

Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación*

John Gaventa

Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra
(J.Gaventa@ids.ac.uk)

En un ensayo sobre la forma en que se gobiernan las ciudades, publicado en Ciudades y gobernabilidad en América Latina (Ediciones SUR, 1997), Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester estructuraban su análisis a partir de la noción de governance, que alude a cómo se distribuye el poder entre los actores del Estado, de la sociedad civil y del mercado. Tal enfoque reforzó la propuesta de la Escuela de Planificadores Sociales EPS-SUR y la idea de impulsar procesos de formación-acción ciudadana a través de escuelas de líderes locales, en territorios concretos. Una de las más importantes expresiones de esta orientación es la Escuela de Líderes de Ciudad, desarrollada en Talca con el equipo de SurMaule, donde, desde una perspectiva de ciudadanía activa deliberante y el trabajo en redes, apostamos a una gestión de la ciudad más participativa e inclusiva.

De estos asuntos de participación ciudadana y gobernanza local, con un análisis del poder en las relaciones entre los actores y los espacios, trata el documento del Prof. John Gaventa que aquí presentamos.

Patricia Boyco (SUR)

Introducción

El concepto de “participación” ha sido profusamente usado a lo largo de los últimos veinte años en el discurso del desarrollo. En una buena parte de este período, dicho concepto se ha referido a la participación en el escenario social, en la “comunidad” o en proyectos de desarrollo. Cada vez más, sin embargo, se relaciona con los derechos de ciudadanía y la gobernanza democrática. En ninguna parte el cruce entre el concepto de participación comunitaria y el de ciudadanía tiene la claridad que alcanza en los múltiples programas para un gobierno descentralizado implementados tanto en los países del norte como en los del sur.

Vincular la participación ciudadana al Estado en el nivel local o comunitario plantea interrogantes fundamentales y normativas acerca de la naturaleza de la democracia, y sobre las habilidades y estrategias necesarias para lograrla. Abundan en la literatura los debates acerca de los significados de ciudadanía y de participación; sobre el papel y relevancia de “lo local”, en particular en el contexto de la globalización; y, por supuesto, sobre el problema mismo de la gobernanza, o gestión de los asuntos públicos. En este documento planteo seis desafíos que apuntan a la importancia de evaluar las posibilidades transformadoras de la inclusión ciudadana en el gobierno local, y el potencial necesario para hacerlo.

* Este documento se basa en trabajos anteriores preparados para Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance (www.ids.ac.uk/logolink) y Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (www.ids.ac.uk/drc-citizen), del Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex. Fue presentado en el Seminario sobre Participación: de la Tiranía a la Transformación, Manchester, 27–28 de febrero, 2003. [Nota del autor]

Artículo publicado con autorización del autor. Traducción de P. Matta V. Algunos párrafos de esta traducción se apoyan en la realizada por Rosa Delia Caudillo y Gerardo Alatorre, con el título “Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: Seis propuestas para la discusión”, de John Gaventa (Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex), en http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Six_Propositions_Spanish_Transl.doc (visitado 10/10/06). [N. de t.]

Relacionar a la gente y las instituciones

Un desafío fundamental para el siglo 21 es la construcción de nuevas relaciones entre la gente común y las instituciones —especialmente las gubernamentales— que influyen sobre sus vidas.

Algunos estudios recientes muestran la creciente brecha existente, tanto en el norte como en el sur, entre la gente común, en particular los pobres, y las instituciones que influyen sobre sus vidas, sobre todo las gubernamentales. Por ejemplo, uno de los hallazgos del reciente informe *Voces de los pobres*, preparado para el Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial 2000–2001, es que a los ojos de mucha gente pobre del mundo, las grandes instituciones —especialmente las del Estado— aparecen como inaccesibles, corruptas y reacias a rendir cuentas, si es que lo hacen. La conclusión de dicho informe, elaborado a partir de ejercicios de investigación participativa en 23 países, es que:

Desde la perspectiva de la gente pobre en todo el mundo, hay una crisis de gobernanza. Aunque hay una amplia gama de instituciones con una función importante en la vida de la gente pobre, ésta no tiene acceso a la participación en la gestión de los asuntos públicos. A menudo las instituciones estatales, representadas ya sea por los ministerios centrales o por los gobiernos locales, ni rinden cuentas ni responden a las necesidades de los pobres; en lugar de ello, los informes dan cuenta de la arrogancia y desdén con que se los trata. Los pobres carecen de medios para defenderse de las injusticias, la criminalidad, el abuso y la corrupción de las instituciones. No resulta sorprendente que los hombres y mujeres pobres tengan desconfianza de las instituciones del Estado; e incluso así, todavía manifiestan su interés por interactuar con ellas bajo condiciones más justas. (Narayan et al. 2000: 172)

Existen resultados similares al de *Voces de los pobres*. Es el caso de un estudio de la Fundación Commonwealth (1999) basado en grupos focales de más de cuarenta países, que también detectó una creciente desilusión de los ciudadanos respecto de sus gobiernos, generada por una percepción de corrupción en ellos, de falta de respuesta a las necesidades de los pobres y ausencia de participación o de vínculos con los ciudadanos comunes.

