

Gestión urbana en el contexto del desarrollo local

Juan Carlos
Delgado Lobo ¹

Recibido: 18-05-2016
Aceptado: 10-12-2016

RESUMEN

La importancia cada vez mayor de la participación de los habitantes de una localidad, ya sea ésta una comunidad, municipio, ciudad o región, en los asuntos que tienen que ver con el ámbito urbano, orientada a procurar una mejor calidad de vida y de condiciones adecuadas a los estándares aceptados por las sociedades más avanzadas, pone de relieve la necesidad de gestionar en forma acordada entre los actores locales (personas, instituciones y organizaciones) las distintas acciones y actividades en función de las demandas de las comunidades. En este contexto se inscribe el presente artículo, donde se hace una discusión teórica de la gestión urbana y de sus elementos definitorios como son la participación social y el capital social dentro del marco del desarrollo local como enfoque integrador de las relaciones entre los actores y factores locales que intervienen en este proceso. Se concluye que la organización de los ciudadanos y el fortalecimiento del capital social constituyen las vías esenciales para el logro de la promoción y construcción de espacios de participación, donde los actores locales se involucren de manera protagónica en la gestión urbana, sobre todo, en el diseño y desarrollo de las políticas públicas que tienen que ver con sus localidades.

Palabras clave: comunidad, gestión, participación social, capital social, políticas públicas.

ABSTRACT

Urban management in Local Development

The growing importance of the participation of the inhabitants of a location, being this a community, town, city or region, in matters related to urban areas, attempt to provide a better quality of life and proper conditions. These are to fulfill the accepted standards of the most advanced societies, which highlights the need to manage with a common agreement among local actors (individuals, institutions and organizations) the various actions and activities according to the demands of communities. From this context in this article takes place a theoretical discussion of urban management and its defining elements such as social participation and social capital, within the framework of local development as an integrative approach to relations between the actors and local factors involved in this process. It is concluded that the organization of citizens and the strengthening of social capital are the vital means for achieving development and construction of participation spaces where local actors are involved with a leading role in urban management, especially, in designing and developing public policies related to their localities.

Key words: communities, urban management, social participation, social capital, public policies.

¹ Economista, Magister Scientiae en Desarrollo Urbano Local. Analista de presupuesto, adscrito a la Dirección de Programación y Presupuesto de la Universidad de Los Andes, Venezuela. Profesor invitado de la Maestría en Ciencias Económicas, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Venezuela. Correo electrónico: jcdl2013@gmail.com

1. Introducción

Desde la década de los ochenta del siglo pasado, comenzaron a tener relevancia, dentro de los programas de desarrollo, las iniciativas locales, las cuales se han orientado hacia la dotación de infraestructura, la generación de empleo, la utilización de los recursos disponibles en el territorio, la innovación y el desarrollo tecnológico, entre otros aspectos. En este escenario, el desarrollo local se concibe como un proceso de transformación, mediante el cual se promueve el mejoramiento de la calidad de vida de la población local, a partir del uso de los recursos endógenos y la participación de los actores locales en la gestión del desarrollo.

En el presente estudio, el desarrollo local se define como un proceso territorial, multisectorial, endógeno y sustentable donde, a partir de la relación entre actores (personas, instituciones y organizaciones) y factores (naturales, culturales, sociales, económicos, tecnológicos e institucionales) locales, se formulan propuestas para dar respuesta a las demandas de las localidades (comunidad, municipio, ciudad o región), a través de la participación en la gestión urbana para mejorar la calidad de vida de su población en armonía y equilibrio con el ambiente.

De acuerdo con lo anterior, la participación de los habitantes de una localidad en la gestión de sus recursos, necesidades y soluciones constituye un elemento estratégico para materializar el desarrollo local. En tal sentido, la participación activa y concertada de los actores locales en la gestión urbana de su territorio adquiere gran relevancia en el proceso de transformación de su

realidad y mejoramiento de las condiciones de vida.

Por tanto, este artículo tiene como propósito hacer una discusión teórica acerca de la gestión urbana en el marco del desarrollo local, lo cual implica el estudio de dos elementos definitorios, estos son: la participación social y el capital social, para establecer la importancia de la participación activa de los ciudadanos organizados en la gestión de los asuntos que tienen que ver con el desarrollo de sus localidades en los diversos aspectos que le competen.

