

ARTÍCULO ORIGINAL

**Desarrollo local y participación social. ¿De qué estamos hablando?**

**Local development and social participation. What are we talking about?**

**MSc. Maydolis Iglesias Pérez I, Dr. Reynaldo Jiménez Guethón II**

I Oficina del Historiador de la Ciudad, Cuba

II Programa FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

**RESUMEN:** Este trabajo refleja que el desarrollo local acumula diversos antecedentes y experiencias y en consecuencia, su significado es aparentemente diverso cuando es utilizado por los expertos, o por los agentes sociales, frontera de reflexiones, debates, propuestas y políticas; para una gestión pública más descentralizada y participativa en el nivel local. Por otra parte, el artículo plantea que la participación social constituye hoy un lugar común en las Ciencias Sociales, es una proyección optimista, relativa a un nuevo modo de construcción social, realmente democrático, que logra relaciones de poder diferentes; en este estado ideal, el hombre común se tornaría sujeto en vez de objeto y los problemas y contradicciones sociales se resolverían mediante la intervención consciente de todos los individuos.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo local, participación social.

**ABSTRACT:** This work reflects that local development accumulates diverse antecedents and experiences and, consequently, its meaning is apparently diverse when it is used by the experts, or by the social agents, frontier of reflections, debates, proposals and policies; for more decentralized and participatory public management at the local level. On the other hand, the article argues that social participation is now a common place in the Social Sciences, is an optimistic projection, relative to a new way of social construction, really democratic, that achieves different power relations; In this ideal state, the ordinary man would become subject rather than object, and social problems and contradictions would be solved by the conscious intervention of all individuals.

**KEYWORDS:** local development, social participation.

El debate y análisis de sobre la temática del desarrollo local se inició a finales de los años 70 del siglo XX, a partir de la cual se hace necesario imaginar otras formas de desarrollo que superaran cualitativamente las formas anteriores. Se comienza hablar de “*desarrollo de iniciativas locales o Desarrollo Local como la alternativa ante la crisis, orientada a movilizar el potencial humano a través de acciones locales en diversas áreas*” (Cárdenas, 2002, p. 21). No es hasta los inicios de la década del 80 del siglo pasado, que se despliega con fuerza este desarrollo local, abarcando la diversidad sociocultural de las complejas sociedades modernas.

La propuesta del desarrollo local, no constituye por sí sola un marco general para el ejercicio de una nueva forma de gobernabilidad para una nación, sino que aporta, dentro de un modelo de desarrollo más amplio, la perspectiva de rescate del lugar y potencialidad de la localidad (Hernández, 2004). Como el propio proceso de desarrollo, también marca un énfasis en las propuestas economicistas, desde sus comienzos, convirtiéndose el Desarrollo Económico Local, durante los años 80, en la estrategia de desarrollo territorial dominante.

En América Latina la creciente propuesta de lo local, viene acompañada del agotamiento del Estado como motor del desarrollo, de la crisis como contexto de larga duración, del potencial de la sociedad civil, la búsqueda de identidades y nuevas utopías, también lo cultural como clave para repensar la globalidad, etc.

En la literatura especializada se encuentran vastas reflexiones a partir de teóricos como Antonio Vázquez Barquero: uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo; Francisco Alburquenque e instituciones como el Banco Mundial que dan prioridad a la dimensión económica del desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que abarca una perspectiva humana del mismo, mientras en el pensamiento latinoamericano autores como José Luis Coraggio y José Arocena abogan por una propuesta más integral del desarrollo. Lo que explica la rica y profunda polémica que despierta la conceptualización del proceso de Desarrollo Local.

Es necesario tener en cuenta los elementos esenciales de este concepto, ya que la mayoría de los autores consultados (Antonio Vázquez Barquero, Francisco Alburquenque, José Luis Coraggio y José Arocena) se esfuerzan por dejar claros los mismos, en todos sus análisis:

El carácter de proceso del desarrollo, más que el énfasis en el resultado final, se ve el desarrollo como formas de relacionamiento cotidiano, fundado en participación, en solidaridad, en relaciones desiguales y donde la participación y autotransformación son simultáneamente, instrumentos y productos del mismo.

La sostenibilidad como requisito esencial del desarrollo, vista en la relación sociedad-naturaleza y en el uso de todas las riquezas: naturales, culturales, humanas, históricas, tecnológicas y sobre todo, sostenibilidad en la posibilidad de continuidad autopropulsada, autoregenerativa, impulsada por los agentes que intervienen en el proceso.

La centralidad de los actores sociales, individuales y colectivos, entendidos como sujetos con capacidad de reflexión, de generar un conocimiento sobre ellos mismos, sobre los otros y su entorno y, sobre esta base, de diseñar y poner en práctica acciones de cambio.

