

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

# **La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques.**

Deborah Pragier.

Cita:

Deborah Pragier (2009). *La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/485>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/SVG>

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

# **La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local**

**Algunas consideraciones sobre la bibliografía,  
contexto de surgimiento y enfoques**

***Deborah Pragier***

*CONICET – Escuela de Política y Gobierno  
de la Universidad de San Martín  
dpragier@gmail.com*

Este trabajo es parte de la tesis de Maestría “Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires: Un análisis desde la perspectiva de sus participantes” de la Maestría en Desarrollo Local de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín.

La investigación intenta aportar un cambio en la mirada respecto de las experiencias de participación convocadas por los gobiernos locales a partir de reconstruir la perspectiva de los “participantes”. Entendemos que el modo en que fue apropiada e interpretada por la sociedad esta política es parte significativa de su evaluación y análisis. Cabría pensar, entonces, que la forma y el sentido con el que los ciudadanos participaron influyeron en los alcances y en el desarrollo del propio programa.

Entendemos que es en el ámbito del espacio local en donde los programas públicos de participación tienden a ser implementados. En esta ponencia analizaremos el surgimiento de la bibliografía del Desarrollo Local, para luego establecer como es tratado el tema de la participación ciudadana en dichos estudios. Finalmente, reflexionamos sobre sus características y sugerimos algunos abordajes para futuros estudios.

### **Una nueva forma de pensar el desarrollo**

Las transformaciones propias del proceso de globalización van a impactar en el concepto de territorio y las dimensiones para pensar el desarrollo. Esta resignificación del rol de los territorios generó una nueva geografía de responsabilidades en la que el Estado – Nación se vio sometido a tensiones “desde arriba” -por los ámbitos institucionales supranacionales generados- y “desde abajo” - por la afirmación de los espacios territoriales subnacionales que tomaron protagonismo en la tarea de fijar su propio rumbo-. (Anderson 1994 citado en Madoery, 2001).

En este marco el Estado Nación tal como fue pensado en la modernidad debe redefinir sus roles, acompañando el tránsito de una concepción del desarrollo como algo *adquirido* hacia una visión del desarrollo como algo *generado*.

Este proceso coincidió en América Latina con un momento en el que muchos países se enfrentaban a la reestructuración del Estado, partiendo de un diagnóstico que atribuía sus dificultades a su tamaño. Siguiendo a Oszlak (2000), advertimos que Argentina es tal vez el país en el que se han producido durante los años 90 las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del Estado Nacional. Las exigencias económicas externas y la crisis financiera heredada de la década anterior configuraron un escenario favorable para aplicación de las políticas diseñadas en el Consenso de Washington. La reforma fiscal, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados, las privatizaciones de empresas estatales, la convertibilidad en lo referente a política monetaria, y la consecuente reforma del estado, entre otros, transformaron radicalmente el rol del Estado modificando la relación entre la Nación, las provincias y los municipios.

En este contexto, los gobiernos subnacionales debieron enfrentar nuevas responsabilidades, en la mayoría de los casos, sin contar con los recursos financieros y las capacidades institucionales necesarias. El rol marginal que tradicionalmente habían asumido los municipios argentinos, producto de un esquema institucional centralista, condicionó la capacidad de actuar de muchos gobiernos locales. A la dificultad en términos de cultura institucional y recursos humanos, se le

suma la lógica de recorte fiscal que impregnó este proceso, lo que produjo que las provincias y consecuentemente los municipios, debieran enfrentar la gestión de las funciones transferidas sin una acorde reasignación de recursos.