No sólo en el sur existen evidencias empíricas de la crisis que afecta la relación entre los ciudadanos y el Estado. En varios países con democracias estables se ha producido un deterioro en las formas tradicionales de participación política. Es así que estudios recientes muestran claramente la enorme desconfianza de los ciudadanos respecto a muchas de las instituciones del Estado: en el Reino Unido, por ejemplo, un trabajo patrocinado por la Fundación Joseph Rowntree señala la

necesidad de construir una nueva relación entre el gobierno local y la gente. Hay dos razones para ello: la primera tiene que ver con la alienación y la apatía. El aspecto de mayor relevancia es el de las actitudes de la gente, en tanto clientes o ciudadanos, frente al gobierno local [...]. Éste es un síntoma de un mal más profundo: la debilidad o falta de compromiso de las instituciones de gobierno ante la democracia local. (Clarke y Stewart 1998: 3)

En el caso de Estados Unidos, algunos estudios —en particular el de Robert Putnam— muestran la decreciente participación ciudadana y el cada vez mayor distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones del Estado.

Trabajar ambos lados de la ecuación

Reconstruir las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales significa trabajar en los dos lados de la moneda; esto es, ir más allá de los enfoques que parten de la sociedad civil o del Estado, para centrarse en su intersección a través de nuevas formas de participación, de interlocución y de rendición de cuentas.

Tal como observan Fung y Wright (2001: 5–6), la derecha se ha aprovechado de la caída en la legitimidad de las instituciones públicas para “dar un paso adelante en su ataque contra el Es-

tado afirmativo’ [...]. Sus lemas clave han sido desregulación, privatización, reducción de los servicios sociales y recorte del gasto estatal, en lugar de participación, mayor interlocución y formas más efectivas de intervención estatal democrática”. Estos autores, y por supuesto muchos otros, consideran que la respuesta a esa crisis debería dirigirse no al desmantelamiento del Estado, sino a la profundización de la democracia y la búsqueda de nuevas formas para su expresión. Plantean que las “formas institucionales de la democracia liberal, junto con una administración tecno-burocrática, parecen ser cada vez menos adecuadas para enfrentar los nuevos problemas del siglo 21”.

Sin embargo, quienes intentan profundizar la gobernanza democrática no siempre enfocan el problema de la misma manera. Por un lado, se ha brindado atención al fortalecimiento de los procesos de *participación* ciudadana, es decir, los modos como la gente pobre se expresa a través de nuevas formas de inclusión, consulta y/o movilización con el fin de informar y ejercer influencia sobre instituciones y políticas de alto nivel. Por otro lado, se ha otorgado una creciente importancia a cómo hacer que dichas instituciones y políticas *respondan mejor* a la ciudadanía y *rindan cuentas*, mediante cambios en el diseño institucional y un énfasis en la adecuación de estructuras para el buen gobierno.

A pesar de lo anterior, cada vez observamos con más claridad la importancia de trabajar con las dos caras de la moneda. En la medida en que los enfoques participativos pasan del nivel de los proyectos al de las políticas, inevitablemente entran en los ámbitos de gobierno, y encuentran que la participación sólo puede ser efectiva si incide en el cambio institucional. En la medida en que avanzan las acciones para mejorar el gobierno y la capacidad de respuesta del Estado, también aparecen en primer plano las cuestiones relativas a la manera en que los ciudadanos se involucran y presentan sus demandas al Estado.

Tanto en el sur como en el norte existe un creciente consenso respecto a que para avanzar se requiere un enfoque que combine **tanto** una sociedad civil más activa y comprometida, capaz de expresar las demandas de la ciudadanía, **como** un Estado más efectivo y con mayor capacidad de respuesta, que pueda entregar los servicios públicos necesarios. Por ejemplo, el estudio de la Fundación Commonwealth con grupos focales de distintas partes del mundo mostró que, a pesar de la desilusión de los pobres respecto al Estado tal como es actualmente, quieren un gobierno más fuerte que provea servicios, facilite su participación y promueva la equidad de derechos y la justicia. Ese estudio considera que en el meollo del nuevo consenso respecto a un Estado fuerte y una sociedad civil fuerte está la necesidad de desarrollar tanto la “*democracia participativa* como un *gobierno receptivo*” (76): “ambos se fortalecen y apoyan mutuamente: ciudadanos fuertes, conscientes, responsables, activos y comprometidos, junto con gobiernos democráticos fuertes, incluyentes, abiertos, atentos, capaces de escuchar y dar respuestas” (82).