El carácter participativo del desarrollo, en tanto construcción colectiva de relaciones horizontales que debería excluir la posibilidad de intervención de un poder enajenante y de manipulaciones externas, enfatizando las cualidades de auto-organización de los actores de la escala de que se trate.

La necesidad de una recuperación de la dimensión territorial del desarrollo y de entrelazamiento sinérgico entre la escala micro- local y otras de mayor generalidad, regional, nacional y extra nacional.

La utilidad de instrumentos concretos de planificación y concertación de estrategias para la construcción y negociación de agendas de desarrollo entre actores diferentes.

A partir de estos elementos los autores consultados coinciden en la importancia de precisar las dimensiones del desarrollo local, las cuales se amplían a continuación:

**Dimensión psico-socio-cultural:** No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte, que estimule y vertebré el potencial de iniciativas. Para que *“la identidad colectiva se convierta en palanca de desarrollo, sus procesos constitutivos deben articular el pasado, el presente y el proyecto en una única realidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad”* (Arocena, 1995, p. 41).

Un proceso de desarrollo local supone una cultura de la proactividad con alta autoestima del colectivo, que los lleve a saber qué quieren, asumir riesgos, tomar la iniciativa, buscar alternativas, aprender de los errores, ser creativos, y hacer que las cosas sucedan. *“La modernidad auténtica solo puede surgir de un esfuerzo endógeno, movilizand las energías sociales que hacen que una sociedad se sienta responsable por sus acciones y por los resultados de ellas”* (Calderón, Hopenhayn & Ottone, 1996, p. 36).

**Dimensión económica:** Para el éxito del proceso de desarrollo local es imprescindible la existencia de una estrategia de desarrollo explícito con carácter integral, cuya expresión sea el Plan de Desarrollo Local, que permita articular realizaciones importantes en el campo económico productivo, con logros sociales y culturales y que tenga como actores sujetos al sector privado empresarial, el Estado y el sector voluntario o privado sin fines de lucro, se hace necesario un nexo orgánico entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Debe existir un aparato productivo diversificado y sustentado en las potencialidades de sus recursos y en las vocaciones socioculturales para producir, promocionar la reinversión del excedente económico en la sociedad local, lo cual permitirá la expansión del empleo y la satisfacción de necesidades y permitir la incorporación de tecnología apropiada a la realidad local.

En lo relativo a los recursos endógenos, el catálogo de los que pueden existir en un territorio es extenso, por ejemplo, recursos naturales, o medioambientales, infraestructuras de desarrollo, cultura local, población o capital humano, recursos intangibles y otros. Se trata de conocer con rigor y exhaustividad hasta qué punto el territorio cuenta con ellos, lo que requiere una labor de diagnóstico y análisis.

**Dimensión social:** El proceso de desarrollo local deberá hacer posible la generación de servicios e infraestructuras que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y además implica garantizar el bienestar colectivo o satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Por tanto, es necesario la integración y cohesión social a través de la superación de formas de exclusión social o pobreza, por una parte, y por otra, garantizar y promover el desarrollo social integral a toda la población.

Esta dimensión es esencial dentro de la Estrategia de Desarrollo Local, estrechamente imbricada con las decisiones y acciones del campo económico-productivo, ratificando que los procesos de desarrollo no son simplemente de crecimiento económico, sino que plantea siempre la articulación sinérgica de la eficiencia productiva y la equidad, como objetivo fundamental del desarrollo local para la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del producto social. Esto significa que

*Cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, tanto en el mundo del trabajo como en el mundo social, el de la familia, en el cultural, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia y a una participación plural, sistemática, informada, en el mundo de la política.* (Carpio, 2010, p. 18)

El éxito, en el proceso de construcción del desarrollo local, también supone concertación, negociación e interacción entre actores, (políticos, socioterritoriales y económico-productivos) buscando una articulación de intereses, creando estructuras que reúnen organizaciones sociales territoriales, empresas locales, organismos del Estado, ONG, etc. Por tanto, la existencia de un sistema de actores fuertemente articulados y consolidados constituye el motor esencial para dinamizar los procesos de desarrollo, los cuales necesitan de conductores, protagonistas y dirigentes con posibilidades reales de conducción del proyecto colectivo.

La participación de la ciudadanía por canales formales e informales, manifestando exigencias, emprendiendo proyectos, resulta importante para sostener la capacidad de gestión local, como el liderazgo político para iniciar su desarrollo (Cuello Campos, 1995).