Este proceso necesitó de una reorientación de los modelos tradicionales de gestión local hacia un modelo integral del desarrollo local (Madoery, 2005; García Delgado, 1997; Venecia y otros, 1999). En este sentido, Mariana Caminotti (2005;4) entiende que la política de Desarrollo Local: “Puede ser concebida como una modalidad novedosa de intervención pública sobre lo social cuyo propósito es generar un conjunto articulado de capacidades (económico – productivas, institucionales, socioculturales), y en cuyo marco la “unidad de intervención” no son ciertos sujetos o grupos específicos sino un determinado ámbito territorial (local o regional)” “(...) el desarrollo local representa un enfoque – o prisma- a partir del cual organizar, pero también observar e interpretar , aquellas intervenciones sectoriales”

En muchas oportunidades estas respuestas intentaban plantear novedosos mecanismos de gestión pública. En este marco aparece con fuerza la preocupación por promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas en relación al fortalecimiento de la democracia. Presupuestos participativos, planes estratégicos, audiencias públicas, comienzan a tomar parte de este nuevo repertorio de políticas públicas que, si bien nacen de la necesidad de los gobiernos locales de dar una respuesta al debilitamiento del estado nacional son también pensadas, a partir de esta nueva bibliografía como una “oportunidad” para realizar transformaciones sociales desde lo local.(Caminotti,2005; 5)

### **La teoría del desarrollo endógeno**

Hoy el desarrollo local ha ido ganado espacio en el ámbito académico a la luz de importantes estudios – tanto teóricos como empíricos- que aportan a la conceptualización del desarrollo endógeno. La mirada de esta nueva camada de bibliografía es mucho mas compleja y al mismo tiempo tiene como referencia diversos procesos de desarrollo implementados en distintos contextos. En este sentido, el desarrollo es entendido como un fenómeno asentado en un territorio, en donde el impulso y la gestión debe producirse desde cada unidad territorial con capacidad estratégica.

Este nuevo concepto de desarrollo endógeno se propone identificar la diferencia en los entramados institucionales, la cultura política, los recursos de todo tipo y el mapa de poder existente, todos elementos que no siempre fueron considerados (Madoery, 2007). Pueden leerse en este enfoque contribuciones provenientes de la teoría del desarrollo humano, del enfoque institucional, y cultural.

Si bien se reconoce la existencia de condiciones macroeconómicas y la necesidad de políticas sectoriales, se rechaza una visión en donde el factor fundamental del desarrollo esta dado

por el crecimiento económico agregado (Boisier 2001). De esta manera lo que prima en el concepto de desarrollo endógeno será la plena utilización del potencial de desarrollo; y la capacidad, por parte de los actores locales, de liderar la estrategia de cambio estructural.

Tal como expresa Madoery (2003), el desarrollo representa un proceso de construcción y maduración sumamente complejo que involucra firmes niveles de crecimiento económico, así como también, interacciones sociales, instituciones acordes, pautas culturales y relaciones de poder favorables. Este autor plantea que el desarrollo es un proceso de aprendizaje donde el tiempo, la historia y el espacio condicionan las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales. En este sentido, el desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, la creatividad y emprendedorismo de los actores locales, la capacidad técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y el mercado, y la capacidad de liderazgo y de generación de diálogos.

Según Vázquez Barquero (1999) para que en una sociedad local se de una estrategia de desarrollo endógeno deben darse cita tres dimensiones. En primer lugar, la dimensión económica, esto requiere que los empresarios locales utilicen su capacidad para organizar los factores económicos locales con el objeto de ser competitivos en términos de la inserción en distintos mercados. En segundo término, la dimensión sociocultural, hace referencia a los valores y pautas institucionales que constituyen en la base de sustentación del proceso de desarrollo. Y por último, la dimensión - político – administrativa, da cuenta de la necesidad de que las políticas territoriales deben ser capaces de crear un entorno local favorable para la estrategia, en el sentido de proteger el proceso de aquellas interferencias internas o externas negativas.