2. El desarrollo local

2.1. Definición y características

El desarrollo, en general, se concibe como un proceso de transformación estructural en los distintos ámbitos de la sociedad, económico, político, social, cultural y ambiental, con el objetivo de elevar la calidad de vida de sus miembros y alcanzar la satisfacción de todas sus necesidades dentro de un marco de sustentabilidad económica y ambiental.

No obstante, la dificultad de medir y calificar la calidad de vida, así como compararla con estándares económicos, sociales, políticos, educacionales, culturales, ambientales y tecnológicos entre países, motivó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la década de los 90, a elaborar el Índice de Desarrollo Humano como un indicador que permitiera aproximarse a la medición cualitativa y cuantitativa del desarrollo, tomando en cuenta tres componentes: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento.

Sin embargo, a pesar de que algunos aspectos del desarrollo pueden medirse, el proceso de desarrollo ha devenido en una

utopía social, sobre todo para aquellos países que presentan altos niveles de pobreza, atraso y marginalidad, lo cual se agrava en el contexto de la globalización donde las desigualdades económicas, sociales y de acceso a las tecnologías amplían la brecha entre países.

De ahí, que surgieran nuevas estrategias para lograr las transformaciones necesarias en términos económicos, sociales, culturales y ambientales, adjetivando al concepto de desarrollo, según el énfasis del análisis, tales como el desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, según su dinámica, desarrollo abajo-arriba y desarrollo de centro-abajo. El estudio planteado en este artículo se enmarca dentro del enfoque de desarrollo local.

En el escenario de la globalización, el concepto de lo local aparece como una fuerza interna de la sociedad por mantener las particularidades que lo definen, no obstante, lo global y lo local no se establecen como términos contrapuestos, sino complementarios por la relación dinámica existente entre los cambios estructurales que implica el contexto de la globalización y las estrategias que orientan la transformación socioeconómica local para materializar el proceso de desarrollo.

Desde esta perspectiva, Borja y Castells (1997) señalan que lo global y lo local generan en conjunto una sinergia socioeconómica que define lo local como una estrategia de gestión de lo global; en el nuevo sistema tecno-económico, tales aspectos se aprecian en ámbitos como la productividad y la competitividad, la integración socio cultural y en la representación y

gestión pública. En este mismo sentido, Arocena plantea que el desarrollo local constituye un proceso que "... no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en la diferencias identitarias que lo harán proceso habitado por el ser humano" (1997, p. 91).

Otros enfoques se refieren al desarrollo local como la respuesta al detrimento de las políticas macroeconómicas que han influido en el desequilibrio económico, reflejando menoscabo en las variables más representativas y generando pobreza. En esta dirección, Cuervo (1998) define el desarrollo local como una respuesta a los problemas del desempleo y la desorganización económica, causados por la decadencia industrial y las políticas poco efectivas, lo cual ha dado paso a la utilización de procesos locales en el desarrollo.

Por consiguiente, se puede afirmar que el desarrollo local es el resultado de dos procesos, el primero, relacionado con los cambios estructurales generados por la globalización y, el segundo, definido por el agotamiento de los modelos nacionales de desarrollo, lo cual dio lugar al proceso de descentralización. En tal sentido, la respuesta de la sociedad ha sido el avance de una dinámica local, donde se describe una participación activa de los actores locales en el proceso de transformación local.

En relación con lo expuesto, Albuquerque plantea que el reto principal consiste en superar los niveles de ineficiencia de los sistemas productivos locales:

... para ello se precisan también nuevos esquemas de regulación en el nivel meso económico, a fin de que la

gestión pública descentralizada proporcione nuevos roles y mayores recursos y competencias a la administración local, facilitando necesariamente alianzas y concertación de actores territoriales para el desarrollo económico local y la generación de empleo e ingreso (2003, p. 3).

Así mismo, Albuquerque argumenta los aspectos más importantes de la esencia del proceso de desarrollo local, a saber, utilización eficiente de los recursos locales, creación de las condiciones para promover el proceso de desarrollo local, fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico

... un proceso en el cual los actores e instituciones locales se movilizan para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio... mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora (2003, p. 33).

En razón de lo anterior, el desarrollo local se suscribe en un proceso de ajuste de los sistemas productivos locales, generando una interacción e interrelación entre los actores locales públicos y privados, lo cual confluye en la gestión urbana para la concertación de estrategias y el fomento de los cambios estructurales que contribuirán a alcanzar el bienestar local.