En el mismo tenor, Heller (2001: 133) reflexiona sobre las limitaciones tanto de la “visión tecnocrática”, que enfatiza el diseño técnico de las instituciones, como del “modelo anarco-comunitario”, que plantea una democracia radical de base. Propone impulsar, en cambio, una visión equilibrada (el “modelo optimista de conflicto”) que reconoce las tensiones entre la necesidad de instituciones representativas, y la necesidad de una sociedad civil movilizadora y propositiva. La solución no está en la separación de las estrategias de la sociedad civil y de la buena gobernanza, sino en su interrelación. El estudio del Institute of Development Studies (IDS) elaborado por Goetz y Gaventa (2001), que pronto será publicado, lleva más

1 La noción de “affirmative State”, Estado afirmativo, se refiere a un Estado que desempeña un rol activo y positivo en la resolución de problemas sociales y económicos, en vez de mantenerse simplemente al margen, haciendo cumplir las normas. En: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/125-2006-lecture%207.pdf> (visitado 17/10/06). [N. de t.]

allá este argumento al examinar más de sesenta casos concretos de expresión ciudadana y de respuesta estatal, y desarrolla la discusión sobre los mecanismos y condiciones de las intersecciones e interacciones entre ambas.

Reconceptualizar la participación y la ciudadanía

La búsqueda de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el Estado implica reconceptualizar los significados de la participación y la ciudadanía en relación con la gobernanza local.

En las democracias representativas se ha asumido tradicionalmente que los ciudadanos expresan sus preferencias a través de las elecciones y que, a su vez, les corresponde a los funcionarios elegidos asegurar que el Estado dé respuesta y rinda cuentas a la ciudadanía. Tanto en el norte como en el sur se están instrumentando nuevos mecanismos de expresión ciudadana, que buscan crear una más directa vinculación entre la gente y las burocracias encargadas de los asuntos que la afectan. En el Reino Unido, por ejemplo, el documento "White Paper" sobre el Gobierno Local Moderno hace énfasis en formas más activas de ciudadanía y en el concepto de gobernanza comunitaria:

Las autoridades locales surgen de los principios de la democracia representativa, la cual se ha vuelto pasiva. La acción del ciudadano se reduce al cumplimiento periódico de su función como elector, y no hay una continuidad en el vínculo gobierno-ciudadano. Es como si la idea de la democracia representativa hubiera servido para limitar la inclusión del ciudadano en el gobierno local. Además, se ve la democracia representativa y la democracia participativa como opuestos mutuamente excluyentes. En realidad, es posible fortalecer una visión activa de la democracia representativa a través de la democracia participativa, y con mayor razón en el caso de los gobiernos locales, debido a su dimensión y a la cercanía con las comunidades locales. (Citado en Clark y Stewart 1998)

En ese mismo sentido, el estudio de la Fundación Commonwealth plantea que:

Anteriormente, la relación entre el Estado y los ciudadanos solía estar mediada y se establecía (o aparentemente se establecía) a través de intermediarios, es decir, los representantes elegidos y las estructuras partidarias. Pero este aspecto de la gestión participativa de los asuntos públicos, encaminada al mejoramiento de la sociedad, requiere un vínculo directo entre los ciudadanos y el Estado. Hasta ahora se había descuidado esta interrelación. El vínculo entre el ciudadano y el Estado debe tener como base la participación y la inclusión. (82)

Como se ha planteado en documentos previos (véase Gaventa y Valderrama 1999), la vinculación entre la participación y el ámbito político implica re-pensar la forma como se ha concebido e implementado la participación, particularmente en el contexto del desarrollo. Ahí, la tendencia hacia el "desarrollo participativo" se ha enfocado en el valor del conocimiento y la visión local como fundamentos del desarrollo, y en las formas directas de participación a todo lo largo del ciclo de los proyectos (diagnóstico de necesidades, planeación, implementación, monitoreo y evaluación). De esta experiencia ha surgido un amplio abanico de herramientas y metodologías participativas, que ahora pueden aplicarse al ámbito de la "gobernanza participativa", o gestión participativa de los asuntos públicos.

