilidad que tendrán los ciudadanos en la formulación, articulación y ejecución de acciones tendentes a construir el desarrollo de sus comunidades, municipios o regiones.

En un extremo se encuentra la visión liberal del Estado, como guardián de una sociedad centrada en el subsistema económico, en la cual los ciudadanos son portadores de derechos subjetivos de cara al poder estatal, y la política tiene la tarea de amarrar e impulsar los intereses sociales privados; en el otro, la concepción republicana del Estado como una comunidad ética, donde los ciudadanos son portadores de derechos cívicos que garantizan su participación solidaria, mientras que la política atiende a una comunicación pública orientada al entendimiento (Habermas, 1999).

Maestre (1994), coloca el acento en el reconocimiento de lo político como esfera autónoma de actuación de los individuos en relación directa con la democracia, es decir, su teoría política es una teoría de la de-

5 El término alude al proceso y a la estructura de actores y reglas formales e informales que han de permitirnos alcanzar el desarrollo sostenible, viene a ser la variable independiente que explicaría por qué unas sociedades se autoorganizan y transitan con más eficacia que otras hacia la sostenibilidad (Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya, 2002).

mocracia, al considerar que el principio político clave de la modernidad es el principio democrático. Así, la política es tanto un medio para alcanzar intereses definidos, por ejemplo económicos, como un fin capaz de construir y delimitar valores e intereses conformadores de identidades individuales y, por supuesto, colectivas.

Para este autor “el legado más importante del pensamiento revolucionario a uno y a otro lado del Atlántico, desde el siglo XVIII hasta hoy, ha sido la posibilidad de que los hombres puedan construir conjuntamente su libertad y su felicidad”, las cuales deben ser concebidas públicamente, es decir, el espíritu público conforma y define cualquier ideal humano y es el inspirador último de esa búsqueda de bienes en común que es la política (Maestre, 1994:18).

Tal posibilidad de construcción conjunta de valores como la libertad y la felicidad, prefigura la importancia de la participación ciudadana -individual u organizada- en los complejos procesos políticos, económicos, ambientales y socioculturales involucrados en el desarrollo de una comunidad, localidad, región o país.

Si, como se señalaba arriba, la desnacionalización producida por la individualización y por la globalización dificulta la regulación de la economía nacional por parte del Estado, cabe preguntarse cómo han sido afectadas las relaciones de producción, los deberes y derechos ciudadanos, así como también, las formas del ejercicio ciudadano, a través de la configuración de una sociedad civil que organiza su participación política y económica. Si de construir el desarrollo se trata, entonces este triángulo de poderes (político, económico y cívico) debe articular esfuerzos y hacerlo atendiendo a las bases populares, es decir, desde el empoderamiento de quienes, por ser los afectados, deberían ser los auténticos protagonistas.

En lo que concierne al poder político, el PNUD en su Informe “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (2004), propone -en una visión innovadora, alejada del estrecho enfoque económico- dirigir la mirada hacia las políticas públicas y la participación ciudadana, como fórmula para corregir las profundas desigualdades sociales; esto es, transitar de una democracia de votantes a una democracia de ciudadanos, mediante la transferencia del poder hacia la gente. En síntesis, se apuesta por el renacimiento de la política, en la cual la democracia es una forma de desarrollo humano, o sea, la democracia es el desarrollo humano en la esfera de lo público.

Pero el protagonismo de los ciudadanos no debiera circunscribirse a la participación política, sino expandirse a todos los ámbitos de la sociedad capaces de generar capital físico, capital humano y capital social, y en consecuencia, capaces de generar desarrollo. Por lo tanto, debe incentivarse el ámbito de la llamada sociedad civil, el cual es preciso definir para delimitar sus relaciones con el Estado y con el mercado.

Nuevamente, tal definición dependerá del enfoque ideológico. Para los liberales la sociedad civil se compone de una pluralidad económica, política e ideológica de instituciones que contrarrestan al Estado, pero que no impiden que garantice la paz y sea árbitro de intereses fundamentales; mientras que para los social-liberales es una vía para expandir la libertad e igualdad sociales y reestructurar las instituciones estatales (Cansino y Ortiz, 1997).