**Dimensión jurídico-político-administrativo:** La construcción del desarrollo local se vincula a procesos sociales que resultan definitivos y esenciales como son la descentralización político-administrativa; la profundización de la democracia y la redefinición de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

La descentralización político-administrativa es considerada una condición necesaria para el desarrollo local, pues puede conceder a los distintos niveles territoriales grados de autonomía suficientes para transformarse en administradores eficientes de sus propios recursos. *“La descentralización debe permitir una mayor autonomía del sistema local, promoviendo un sistema de acumulación regional, destinado a la reinversión y crecimiento del mismo y a la promoción y expansión del bienestar social colectivo”* (Cárdenas, 2002, p. 12).

Junto a la descentralización debe darse como contraparte, el fortalecimiento de gobierno local, expresado en una estrategia de desarrollo institucional para la reconversión de su aparato administrativo y la capacitación de su personal, que les permita percibirse a sí mismas como auténticos órganos de gobierno local, líderes eficaces en la promoción de nuevas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, en coordinación, concertación o cogestión, con las fuerzas productivas o actores de la comunidad.

Un proceso efectivo, eficiente y eficaz de desarrollo local exige nuevas formas de hacer política. La intervención del dirigente político no puede reducirse a la clásica lógica *“del control político”*, sino que debe tender a promover encuentros con los distintos sectores de la sociedad civil, reconociendo en ellos una capacidad de acción específica sobre la sociedad local. Se vuelve así *“el actor político corresponsable de iniciativas y de nuevas formas de promoción del desarrollo, articulando su racionalidad de actor con la de otros actores”* (Osborne & Gaebler, 1994, p. 7).

**Dimensión de la integración nacional e internacional:** La efectividad de un proceso de desarrollo local como alternativa de superación a las formas de desarrollo tradicional inoperantes

frente a la crisis, pasa porque sea parte de una política o Estrategia Global de Desarrollo, llevada adelante por cada país a nivel nacional y por los niveles supranacionales. Para que el proceso de desarrollo local se convierta no en una autarquía, sino en un proceso sinérgico y potenciador del desarrollo nacional, el gobierno debe estar consciente de la importancia de la diferencia en los procesos de desarrollo, lo cual significa que es necesario construir un sistema local autónomo y a la vez fuertemente integrado a las redes globales.

El ejercicio de la autonomía local debe enmarcarse necesariamente en un pensamiento global de interrelación con otros territorios, otros agregados sociales y otras estructuras normativas y administrativas. Dicho desarrollo *“es al mismo tiempo participación a escala planetaria y valorización de la comarca”* (Arocena, 1995, p. 161).

**Dimensión de participación social:** La promoción y gestión de políticas, proyectos e iniciativas de desarrollo en contextos locales, requiere de agentes de desarrollo local, entendidos como quienes pueden capitalizar las capacidades locales en una tarea de mediación, promoción de alianzas y proyectos, articulación, contribución a la formulación de diagnósticos y diseño de estrategias.

El desarrollo de estos roles implica el manejo de conocimientos y herramientas específicas y la existencia de un liderazgo en el ámbito local, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.

El desarrollo local se ha visto favorecido con el surgimiento de estas estrategias, por su capacidad para buscar soluciones desde el ámbito territorial, mediante un aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales. Su objetivo es generar actividades, programas con innovación creativa, la importancia de que *“la gente actúe por ella misma, desde sus propios territorios, a través de la movilización de los diferentes actores y organismos tanto públicos, como privados”* (Alburquenque, 1995, p. 18).

Todo ello, se encuentra condicionado, sin dudas, por factores del contexto, tales como *“la estrategia nacional de desarrollo, la inserción en el contexto internacional del territorio, su historia, el marco político y jurídico, etc.”* (Arocena, 1995, p. 161). En este sentido, el desarrollo local es un proceso complejo, que se genera en un ámbito territorial, donde interviene una sociedad local, pero también, hay un espacio humano, de un ser con intereses y vivencias particulares, en un ámbito de relación más inmediato, con creencias y valores que van a retroalimentar lo colectivo desde sus propios aprendizajes.

La participación social, exalta que ningún territorio se ha desarrollado sin la voluntad de sus habitantes de conseguirlo; esa voluntad es la que debe ser volcada en las estrategias de desarrollo y potenciada desde las mismas. Según el PNUD, el objetivo central del desarrollo es el ser humano, ya que dicho desarrollo sería un proceso por el cual, se ampliarían las oportunidades de este, *“la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de los derechos humanos”* y además; la *“formación de las capacidades humanas y el uso de las adquiridas”*, lo que incluye un *“proceso dinámico de participación social”* (PNUD, 1990, pp. 8-12).