En el mismo sentido Boisier (1998) analiza los diversos tipos de capital que es posible encontrar en un territorio organizado y que deben articularse adecuadamente para dar lugar a un proceso de desarrollo. El capital económico, el capital cognitivo, el capital simbólico, el capital cultural, el capital institucional, el capital psicosocial, el capital social, el capital cívico, el capital humano y finalmente el elemento catalítico de este modelo, sería el capital sinérgico. La articulación adecuada de los distintos capitales se daría cuando se pone en valor el capital mas importante que es el capital sinérgico “la capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados” (1998; 3)

De este modo, el desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos, sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores.

## **La participación de la sociedad civil y el desarrollo endógeno**

A partir de lo expuesto cabe aclarar que, en este nuevo escenario en donde los gobiernos locales se ven en la necesidad intervenir en materia social, económica, laboral y ambiental, la participación aparece como aquel concepto que democratiza la acción del estado. El espacio local es ciertamente el lugar donde más fácilmente los ciudadanos pueden participar e involucrarse para tomar parte de las decisiones públicas.

El gobierno local será considerado como aquel que mas claramente expresa las relaciones de proximidad, siendo el espacio de gobierno más cercano a los ciudadanos. Allí se hace efectiva la ampliación de los espacios de representación y la socialización del poder, elementos asociados una “mejor democracia” (Arocena; 2001). Asimismo, “la mayor cercanía y el conocimiento de las realidades a intervenir” (“carta de porto alegre” Porto Alegre, 2001) serian la clave del éxito de todo proyecto de desarrollo. Para la FAO (1993) “la participación es mas fructífera y posible cuando se da en escenarios territoriales mas locales, en cercanía de una contraparte institucional con la cual se interactuó y cuando existen mecanismos formales para ejercerla”.

Para la teoría del desarrollo endógeno la participación esta indisolublemente ligada a los procesos de desarrollo ya que la comunidad local debe ser parte del proceso para garantizar el éxito y la sustentabilidad del mismo. Desarrollo territorial y participación son entendidos como dos ejes para la movilización social en la perspectiva del desarrollo local, dos componentes de una agenda novedosa tanto para quienes analizan diseños institucionales, como para quienes protagonizan la realidad sociopolítica (Santibañez Handschuh 2007; Paese 1989)

Boisier (2002) va a señalar que para América Latina la década de 1990 es la década de la recuperación democrática, en este sentido, el cambio mas importante en el nuevo estilo democrático será la “apuesta por la sociedad civil”. Este autor plantea que toda propuesta de desarrollo para ser legítima no puede originarse sólo en el ámbito del gobierno, la participación de la sociedad civil se torna un elemento fundamental, pero esta participación debe ser “eficaz, eficiente y veloz” lo que presupone por parte de los participantes “el conocimiento pertinente sobre la cuestión que convoca su participación” (2002;10)

La mayoría de la bibliografía coincide en que la participación es un componente indispensable de la democracia. En las ciudades es posible identificar distintos tipos de participación: social, comunitaria, ciudadana, política (Ziccardi, 2004). Asimismo, es posible identificar lo que se conoce como escaleras de la participación (Arnstein, 1971). Cada escalón contiene los diversos mecanismos de participación en función del papel que otorga a los ciudadanos y a sus organizaciones. Así, en la parte más baja de la escalera están los instrumentos participativos que se proponen ofrecer información, luego, en el nivel medio están las políticas que

otorgan voz a los ciudadanos y sus asociaciones y, finalmente, en la parte alta de esta escalera aparece la participación que otorga el poder para tomar decisiones a la sociedad civil. En esta misma línea Gyford (1991) distingue tres niveles de participación: “el derecho a ser informado”, el “derecho a ser consultado” y el “derecho a tomar parte”. Asimismo, los valores positivos que aparecen asociados a este tipo de políticas tienen que ver con: reducir las desigualdades; incorporar nuevos actores y nuevas formas de discurso político; mejorar la democracia ampliando los límites de las instituciones políticas del Estado democrático-representativo; formar redes y lazos de solidaridad; lograr mayor eficiencia y eficacia en la implementación de políticas; generar una mayor “accountability” de la gestión pública por parte de la ciudadanía y mejorar la confianza en las instituciones públicas.