Por otra parte, Vázquez (1988) plantea que el desarrollo local puede definirse como un proceso de cambio estructural dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido, incorpora las siguientes dimensiones: a) económica, donde los actores locales promueven el uso eficiente de los factores de producción para elevar la productividad y competitividad local, b)

sociocultural, donde las organizaciones e instituciones locales constituyen la base para la promoción y fomento del desarrollo y c) político-administrativa, donde las políticas territoriales se orientan a la creación del entorno socioeconómico adecuado para el desarrollo local.

2.2 El aspecto territorial en el desarrollo local

El territorio en el ámbito local se define como un concepto relativo desde el punto de referencia que se asuma, según Di Prieto (1999). Así, el país es local en referencia al ámbito mundial, el estado es local en referencia al país, el municipio es local en referencia al estado, la ciudad es local en referencia al municipio y la comunidad es local en referencia a la ciudad.

En relación con este aspecto, Albuquerque expresa que "El territorio y el medio local se convierten, de este modo, en lugar de estímulo de innovaciones y de amplificación de informaciones, actuando como un actor suministrador de recursos estratégicos y externalidades positivas para la eficiencia productiva y la competitividad empresarial" (2003, p. 23). Al respecto, Méndez (1997) sostiene que el desarrollo local revaloriza la incidencia de lo geográfico sobre lo económico, aceptando una visión más compleja de la interrelación entre espacio y estructura social, factores que resaltan las particularidades de las formas de organización de la producción en las localidades.

Así mismo, Borja y Castells (1997) plantean que el territorio es el escenario de la gestión global en el nuevo sistema tecno-económico, en el cual se describen tres ámbitos, el de la productividad y competitividad económica, el de la integración socio cultural y el de la

representación y gestión política. Por su parte, Arocena (1995) establece que la definición de espacio local se apoya, principalmente, en el reconocimiento de la sociedad local formada por los diversos grupos socioeconómicos, quienes a su vez permiten diferenciar un territorio que es expresión de la conformación de una identidad territorial.

Según Porter (1991) existen cuatro factores interrelacionados que definen el territorio local. El primero tiene que ver con los factores básicos relacionados con la dotación de recursos, el segundo deriva de la existencia de una demanda de los consumidores locales, que crean tradiciones y cultura relacionada con la producción o el servicio que se genera localmente, el tercero se refiere a la creación de *clusters* o agrupación de unidades de producción y proveedores de materias primas para la actividad productiva local, y el cuarto se relaciona con el marco institucional y con las prácticas comerciales que contribuyen a crear reglas claras y estables, tanto para la inversión local, como para el desarrollo de ventajas competitivas.

Por consiguiente, el territorio local define una actividad productiva o de servicio base que demanda necesariamente el acceso a materias primas y fuerza de trabajo, lo cual describe ventajas comparativas y competitivas que facilitan el desarrollo de economías de escala y complementarias que prestan servicios a la actividad base y a la población local, todo esto enmarcado dentro de un marco legal e institucional descentralizado que facilite la gestión del desarrollo local.

De igual modo, Santos (2000) plantea que el desarrollo local está relacionado estrechamente con la concepción del espacio socialmente

construido, donde este es un elemento estructurado y estructurador de las acciones que llevan a cabo los sujetos. De ahí, que el espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y contradictorio de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se analiza la historia.

En consecuencia, el territorio local se concibe como un agente de transformación social y no únicamente como un simple espacio de soporte funcional, debido a que desde la perspectiva del desarrollo local, el territorio es producto del progreso socio-cultural, económico, tecnológico e histórico de los actores locales. De acuerdo con los argumentos expuestos, en este estudio se parte de la premisa de que históricamente cada territorio se ha conformado como consecuencia de las relaciones y vínculos de intereses de los grupos y actores sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que lo diferencia de otras comunidades.

3. La gestión urbana en el marco del desarrollo local

Según Herzer y Pírez (1993), la gestión urbana es la articulación de diversos recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales, entre otros) que configuran un proceso global para hacer frente a la producción, funcionamiento y mantenimiento de la ciudad, a fin de satisfacer las necesidades de bienes de consumo individual y colectivo de la población.

En este proceso de articulación en el cual intervienen diferentes agentes (públicos o privados) se ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos que supone la elección de alternativas.

De manera que la gestión pública urbana es generadora de distintos productos como la elaboración de políticas, su concreción en programas y ejecución en proyectos dentro de una organización de posiciones y relaciones, conforme a las circunstancias locales y coyunturales.