Las acciones de motivación, sensibilización, información y formación, son herramientas muy útiles para lograrlo, de ahí que las estrategias de desarrollo local hayan ido asumiendo una perspectiva generacional, concretada en políticas y programas que atienden esa dimensión, haciendo énfasis además en las minorías y grupos vulnerables, reconociendo las diferencias no solo de género, sino de edad y étnicas.

Este conjunto de consideraciones en torno al recurso intangible, no pueden cerrarse sin hacer mención de una de sus piezas esenciales y que, afortunadamente, hoy se tiene más presente en la elaboración de las estrategias de desarrollo, constituyendo junto a la participación un eje transversal de las mismas: **Dimensión del enfoque de género.**

A pesar que la mujer ha sido un pilar esencial del desarrollo de las sociedades en todas las épocas y lugares, su función ha sido sistemáticamente minimizada, o simplemente, ignorada, hasta el punto que se le ha llegado a calificar como el “*factor invisible*” del desarrollo. Una situación que comenzó a cambiar a partir de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en la Ciudad de México en 1975 y el surgimiento de enfoques como el GAD “*Gender and Development*” (Género y Desarrollo).

Un concepto que convierte la noción de género, en un instrumento analítico que estima y pondera los papeles y necesidades tanto de hombres como de mujeres. Se trata, además de integrar a las mujeres en un proceso de desarrollo dado, de construir una distinta percepción que modifique las relaciones de poder basadas en su subordinación; un marco en el que se precisa alcanzar la transformación a través de la integración, lo que no significa añadir un componente femenino, sino un componente de equidad de géneros.

Luego de explicar y analizar los elementos que permiten la construcción de un desarrollo local efectivo, se hace evidente que el mismo es complejo y dinámico, comprende múltiples dimensiones, implica la estructuración de nuevas formas de organización social y es un proceso que se construye diferenciadamente en cada país, según las distintas articulaciones entre estas. El debate sobre el tema resulta entonces, importante, impostergable y útil para el desarrollo de la sociedad actual.

### **Participación social; un concepto difícil de definir**

Se aprecia que la participación, es un fenómeno social afín al desarrollo económico, cultural y político alcanzado por una sociedad, vinculado a las necesidades e incentivos de los distintos grupos y sectores que integran la misma. En general, es un fenómeno de contenido y orientación eminentemente humano que implica capacidades, condiciones, posibilidades y motivaciones (Dávalos, 1997).

También la participación puede ser vista como proceso con respecto a sí misma, puede involucionar o evolucionar a través del tiempo, alcanzando estadios superiores de desarrollo. “*El ejercicio de la participación frecuentemente amplía sus propios márgenes al incrementar tanto la preparación de los miembros de la organización para tomar decisiones conjuntas, como las expectativas de incidir más activamente en las decisiones que los afectan*” (Sarasua & Udaondo, 2004, p. 43). En este mismo sentido, los autores anteriores, reconocen que el proyecto

autogestionario, como expresión de un estadio superior de participación, “es un proceso de experiencias, de maduraciones, un proceso educativo, ligado a praxis concretas, que se desarrolla por pasos”. La noción de proceso lleva a considerar la participación como algo complejo, interconectado, dinámico, dialéctico, multideterminado, gradual, evolutivo, compuesto por etapas y no como un fenómeno inerte cuya configuración tuvo lugar de una vez y para siempre.

Ahora bien, ¿qué es la participación?, probablemente sea este uno de los conceptos más controvertidos de las Ciencias Sociales, debido a la importancia y complejidad que se le atribuye al fenómeno que designa, la pluralidad de significados que adquiere en los más disímiles contextos, la amplia gama de formas en que puede manifestarse, con marcadas diferencias cualitativas entre sí y la diversidad de puntos de vista al respecto. Participación, es una palabra de uso frecuente tanto en el lenguaje científico, como en el común; en ambos, tiene múltiples significados y se utiliza para designar situaciones de naturaleza diferente. Su riqueza semántica si bien facilita la comunicación, a falta de otra palabra más precisa para designar un fenómeno en un momento determinado, puede ocasionar serias incomprendiones si no se define el sentido en que está siendo utilizada.

Sobre la definición de participación varios autores han destacado su conflictividad (Mato, 1999 y Domínguez, 2004), amplitud (Domínguez, 2004; Linares, 2004 y Arenas 2004), imprecisión y escaso valor instrumental (Thevoz, 1999), ausencia de consenso y posibilidad de ser cuestionada (Mato, 1999). En opinión de Cecilia Linares, esta situación ha llevado a algunos expertos en el tema, a considerar la participación como una noción de escasa utilidad conceptual, ya que su elasticidad permite contemplar situaciones marcadamente diferentes entre sí, que van desde las que rozan con la exclusión, hasta aquellas donde se comparte o delega el poder para tomar decisiones trascendentales (Linares, 2004).