Por otro lado, la producción sobre participación política derivada de los debates sobre ciencia política y gobernanza a menudo se ha enfocado en temas poco explorados por quienes trabajan en el ámbito de la participación a nivel de las comunidades o de la sociedad. Esto adquiere relevancia en temas cruciales como la legitimidad de la representación, los sistemas de rendición pública de cuentas, el cabildeo y la gestión política (*advocacy*)², la educación y concientización sobre los derechos, y la formación de partidos y movilización

política. Sin embargo, la literatura sobre la participación política ha dado menor importancia a cuestiones como el conocimiento local, los procesos participativos y las formas directas y continuas de inclusión de los grupos marginados.

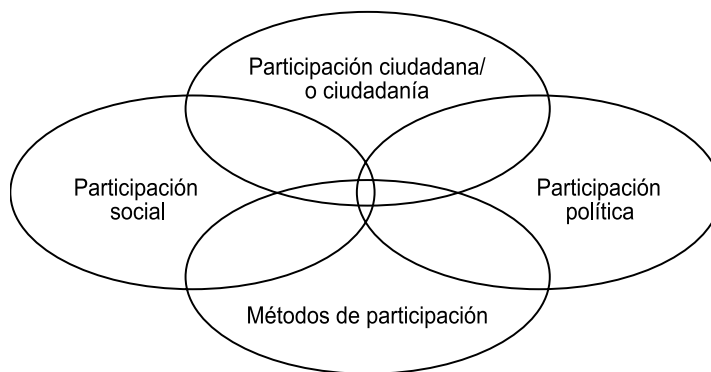


Fig. 1. Vinculación de distintos enfoques de la participación

Cada una de estas corrientes tiene mucho que aprender de la otra. De hecho, cada vez se intersecan más sus campos de interés en conceptos como el de "ciudadanía", que relaciona la participación en las esferas política, comunitaria y social. Durante mucho tiempo, en la teoría de la democracia ha habido disputas sobre el concepto mismo de "ciudadanía", el cual suele estar cargado de juicios de valor (véase Jones y Gaventa 2002; *IDS Bulletin* 2002). Por un lado, se ha definido tradicionalmente la ciudadanía en términos liberales, como la igualdad de los individuos ante la ley, asociada a un conjunto de derechos y responsabilidades y otorgada por el Estado a sus ciudadanos. Enfoques más recientes buscan cubrir la brecha entre el ciudadano y el Estado replanteando la ciudadanía como algo que se practica, más que como algo que se concede. Como sugiere Lister (1997: 41), "ser ciudadano en sentido legal y sociológico significa gozar de los derechos de ciudadanía necesarios para la gestión y participación social y política. Actuar como ciudadano implica realizar el potencial de ese estatus". Al colocar el acento en la participación inclusiva como el fundamento mismo de la práctica democrática, estos enfoques sugieren una noción más activa de ciudadanía; una que reconoce la gestión de los ciudadanos como "hacedores y formuladores", antes que "usuarios y escogedores" de intervenciones o servicios diseñados por otros (Cornwall y Gaventa 2000).

La ampliación del concepto de participación a uno de ciudadanía también reformula la participación como un derecho, no simplemente como un invitación dirigida a los beneficiarios del desarrollo. Tal como Lister también sugiere, "el derecho a participar en la toma de decisiones en la vida social, económica, cultural y política debería ser parte de los derechos humanos fundamentales. [...] La ciudadanía como participación puede verse como una expresión de la gestión humana en el ámbito político, en sentido amplio; la ciudadanía como un derecho brinda a las personas la posibilidad de actuar como agentes sociales" (Lister 1998: 228). Cada vez más, esta idea es invocada en el desarrollo bajo el manto de "aproximaciones al desarrollo basadas en derechos". El documento de DFID sobre *Derechos humanos para los pobres* (2000), por ejemplo, postula que los derechos se harán reales sólo en la medida en que los ciudadanos participen en las decisiones y procesos que afectan sus vidas. Sustentan este enfoque tres principios de una perspectiva sobre los derechos: *derechos inclusivos* para todos, el derecho a la *participación*, y la "obligación de proteger y promover la realización" de los derechos por parte de los Estados y otros portadores de deberes, un concepto que se asocia al de *accountability*. De manera similar, el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD plantea que "para hacer efectivos los derechos

2 En su traducción, Rosa Delia Caudillo y Gerardo Alatorre indican: "No existe una traducción adecuada para este término, que se refiere a las estrategias y los métodos de gestión, negociación y defensoría. Para aligerar el texto utilizamos [más adelante] el término en inglés". [N. de t.]

humanos se requiere la existencia de una democracia inclusiva". A este fin, no bastan las elecciones. Se debe encontrar nuevos caminos para "garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los más necesitados y asegurar su participación en la toma de decisiones" (UNDP 2000: 7-9).