Souto-Maior (1997) plantea que la gestión urbana significa una redistribución de poder, según el argumento de que ya no es necesario un Estado tan centralizado, debido a que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver localmente gran parte de sus problemas, mediante la organización del municipio en patrones de gestión, donde la participación sea el principal instrumento, pues según Massolo (1988), citado por Souto-Maior (1997, p. 2), "la propagación de poderes, competencias, responsabilidades y recursos financieros y técnicos hacia las bases, abre espacio para la articulación histórica y democrática, entre la gestión pública de las instituciones del Estado y la participación y organización de los ciudadanos en su vida cotidiana".

Por su parte, García (1997) establece que en estos nuevos escenarios se articulan, a la vez, un aumento de las actividades municipales, caracterizadas por un mayor protagonismo y crecimiento de las expectativas de la población, con una declinación y estancamiento de comunas, diferenciación creciente entre regiones y ciudades, huelgas y marchas de empleados públicos, cortes de rutas y explosiones sociales. De este modo, se produce una revitalización de la gestión local y el municipio aparece como un punto de concentración de la fragmentación social, de la protesta,

de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos.

En tal sentido, en el presente estudio, la gestión urbana se asume como un proceso de articulación de agentes locales en la búsqueda de soluciones a los problemas de la comunidad, donde el principal instrumento de desarrollo lo representa la participación social en las etapas que involucra la gestión como lo son la planificación, la ejecución y control de políticas y proyectos locales. Igualmente, la gestión urbana implica un conjunto de procesos dinámicos que permite articular las acciones estratégicas de instituciones públicas y privadas en conjunción con las comunidades organizadas, con miras al logro de mejores estándares de habitabilidad y funcionalidad urbana, haciendo énfasis en el análisis de la gestión urbana y la participación comunitaria.

Partiendo de la premisa de que la gestión urbana participativa implica una redistribución del poder hacia la población, los ciudadanos que viven en núcleos urbanos tienen capacidades para resolver localmente gran parte de sus problemas, opinar o aportar elementos para mejorar su calidad de vida en el contexto del desarrollo urbano local. Esta visión de la gestión urbana participativa se sustenta en los siguientes elementos:

a) Los procesos de globalización y homogenización junto con la crisis del Estado centralista han ido desarrollando un proceso reactivo que se ha denominado el retorno a lo local, donde lo local se convierte en denominador común: es la principal bandera de lucha de los movimientos populares. Participación popular y descentralización son los ingredientes de una fórmula que se proyecta con muchas expectativas para la superación de los problemas

comunitarios, surgiendo a la par nuevos actores sociales, locales e institucionales y un nuevo marco legal e institucional de la participación en la gestión de la resolución de los problemas públicos locales.

b) El proceso de descentralización del poder público reconoce en los ciudadanos organizados fortalezas para asumir competencias, responsabilidades, administración de recursos financieros y técnicos, lo cual abre espacios para la articulación entre la gestión pública de las instituciones del Estado y la participación de los ciudadanos en su vida cotidiana.

c) La crisis urbana de las ciudades junto con el agotamiento de la democracia representativa en los espacios municipales ha ido motivando la conformación de movimientos comunitarios alternativos con paradigmas y actuaciones hacia la resolución colectiva de lo urbano, muy pertinentes y significativos que buscan ocupar los espacios dejados por la dirigencia tradicional.

d) Los resultados derivados del proceso de descentralización como instrumento de transferencia de funciones de una institucionalidad centralizada que posee personalidad jurídica a otra institucionalidad más descentralizada y más local, igualmente dotada de esta personalidad, como son las organizaciones y asociaciones comunitarias.

e) La participación supone, por un lado, la apertura de canales de comunicación entre el pueblo y la administración y, por otro, la existencia de movimientos populares, de asociaciones que servirán de puente entre la población y el gobierno municipal, estatal y nacional.

4. La participación social como elemento de la gestión urbana

4.1 Definición y características

Según González (2005), la incorporación del tema de la participación en la agenda de los gobiernos ha sido progresiva y obedece a varias motivaciones. Una de ellas, es el reconocimiento de la incapacidad del Estado para atender, de manera eficaz y eficiente, la diversidad de demandas y problemas de su entorno específico. Esta situación propició el impulso de medidas de desregulación, privatización, descentralización y desconcentración administrativa por parte de los gobiernos, para incorporar al sector privado en la resolución de una agenda de asuntos pendientes.

Otra causa promotora de la participación fue la necesidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, como un elemento modernizador y de refrescamiento de la democracia como sistema político, contexto en el cual se inscribe Venezuela, como un caso típico de este tipo de iniciativas, a partir de finales de la década de los ochenta.

