

**Territorios en mutación:  
Repensando el desarrollo  
desde lo local**

Luciano Martínez Valle, compilador

# Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local



# Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición: María Pessina  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: septiembre, 2008

<b>Presentación</b> . . . . .	9
<b>Introducción</b> <i>Luciano Martínez</i> . . . . .	11
CAPÍTULO I TEORÍA Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO Y EL TERRITORIO	
<b>Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo</b> . . . . . <i>Bárbara Altschuler</i>	29
<b>¿De lo local a lo global? La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del Río Uruguay</b> . . . . . <i>Gabriela Delamata</i>	47
<b>Experiencias de desarrollo local en Montevideo: cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social</b> . . . . . <i>Altair Magri Díaz</i>	71
<b>Experiencia de desarrollo territorial en el Valle Araucanía y concertación de actores público-privado</b> . . . . . <i>Natacha A. Pino Acuña</i>	95

CAPÍTULO II  
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

**Desarrollo y territorios rurales:  
reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial** ..... 113  
*Alberto Riella*

**Ruralidad y territorio: una mirada desde Chile** ..... 137  
*Carlos A Amtmann*

**El papel de las instituciones en territorios rurales  
sujetos a acciones de reforma agraria** ..... 157  
*Manuel Chiriboga V.*

CAPÍTULO III  
EXPERIENCIAS RURALES Y DESARROLLO

**El campo y la ciudad: nuevas formas de intercambios  
económicos y entrelazamiento socio-territorial** ..... 199  
*Lorena Erika Osorio Franco*

**Más allá del campo: Migración internacional y  
metamorfosis campesinas en la era globalizada.  
Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar  
(Andes ecuatorianos)** ..... 229  
*Michael Vaillant*

**Estrategias de reproducción social entre  
apicultores mazatecos: la búsqueda de la  
alteridad desde un espacio local-global** ..... 253  
*Rosa Isela Beltrán Huerta*

**Transformaciones rurales y reorganización territorial  
en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México** ..... 269  
*Mtro. Guillermo Paleta Pérez*

CAPÍTULO IV  
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

**La participación social como proceso experiencial  
en zonas rurales afroestizas** ..... 287  
*Mónica Estrada Hernández y María Almanza Sánchez*

**Escenarios de planificación- gestión participativa  
y contrato social** ..... 315  
*Juan Matías Cerezo*

**Participación y Gestión Local.  
Una visión desde la municipalidad venezolana** ..... 335  
*María Ángela Flores Páez*

**Gobierno local y gobierno comunal.  
Las paradojas de la participación comunitaria  
en los procesos de concertación local** ..... 355  
*Alejandro Diez*

# Participación y gestión local: Una visión desde la municipalidad venezolana

María Ángela Flores Páez<sup>1</sup>

## Introducción

Durante las últimas décadas del siglo XX, en Venezuela, al igual que el resto de los países de Latinoamérica, los debates se centraron alrededor de la consolidación de la democracia como sistema político del hemisferio y la reforma de los estados hacia la descentralización política y administrativa. Su argumentación, sustentada en experiencias exitosas apunta hacia sus bondades reconocidas, tales como: el incremento de la transparencia, la participación y responsabilidad ciudadana, el reconocimiento de las necesidades de un colectivo en particular, la promoción de la diferenciación y selectividad de las ofertas, una clara y mejor asignación de recursos y la posibilidad de control de la prestación de los servicios públicos. Aspectos que se traducen en efectividad y eficiencia.

En el inicio del actual período presidencial, bajo la responsabilidad de Hugo Chávez, se adoptó un esquema de gestión que continuaba con el planteamiento de la descentralización-desconcentrada, aspecto que incluso se incluye en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, en su artículo 4, bajo el esquema de Estado federal descentralizado y con el objeto de un desarrollo equilibrado y sostenido. Sin

---

1 Flores, María Ángela. Universidad de Carabobo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – INFACES (Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo). [mflores@uc.edu.ve](mailto:mflores@uc.edu.ve)

embargo, en la ejecución de esta política pública hubo una serie de ambigüedades en las directrices y toma de decisiones públicas. Entre ellas se tiene la aprobación, en junio de 2002, de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y en abril de 2006, la de los Consejos Comunales, dependiendo de recursos destinados a las comunidades pero direccionados desde el poder central, teóricamente en la búsqueda de potenciar la participación protagónica, por estar aún pendiente la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular por parte de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas locales tienen implicaciones que van más allá de las funciones a cumplir por los técnicos de los gobiernos locales. En primer lugar, lo referente a las ofertas electorales de los funcionarios elegidos; en segundo lugar, la satisfacción de las necesidades de los pobladores y; en tercer lugar, lo relativo al carácter sustantivo de la participación ciudadana que envuelve los factores anteriores y coloca a los ciudadanos en posibilidad de gestionar el desarrollo local.

