

¿ES LO ESENCIAL INVISIBLE A LOS OJOS?

Rosendo Mesias [♦] y Rosa Oliveras Gomez ^{*}

Este número de *Universitas Forum* pretende abarcar dos cuestiones: la participación y el desarrollo local. Como varios autores publicados aquí han subrayado, el desarrollo local es cada vez más como un medio para hacer frente a muchos de los aspectos negativos de un enfoque centralizado y descendente para el desarrollo y, particularmente, para facilitar la participación activa de los ciudadanos y de las comunidades locales en los procesos de desarrollo que afectan sus vidas. Por lo tanto, se necesita un análisis crítico de las relaciones entre participación y desarrollo local. ¿Que se entiende por participación? ¿Que se entiende por desarrollo local? ¿Que se puede aprender de las experiencias exitosas y también menos exitosas de muchos contextos diferentes? ¿Como esto puede contribuir a construir conceptualmente y prácticamente, paradigmas alternativos de desarrollo y profundizar las prácticas democráticas?

En este número se encuentran publicados diez artículos que analizan y describen experiencias desde la India, Marruecos, Egipto, Italia, Canadá, Cuba y América Latina en general, que ilustran el interés, la universalidad y la relevancia de este tema.

El desarrollo se transformó en sustentable y participativo

El concepto de desarrollo ha tenido una amplia gama de significados y, por supuesto, un recorrido histórico de experiencias exitosas y principalmente fallidas, perfectamente visibles. Consecuentemente, los métodos e indicadores de medición del desarrollo han ido cambiando según las tendencias, combinado desde indicadores económicos, sociales, ambientales, el derecho a la toma de decisiones sobre sus propias vidas y entornos, y hasta la propia percepción individual. Aun sabiendo que se trata de la aspiración sobre perfeccionamiento de la especie humana y, más recientemente, sobre el legado y la garantía de una vida mejor a las futuras generaciones, se debate aun acerca de cuestiones medulares: sobre qué tipo de desarrollo estamos hablando?, para quiénes estamos proyectando el desarrollo?, se proyecta y se aspira para todos el mismo nivel de

[♦] Rosendo Mesias, arquitecto, ha coordinado la Red “Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat”, del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Es Oficial de Programa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba.

^{*} Rosa Oliveras Gomez, psicóloga, trabaja en el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC), a cargo del asesoramiento, capacitación y acompañamiento de 20 equipos de desarrollo comunitario en el territorio habanero, coordinando su desarrollo y la elaboración de los 20 Planeamientos Estratégicos Comunitarios y del Plan Estratégico de la Ciudad de La Habana. Es miembro activo de la Red Iberoamericana “Tecnologías Sociales para la Producción Social del Hábitat”, adscrita al [Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo](#) (CYTED).

satisfacción?, quiénes son los excluidos?, cuál es el papel del Estado?, cómo se integran las aspiraciones e intereses de todos?, cómo lograr el equilibrio?, cómo se alcanza la genuina participación?, y sobre todo, cómo se logra el desarrollo?

A este tema se han estado dedicando una gran cantidad de esfuerzos, que van desde las posiciones conceptuales, dentro de un mundo cuya aceleración de cambios introduce una dinámica exponencial, hasta el esfuerzo cotidiano de las personas que demuestran día a día cómo es posible mejorar la vida a partir de sus posibilidades reales y con la lógica cotidiana que les dictan sus propias necesidades, intereses y aspiraciones.

Hasta la primera mitad del siglo pasado, en el comienzo de las sociedades modernas, se concebía que los factores económicos y tecnológicos eran determinantes y suficientes para impulsar al resto de las esferas de la vida social, que por lo que el crecimiento económico se concibe como el núcleo central del desarrollo (Espino, 2006).