Sin embargo, que el ámbito local, sea el más propicio para las políticas participativas no significa concebir este ámbito como un espacio homogéneo, libre de diferencias de recursos a la hora de que los actores se apropien de los distintos mecanismos (Lacarrieu; 2004). Es importante considerar que, como toda acción, promueve nuevos conflictos entre diferentes grupos sociales y afecta la distribución del poder político y de bienes de los diferentes grupos de cada sociedad local.

Si bien la bibliografía teórica reconoce que la diferencia en los recursos de poder de los actores no es inocente a la hora de hacer uso de las herramientas que el estado pone a disposición, es difícil encontrar estudios de caso en donde sea analizada la capacidad de los participantes de apropiarse de manera diferencial de los recursos.

Acordamos con Caminotti (2007) en cuestionar las “bondades intrínsecas” asociadas a las políticas de participación. Ciertamente una contribución interesante que pretenda poner en relación la bibliografía teórica del desarrollo local con las experiencias concretas debe tener en cuenta, por un lado, que la mera existencia de programas participativos impulsados por los estados locales no garantizan per se más eficiencia, ni más democracia, y no necesariamente aporta a la construcción de ciudadanía. Y por otra parte, en los casos de estudio que se verifiquen estos o otros aportes sería una contribución importante a la bibliografía del desarrollo endógeno analizarlos intentando detectar los mecanismos específicos mediante los cuales se producen estos “aportes”.

Podemos pensar que una mirada que recupere la voz de los participantes es parte fundamental del análisis. En este sentido entendemos que recuperar la palabra de los informantes contribuye a cuestionar el sentido construido en el campo de los análisis técnicos de las políticas de participación ciudadana respecto de sus objetivos y alcances. Esto implica reflexionar sobre los diversos recursos y sentidos que los participantes aportan y que necesariamente expresan asimetrías de poder y diferencias en la interpretación de la herramienta.

Finalmente, el sistema de relaciones históricas y sociales y las relaciones de poder existentes son parte fundamental de cualquier fenómeno cultural estudiado, por lo que una explicación sociológica debe buscar para las políticas públicas participativas y los individuos participantes, una explicación que de cuenta del contexto socio histórico en el cual se producen.



## Bibliografía

- Arnestein, S. (1971) "A Ladder of Participation in the USA", *Journal of the Royal Town Planning Institute*, abril
- Arocena, J (2001) *El Desarrollo Local: Un desafío contemporáneo*, Universidad Católica, Montevideo.
- Boaventura de Souza Santos (1997), *Politics & Society*, vol. 26, n. 4, dez-98, p. 468
- Boisier, Sergio (1998) "Post-Scriptum sobre desarrollo regional. Modelos reales y modelos mentales", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, Nº 18,
- Boisier, Sergio (2001) "Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?"; en Oscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (editores), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens, Rosario,
- Boisier, Sergio, (2003): *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*, Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros, Santiago de Chile.
- Bobbio, N *El futuro de la democracia*.
- Caminotti Mariana, (2005) *Políticas de desarrollo local en la Argentina el caso de Malargüe, Provincia de Mendoza (1995-2003)*, A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Development Management and Policy, Buenos Aires
- Cravacuore (2002) "El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores"; en Daniel Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de municipio. Buenos Aires,
- Cravacuore, (comp.), (2003): *Alianzas para el Desarrollo Local en Argentina. Experiencias. Aprendizajes y desafíos*, Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Cravacuore, Ilari, Villar, (2005): *La Articulación en la gestión municipal*, Editorial Universidad Nacional de Quilmas, Buenos Aires.
- Dabat, (2000). *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*. Mimeo Universidad Nacional Autónoma de México
- Díaz, Grandinetti, y Nari, (2002): *Tecnologías y Gestión Local en Argentina. Experiencias y Perspectivas*, Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- García Delgado, (compilador), 1997: *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local*, FLACSO, Universidad de Buenos Aires.
- García Delgado (1995): *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Editorial Tesis Norma, Buenos Aires.
- Gyford, J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils. Local Government and the Public*. Macmillan Londres.
- Gomà, Brugué y Font, (2004) *Descentralización y participación en Barcelona: un balance en Federalismo y descentralización en grandes ciudades*, Buenos Aires en perspectiva comparada Escolar, Badía y Frederic (editores), Prometeo, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2001): *El valor de la política de desarrollo local*, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ed., Rosario.
- Madoery, Oscar, (2001b): *El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo*, en *Revista Política y Gestión*, Vol. 2, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2002): *Dos experiencias locales durante la convertibilidad*, Consejo de Investigaciones de la UNR, Rosario, mimeo.
- Madoery, Oscar (2003): *La crisis de un orden social: ¿por qué Argentina no se desarrolla?*, *Revista del IDR*, Homo Sapiens, Rosario.