Diversos estudios realizados llevan a establecer como las relaciones entre la participación del ciudadano y las decisiones locales se encuentran signadas por aspectos en los que la identidad y las tradiciones, en las municipalidades venezolanas, constituyen el eje que podrán hacer efectiva y eficiente tal relación. En particular, el estudio fue realizado en dos municipios del estado de Carabobo, donde se concentra el parque industrial más importante del centro del país, y partiendo de una estrategia inductiva-deductiva que permitió evidenciar aspectos cuantitativos medidos en la opinión de una muestra de los pobladores de los municipios, a saber: Guacara y Naguanagua, así como de una entrevista a los funcionarios que ejecutan las directrices desde la Alcaldía para describir e interpretar sus significados a la luz de los planteamientos de los autores revisados. Dicha evidencia indica como la participación es el eje promotor que involucra la toma de decisión en los asuntos públicos, constituyendo una aspiración legítima consustanciada con la democracia, que conlleva al involucramiento de los sujetos en el quehacer de lo político institucional y la asunción gestionada de los planes y programas del desarrollo local para fortalecer la calidad de vida de la comunidad.

Finalmente, la complejidad presente en la concepción de las ciudades en el presente siglo ha llevado a los Estados a repensar las posibilidades de encontrar la vía para lograr un desarrollo urbano sostenible. Para ello se requiere de un conjunto de instituciones capaces de articular y equilibrar el conjunto de intereses que confluyen en el seno de la sociedad, especialmente en las capas sociales de más bajos recursos, a fin de proporcionar respuestas que se traduzcan en eficiencia de servicios y brinde las posibilidades de potenciar el desarrollo de las localidades desde su propia visión. Es así como, la participación ciudadana ha impactado el discurso político de los últimos tiempos, signado por reformas estatales que han involucrado, en un primer momento, procesos de desconcentración y descentralización, y más recientemente, la idea de los Consejos Comunales y las Cartas de Compromiso, como innovaciones en la gestión pública, pero desde una óptica de mayor concentración y centralización, en el caso de Venezuela.

De una u otra manera, los ciudadanos se han adueñado de la idea de participar y las comunidades organizadas van tras la búsqueda de la resolución de sus inquietudes y problemas.

### Participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana conjuga a su alrededor opiniones favorables y detractoras, desde las tendencias que se manifiestan por, la democracia directa (considerada por algunos inviable) hasta los que promueven la coexistencia de la democracia representativa y la participativa como opciones no excluyentes, pasando por las diversas acepciones del término hasta su antítesis que han llamado democracia autoritaria, por el principio de un poder que viene del pueblo. Lo que si es importante aclarar es que la participación de los ciudadanos no puede en ningún momento sustituir la acción del Estado, especialmente en sociedades donde la ciudadanía no la tiene como práctica de vida arraigada y fortalecida para hacerla exitosa.

Ahora bien, considerando el avance de la sociedad en general posibilitado por el desarrollo de la telecomunicaciones, la transformación de la

información en conocimiento y su socialización, como claros motores del cambio social que hoy emerge, donde las identidades locales adquieren visibilidad y amplían la agenda de la gestión pública más allá del problema de la eficacia y eficiencia de la prestación de servicios y la gobernabilidad, incluyendo temas como: la problemática ambiental, la igualdad de acceso, de derechos, de género y la equidad, ámbitos que incentivan la movilización por las tensiones sociales que pueden generar y potencian la participación de la ciudadanía.

En este orden de ideas, la ciudadanía desplaza los otrora aspectos de manifestación (civil, política y social) a su responsabilidad ante el Estado y la sociedad, manifestándose hoy en los ámbitos: económico, al pagar impuestos y ser en parte accionista; administrativo, al ser un usuario de los servicios que presta el Estado y es un cliente consumidor; y político, pues ejerce su derecho al voto. Esta interpretación de Brugué, Font y Gomà (2003) intenta buscar asidero a la asociatividad en una sociedad donde los aspectos funcionales ceden el paso a los relacionales como elemento innovador de la democracia, quedando pendiente aspectos como si la participación ciudadana lleva a trabajar con, o a pensar con las instancias más cercanas del poder público al ciudadano, hoy denominado poder popular en Venezuela. Todo esto implica una profundización de la ética y responsabilidad democrática.

De tal manera que el ejercicio de la ciudadanía concebido en la democracia moderna como motor y parte fundamental, esencialmente, porque como sistema político es ante todo un método y un conjunto de procedimientos para formar gobiernos, presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable frente a otras alternativas. Este conjunto de valores es el resultado de la evolución de la sociedad y tienen una explicación racional de por qué son preferibles y de las posibilidades de su institucionalización. Si bien los valores básicos de las democracias modernas son libertad, igualdad y fraternidad (Salazar y Goldenberg 2000), el análisis de las relaciones de estos valores resumen la armonía que subyace en la doctrina democrática, la cual los hace visibles, los asienta en el ideal mismo y en las bondades que de él se desprenden.