Es a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando aflora la conciencia de que los desbalances en el desarrollo constituyen las fuentes de conflicto entre regiones y naciones. Entonces, con la creación de la Organización de Naciones Unidas se trata de promover el desarrollo igualando a las naciones, y una mirada más humanizada se empieza a asentar. Se centra el desarrollo en el ámbito nacional y se define al Estado como su promotor principal, por lo que el enfoque y las políticas para alcanzar el nivel deseado tuvo que ser necesariamente global, poniendo en un plano secundario las particularidades y potenciales del territorio y la capacidad transformadora de sus actores.

Las experiencias frustradas para generar el desarrollo, como ocurrió en América Latina, entre los años sesenta y ochenta, condujeron a crecientes desigualdades, agudización de la pobreza y de la marginalidad, grandes montos de las deudas externas, dependencia tecnológica y acelerada degradación del medio ambiente. Frente a la creciente globalización, a la reducción del papel de los gobiernos a su intervención directa, y al rol gradual de la sociedad civil, emerge la necesidad de entender y dar voz a las minorías, a la diversidad cultural, al rescate de sus saberes - demostrados en las soluciones a sus problemas cotidianos-, y en el peso que las economías informales aportaron al producto interno bruto de la mayoría de las naciones. Ya entonces, la importancia de asumir la pluralidad condujo a considerar la participación activa de los ciudadanos y su compromiso, uno de los factores inevitables para lograr el éxito de las contiendas para el desarrollo.

De esta forma, en contraste con las tendencias de desarrollo generales, fue introduciéndose la percepción del potencial real que representa el territorio como espacio de generación de bienes, como contenido de recursos y como continente de individualidades culturales, étnicas y grupales. Lo local empieza a aparecer con fuerza.

La certeza de que los riesgos ambientales están poniendo en juego la vida del planeta, redefinen el desarrollo humano, teniendo en cuenta la sustentabilidad, como parte de la insoslayable responsabilidad que nos atañe a todos en este momento. El Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) describe el desarrollo en su informe a fines de los años '90 como “El desarrollo no solamente genera crecimiento de la economía sino también distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medioambiente en vez de destruirlo; integra la sociedad en vez de generar exclusión, expande sus elecciones y oportunidades, y asegura su participación en las decisiones que los afectan” (J.G. Speth, PNUD Administrator, Julio 1993). El desarrollo humano significa tanto un objetivo a perseguir, como el proceso de ampliación de las oportunidades, y también el nivel de bienestar alcanzado; y pretende llegar a distinguir entre la formación de capacidades humanas y la efectiva utilización de las capacidades adquiridas. Así, una nueva concepción universal de desarrollo ha ido evolucionando, cuyos rasgos esenciales (Espino, 2006), integran más abarcadoras dimensiones: es, de forma sintética, un proceso generado y manifiesto de contradicciones, avances y retrocesos, que procura un despliegue creciente de potencialidades de autodesarrollo individual y colectivo, donde lo más genuinamente universal es la diversidad como riqueza, y que, para mantenerla y potenciarla, requiere la sustentabilidad como requisito esencial, a partir del uso equilibrado del caudal natural, cultural, humano, histórico, tecnológico y, en fin, de todo tipo.

Valorando la capacidad auto-transformativa que tienen los actores sociales de generar un conocimiento por ellos mismos, y de auto-organización, se centra en ellos el potencial de desarrollo. Mientras la dimensión cultural, - que encierra la forma de vivir juntos de una sociedad- , se incorpora al concepto de desarrollo “en su doble condición de conservación de la tradición y de generación de posibilidades de innovación”. Este concepto recupera la dimensión territorial del desarrollo, y con ello, la comprensión del ámbito local como estratégico, -como espacio de alternativas proveedoras de inserción social dignas, con relación al acceso al bienestar- y en conexión con niveles de agregación de mayor generalidad, entrelazando sinérgicamente las escalas micro y macro, y la exigencia de construir actores en todos los niveles, incluyendo a la sociedad civil.

El mundo de nuestros días no puede concebir el desarrollo sin las obligadas vinculaciones de las dimensiones económicas, políticas, sociales, ambientales, culturales, tecnológicas, sin la participación, el aporte y el compromiso de las personas, las instituciones y los gobiernos integrados, y sin tener en cuenta el soporte indispensable que constituye el territorio para hacerlo realidad.