Otras reflexiones amplían aún más la idea de "un derecho a la participación", al plantear que si los derechos y la ciudadanía se obtienen a través de la 'actoría', y no son simplemente concedidos por el Estado, entonces el derecho a participar —esto es, el derecho a demandar derechos— es un derecho anterior, necesario para la materialización de otros derechos. Y en tanto las versiones liberales de la ciudadanía siempre han incluido nociones de participación política como un derecho, ampliar esto para incluir la participación en la vida social y económica *política* los derechos sociales, al re-constituir a los ciudadanos como sus creadores activos. Tal como afirma Ferguson (1999: 7), por ejemplo, la gente no puede ejercer sus derechos a la salud si no puede ejercer sus derechos democráticos a la participación en la toma de decisiones respecto de la provisión de servicios de salud. Así, mientras T. H. Marshall y otros postulaban que los derechos sociales pueden considerarse libertades positivas, en cuanto facultan a los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos políticos y civiles, la participación como un derecho puede considerarse como una libertad positiva que los faculta a hacer efectivos sus derechos sociales (Ferguson 1999, DFID 2000, Lister 1997).

Nuevas formas de ser ciudadano – Concertación con el Estado

Con la reconceptualización de la participación como un derecho de ciudadanía, y con la ampliación de los derechos a la participación más allá de los derechos electorales y políticos tradicionales, surge la búsqueda de mecanismos más directos para garantizar la presencia de la voz ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

En todo el mundo se hace cada vez más frecuente la exploración de diversos mecanismos capaces de impulsar formas más inclusivas y deliberativas de concertación entre los ciudadanos y el Estado. Goetz y Gaventa (2001) revisan algunos de esos mecanismos, planteando que pueden ser vistos como un *continuum* que abarca desde maneras de fortalecer la voz, hasta el reforzamiento simultáneo de la receptividad de las instituciones a esa voz. A nuestro juicio, el polo "voz" del espectro debe comenzar con el examen o la creación de precondiciones para la existencia de voz, a través de la sensibilización y construcción de la capacidad de movilizar; esto es, no se puede dar por sentada la posibilidad de concertación entre Estado y ciudadanos, incluso si se crean mecanismos para ello. Luego hay una serie de estrategias a través de las cuales se puede amplificar las voces de los ciudadanos en el proceso de gobernanza, que van desde la búsqueda de *advocacy*, pasando por el cabildeo ciudadano para un cambio en las políticas, hasta el monitoreo del desempeño de las instituciones estatales por los ciudadanos. Luego, aparecen cada vez con mayor frecuencia los escenarios en que se encuentran la sociedad civil y el Estado, y que van desde la gestión e implementación conjunta de servicios públicos (a través de distintas formas de asociatividad), a foros legalmente constituidos para la planificación participativa y la toma de decisiones conjunta.

El documento plantea que tal como existen distintos mecanismos para amplificar la voz, éstos también deben ser reforzados por iniciativas que fortalezcan la receptividad del Estado a esa voz. Tales iniciativas abarcan desde distintas formas de consulta ciudadana establecidas por el gobierno, la instauración de normas a través de las cuales los ciudadanos puedan exigir a los gobiernos una rendición de cuentas, distintos incentivos dirigidos a los funcionarios para que sean receptivos a la voz ciudadana, cambios en la cultura organizacional, hasta disposiciones legales que, de distintas maneras, hacen de la participación en la gobernanza un derecho legal.

En la intersección entre los mecanismos para una mayor voz y los mecanismos para una mayor receptividad del Estado, se encuentran

varios marcos legales o constitucionales nuevos para la gobernanza participativa, que incorporan un *mix* de formas directas de participación popular con formas de democracia más representativas. Son muchos los ejemplos de innovaciones que incorporan este enfoque; entre ellos, disposiciones para la planificación participativa en el nivel de los gobiernos locales en India y Filipinas, presupuestos participativos y consejos participativos de salud en Brasil, comités de monitoreo en Bolivia, o distintas formas de referendos y consultas ciudadanas en Europa. En muchos casos, la escala de estos nuevos foros es enorme. Por ejemplo, en Brasil, la Constitución de 1988 creó más de 5 mil consejos de salud, con la misión de juntar a representantes vecinales, de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, con los proveedores de servicios y representantes elegidos, para gestionar la política de salud en el nivel local (Schattan et al. 2002). (El proyecto LogoLink del IDS se encuentra actualmente en una nueva revisión de estos marcos legales, y está por publicarse. Para mayor información, véase www.ids.ac.uk/logolink ³).