Estos valores democráticos son los que, en teoría, deben orientar aspectos como: la organización política de una sociedad; la fórmula ca-

paz de ofrecer cauce productivo a la pluralidad de intereses, concepciones e ideologías que se expresan en una sociedad compleja y diferenciada; la convivencia en sociedad respetando la diversidad política; la coexistencia y competencias de fuerzas políticas que tienen idearios y plataformas no sólo diferentes sino en ocasiones contrarias. Planteamientos que han preocupado por igual y por mucho tiempo a gobernantes y gobernados, políticos y académicos, y son parte de la cultura política de los pueblos, es decir, son parte de los elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder. Ahora bien, además de estos valores básicos democráticos en la tradición democrático-participativa, en general, la participación se convierte en un valor clave, pues la democracia, además de un sistema de reglas e instituciones, es un conjunto de prácticas participativas, donde se integran los sistemas social, económico y político que engloban las tareas que le son propias y cuya práctica amplía el espectro de tales valores, dando identidad a la sociedad (Flores 2003).

Al hablar de participación ciudadana se asocia inmediatamente con la idea de la democracia desde su definición etimológica. La CRBV define su sistema de gobierno como una democracia participativa. Esta forma de gobierno, o democracia constitucional, “basada en instituciones como la división de poderes, los derechos humanos individuales colectivos y, sobretudo el sufragio universal expresión de la soberanía popular” (Guevara 1997), que implica la oportunidad de la población de manifestar su voluntad y elegir sus gobernantes y representantes en procesos electorales competitivos periódicos, a la fecha tiene en elaboración los instrumentos legales que permitirán la reglamentación de la participación de la ciudadanía en forma “protagónica”, que hoy es asumida desde los llamados Consejos Comunales. Sin embargo, se hace necesario ahondar en este concepto desde una óptica renovada.

En este sentido, es importante acotar que la democracia no significa sólo un Estado de derecho, sino también un sistema cultural, un sistema público de leyes que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos y de instituciones políticas para fomentar y salvaguardar el pluralismo, la tolerancia y la igualdad de oportunidades. También es la interacción cotidiana de personas con muy similares hábitos de actuar y de vivir los aconte-

cimientos diarios. Como señala Azurmendi (2002) la democracia es una cultura compartida y de materiales simbólicos. Esta forma de actuar en democracia es la que hace posible la participación como factor constituyente de la democracia misma. Si bien el estudio de la participación ha estado ligado a la cultura política, a la acción colectiva y más recientemente a los movimientos sociales, el impulso de la misma se ha visto influenciado por el enfoque de los procesos políticos que utilizan este concepto como una estructura de oportunidad política. Así los movimientos sociales integran al menos tres elementos: las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los procesos de interpretación de la realidad social y asignación de significados (Flores 2003).

En su conformación los elementos simbólicos compartidos y el sentimiento de solidaridad como característica constitutiva inciden en el cambio de valores sociales. Según las teorías clásicas de la acción colectiva elementos como cooperación, intereses y beneficios son analizados, tratando de determinar quienes deben cooperar y quienes no, para obtener beneficios mutuos. Según estas teorías las soluciones se basan en motivaciones individuales (el interés propio, el altruismo, las normas sociales o alguna combinación de estos elementos).

En otro orden de ideas, en un estudio sobre cultura política, Almond y Verba (1992) proponen el concepto de cultura democrática o cívica como una respuesta a la ambivalencia entre la cultura tradicional y los sistemas políticos tecnocráticos que enfrentaron las democracias en la modernidad, pues dicho concepto es una mezcla de ambas culturas. Afirman que –desde Aristóteles– los estudiosos y teóricos de las democracias “han insistido en que las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de responsabilidad cívica” (Almond y Verba 1992)

Los autores, para arribar al concepto de cultura democrática o cívica analizan la cultura política de 5 países con regímenes democráticos, experiencias históricas y estructuras político-sociales diferentes, diferenciando tres tipos de cultura política: la parroquial, la de súbdito y la de participación, desde las dimensiones cognitiva, afectiva y evaluativa. El análisis los lleva a establecer que “el ciudadano es una mezcla particular de orien-

taciones de participación, de súbdito y parroquialismo, y la cultura cívica una mezcla particular de ciudadanos, súbditos y elementos parroquiales” (Ídem 185). Así, la cultura cívica es una cultura política mixta, donde la cultura y la estructura política son congruentes; donde los individuos se convierten en participantes del proceso político, sin abandonar sus orientaciones.

En este punto cobra importancia el concepto de identidad como motor de la participación en un escenario de acelerado cambio social, donde se denota una conjunción en diversos grados y medidas de lo propio y lo ajeno; donde subyace lo territorial y la identidad. Conceptos que junto con otros, tales como los de autonomía territorial, descentralización, etnicidad o identidades políticas, son objeto de revisión. Según Moreno (2002), estos conceptos han cambiado incidiendo en las organizaciones humanas y en la dimensión funcional de la sociedad. Las fracturas de clase, grupo y género son factores estructurantes de la vida social y cada uno genera elementos de identidad y territorio. Además son igualmente responsables de la cohesión y dispersión sociopolíticas.