Así, como expone Enrique Gallicchio, en el artículo de esta revista: “El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que precisamente se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional”, y agrega que “el desarrollo local y la descentralización son a la vez estrategias e instrumentos de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma, ni una panacea. Su gran potencialidad radica en que representan una estrategia diferente para el desarrollo”.

De hecho, según Luciano Carrino, el desarrollo local participativo es un medio para combatir la fragmentación, exclusión y pobreza generada por la concentración de poder y riqueza que está en las manos de los grupos poderosos y que condicionan la economía global. Sin embargo, sugiere que la palabra “local”, contiene ambigüedades que oculta diferentes concepciones políticas subyacentes y que arriesga de neutralizar el poder transformador de las estrategias del desarrollo local. Él llama a un enfoque crítico que aporte a la visión del desarrollo local participativo, una voluntad de transformar profundamente la organización de las sociedades humanas.

Tal como nos explica Enrique Fontanari, en su artículo “El Distrito Cultural Evolucionado como instrumento de desarrollo económico local a nivel urbano”: “El desarrollo económico de un sistema y de un territorio a nivel local implica la combinación creativa de cinco formas de capital: natural, físico, humano, social y simbólico”. Y es sobre esta base que se introduce el concepto de Distrito Cultural Evolucionado, basado en nuevas actividades productivas, de alto valor añadido del capital humano, como son el diseño, la innovación tecnológica y la creación de nuevos productos.

El desarrollo local requiere de un planeamiento que le corresponda

“La razón de un plan estratégico” continua Fontanari, “consiste en el hecho que puede ser utilizado para determinar las mejores combinaciones para un contexto local específico y crear las condiciones que permitan a tal combinación surgir de una sinergia entre conductas y decisiones de los actores locales”.

No es posible avanzar hacia el desarrollo sin la visión concertada sobre el futuro y sin proponerse y consensuar los caminos para llegar a ello. La improvisación y la emergencia no corresponden al progreso. Acompañando el perfeccionamiento en el concepto de desarrollo y frente a los vertiginosos cambios del entorno, la concepción y los métodos de planeamiento han tenido variaciones significativas.

En su momento, el planeamiento respondió a la centralidad del Estado como promotor del desarrollo, y desde las instancias técnicas se diseñaban y recomendaban las políticas y las líneas de actuación. La participación se limitaba a recogida de datos y algunas consultas y presentaciones en las instancias administrativas, pero muy escasamente al concurso de la población. Por su parte, los planes a largo plazo, derivados de las propuestas generales, en la mayoría de los casos no podían ponerse en práctica, pues había cesado el mandato del gobierno que los había generado, o más dramáticamente aún, los cambios externos – e internos- ya habían descontextualizado las propuestas y, por tanto, su vigencia.

Cuando afloró la conciencia de la oportunidad que representaban los diversos enfoques de la multiplicidad de actores – personas e instituciones - de las diferentes y ambivalentes actitudes de los gobiernos y de la sociedad civil hacia el planeamiento y la concertación, de la sensatez demostrada por la población en la construcción de su hábitat, de los

recursos potenciales existentes en cada lugar, de la necesidad de definir entre todos hacia dónde se quiere llegar, y de la indispensable variabilidad ante numerosos cambios, - entre otras causas-, fue necesario buscar nuevos caminos y métodos para el planeamiento.

En primera instancia, se volvió flexible, a mediano plazo y ampliamente participativo, que significaba no solo poder decidir sobre el futuro en direcciones e intensidades concertadas, sino también recorrer el trayecto con la entrega que a cada cual le corresponde para alcanzar los objetivos. También se agilizó en las respuestas y se orientó a las acciones, acortando los tiempos para que correspondan a los mandatos y especialmente buscando la participación ciudadana e institucional, y se centró en seleccionar y decidir lo esencial, por lo que todos los esfuerzos colectivos debían y tendrían que apuntar hacia esos propósitos colegiados. Como dijo Forbes Davidson (1996) “el buen planeamiento contiene el potencial de contribuir al desarrollo efectivo, eficiente y creativo”.