Una tercera causa derivó del impulso de la sociedad civil, lo cual generó el surgimiento de nuevos espacios para la participación de particulares en la gestión pública y el desarrollo de nuevos enfoques gerenciales y de reforma del Estado, propiciando nuevas formas de rendición de cuentas y de control de la gestión pública, mediante la incorporación de las comunidades y sectores sociales.

Por último, la presencia de los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación técnica, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha significado un aporte importante a la expansión de esta tendencia participativa, mediante la realización de programas de capacitación y adiestramiento e, incluso, el financiamiento de proyectos de desarrollo local que implican la cogestión de entidades oficiales y privadas.

En tal sentido, la preocupación y el compromiso por la redefinición del papel de las instituciones públicas, para adecuarlas a las exigencias de las comunidades, han apuntado a la incorporación y el manejo de categorías organizativas y operativas, como lo son, la descentralización y la participación, concibiendo éstas como fórmulas aptas para provocar o promover los cambios esperados. Por tanto, la participación en la gestión urbana, desde las comunidades, pasando por los municipios y ciudades, hasta las regiones, se ha convertido en propósito y esencia de los planteamientos e iniciativas que promueven la búsqueda del desarrollo local y de una sociedad redimensionada hacia escalas cada vez más integradoras de los habitantes de las localidades.

Según Aranguren (2005), la participación puede ser entendida como una noción multidisciplinaria que se puede dimensionar dentro de tres posibilidades conceptuales: en primer lugar, como un fin u objeto que se persigue creando un modelo de vida y relaciones, en segundo lugar, como un proceso en el cual se van construyendo estas relaciones y, en tercer lugar, como una herramienta que permite incentivar los procesos.

Por su parte, Spinelli (2007) plantea que la participación ciudadana apunta hacia una transformación que impone las

demandas de la sociedad, tanto en lo que concierne al desarrollo de una institucionalidad de representación social capaz de controlar y presionar a los Gobiernos, como de búsquedas de espacios sociales en donde los individuos logren producir actividades que expresen sus necesidades.

En esta dirección, Feo (2003) apunta que la participación es un proceso desarrollado por la sociedad civil con la finalidad de adquirir mayor presencia en la toma de decisiones, creando espacios no estatales donde asumen funciones que les permiten realizar actividades para satisfacer sus necesidades colectivas. Igualmente, González (2005) sostiene que la participación es el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma directa o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas.

Desde la perspectiva de la solidaridad, la participación constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la democracia, pues ésta implica el trabajo productivo creador y la responsabilidad compartida en la toma de decisiones para la convivencia colectiva. Dentro de este marco, se plantean los programas vinculados al desarrollo económico basado en las empresas y asociaciones, apoyando las formas asociativas de los trabajadores y la ejecución de programas de formación y capacitación para el desarrollo de una economía solidaria.

Bajo esta premisa, la descentralización se considera un medio estratégico para lograr la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, deslastrando al Estado de su comportamiento paternalista y asistencialista para

abrir canales de participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas, asumiendo un papel más activo como sujetos de desarrollo.

Dentro del equilibrio económico, se plantea profundizar la cultura del trabajo y la producción, la diversificación de la economía y el fortalecimiento de las microempresas, cooperativas y otras formas asociativas. Dentro del equilibrio social, se establece alcanzar la justicia social mediante la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, incorporando nuevos actores en la acción comunitaria para formular, ejecutar y evaluar políticas públicas y rendición de cuentas.

De manera, que en el marco del desarrollo local, la participación en la gestión urbana debe entenderse como el proceso mediante el cual los individuos se relacionan y actúan de acuerdo con sus propias necesidades y las de su comunidad, adquiriendo un sentido de responsabilidad y compromiso con respecto a su propio bienestar y al de su grupo para contribuir, consciente y constructivamente, con su activismo y acciones al desarrollo de su localidad.

A partir de estos fundamentos, la participación debe asumirse en un sentido amplio, que abarque las relaciones institucionales, sociales, económicas, políticas, culturales, tecnológicas y ambientales, para que se establezca como cultura, es decir, como fundamento de las formas de relación de las localidades, interiorizada por las personas y actores locales como una manera normal de relacionarse y de gestionar el desarrollo local.

4.2 Participación, gestión urbana y desarrollo local

Desde el punto de vista del impulso del crecimiento económico y la generación de empleo, Madoery

(2000) plantea que las iniciativas locales se han orientado a la promoción de la participación como elemento protagónico para el desarrollo local, por tanto, los actores locales deben percibir en dicho proceso una forma más adecuada para desplegar su propia estrategia y lograr sus propios objetivos sectoriales, mediante su participación en la gestión urbana de sus respectivas localidades.