### Participación, desarrollo regional y gestión local

La participación es el concepto empleado para definir el hecho práctico de cómo el ciudadano se involucra en la formulación control y seguimiento de la política pública en su conjunto. La complejización y multiplicación de los asuntos públicos, ahora también globales, llevan necesariamente a la reconceptualización de las políticas públicas, idea que está asociada al denominado Estado de Bienestar. Es así como se han emprendido en todas las latitudes reformas que van desde la concepción de la nueva gerencia pública y la gestión local, a finales del siglo XX, hasta la nueva articulación entre lo endógeno y lo exógeno que se concreta en el concepto de desarrollo local. Además, las políticas públicas hoy requieren de una nueva sustantividad, no sólo por la compleja dinámica social, sino por la realidad de la pobreza, la distribución demográfica, los nuevos asuntos públicos, aspectos que aunque asociados a la vida de las comunidades están regulados por gobiernos centralizados que intentan llevar la vieja



racionalidad de la planificación al ámbito local, situación que clarifica Mascareño (2003) al plantear:

“Estamos asistiendo a un momento en el cual el Estado benefactor se encuentra en crisis severa, a la vez que, por una parte, continúan los esfuerzos para diseñar mejores tecnologías de gestión que permitan actuar sobre los asuntos públicos y, por la otra, se imponen nuevas lógicas sociales que demandan visiones diferentes frente a las necesidades de la sociedad”

El proceso de descentralización, con el traspaso de competencias, y no siempre de recursos suficientes para cumplirlas, logró el inicio de la expansión de la ciudadanía, en lo social y político, tanto por el caudal electoral que representan como porque renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares, ya que los gobiernos locales transfieren además responsabilidades a la sociedad, especialmente en cuanto al control de gestión que representan las comunidades organizadas. Es así como ciudadanos y ciudadanas, comunidades organizadas y organizaciones sociales de base de una localidad, que demandan la satisfacción de sus necesidades urbanas básicas deben dedicar esfuerzo y tiempo a identificar, por una parte, sus propias necesidades, y por otra, sus interlocutores en los niveles de gobiernos que le son más cercanos con capacidad e interés para atender sus demandas.

Surge así, con la descentralización, una apertura democrática a través de la participación ciudadana, favoreciendo una cultura de negociación entre los ciudadanos y los gobiernos locales permitiendo buscar soluciones a los problemas que se presentan, al igual que a las demandas alcanzando ser sujetos de solución mediante la implementación de políticas locales, que permitan la construcción de lo público y contribuyan a la gobernabilidad. Cabe destacar, entonces, que la participación ciudadana como componente esencial de la democracia, y como base para redimensionar la toma de decisiones de los gobiernos locales, con competencias por la vía de la descentralización, tiene un efecto positivo al posibilitar la disminución de la marcada desigualdad existente para que la población acceda a bienes y servicios básicos.

Si se parte de la concepción que se desprende de la CRBV, un proceso mediante el cual se integra al ciudadano en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la cual se desenvuelve, se ubicaría a partir del cuarto peldaño de la escalera de Arnstein, citado por Guerón (1996)<sup>2</sup>. En esta etapa política denominada constitucionalmente democracia participativa y protagónica, una nueva era de la participación, donde ciudadanos y ciudadanas ya no son simples electores sino que pasan a ser sujetos activos en la toma de decisiones públicas, con la idea de hacer más eficiente la gestión del Estado, es decir, el hecho de adquirir rango constitucional le proporciona una naturaleza vinculante y de obligatorio cumplimiento por todos los actores (Combellas, 2002).

Se busca así la expresión y realización de intereses que requieren de la acción pública; un mecanismo de control del clientelismo y la politización del aparato público; nuevos cauces en las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones del Estado; un medio de reconocimiento y expresión de intereses sociales marginales; y un mecanismo estratégico de concertación que convierta a la sociedad (a la que se denomina simplemente en los discursos como pueblo) en actor que coopta y fortalece la construcción y gestión del proceso de gobernabilidad democrática (Pressacco 2000). Ésta tiene distintas concepciones en los diferentes paradigmas con los cuales se estudian las Ciencias Sociales, resumidos en el Cuadro N° 1, donde se contrastan la manera en que ésta es entendida en cada una de esas concepciones teóricas.

2 El autor presenta el siguiente orden: la manipulación, la terapia, la información, la consulta, concesiones menores, la asociación, la delegación de control ciudadano y la transferencia. Asimismo, considera que algunas llamadas a participación son más simbólicas que reales, pues la ciudadanía no tenía la certeza de cómo su participación influía en las decisiones gubernamentales.