Por otra parte, sin adoptar una posición extrema como la anterior, pero reconociendo la complejidad y diversidad que encierra, se considera que la participación, como concepto conserva su utilidad, siempre y cuando, se defina con claridad y se especifique el tipo de participación al que se hace referencia. Algunos autores consideran también que una adecuada definición debería ajustarse al ámbito (político, económico, comunitario, etc.) y nivel (macro o micro) en que se analiza.

*La participación, en tanto creación de un sujeto activo, conlleva a desarrollar una cultura de la participación, en el entendimiento de que se hace necesario educar para participar, es decir, recrear la cultura de la participación, a partir de las diversas modalidades de educación o formación, y de la realización de proyectos, donde ella se favorezca. (Socarrás, 2004, p. 24)*

Se le identifica como “el eje central que posibilita incrementar y redistribuir las oportunidades de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones” (Linares, 1996, p. 11).

Para el sociólogo Roberto Dávalos, la participación social es un proceso que en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses:

*Está vinculado a las necesidades y motivaciones de los distintos grupos y sectores que integran la misma, así como a la dinámica de las relaciones establecidas entre ellos en distintos momentos, condiciones y espacios, lo que va conformando todo un conjunto de redes que estimulan u obstaculizan el desarrollo de auténticos procesos participativos. (Dávalos, 1997, p. 22)*

Los autores concuerdan que la participación constituye un derecho político, social y humano, planteado así por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde la participación constituye un eje transversal al mismo, afirmando que la participación,

*debe ser un elemento esencial del desarrollo, el derecho de la población a decidir sobre aquello que influye en sus vidas, implica la distribución del poder en la sociedad y la transformación del concepto de desarrollo, este debe centrarse en el ser humano que pasa a ser considerado como motor a la vez que objeto del desarrollo y al que se le atribuye la capacidad y necesidad de participar activamente en los procesos de ampliación de sus propias oportunidades: así el ser humano es fin y medio del desarrollo, su objetivo y su agente esencial. (PNUD, 1997, p. 28)*

Después de examinar varias definiciones de participación formuladas desde ámbitos y niveles diferentes, se puede reconocer dos grandes tendencias: las que se centran en las relaciones de poder y específicamente en el acceso a la toma de decisiones y aquellas que contemplan un espectro más amplio de formas de participación, concibiéndola como la posibilidad real de tomar parte en un proceso, que surge de una necesidad percibida, tiene un fin específico y responde a determinados intereses.

Para los autores que se ubican en la primera tendencia, la participación implica necesariamente, compartir o redistribuir el poder y por tanto “*intervenir*”, “*incidir*”, o “*influir*” en el proceso de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, participar es intervenir en una, en varias o en todas las etapas del proceso de decisión.

Esta tendencia tiene la virtud de destacar como aspecto central de la participación la distribución equitativa del poder, sin el cual se convierte en un simulacro o en un acto aparente de construcción conjunta de decisiones. También destaca las formas en que la participación cobra verdaderamente sentido. Su desventaja principal es que deja fuera del análisis, modalidades de participación cualitativamente inferiores pero que pueden tener una contribución importante en el curso de un proceso. Un ejemplo de lo que excluye, sería la participación en el diagnóstico de problemas o en la formulación de demandas; tanto los problemas como las demandas pueden originar procesos de decisión, pero no forman parte de él, la consulta y la información, son también formas excluyentes así como la resistencia.

Las definiciones que se inscriben en la segunda tendencia tienen el mérito de contener todas las formas de participación posible, desde las más elementales hasta las superiores; esto, que es su principal ventaja, es al mismo tiempo su principal desventaja, al no discriminar entre formas cualitativamente diferentes entre sí y agrupar en un mismo concepto tanta diversidad.



A partir de aquí, los autores asumen la segunda tendencia, ya que se prefiere contemplar la diversidad de situaciones en que puede manifestarse y no reducirlas en aras de alcanzar una “mayor” precisión conceptual.

### **Dimensiones de la participación**

La participación, es un fenómeno mucho más complejo de lo que usualmente se piensa. Es común, escuchar valoraciones sobre su estado en términos de mucha o poca participación, o en términos de existencia o inexistencia de la misma. Juicios de este tipo reflejan una visión reduccionista, centrada en lo cuantitativo y generalizadora, al no discriminar la forma en que se expresa en los diferentes sujetos y en los diferentes temas que abordan. Es imposible que exista una organización, donde no haya participación y es poco probable que en ella, todos participen de la misma manera, con la misma intensidad y mantengan un comportamiento similar en todas las situaciones que enfrentan.