En posiciones críticas, se ubica a la sociedad civil como una esfera pública autónoma, en peligro por la lógica del Estado y del mercado, pero fuente última de legitimación del poder del Estado (Maestre, 1994); situada más allá del Estado y del mercado, en el ámbito de la opinión pública, y atravesada por las redes del lenguaje que generan solidaridad (Habermas, 1999); o como un “tercer sector” que incluye a las organizaciones no estatales ni mercantiles, surgidas por la crisis del Estado providencia en los países centrales y por el cambio en la estrategia de cooperación internacional, que pasó a contar con actores no estatales en los países periféricos (Santos, 2003).

Es obligatorio añadir que las características de la actual era “post-moderna” determinan la aparición de novedosas formas de ejercicio ciudadano, puesto que la globalización ha producido la transición hacia nuevos roles estatales y hacia un nuevo tipo de sociedad (sociedad post-industrial, sociedad red o sociedad del conocimiento), caracterizada por nuevas formas y relaciones de producción a partir de las tecnologías de la información.

Estas transformaciones alteran las formas del ejercicio ciudadano, al no restringirse a los derechos y deberes constitucionales, y expandirse a prácticas relacionadas con la interlocución a distancia, el acceso a la información, la redefinición del consumidor (de bienes y de símbolos) y sus derechos, y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores (Hopenhayn, 2001).

Puede inferirse que el ejercicio ciudadano cristaliza a través de la formación de una sociedad civil fuerte, plural, generadora de opinión pública, que reconoce un conjunto de valores ético-políticos, y cuyos ciudadanos son capaces de asociarse en torno al bienestar colectivo, generando capital físico, capital humano y capital social, es decir, riqueza y desarrollo. Ello en el marco de la complejidad de la sociedad del conocimiento, en la cual, junto con la creciente dificultad de los ciudadanos para materializar sus demandas sociales, se abren nuevos espacios para la información y la interlocución, en suma, para la participación.

3. La participación como variable del desarrollo local

La idea de participación se encuentra estrechamente vinculada a la concepción de democracia. Según Méndez (2004), la definición ofrecida por Abraham Lincoln en 1863: “*Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”, comprende tres dimensiones: Política o formal (gobierno del pueblo), participativa o directa (por el pueblo) y social o sustantiva (para el pueblo), y constituye la síntesis de las cuatro concepciones contemporáneas: Representativa, constitucional, directa y sustantiva.

Las diferentes naciones se sitúan en algún punto de una escala que va desde la democracia formal (por procedimientos) a la democracia sustancial (por resultados), desde el cual le otorgan un preciso sentido y alcance a la participación ciudadana, determinando, a su vez, la modalidad de articulación entre Estado y sociedad, esto es, el grado en el que el poder puede ser transferido desde la sociedad política a la sociedad civil.

Restrepo (1998) considera que, desde la década de 1970, han aparecido en América Latina dos estrategias antagónicas dentro del conjunto de prácticas políticas reconocidas bajo el calificativo de democracia participativa, en oposición a las características de la democracia representativa: Una proveniente de la ideología neoliberal (la imitación del mercado) y la otra que se nutre de los nuevos movimientos sociales; pero ambas similares en el reclamo de un mayor protagonismo de la sociedad sobre el Estado en asuntos económicos y políticos.

Esta emergencia de procesos participativos, a contracorriente de un tipo de democracia representativa que ha limitado la participación a los procesos electorales, navega entre dos modalidades, no necesariamente contradictorias: a) como *fortalecimiento de la sociedad civil* y b) como *socialización de la política*. La primera pretende una redistribución del

poder⁶ a favor de los sujetos que históricamente han estado excluidos de su control y la autonomía de las organizaciones, y la segunda un nuevo modo de relación entre el Estado y la sociedad, basada en la eficiencia y legitimidad de la administración pública (Castro, 2000).