Cuadro N ° 1 La Participación Ciudadana y los Paradigmas de las Ciencias Sociales	
Paradigma	Participación Ciudadana
Estructural - Funcionalista	Asociada fundamentalmente a derechos, está controlada y tutelada por el Estado, busca generar una democracia de tipo liberal representativa, la modernización y la consolidación de organizaciones como los gremios, los sindicatos y los partidos políticos.
Marxista - Estructuralista	Asociada a control y derechos, es tutelada por el mismo Estado.
Perspectiva Interaccionista	La participación, elemento esencial para el modelo de desarrollo liberal, tiene como objetivo llenar los espacios que deja el Estado: en lo social, aliviar necesidades básicas; en lo económico, generar la privatización [dejar funcionar las leyes del mercado]; y en lo político, promover la democracia participativa (que debe actuar dentro de los parámetros de las políticas globales de liberación).
Aproximación Accionista	La participación como negociación

Fuente: Pressacco, C. y Otros (2000). Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana. Elaboración propia.

Por otra parte, Cunill (2004) refiere los distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos con sus competencias y responsabilidades específicas frente al ciudadano y con distintos medios de influencia, en los que el orden municipal o local es en el que se presentan las mayores posibilidades a través de la representación social, la elección y la coproducción, como niveles de involucramiento de la ciudadanía, pues “las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de responsabilidad cívica” (Almond y Verba 1992), la cual se pone de manifiesto primordialmente en los ámbitos municipales o locales, donde el ciudadano puede obtener rápidamente una respuesta.

Ahora bien, la política de desarrollo local, apoyada en los gobiernos locales, que tienen la suficiente flexibilidad para emprender las innovaciones democráticas, sobre la base de su concepción participativa y desde una perspectiva amplia se conceptualiza como:

“Un proceso de dinamización de los recursos humanos y materiales, así como de sus potencialidades, en lo económico, social, cultural y tecnoló-

gico<sup>3</sup>, existentes en el ámbito territorial de un municipio, impulsado a través de todos los actores que en él se desenvuelven, y con el apoyo irrestricto del gobierno local, mediante la gestión y concertación de políticas, planes y acciones que coadyuven al desarrollo humano de sus habitantes” (Iranzo, 2002: 21).

Esta noción perfectamente enmarcada en la CRBV, se adelanta inicialmente a través de la política denominada los Cinco Equilibrios y desde la perspectiva del desarrollo endógeno, la cual brinda además de un modelo de análisis, una “interpretación orientada a la acción que permite a las comunidades locales y regionales enfrentar los desafíos de la competitividad y abordar los problemas que presenta la reestructuración productiva” (Vázquez Barquero 1998). Estos procesos son posibles, precisamente, por la utilización económica del potencial local que permite la institucionalidad: la organización para la producción, la estructura familiar, social y cultural, las tradiciones locales, y en general, los símbolos propios de las poblaciones. Estos son los aspectos que condicionan la dinámica económica y, por ende, la orientación del desarrollo endógeno. Todo esto obedece a una visión territorial de los procesos de transformación productiva, donde el espacio es otro agente interviniente en el proceso en función de la especificidad territorial y la identidad económica, política, social y cultural. De tal manera que la gestión local orientada por la tesis del desarrollo local y regional, al tener en cuenta la realidad interna de cada territorio y las tendencias que se manifiestan en su entorno como estrategia presenta cuatro rasgos básicos, a saber: a) necesitan de la participación y el diálogo social; b) se basan en un territorio; c) implican la movilización de los recursos y ventajas comparativas locales; y d) son realizados y gestionados localmente. (White y Gasser, citados por Casanova 2004).

Por otra parte, esta concepción de desarrollo requiere de promoción en todos los territorios, una gestión descentralizada, coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre organismos públicos y privados, así como provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica.

3 Tal conjunción de elementos le da al desarrollo local el carácter de sustentable.

En consecuencia, esta estrategia de desarrollo, que en el caso venezolano es denominado endógeno, pero con la contradicción presente en la actual tendencia de la centralización y concentración, considera al escenario local como el más idóneo para la práctica de la democracia participativa por la vía de los Consejos Comunales (CC), mientras que en muchas latitudes del mundo occidental la participación ciudadana ha permitido la legitimidad institucional local producto de la descentralización, y/o de los gobiernos elegidos al dar respuesta a las demandas que permite articular, convirtiéndose en una herramienta de control de la eficacia de la gestión local como mecanismos de participación en la gestión local.

Los CC venezolanos tienen un amplio espectro de acción que implican la posibilidad real de incidir en la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas en materia de salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación, agua, energía y gas, servicios y cualquier otro que acuerde la Asamblea de Ciudadanos, la cual constituye el órgano de mayor jerarquía en la comunidad y donde se practica una suerte de democracia directa. Así los CC promueven la participación y asociatividad para la acción en distintas fases de una política pública: agenda, formulación, implementación y evaluación, como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2  
Ámbitos de Participación

Participación	De base asociativa		Mixta	De base personal	
	Sectorial	Territorial		Intensivo	Extensivo
Diagnóstico y Formación de la Agenda	Foros y Mesas de Trabajo	Consejos Consultivos	Planes estratégicos y áreas temáticas	Foros, Conferencias, Círculos de estudio	Asambleas de Ciudadanos, Sesiones de Cámara, Audiencias, medios de comunicación
Formulación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones	Comisiones y Consejos Locales	Asociaciones Vecinales y Civiles	Comisiones, Consejos Locales, Asociaciones Vecinales y Civiles	Encuestas, panel de ciudadanos	Referéndum, consultas populares, medios de comunicación
Gestión y Cogestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Casas Vecinales y Comunales	Gestión de servicios y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Elaboración propia, en base a las categorías de Font y Gomà, citado por Font y otros (2000) Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica.