...y de una participación que sea genuina

¿Por qué otros se han estado tomando el derecho de decidir, aun con su mejor intención, el desarrollo que los demás quieren? Para quién y para qué se propone el desarrollo si no es para el bienestar de la población y del planeta? Pudieran parecer ingenuas, pero solo las respuestas a estas interrogantes conducen a concebir el desarrollo, y su forma de alcanzarlo ordenada y lógicamente – el planeamiento- de una manera participativa. La participación en los procesos colectivos de toma de decisiones se reconoce como uno de los ejes centrales en la construcción democrática de la sociedad y es un derecho reconocido.

Sin embargo, como algunos artículos ilustran, “la participación” puede ser interpretada en varias formas y no es necesariamente una manera de empoderar a las personas normalmente excluidas desde los procesos de decisión. Atraída por el concepto de “empowered participatory governance”, Marguerite Mendell trata el concepto de participación distinguiendo entre compromiso ciudadano, como proceso de consultación pública, e iniciativas económicas comunitarias integrales, como fuentes de empoderamiento político y económico y de innovación institucional. Ambos, Mendell y Carrino, concuerdan que sin información, espacios apropiados de concertación entre instituciones y actores locales y capacidad de influenciar el uso de recursos públicos para asuntos de interés común, la participación no empodera: se convierte solamente en “una cacofonía de voces que genera ruido”.

En nuestra experiencia en América Latina, participar significó la colaboración de personas que persiguen objetivos que ellas mismas han establecido, supone el trabajo colectivo de varias personas tanto en la determinación de los objetivos, como en la definición de los caminos para llegar a ellos y por tanto, implica tener la posibilidad de tomar parte en las decisiones. Como se trata de la aceptación y reconocimiento del “otro”, es una manera de construir los procesos a partir de la percepción integrada y de la transformación de su realidad. Permite jerarquizar sus necesidades, definir y trabajar para

lo que se lo que aspira y aportar información acertada sobre el modo de lograr resultados. Es, por tanto, un ingrediente importante prácticamente en cualquier proceso social donde intervengan dos o más actores, y una vía óptima para llevar a cabo políticas sociales.

La participación permite no solo tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de cada grupo poblacional, sino establecer compromisos y buscar entre ellos las soluciones viables y adecuadas a los problemas comunes. El hecho de sentirse comprometido, de haber estado involucrado en aportar ideas y esfuerzos, por si mismo produce que se mantenga lo que todos han realizado con esfuerzo, por lo que un factor de sostenibilidad es el compromiso de los actores locales desde sus roles y con sus diversos recursos, lo que constituye la base fundamental para el desarrollo de procesos participativos. Incluso, este accionar colectivo en pos de alcanzar los objetivos, la cooperación que promueve y la intercomunicación que facilita es además un importante componente para que se afiance el sentido de pertenencia y la responsabilidad individual y colectiva. Este aspecto ha sido evidenciado, por ejemplo, por Andrea Nobili y Federica Di Pietrantonio, en su artículo “El Plan Estratégico de Vibo Valentia: una experiencia compartida”, que describe la estrategia utilizada que involucra la pluralidad de los actores y las interrelaciones de las escalas macro y micro.

Facilitar la participación de la ciudadanía en cualquiera de los procesos – planeamiento, diseño, intervención comunitaria, etc. – es realmente difícil. Su dificultad incluso se incrementa en la medida en que aumenta la escala y magnitud del objeto en cuestión. Pero cuando se trata del nivel local - municipal o comunitario- resulta expedita y, sobre todo, alentadora y estimable en el sentido de que acerca a los políticos a la realidad cotidiana y, a su vez, crea un clima favorable para el intercambio, la credibilidad y la cooperación.