En tal sentido, la participación, en gran parte es independizada por los procesos reales de desarrollo local, la descentralización y la autonomía, permitiendo que el Estado transfiera gran parte de sus responsabilidades sociales sobre las localidades. Al respecto, Cunill (1991) plantea que la preservación de las autonomías locales, institucionales y organizacionales, forma parte de la defensa de los derechos de los ciudadanos locales y, en esa medida, es también un elemento de la construcción de ciudadanía.

En la misma dirección, González (2005) afirma que la participación no debe desprenderse de sus relaciones con los procesos de desarrollo local. Una participación sin efectos en el desarrollo local deviene en un mecanismo que no contribuye al cambio institucional local sino a su mantenimiento. Es decir, sin procesos reales de desarrollo no es factible sostener una activa y creativa participación ciudadana en el tiempo que fortalezca las autonomías locales.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (1997), la participación en la gestión de los asuntos colectivos contribuye en gran medida en el proceso de desarrollo local, ya que los ciudadanos expresan su comprensión acerca de los problemas que enfrenta la comunidad, establecen prioridades de los problemas que merecen su

inmediata atención, seleccionan las prioridades y generan soluciones prácticas, tienen oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras localidades, toman decisiones con el apoyo de técnicos de las alcaldías para la inversión en los programas menos costosos y más factibles de atender; deciden sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones y revisan los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente.

En este orden de ideas, Kliksberg (1999) argumenta que la comunidad puede ser la fuente más precisa de detección de necesidades relevantes y de priorización de las mismas, pues es quien más conocimiento tiene sobre sus déficits y la urgencia relativa de los mismos. Así mismo, puede hacer aportes decisivos sobre múltiples aspectos requeridos para un diseño exitoso de políticas de desarrollo local. Su integración a la gestión del desarrollo logrará diversos efectos en términos de efectividad organizacional.

Por su parte, Madoery (2000) afirma que el desarrollo local suele ser muy rico en la construcción de diálogos y en la canalización de las expresiones sectoriales que evite la dispersión de recursos y esfuerzos. Entre la visión mecanicista, que entiende al desarrollo desde la lógica del equilibrio competitivo, donde el mercado es el espacio único de interacción social, y la visión del desarrollo como proceso de aprendizaje colectivo guiado por decisiones políticas, existen diferencias de interpretación sobre las capacidades propias de una sociedad y el rol de los ciudadanos e instituciones, ya que se piensa en términos de los aspectos dinámicos relacionados con la maduración y organización de las fuerzas productivas y sociales.

La concepción relacional del desarrollo lo interpreta como resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Por tanto, el gran desafío del gobierno local es ver cómo se expresan, regulan y resuelven los conflictos, a través de la participación ciudadana en la gestión urbana.

Los argumentos mencionados coinciden en la necesidad de impulsar la participación de la comunidad en la gestión urbana de sus localidades, donde la visión de bienestar sea definida por sus miembros y la toma de decisiones en todas las fases del proceso de desarrollo sea compartida, desde la identificación de los planes y proyectos hasta la evaluación de sus resultados.

5. El capital social como elemento de la gestión urbana

5.1 Definición y características

El capital social, según Putman (1963) se expresa a través de las "características de una organización social basadas en la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas" (citado por Junho y Lindo, 1998, p. 6), igualmente, estos autores plantean que los rasgos fundamentales del capital social tienen que ver con la confianza, la reciprocidad, las redes sociales y el compromiso cívico.

Más recientemente, se ha definido el capital social como "la simpatía de una persona o un grupo hacia otra persona o grupo que puede producir un beneficio potencial, una ventaja y un tratamiento preferencial para otra

persona o grupo de personas más allá del esperado en una relación de intercambio" (Robison, Siles y Schmid, 2003, p. 56). En este mismo sentido, apunta el planteamiento de que el capital social consiste en los sentimientos de solidaridad que una persona o grupo sienten por otra persona o grupo (Forni, Siles y Barreiro, 2004).

Durston (2000), entre otros autores, identifica cuatro formas de capital social: individual, grupal, comunitario o colectivo y externo. El capital individual tiene que ver con el conjunto de relaciones que "teje" una persona con otras, lo cual se conoce como redes, basadas en relaciones de reciprocidad y sustentadas en parentesco, identidad o familiaridad, que las personas pueden activar para su beneficio individual. Estas redes pueden ser horizontales o verticales.