Como puede observarse, la participación ciudadana en el ámbito local, por esta vía, tiene distintas opciones, ya sea que el ciudadano lo haga a través del ejercicio de la asociatividad, de manera personal o mediante una combinación (mixta). Quizás el problema que subyace en el fondo de la problemática de la participación es la concepción que el ciudadano tiene de la misma y el nivel de información sobre lo que acontece en su localidad y el plan de desarrollo local, instancia que en Venezuela ofrece al ciudadano las mayores posibilidades y formas de participación.

Finalmente, autores estudiosos del desarrollo endógeno, en estas latitudes, ven en su emprendimiento como estrategia de desarrollo y gestión local una forma de afianzar las prácticas de capital social, logrando trascender lo individual y económico hacia “una dimensión de orden superior, que le convierte en una herramienta clave en la preservación y el

enriquecimiento del acervo social, y en la consecuente integración de ese ciudadano responsable” (Ochoa y Petrizzo 2006) con su entorno, participando en comunidad, en red.

### La investigación

Para los estudios regionales y urbanos, el sistema político del Estado venezolano ha reflejado en todo momento las tendencias hemisféricas y mundiales en cuanto a su organización interna, algunas veces en forma pionera y otras en rezago. Esta realidad da permanente vigencia a la investigación en estudios de gobierno y desarrollo, donde las temáticas se orientan alrededor de los procesos de formulación de políticas que afectan a las ciudades, los estados regionales, la pobreza y la sustentabilidad del desarrollo. Entre ellos, el estudio de la participación y su incidencia en la toma de decisiones locales ha venido produciendo datos que van consolidando referentes teóricos que se enmarcan en el enfoque de la sustentabilidad y la gestión del desarrollo territorial.

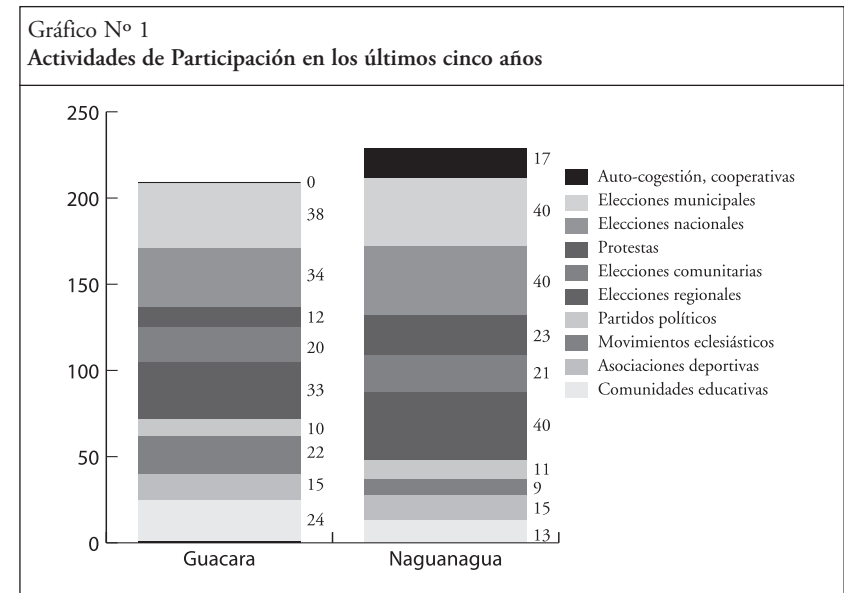
La investigación fue realizada desde la perspectiva teórica analítica –por ser temas propios de la ciencia política y de la administración pública– del paradigma positivista, de tipo descriptivo, transeccional y de campo, con la aplicación del método de encuestas, complementado con entrevistas a actores claves. Con una muestra representativa, aleatoria y estratificada, con un nivel de error del 5% y 95% de confiabilidad, permitió la aplicación de un cuestionario de manera interpenetrada, para verificar la veracidad de la aplicación, con preguntas cerradas, validado por expertos, y que arrojó un coeficiente de confiabilidad de Crombach de 0,83.

El procedimiento de análisis de los datos se hizo con base en la estadística descriptiva, lo que permitió la comparación de ambos municipios a fin de evidenciar las relaciones entre la participación de los ciudadanos y la toma de decisiones en el nivel local, en la búsqueda de hacerlas eficientes y efectivas en la solución de los problemas locales y esbozar los valores predominantes. Para tal cometido, se propuso el análisis de las actividades y procedimientos de participación en ambos municipios. Es

importante destacar que el presente trabajo es producto de los resultados obtenidos hasta el 2006 de la línea de investigación en Estudios de Gobierno y Desarrollo Regional que en la actualidad se encuentra en una nueva etapa de recolección de datos en todos los municipios del estado Carabobo, a fin de ir generando indicadores al respecto.