El nombre que reciben estos mecanismos varía, desde el de "gobernanza participativa" o democracia deliberativa, hasta el de "democracia deliberativa empoderada", definida por Fung y Wright (2001: 7) como:

- "democrática, en la medida en que se sustenta en la participación y las capacidades de la gente común;
- deliberativa, puesto que instituye la toma de decisiones a partir de argumentaciones razonadas; y
- empoderada, puesto que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva".

Mientras tales mecanismos innovadores ofrecen grandes posibilidades de fortalecimiento de la participación ciudadana como un derecho en el proceso de gobernanza, su sola creación no garantiza sus posibilidades transformadoras. Se requiere mucha más información. ¿De quiénes son las voces que se escuchan en estos procesos? ¿Qué ocurre con los temas de representación y rendición de cuentas al interior de ellos? Las variadas formas de gobierno local, ¿cómo armonizarán los distintos significados de ciudadanía que cruzan las líneas políticas, culturales sociales y de género?

La necesidad de más evidencia

En tanto la creación de nuevos espacios para la gobernanza participativa ofrece la posibilidad de cambios transformadores, se necesita aprender mucho más sobre cómo funcionan dichos espacios, en función de quiénes y con qué resultados en términos de justicia social. En general, aunque se han observado resultados de construcción de la "democracia", hay menos evidencias respecto a los logros de la gestión participativa de los asuntos públicos en términos de un desarrollo en pro de los pobres.

Es mucho lo que se espera de la gobernanza participativa, en especial en la literatura sobre descentralización democrática. Tal como señala Blair (2001: 23):

la expectativa es que a medida que el gobierno se acerque más a la gente, habrá más gente participando en las políticas [...] que les aseguren la representación, factor clave del empoderamiento, el cual podría definirse aquí como el tener una voz significativa en las decisiones de política pública que afectan su futuro. Las decisiones de política local que reflejen este empoderamiento servirán a estas nuevas instancias, habrá mejores condiciones de vida y un mayor crecimiento económico. Estos avances permitirán reducir la pobreza y aumentar la equidad entre todos los grupos.

3 En <http://www.ids.ac.uk/logolink/initiatives/info/Nationalcivicreview.htm> se puede bajar el documento "Strengthening Participatory Local Governance: Lessons from Abroad", en el cual "John Gaventa examina la emergencia de nuevas formas de gobernanza participativa en otros países, destaca algunas estrategias y marcos legales innovadores para el fortalecimiento del compromiso ciudadano, y propone algunas lecciones que quizá puedan ser aplicadas al cada vez mayor campo de gobernanza deliberativa y participativa en Estados Unidos, al igual que en otros países". [N. de t.]

Por otra parte, los estudios han llegado a diferentes conclusiones respecto del grado en que se han obtenido estos resultados.

Hasta ahora, el argumento más pesimista ha sido que la descentralización democrática simplemente abre espacios para el empoderamiento de las elites locales, en lugar de permitir que se escuchen las voces y los intereses de los más excluidos. Los beneficios para los pobres serán escasos debido a los obstáculos nacidos de la falta de poder, la exclusión social y la mínima capacidad organizativa individual y colectiva. En palabras de Manor, "aún no he encontrado evidencia de algún caso en que las elites locales fueran más benevolentes que las de niveles más altos" (Manor 1999: 91, citado en Blair 2001).

Por otro lado, estudios más recientes sobre las formas participativas de gobernanza local han empezado a mostrar algunos resultados más positivos. El propio estudio de Blair sobre gobernanza local en seis países, por ejemplo, menciona algunos logros en términos de transparencia, así como en las metas de participación y empoderamiento. Además, pueden observarse algunas mejoras en "servicios básicos" como educación y atención a la salud, lo que, podría argumentarse, se debió a que con ello se benefició también a las elites locales. Se observaron menos logros en programas dirigidos hacia los propios pobres, pues en esos casos es mayor la probabilidad de que sean "capturados" por las elites locales.

En la revisión documental de Osmani, sin embargo, se encuentran algunos ejemplos donde la "verdadera descentralización participativa" ha contribuido a una mayor equidad y eficiencia en los servicios locales, en la medida en que ha generado una mayor respuesta a dichos servicios. Sin embargo, también se destaca que los intentos de ampliar los alcances de estos avances han enfrentado obstáculos tanto por la resistencia de las elites a ceder poder, como por la dificultad para la inclusión de los pobres desde abajo.