El capital social grupal hace alusión a grupos con cierta estabilidad y elevada confianza y cooperación, en los cuales se cruzan lazos horizontales de reciprocidad con lazos verticales, habitualmente entre un líder local y un grupo que lo apoya. El capital social comunitario o colectivo se relaciona con las instituciones locales formales que actúan como sistemas de autogestión, poseen participación, normas de conductas y control social. El capital social externo se configura con las conexiones que tenga una persona o comunidad con personas o grupos fuera del suyo.

5.2 Dimensiones del capital social

Según el planteamiento de Atria (2003), el análisis del capital social de un grupo involucra fundamentalmente dos dimensiones. La primera establece una relación del capital social con la capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de

un grupo y, la segunda, con la disponibilidad de redes sociales y su fortaleza de integración y comunicación entre grupos.

La capacidad de movilización comprende dos elementos: el liderazgo y su contraparte, el empoderamiento, concebido este último como las acciones dirigidas a ampliar la capacidad de movilización del grupo, transformando el liderazgo existente en el grupo en liderazgo para el grupo, esto es, convertir la influencia que poseen algunos miembros del grupo hacia el interior del mismo, en organización del grupo para actuar sobre el entorno o respecto a agentes externos al grupo.

La disponibilidad de redes sociales y su fortaleza de integración y comunicación entre grupos, por su parte, está relacionada con la asociatividad y el carácter de horizontalidad o verticalidad de dichas redes, las cuales se organizan para concertar acciones en función de determinados fines y pueden ser: redes de relaciones en el interior de un grupo o comunidad, redes de relaciones entre grupos o comunidades similares y redes de relaciones externas.

Partiendo de las dimensiones descritas, Atria define el capital social de un grupo social o comunidad como "la capacidad efectiva de movilizar, productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión" (2003, p. 49).

5.3 Variables del capital social

Entre las variables que conforman, en general, los estudios de capital social, según Lobo (2011), se encuentran las siguientes: la asociatividad, la reciprocidad, la confianza, las normas sociales y la proactividad. La asociatividad tiene

que ver con la capacidad de las personas para relacionarse y asociarse con otras mediante formas organizativas, de ahí, que el capital social dependa, en gran medida, de esa aptitud para vincularse en nuevas asociaciones y redes. La reciprocidad supone una relación entre las personas, guiada por intereses comunes de servicio y cooperación mutua, sin que medie un intercambio formal propio del contrato legal en un lapso determinado, ya que el beneficio puede ser en el momento y circunstancias que las personas lo necesiten. La confianza muestra la seguridad de que las actuaciones de una persona, grupo o institución expresan su sentir y sus expectativas. Las normas sociales, a pesar de que no son formales, son aceptadas por todos para determinar patrones de comportamiento en un determinado contexto social. La proactividad refleja la capacidad que tienen las personas de involucrarse activamente en las demandas sociales de su comunidad, en la solución de sus problemas y en los planes de desarrollo.

A partir de los fundamentos anteriores, puede concluirse que el capital social se acrecienta con personas emprendedoras, con iniciativa y compromiso, con gran sentido de la solidaridad y respeto por los demás, con capacidad para asociarse y confiar en sus organizaciones, todo lo cual permite una mayor participación ciudadana en la gestión de los planes y proyectos que tienen que ver con sus localidades y, por tanto, con el mejoramiento de su calidad de vida. Esto refleja la importancia de la participación y el capital social como elementos esenciales de la gestión urbana dentro del proceso de desarrollo local.

6. Consideraciones finales

Actualmente, la visión de armonía entre desarrollo local y la gestión urbana muestra debilidades significativas en cuanto a la participación de los habitantes y comunidades que limitan la eficiencia de la planificación y la gestión de las demandas de las localidades como consecuencia de la centralización y concentración de la gestión pública y de una sociedad fragmentada, aislada y desarticulada, describiendo una profunda ruptura del tejido social, lo cual constituye un obstáculo para encaminar las transformaciones y cambios necesarios que supone el desarrollo local.

Así mismo, la ineficiencia, improvisación y la ausencia de planes de los gobiernos locales para la integración del ciudadano en la toma de decisiones públicas, contribuyen con el deterioro de la relación comunidad y gobierno local. En consecuencia, la falta de canales adecuados para la participación en la toma de decisiones refuerza la concentración del poder central, la imbricación del poder económico con el poder político y la exclusión de la ciudadanía, lo cual se traduce en programas de desarrollo sin pertinencia y con poca identidad por parte de los actores locales.