- Madoery, Oscar (2005): Políticas locales de desarrollo en Argentina, Revista Política y Gestión, Universidad Nacional de San Martín, Ed. Homo Sapiens, Buenos Aires.
- Madoery, (2007) Otro Desarrollo, Unsam Edita, Buenos Aires.
- Pírez, Pedro. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades 28, RNIU, México, octubre-diciembre de 1995.
- Putnam, Robert (1993) Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, University Press, Princeton, 1993.
- Rojo Vivot (2007) Participación ciudadana y planificación participada, en Ciudadanía, Territorio y desarrollo endógeno: resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo, Zarate y Artesi coordinadores, Biblos
- Santibañez Handschuh (2007) Participación ciudadana en la gestión pública municipal: entre prácticas y representaciones sociales en la comuna de Puerto Mont, Chile, en Ciudadanía, Territorio y desarrollo endógeno: resistencias y mediaciones de las políticas locales en las encrucijadas del neoliberalismo, Zarate y Artesi coordinadores, Biblos
- “carta de porto alegre” aprobada por los alcaldes y autoridades locales presentes en el I foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, (2001) I Foro Social Mundial, en Forum Social Mundial. A Construção de um mundo melhor. Coordinador: A D Cattani. Editora de la Universidad Federal de Río Grande do Sul. Porto Alegre
- Lacarrieu (2004) Construyendo participación y ciudadanía en el ámbito de las comunas de la ciudad de Buenos Aires en Federalismo y descentralización en grandes ciudades, Escolar, Badía, Frederic (editores), Prometeo, Buenos Aires.
- Navarro Zander (1998) Democracia y control social de fondos públicos. El caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil). En la obra colectiva “lo publico no estatal en la reforma del estado” Editores: Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau. Editorial Paidós y Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Oscar Oszlak (2000) El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina, Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo
- Utzig (1999) El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental
- Vázquez Barquero, Antonio (1997): ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?, en Cuadernos del Claeh, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, N° 78-79, Montevideo.
- Vazquez Barquero, Antonio (1999): Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno, Ed. Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, Antonio, (1999b): El desarrollo local en los tiempos de globalización, Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. XXXI, Tercera época, N° 122, invierno 1999, Ministerio de Fomento, Madrid.
- Venecia y otros, 1999
- Ziccardi, Alicia (2004) La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México en Federalismo y descentralización en grandes ciudades, Escolar, Badía, Frederic (editores), Prometeo, Buenos Aires.
- Zibecchi, Carla y Gimenez, Sandra Algunas precisiones teórico metodológicas para el estudio de los planes sociales: recuperar la mirada de sus “destinatarios/as” a partir de la utilización de los métodos cualitativos, Cuartas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos, Buenos Aires, IDES, 26 y 27 de agosto de 2004.