El estudio de Heller (2001: 158) sobre experiencias democráticas en Kerala, Porto Alegre y Sudáfrica es más optimista, por lo menos en lo que podría llamarse "los resultados de los procesos democráticos". Heller concluye que la sinergia entre Estado y sociedad en la gestión local de los asuntos públicos

- crea nuevos incentivos y espacios para la asociatividad;
- facilita un proceso de aprendizaje continuo y dinámico;
- promueve la deliberación y la negociación;
- promueve soluciones innovadoras a las tensiones entre la representación y la participación;
- salva la brecha de conocimiento y autoridad entre la 'experticia' tecnocrática y el involucramiento local.

Por otra parte, muchos de los experimentos que frecuentemente se presentan como muestras recientes de "éxito" en la gobernanza participativa local se limitan a pocos países del mundo, que a menudo reflejan contextos y condiciones que rara vez se encuentran en otros lugares. Por ejemplo, en el estudio de Heller (2001) en Brasil, India y Sudáfrica se identifican tres condiciones que posibilitan la gobernanza participativa:

- fuerte capacidad del Estado central;
- una sociedad civil bien desarrollada; y
- una fuerza política organizada, como podría ser un partido, con características de un movimiento social fuerte.

De manera similar, el trabajo de Fung y Wright (2001) sobre mecanismos deliberativos innovadores en Estados Unidos, Brasil e India identifica tres principios fundamentales para la democracia deliberativa empoderada (DDE) y tres "principios de diseño" para la construcción institucional.

Principios de DDE (democracia deliberativa empoderada)

- enfoque en problemas específicos, tangibles;
- involucramiento de las personas comunes afectadas por estos problemas y de los funcionarios cercanos a ellas;
- desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas.

Principios de diseño para la DDE

- devolución de autoridad para la toma de decisiones públicas;
- vinculación formal entre responsabilidad, distribución de recursos y comunicación;
- uso y generación de nuevas instituciones estatales que apoyen y orienten estos esfuerzos.

Estos autores, sin embargo, también destacan una condición necesaria del contexto: la existencia de "cierta equidad de poder entre los participantes, con vistas a la toma deliberativa de decisiones" (2001: 25).

Lo que tales estudios comienzan a plantear, entonces, es que mientras la existencia de nuevos espacios para la gobernanza participativa puede ofrecer algunas posibilidades de transformación y cambio, tales espacios deben ser analizados en relación con el más amplio campo de poder que los rodea. Las relaciones de poder ayudan a configurar los límites de tales espacios de participación, de lo que es posible y quiénes pueden entrar, con qué identidades y cuáles discursos e intereses.

Evaluar las relaciones de poder en los espacios participativos

El análisis del poder es fundamental si se quiere entender el grado en que pueden usarse los nuevos espacios para una gobernanza participativa cuya meta es generar un compromiso transformador, o si es más probable que sean instrumentos para reforzar la dominación y el control existentes.

Tal como nos lo recuerda un ensayo reciente de Andrea Cornwall (2002), los espacios para la participación no son neutrales, sino que están configurados por relaciones de poder, que los rodean y penetran. Cornwall se apoya en teóricos sociales franceses (Lefebvre, Foucault, Bourdieu, entre otros), para quienes el concepto de poder y el concepto de espacio están profundamente ligados. Citando a Lefebvre:

El espacio es un producto social [...] no es simplemente "ahí", un contenedor neutral a la espera de ser llenado, sino un medio de control dinámico, construido humanamente y, por tanto, un instrumento de dominio, de poder. (Lefebvre 1991: 24)

Inherente a la idea de espacios y lugares es la imagería de los "límites". Las relaciones de poder contribuyen a dar forma a los límites de los espacios de participación, a lo que es posible en su interior y a quiénes pueden entrar en ellos, con qué identidades, discursos e intereses. Utilizando la idea de límites, tomada de Foucault y otros, Hayward (1998: 2) sugiere que podemos entender el poder "como la red de fronteras sociales que delimitan los campos de acción posibles".