El primer modo podría inscribirse en lo que Restrepo (1997) denomina *estatización de la sociedad*, referida a la transferencia a la sociedad del capital estatal representado en empresas, funciones y activos públicos, materializada en los procesos de privatización y en la incorporación dentro del Estado de las reglas de funcionamiento del mercado. El segundo correspondería a la *socialización del Estado*, es decir, la apertura de las compuertas de las instituciones a la participación ciudadana y comunitaria, en donde la sociedad disputa el monopolio burocrático y partidista en los asuntos de interés colectivo.

Es claro que en las experiencias concretas de procesos participativos, pueden existir diferencias no sólo en las modalidades, sino también en cuanto a los sujetos de la participación social (actores), los niveles (alcances) y el ámbito o espacio en el cual se ejercen. Los niveles de participación pueden abarcar la información, la consulta y la toma de decisiones. Por ejemplo, la “escalera de la participación ciudadana” de Arstein (1971), distingue tres planos de la participación promovida por los propios gobiernos, con un total de nueve peldaños: Plano de la no participación (manipulación y terapia); plano de la participación simbólica (información, consulta y apaciguamiento); y plano del poder ciudadano (consenso, poder delegado y control ciudadano).

Restrepo (1997), enfoca las fases y dimensiones del proceso de formación de políticas e identifica nueve modalidades de involucramiento ciudadano, ubicadas en tres grandes momentos: a) información, consulta y concertación; b) co-decisión, planeación participativa y control estratégico, y c) control de ejecución, co-administración y ejecución delegada.

Aunque ambos autores destacan el efecto limitado de la mayoría de experiencias de participación ciudadana sobre las decisiones de gobierno, nuestra tesis es que inclusive los niveles iniciales de la participación

6 Este es el concepto de participación de Arstein (1971), entendida como poder ciudadano, esto es, la redistribución del poder hacia los ciudadanos que al presente están excluidos de los procesos políticos y económicos.

son importantes, porque pueden brindar oportunidades para el aprendizaje colectivo, tanto de la ciudadanía como de los organismos y funcionarios públicos, lo cual constituye una de las variables esenciales del desarrollo local.

A este respecto, debe destacarse que el ámbito local ofrece nuevos espacios privilegiados para la participación, dado que la relación de cercanía a la cuestión pública-estatal estimula el involucramiento de los ciudadanos. Visto de esta manera, la estrategia de desarrollo local puede contribuir al fortalecimiento de la democracia, porque la participación social que conlleva puede ayudar a alcanzar una relación más estrecha entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de la sociedad, contribuyendo con la recuperación de la gobernabilidad. Todo ello mientras los gobiernos locales no reproduzcan las mismas relaciones clientelares que tienden a suscitarse en el ámbito central y existan las necesarias interrelaciones entre los distintos niveles de gobierno.

En los países latinoamericanos aquejados por la pobreza de las grandes mayorías, la estrategia de desarrollo local puede formularse en función de los objetivos de elevar sustancialmente el acceso de la población a los servicios básicos e infraestructura social y económica, fortalecer la gobernabilidad democrática a nivel local y aumentar la cohesión social.

Una pieza clave para lograr estos objetivos lo constituye, sin duda, la promoción de la organización y participación ciudadana en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. Esto implica, metodológicamente, herramientas de planificación participativa que incorporen a la población en la discusión, decisión, sostenimiento, realización y control de los proyectos para el desarrollo local, especialmente en aquellos en los que, como segmento específico (género, etnia, grupos sociales), se encuentren más directamente implicados.

Una estrategia de desarrollo local enunciada bajo estas condiciones, puede ser una vía para que la democracia se realice, no sólo en el plano de los principios sino en el de los resultados, superando las insuficiencias de la democracia política para producir una sociedad justa, a través de la profundización del ejercicio de la ciudadanía mediante la participación.

4. Consideraciones finales

Para atender simultáneamente las demandas sociales internas y los desafíos de la globalización, nuestros países requieren redefinir el papel del Estado en actor agente del desarrollo local y profundizar la participación de la población en las estrategias, decisiones y acciones sobre el desarrollo.