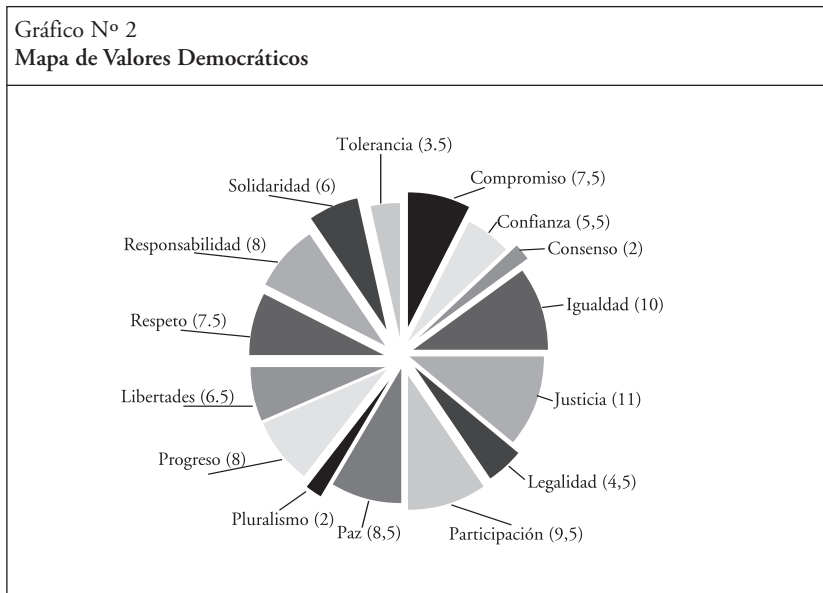
### Los resultados

En la comparación por municipios, los datos socioeconómicos reflejaron cómo en Naguanagua hay una mayor población educada y menores niveles de pobreza que en Guacara. Esto puede explicarse porque Naguanagua es más un municipio dormitorio, puesto que ha experimentado un rápido desarrollo habitacional, y Guacara es más rural. En ella hay dos grandes asentamientos de empresas, pequeñas, medianas y grandes. Esta realidad influye en las actividades de participación de sus pobladores, recogidas en el gráfico siguiente.



En el mismo se pone de manifiesto cómo en los últimos cinco años la actividad más preponderante de participación ha sido la eleccionaria, seguida de las asociaciones comunitarias, que hasta hace alrededor de un año eran las Asociaciones Vecinales y hoy son los CC. Los valores se mantienen en casi todos los ítems del cuestionario y en el tiempo, siendo en promedio los niveles de participación alrededor de un 28%. Hay algunos aspectos resaltantes: las comunidades educativas tienen mayor participación en Guacara, pero las cooperativas no se han logrado conformar en ese municipio, mientras que en Naguanagua sí. Por otra parte, en Naguanagua son más propensos a la protesta que en Guacara, las formas de protesta estudiadas fueron: recolección de firmas de apoyo para trámites, marchas con o sin permiso y acudir en grupo a las instancias gubernamentales.

Otro aspecto que se quiere destacar es el referente a los valores reconocidos por la población como aquellos en los que se soporta un régimen democrático, los resultados en promedio para ambos municipios se muestran en el siguiente gráfico:



En este gráfico se puede observar como los principales valores asociados a la democracia (igualdad, justicia, régimen de libertades y progreso) se encuentran en valores promedios cercanos. De ellos, la igualdad y la justicia alcanzaron los más niveles más altos, seguido de la participación. El gráfico también evidencia el estado de conflictividad presente en el país, donde lo menos observado es el consenso, el pluralismo y la tolerancia. Por otra parte, de los valores o principios que propone sustenten los CC, de acuerdo a la ley que los rige, encontramos presentes la justicia (equidad), la igualdad, la solidaridad, la responsabilidad y la participación (cooperación), la transparencia, la rendición de cuentas, la honestidad, la eficacia y el control social. De tal manera que se plantea la derivación de los actuales valores reconocidos por la vía de la práctica de la actividad comunitaria y de la profundización de un capital social, con base en una baja confianza. Asimismo, resulta contradictoria tal derivación cimentada en un proceso de cambio tendiente a la centralización y concentración de las decisiones y de la orientación política en unos pocos y en una sola dirección.

### Conclusiones

Presentadas de manera puntual he aquí las siguientes conclusiones:

- Los mecanismos de participación en los municipios venezolanos se hacen efectivos a través de las asociaciones comunitarias, debido a que es la vía legal para tal fin y porque éstas lograron posicionarse como las organizaciones más eficaces en materia de diagnóstico y resolución de problemas comunitarios, incluso antes de iniciarse el proceso de descentralización.
- El nivel de participación ciudadana es relativamente bajo: en promedio de 28% en ambos municipios. Los ciudadanos de los estratos sociales menos favorecidos, que participan en actividades públicas, comparten el criterio de la presentación de quejas y reclamos ante los organismos competentes como la actividad que genera mayor participación.