La participación debe ser analizada en diferentes dimensiones:

**Sujeto de la participación:** esta dimensión indica quiénes participan, por lo que su análisis permite precisar los actores a los que se hace referencia cuando se examina la participación. En una organización o en un proceso, regularmente participan diferentes personas o actores, cada uno suele hacerlo de formas diferentes, por lo que tiene poco sentido hablar de la participación en abstracto o en general, sin especificar el sujeto al que se hace referencia.

**Objeto de participación:** esta dimensión señala en qué se participa. La participación siempre es de alguien sobre algo, no existe en abstracto. En la literatura aparecen diferentes clasificaciones de objeto de participación. Por ejemplo, Sarasua y Udaondo (2004) reconocen la participación en tres ámbitos fundamentales: la propiedad, los beneficios y la gestión. Al respecto, Schein (1982) ofrece una clasificación de áreas de participación más amplia y estructurada.

**Objetivo de la participación:** todo acto participativo tiene una finalidad. Como reconoce Arenas (2004), se trata de una conducta orientada hacia una meta. El objetivo, que expresa el para qué se participa, puede estar más o menos claro, responder más a los intereses de una parte que a los de otras y tener un sentido de orientación diferente para cada una de ellas. Cuando los objetivos son claros y responden a los intereses de los participantes, el compromiso con la tarea aumenta y el desempeño es cualitativamente superior. La finalidad de la participación en un área concreta, no siempre es la misma, puede variar o redefinirse en función de nuevos intereses o de los logros alcanzados por los participantes.

**Alcance o trascendencia de la participación:** hasta cierto punto esta dimensión puede considerarse el resultado de la combinación de las dos anteriores. Se pondrían de manifiesto *“habilidades que favorecen la interacción efectiva como la escucha activa, la negociación, la mediación, el establecimiento y respeto de reglas grupales”* (Coraggio, 1987, p. 36).

**Formas o niveles de participación:** esta dimensión es la más importante de todas, porque permite conocer el rol desempeñado por las partes en el proceso participativo. Las formas en que se manifiesta la participación expresan *“grados diferentes de involucramiento en este*

*proceso*” (Linares, 2004, p. 35). Esto no quiere decir que en todas las circunstancias, las formas superiores son preferibles a las inferiores. Como se señala anteriormente, la pertinencia de una u otra forma de participación, depende de múltiples variables, por lo que no existe una que por sí misma, sea mejor que las demás.

La forma en que se participa puede cambiar a lo largo del tiempo. En ocasiones puede transitar hacia formas superiores y en otras hacia inferiores. Regularmente *“se participa de diferentes formas en una organización y hasta en un mismo proceso, por lo que esta dimensión siempre debe analizarse con respecto a un objeto determinado de participación”* (Linares, 2004, p. 35). Las clasificaciones de formas o niveles de participación que puede encontrarse en la literatura, no difieren sustancialmente entre sí.

Algunos autores además de reconocer las formas típicas hacen referencia a variantes que pueden encontrarse al interno de algunas de ellas. En la tipología que se presenta a continuación se señala tanto las formas como las variantes identificadas en los casos correspondientes, con el propósito de ofrecer una mayor definición del rol que un sujeto puede asumir en un proceso participativo.

Otro aspecto que parece importante destacar antes de tratar las formas o niveles de participación, es que regularmente las fronteras entre ellas resultan borrosas por el hecho de que constituyen grados de un mismo proceso.

**Información:** una parte da a conocer un contenido determinado, su opinión, su decisión o su aprobación de algo. La o las otras se limitan a escuchar e intentar comprender lo que se les comunica. Es un acto unilateral cuya realización no requiere de la aprobación del destinatario del mensaje y donde el informante decide lo que se va a difundir (Thévoz, 1999).

**Consulta:** *“una parte toma conocimiento de las opiniones, propuestas, preferencias y sugerencias de otras sobre un tema definido. En esta forma de participación, los consultados no eligen el tema sobre el cual deben opinar y sus opiniones pueden o no tomarse en cuenta”* (Linares, 1996, p. 4). Las variantes de esta forma o nivel dependen del tema propuesto y del procedimiento que se siga para recoger la información.

**Elaboración de propuestas:** consiste en *“proponer algo o alguien cuya aceptación se decidirá posteriormente, por el actor que la formula o por otro que esté facultado para tomar la decisión final. Las propuestas pueden ser consideradas tal y como se presentan o modificadas si el decidor lo considera necesario”* (Thévoz, 1999, p. 26). Tanto el que propone como el que decide, tienen un rol importante en el proceso participativo. No se puede decidir sin propuestas, en los casos que lo requieran pero su formulación no indica que se implante en los términos en que fue concebida inicialmente.