En el marco de la ampliación de la democracia, a través de la participación, el protagonismo de los ciudadanos no debe circunscribirse a la esfera política, sino expandirse a todos los ámbitos de la sociedad capaces de generar capital físico, capital humano y capital social, y en consecuencia, riqueza y desarrollo.

La participación se revela como una pieza clave para lograr los objetivos del desarrollo local, cuya estrategia puede contribuir al fortalecimiento de la democracia, al acercar al ciudadano al diagnóstico, planificación, ejecución y control de los proyectos.

Referencias

- Arnstein, Sherry (1971). A ladder of citizen participation. **Journal of the Royal Town Planning Institute**. April. pp. 176-182.
- Álvarez De Sotomayor Reina, Carlos (1999). “¿Qué es el Pensamiento Único?” **INET Temas Nº 16**, Córdoba.
- Arocena, José (2004). La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo. **Seminario Internacional: “La agenda del desarrollo en América Latina. Balance y perspectivas”**. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Balbín, Jesús (1998). **Aproximación al desarrollo local**, disponible en: <http://www.carrefourqdl.qc.ca>. (consulta: 2005, diciembre 08).
- Beck, Ulrich (1999). “Sociedad y desarrollo. La sociedad del por qué no”. En **Tareas**, Nº 115, septiembre-diciembre 2003. Cela, Panamá.
- Beck, Ulrich (2001, Noviembre 15). El fin del neoliberalismo. **El País**, disponible en: <http://personales.mundivia.es/lbouza/beck2.htm> (consulta: 2007, enero 14).
- Boisier, Sergio (1999). **Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?**, disponible en http://www.desarrollolocal.org/documentos/nuevos_docs/Boisier_Desarrollo_local.doc (consulta: 2005, diciembre 08).
- Castro, Roque (2000). Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras. **Informe final del concurso: Democracia,**

- derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales.** Programa Regional de Becas CLACSO. 2000, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf> (consulta: 2007, junio 24).
- Camagni, Roberto (2003). "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio". **Investigaciones Regionales**, N° 2, pp. 31-58.
- Cansino, César y Ortiz, Sergio (1997). Nuevos enfoques sobre la sociedad civil, disponible en: <http://www.enlace.df.gob.mx/temas/enfoques.html>. (consulta: 2005, noviembre 05).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). **Panorama Social de América Latina 2001-2002**, disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/11258/P11258.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl>. (consulta: 2005, diciembre 03).
- Habermas, Jürgen (1999). **La inclusión del otro. Estudios de teoría política**, Barcelona, Paidós.
- Hopenhayn, Martin (2001). Vida insular en la aldea global: paradojas en curso. **Polis. Revista de la Universidad Bolivariana**. Año/vol 1, N° 2. Universidad Bolivariana, Santiago.
- Institut Internacional de la Governabilitat De Catalunya (IIG) (2002). La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña: Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis. **Documents de Reserca N° 5**. Generalitat de Catalunya.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre Estado y Mercado". **Nueva Sociedad** 121:80-89, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- Lechner, Norbert (1999). El Estado en el contexto de la modernidad. En: N. Lechner, R. Millán, F. Valdés (coord.). **Reforma del Estado y coordinación social** (p.p. 39-54). México, Plaza y Valdés Editores.
- Maestre, Agapito (1994). **El poder en vilo. En favor de la política**, Madrid, Editorial Tecno.
- Méndez, Ana (2004). **Democracia y discurso político**, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Moncayo, Edgard (2002). **Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes**. Ilpes/CEPAL.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2002). **Mejores prácticas de desarrollo local**, México, Librería El Correo de la UNESCO, S.A.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). **La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- Restrepo, Darío (1997). "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano". **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 7:127-142, Caracas.
- Restrepo, Darío (1998). "Eslabones y precipicios entre participación y democracia". **Cuadernos de Economía**, 28:117-147, Bogotá.
- Rodríguez, Fermín y Villeneuve, Robert (2004). **Universitas et Civitas: Universidad y desarrollo local**. Cecodet, Universidad de Oviedo, Asociación Eurexter.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003). **La Caída del *ángelus novus*: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política**, Bogotá, ILSA.