La descentralización y la desconcentración de la administración pública, así como la organización de los ciudadanos constituyen las vías esenciales para el logro de la promoción y construcción de espacios de participación, donde los actores locales se involucren de manera protagónica en la gestión urbana, sobre todo, en el diseño y desarrollo de las políticas públicas que tienen que ver con sus localidades.

Cabe destacar, que el fortalecimiento del capital social para la participación ciudadana en la gestión urbana implica, por un lado, el diseño de reglas y procedimientos que faciliten las interacciones positivas entre los actores locales, la definición de procesos viables y la puesta en marcha de acciones eficaces y, por el otro, el reconocimiento por parte del ciudadano de la institucionalidad establecida para la participación y su integración en los procesos de corresponsabilidad en la gestión pública local.

7. Referencias

- Alburquerque, F. (2003). *Curso sobre desarrollo local*. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid-España.
- Aranguren, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos, en *Aposta: Revista de Ciencias Sociales*. Nº. 22. Recuperado de http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?tipo_busqueda=CODIGO&clave_revista=5050
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)/Universidad Católica de Uruguay, Nueva Sociedad, Caracas.
- Arocena, J. (1997). Lo global y lo local en la transición contemporánea, en *Cuadernos del CLAEH* Nº 78-79, Montevideo.
- Atria, R. (2003). La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales, en *Serie Seminarios y conferencias*, Nº 31, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Libro de Consulta sobre Participación*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y desarrollo, Recuperado*, febrero, 12, 2010, de <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona, España: UNCHS Santinilla S.S. Taurus.
- Cuervo, L. (1998). Desarrollo económico local: leyendas y realidades, en *Territorios Revista de estudios regionales y urbanos*, Nº 1 CIDER, Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Ediciones CLAD.
- Di Prieto, L. (1999). *El desarrollo local. Estado de la cuestión*. Buenos Aires: FLACSO.
- Durston, J. (2000). ¿Qué es capital social comunitario? en *Serie Políticas Sociales*, Nº 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Feo, M. (2003). La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina (DHIAL)* Nº 39, 18 de Marzo. Recuperado agosto, 08, de 2010, de www.iigov.org/dhil.
- Forni, P., Siles, M. y Barreiro, L. (2004). ¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión?, Recuperado mayo, 16, 2015, de www.jsri.msu.edu
- García, D. (Compilador) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Oficina de Publicaciones del

- CBC. Universidad de Buenos Aires.
- González, M. (2005). La participación ciudadana como paradigma de gobierno, en *Revista Electrónica: Analítica.com./Venezuela*. Recuperado septiembre, 04, 2010 de www.analitica.com/va/editorial/
- Herzer, H. y Pérez, P. (1993). *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, CNUAH - HABITAT, Nairobi.
- Junho, M. y Lindo, H. (1998). *Organización, valores y capital social de las comunidades en Panamá*. Panamá: Ian Bannon. Series Región América Latina y El Caribe, Banco Mundial.
- Kliksberg, B. (1999). *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Centro de Gestión y Participación Nº 1, FUNDAM, Buenos Aires, Argentina.
- Lobo, E. (2011). El capital social y la organización social para la producción. *Actualidad Contable FACES*, 14, (23), 25-35.
- Madoery, O. (2000). *El valor de la política de desarrollo local*. Madrid, España: Ediciones Homo Sapiens.
- Massolo, A. (1988). *Em direção às bases: descentralização e municipio*, en: *Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionales y Urbanos*. Poder Local: convergência entre estruturas, forças e agentes, Núcleo de Estudos Regionales y Urbanos, Sau Pablo, 40-54.
- Méndez, R. (1997). *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. España: Ariel.
- Porter, M. (1991). *Las ventajas competitivas de las naciones*. Caracas, Venezuela: Vergara Editor, S.A.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile, marzo.
- Robison, L., Siles, M. y Schmid (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro en Raúl Atria y Marcelo Siles (compiladores). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma*. CEPAL – M.S.U., Santiago de Chile.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona-España: Ariel.
- Souto-Maior, B. (1997). *Gestión urbana y participación popular ¿utopía o reingeniería política?* Nueva Sociedad, Nº 149, Mayo-Junio, 178-179.
- Spinelli, G. (2007). *Descentralización y políticas sociales*. Neuquén, Argentina: Publicaciones de la Universidad Nacional de Comahue.
- Vázquez, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, España: Editorial Pirámide.