La habilidad para saber participar se adquiere, no se nace con ella. En la complejidad de las relaciones humanas y de las relaciones interpersonales dentro y fuera del ámbito local, participar -en el concepto que se ha descrito- es también una actitud a aprender, no solo para la población, sino, y principalmente, para los técnicos y los políticos. Es más, los tradicionales roles asimétricos han viciado el diálogo, la comprensión y la empatía de aquellos que habitualmente deciden, por lo que resulta mucho más difícil para ellos tener que desaprender y transitar hacia la posición de compartir, hacia – supuestamente - “ceder poder”. Gallicchio nos señala que en este sentido: “los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar”, también aplicable a la esfera técnica.

En la descripción de su experiencia de planificación participativa a nivel de gobierno local en Bengala Occidental, Dilip Kumar Ghosh subraya que la participación no puede ser reducida a un simple proceso burocrático de consulta formal o que él considera “intervenciones horizontales dentro de un arreglo administrativo esencialmente vertical”. Su experiencia enseña que, para que la participación funcione, es necesario garantizar la confianza, la credibilidad, el contexto cultural adecuado, el interés sostenido, evitar los

vicios burocráticos y estimular el compromiso por la vía de los sectores que más sensiblemente les llega a la población.

De igual forma, Elena Piffero se dirige al contexto cultural de la participación. Ella analiza críticamente su experiencia sobre la implementación de procesos participativos de desarrollo urbano en algunas zonas urbanas informales de El Cairo (Egipto), y pregunta: ¿cómo se pueden promover formas participativas de desarrollo dentro de un contexto autoritario, como el Egipto post-socialista, donde las redes de clientelismo impregnan el proceso de negociación socio-político en su conjunto? Es posible para una agencia de cooperación internacional superar la actitud anti-participativa de las autoridades gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil?

Mientras Ada Guzón emprende en diferentes municipios cubanos un desarrollo local, cuya participación gubernamental, “de manera consciente, pueden incorporar las estrategias diseñadas y convertirse en los articuladores de la gestión del desarrollo en sus territorios, utilizando y mejorando las estructuras y mecanismos establecidos y potenciando la integración en la escala local”. De su experiencia señala que “no hay sustituto para ello: la identificación de la necesidad de cambio y la voluntad política constituyen el punto de partida. De lo que se trata, entonces, es de promover “circuitos innovativos”, donde el conocimiento necesario para la construcción de soluciones se haga coincidir con la necesidad de soluciones”.

De hecho, una de las lecciones aprendidas a través de 22 años de práctica en comunidades urbanas de la Habana es el importante papel jugado por profesionales adecuadamente formados. Rosa Oliveras evidencia la importancia de la creciente sensibilización sobre utilidad del planeamiento y la comprensión del proceso, participar en la toma de decisiones, y mantener la motivación durante todo el tiempo, mediante un equipo técnico capaz de asesorar e integrar a los participantes, y sistematizar el proceso. Resulta igualmente oportuno sincronizar la ejecución de acciones que ayuden a darle credibilidad al plan en fase de elaboración, y sobre todo, procurar el crecimiento personal y comunitario.

Nuevas experiencias, como aquellas en proceso en Marruecos y descritas por Bachir Mokrane, se están construyendo sobre estas lecciones y están adoptando muchas de las herramientas que han desarrollado, incluyendo la creación de estructuras técnicas de intermediación para fomentar la participación e incrementar las capacidades en la dirección y la planificación comunitaria y, sobre todo, intercambiando experiencias y buenas prácticas con los socios de la cooperación descentralizada alrededor del mundo.

Esperamos que este número de *Universitas Forum* ayude a comprender un tema tan amplio. Será, sobre todo la buena voluntad y las energías que se entreguen lo que hará de la participación en el desarrollo local un indispensable objetivo visible a los ojos.

Referencias:

Davidson F. (1996) 'Planeamiento para la actuación: requerimientos para un desarrollo sustentable'. Hábitat Internacional.

Espino M.P (2006) *Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial*. Havana: Edit. Academia.