- A pesar de considerar la presentación de quejas y reclamos como actividad de participación, son las elecciones las que se consideran el mecanismo por excelencia para manifestar la voluntad del pueblo y comienzan a aparecer otras formas de asociación y participación con fortaleza, tales como las asociaciones religiosas y deportivas, así como las comunidades educativas.
- La organización que consideran como la llamada a resolver los problemas comunitarios es la alcaldía, seguidas de las asociaciones comunitarias, instancias que de una u otra manera tienen tal misión, la primera por ser la encargada de la gestión local, y las segundas por ser las que de hecho conocen tales problemáticas y tendrán, en el futuro, que estructurar los proyectos para la gestión, ejecución y control de las soluciones.
- La cultura participativa del colectivo requiere de algo más que un decreto o una nueva ley. Se requiere de un proceso de aprendizaje continuo, de carácter individual y colectivo que surge en la medida en que se involucran las comunidades y sus miembros en distintas actividades, que implican, además de la gestión de la resolución de sus problemas, la realización de proyectos que les lleve a cosechar éxitos conjuntos.

## Bibliografía

- Almond, Dahl, Downs y Otros (1992). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, S.A. Barcelona.
- Azuemendi, M. (2002). Democracia y cultura. [Documento en línea] Disponible en [www.webcenter.lycos.es](http://www.webcenter.lycos.es). Consulta: 16-11-2002
- Brugué, Q.; J. Font y R. Gomà. (2003). "Participación y democracia. Asociaciones y poder local". En: Funes, M. y Adell; R. *Movimientos sociales: cambios social y participación*. Madrid: UNED
- Casanova, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. OIT, CINTERFOR.

- Combellas, J. (2002). "La Democracia Participativa y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En: *Memoria Política N° 7*. Facultad de Derecho. CDCH – UC. Valencia.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5423 Marzo 24, 2000.
- Cunill, N (2004). "La Democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En: *Política y Gestión Pública*. Argentina: CLAD y Fondo de Cultura Económica.
- Flores, M. (2003). *La Cultura y la Participación Ciudadana en el Municipio Naguanagua del Estado Carabobo*. Tesis de Maestría. Universidad de Carabobo.
- Font y otros. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica*. [Documento en línea] XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Disponible en <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/CLAD0038104.pdf>. Consulta, 02-02-2002
- Guevara, P. (1998). *Estado vs. Democracia*. UCV. Caracas
- Josko de Gueron, Eva (1996). *La inocua unanimidad en torno a la participación ciudadana*.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 37463 Junio 12, 2002.
- Hernández, J. (2002). *La Noción de Desarrollo Local (un ciclo exógeno-endógeno-exógeno)*. Cuestiones Locales N° 2. CDCH – UC. Valencia.
- Iranzo, M. (2002). *Desarrollo Local y Gestión del Desarrollo*. Cuestiones Locales N° 2. CDCH – UC. Valencia.
- Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806. Abril 10, 2006
- López, J. (2006). *Planificación y Gestión Pública*. UCV – CENDES. Caracas.
- Martínez de T, E. y M. Flores. (2003). *Identidad colectiva: Factor generador de participación ciudadana*. Ponencia presentada en la LIII Convención Anual de Asovac. Maracaibo.
- Martínez, Flores y Lucena (2006). *Compartir el poder. Un enfoque sobre la participación*. Valencia: UC - INFACES. Analítica. Disponible en [www.analitica.com](http://www.analitica.com) Consulta: 23-02-2003



- Mascareño, C. (2003). *Políticas Públicas siglo XXI: caso venezolano*. CENDES – UCV. Caracas.
- Moreno, L. (2002). *Local y global: la dimensión política de la identidad territorial*. [Documento en línea] Disponible en [www.webcenter.lycos.es](http://www.webcenter.lycos.es). Consulta, 16-11-2002
- Ochoa, A. y M. Petrizzo (2006). “Ciudadanía y Desarrollo Endógeno”. En: Ochoa, A. (Editor) *Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno*. CDCHTULA y FUNDACITE. Mérida.
- Piloneta, C. y A. Ochoa (2006). “El desarrollo endógeno sustentable: una aproximación conceptual”. En: Ochoa, A (Editor) *Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno*. CDCHTULA y FUNDACITE. Mérida.
- Pressacco, C y Otros (2000). *Descentralización, Municipio y Participación Ciudadana*. Ceja. Bogotá.
- Salazar, L. y J. Goldenberg (2003). “Principios y valores de la democracia” en *Cuadernos de Divulgación de la Democracia*. [Documento en línea] Disponible en [www.agora.net.mx](http://www.agora.net.mx). Consulta: 10-01-2003
- Vázquez B, A. (1998). *Desarrollo Endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales*. Cuadernos del CENDES/Año 15. N° 38. Segunda época, mayo-agosto 1998. Caracas, Venezuela.