**Toma de decisión:** *“esta forma de participación comprende la generación de alternativas para alcanzar una meta determinada y la selección de la que se considera más apropiada”* (Linares, 1996, p. 25).

**Implementación:** comprende *“la realización del conjunto de tareas y acciones por medio del cual se espera alcanzar los objetivos de la decisión formulada con anterioridad”* (Linares, 1996, p. 25).

Control: *“es la actividad de seguimiento o monitoreo de la aplicación de la decisión y del proceso participativo”* (Linares, 1996, p. 25).

Evaluación: *“Los que tienen el encargo de evaluar las decisiones, juzgan sus resultados en función de los objetivos de la participación, lo que permite determinar su cumplimiento”* (Linares, 1996, p. 25).

Resistencia: esta forma de participación no se reconoce de manera frecuente en la literatura revisada. Sin embargo, al igual que la participación directa, su comportamiento afecta sensiblemente la dinámica de las decisiones y sus resultados. En este caso, la participación consiste en oponerse de manera más o menos activa a la decisión que se adopta.

Estas formas o niveles de participación no son excluyentes, como señalan algunos autores la información y la consulta frecuentemente constituyen requisitos para la toma de decisiones y son retroalimentados por ella, en la medida que el proceso avanza. Por otra parte, la toma de decisiones muy a menudo requiere que se disemine la información que se está manejando y obtener más y mejor información en consultas adicionales.

Evidentemente, unas tienen más peso que otras en los resultados que se obtienen y en las posibilidades de desarrollo y satisfacción personal que ofrecen. En este sentido la más importante es sin dudas la toma de decisiones, porque es donde se define tanto el poder de decisión que van a tener las partes, como las decisiones que finalmente se ponen en práctica.

Como se puede notar, existen múltiples formas o niveles de participación. En dependencia de la que se elija el proceso tendrá una dinámica determinada y sus resultados serán diferentes con bastante probabilidad. Por esta razón, cuando los resultados no son los esperados, la solución puede ser mejorar el nivel o la forma de participación escogida o sustituirla por otra. Persistir en la misma puede constituir la causa principal de los fracasos que se observan.

### **Consecuencias de la participación**

Como señala Arenas *“las consecuencias son los efectos que los actos participativos tienen para la persona, la situación, la organización y para el propio proceso participativo”* (Arenas, 2004, p. 31). La participación como se ha planteado es básicamente un medio o una opción cuya pertinencia dependerá de sus resultados. En última instancia, la participación se evalúa por sus efectos y no por su ejercicio o por las buenas intenciones que la promovieron.

Los efectos de la participación, generalmente son múltiples y pueden ser esperados o inesperados, estar por encima o por debajo de los objetivos previstos, positivos o negativos, tangibles o intangibles, a corto o largo plazo, predecibles e impredecibles, multinivel o en un nivel específico, periféricos o estructurales, etc. La relación entre efectos y participación no es unívoca, ocurre en ambas direcciones. *“La participación determina los efectos y estos pueden incidir favorable o desfavorablemente en la participación”* (Arenas, 2004, p. 54).

Las dimensiones que comprende la participación, ponen de manifiesto que se trata de un proceso complejo, tanto por la cantidad de factores que lo determinan, como por las interacciones que se producen entre ellos. También habría que admitir, que tanto su descripción como su comprensión no pueden reducirse a una cuestión de grados. En ambos casos, es

necesario conocer la forma en que se configuran estas dimensiones, solo así se puede tener una idea aproximada de cómo se expresa la participación en una organización concreta.

Los autores consideran que la participación nunca es neutra, responde a determinada agenda de intereses (políticos, económicos, ideológicos, religiosos, clasistas, personales, etc.) que pueden ser más o menos explícitos e imponerse a los de otros actores por diferentes vías y la otra que está estrechamente relacionada con la anterior, es que la esencia de la participación debe *“buscarse en la estructura e intencionalidad de la propuesta que la contiene”* (Linares, 2004, p. 28).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por democratizar las sociedades y sus instituciones y distribuir el poder de manera más equitativa, la participación sigue siendo más activa en los discursos que en la práctica, donde muchas veces adopta la forma de manipulación a través de la motivación y movilización de personas en función de los intereses de una minoría que ostenta el poder, y que solo está dispuesta a compartirlo cuando sabe de antemano que los demás no harán otra cosa que contribuir a preservar esos intereses o satisfacerlos de manera creciente.

Actualmente, la confluencia entre la participación social, con sus diversas manifestaciones y el enfoque local es uno de los elementos-ejes básicos del desarrollo humano sostenible; en tal sentido los autores tratan de demostrar que un factor primordial para el desarrollo local, es la participación como gestor y promotor de capacidades, con un enfoque territorial, pues la participación es un medio para mejorar y agilizar la eficacia de un proyecto y es un fin en sí mismo, en cuanto fortalece la autoestima de la población, al proporcionarles un control sobre los elementos del contexto donde se desenvuelve, *“el proceso de participación solo llega a completarse en todos sus momentos en el espacio local, donde se da la participación directa de los pobladores y su relación cara a cara”* (Chaguaceda, 2008, p. 18).

Finalmente es necesario expresar que, la participación constituye el prerrequisito del desarrollo local, su presencia resulta crucial en todas las etapas del proceso, desde la identificación de las necesidades, hasta la evaluación y ajuste del plan, así como en sus etapas intermedias, resultando vital la toma de decisiones sobre los objetivos a alcanzar, el uso de los recursos disponibles y el control de las operaciones. Todos, sin excepción, deben tomar parte en los esfuerzos por alcanzar la meta participativa, disfrutar de sus beneficios y autosostenerlos resulta un ingrediente vital para cualquier estrategia de desarrollo local.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F. (1995). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. ILPES LC/IP/R. 160. Santiago de Chile.
- Arenas, P. (2004). Mapa para comprender la participación. En *Participación social en Cuba*. La Habana: CIPS.
- Arocena, J. (1987). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En *Persona y Sociedad*. Santiago de Chile: ILADES.

- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica de Uruguay.
- Arocena, J. (1996). *El desarrollo local: Aspectos teóricos, condicionantes y actores involucrados*. Exposición realizada en el Seminario Regional Globalización, desarrollo local y las cooperativas. Florida, Uruguay, 27 y 28 de septiembre.
- Calderón, F., Hopenhayn, M. & Ottone, E. (1996). *Esa esquivada Modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Cárdenas, N. (2002). *El desarrollo local su conceptualización y procesos*. Venezuela: Universidad del Zulia. En: DrtRev.jsp
- Carpio, J. (2010). Desarrollo Local para un nuevo Desarrollo Rural. *Revista Anales de Geografía*, 20.
- Castillo, J. (2011). *Manual de desarrollo local, Estudios de Economía*. España: Vitoria-Gasteiz.
- Coraggio, J. (1974). Consideraciones teórico metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y su tendencia en América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, VII (1).
- Cuello, O. (1995). Descentralización y fortalecimiento municipal como procesos alternativos para el desarrollo de la región. En Adenauer Stiftung, K., *Descentralización y nuevos actores políticos*. Ecuador.
- Chaguaceda, A. (2008). *Participación y espacio asociativo*. La Habana: Publicaciones Acuario,
- Dávalos, R. (1997). Comunidad, participación y descentralización. Una reflexión necesaria. En *Desarrollo urbano: Proyectos y experiencias de trabajo*. II Taller de Desarrollo Urbano y Participación. Universidad de La Habana.
- Hernández, A. (2004). Neoliberalismo y localismo, ¿una asociación posible de desmentir. Respuesta desde la experiencia cubana. En *La Participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: ICIC "Juan Marinello".
- Linares, C. (1996). Participación, cultura y comunidad. En *Participación social: Desarrollo urbano y comunitario*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Linares, C. et al (1996). *La Participación ¿solución o problema?* La Habana: ICIC "Juan Marinello".
- Linares, C. et al (2004). *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: ICIC "Juan Marinello".
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*.
- PNUD. (1990). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundi Prensa. En: <http://www.undp.org>
- PNUD. (1998). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundi Prensa. En: <http://www.undp.org>
- Sarasua, J. & Udaondo, A (2004). Autogestión y globalidad. *Cuadernos de Lanka*. Mayo.
- Schein, E. H. (1982). *Psicología de la organización*. México: Editorial Mc Graw Hill Hispanoamericana.

Socarrás, E. (2004). Participación, cultura y comunidad. En *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. La Habana: Universidad de La Habana.

Thévoz L. (1999). *Procesos de concertación para la gestión pública*. Caracas: Editorial Melvin.

**RECIBIDO:** 13/12/2016

**ACEPTADO:** 06/01/2017

MSc. Maydolis Iglesias Pérez. Oficina del Historiador de la Ciudad, Cuba. Correo electrónico: [maidolys@planmaestro.ohc.cu](mailto:maidolys@planmaestro.ohc.cu)

Dr. Reynaldo Jiménez Guethón. Programa FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: [rejigue@flacso.uh.cu](mailto:rejigue@flacso.uh.cu)