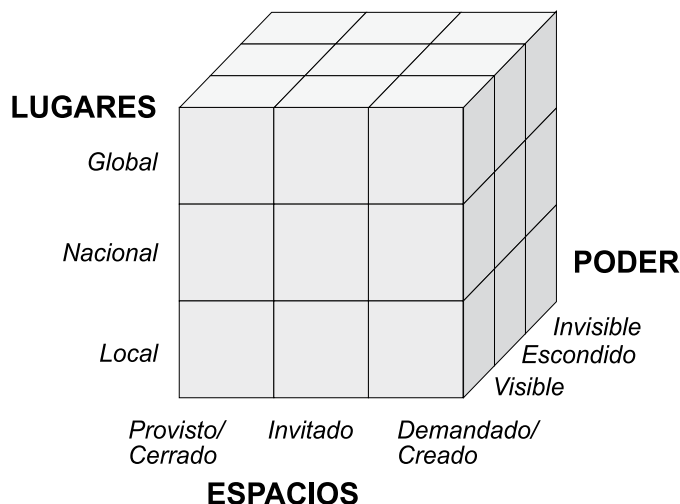


Tabla 1. El Cubo del Poder: Poder en los espacios y lugares de participación

La libertad, por otra parte, “es la capacidad de participar efectivamente en el diseño de los límites sociales que definen lo que es posible”. En este sentido, la participación como libertad es no sólo el derecho a participar efectivamente en un espacio dado, sino el derecho a definir y dar forma a ese espacio.

A partir de estas nociones de poder, espacio y lugar, sugiero que si queremos evaluar las posibilidades transformadoras del espacio político, debemos mirar con más atención los diferentes *continuos* del poder. Ellos incluyen: a) cómo se crean los espacios; b) los lugares y niveles de compromiso; y c) el grado de visibilidad del poder en su interior. Cada uno de ellos incluye conflictos respecto de los límites de los espacios y lugares de participación, y las dinámicas de poder que inciden en cuáles actores, voces e identidades pueden entrar en ellos o están excluidos de ellos.

Espacios de participación

En muchos estudios sobre el poder se entiende el concepto como oposicional y en términos binarios: el poderoso y el ‘desempoderado’; hegemonía y resistencia; inclusión o exclusión. Otro trabajo sobre poder y espacios ofrece un enfoque mucho más matizado. Argumenta que aquellos que dan forma a un espacio específico afectan a quien tiene poder en su interior, pero que aquellos que tienen poder en un espacio pueden de hecho ser menos poderosos en otro. Y, como Cornwall señala en su ensayo (2002), los espacios nuevos pueden llenarse de “poder antiguo” y viceversa.

Por consiguiente, una dinámica que debemos investigar cuando examinamos los espacios de participación es la forma en que fueron creados, con los intereses de quiénes y qué términos de compromiso. Todavía nos encontramos buscando una terminología adecuada a esas categorías, pero nuestro trabajo parece sugerir un *continuum* de espacios, que incluyen (Cornwall 2002; Brock, Cornwall, Gaventa 2001):

- **Espacios cerrados o suministrados.** Aunque queremos centrarnos en espacios y lugares en la medida en que abren posibilidades para la participación, debemos admitir que todavía muchos, muchos de los espacios de toma de decisiones están cerrados. Vale decir, las decisiones las toma un grupo de actores a puertas cerradas, sin ninguna intención de ampliar los límites para la inclusión. Al interior del Estado, otra forma de concebir estos espacios es como espacios “provistos”, en el sentido de que las elites (sea de burócratas, expertos o representantes elegidos) toman las decisiones y proveen de servicios a “la población”, sin necesidad de consultas o inclusiones más amplias.
- **Espacios invitados.** A medida que se realizan esfuerzos para ampliar la participación, para avanzar de espacios cerrados a otros más “abiertos”, se crean nuevos espacios a los que se puede denominar espacios “invitados”, esto es, “aquellos a los cuales la población (en tanto usuarios, ciudadanos o beneficiarios) es invitada a participar por distintos tipos de autoridades, que pueden ser el gobierno, agencias supranacionales u organizaciones no gubernamentales” (Cornwall 2002: 24). Los espacios invitados pueden estar regularizados, por ejemplo en el caso de los consejos de salud creados constitucionalmente en Brasil, o ser más transitorios, como los generados por consultas ciudadanas específicas.
- **Espacios demandados/creados.** Finalmente, están los espacios que actores con menos poder demandan a los que ostentan el poder o en contra de ellos, o que son creados de forma más autónoma por esos actores con escaso poder. Cornwall los denomina espacios “orgánicos”, que emergen “a partir de conjuntos de intereses o identificaciones comunes” y “pueden materializarse como resultado de movilizaciones populares, como aquellas que surgen en torno a temas puntuales o intereses identitarios, o pueden consistir en espacios en los cuales gente de pensamiento similar se juntan tras objetivos comunes” (24). Otros (por ejemplo, Edward W. Soja; bell hooks) se refieren a ellos

como “terceros espacios”, que los actores crean para sí mismos y desde donde rechazan el espacio hegemónico.

De esta forma, al examinar los espacios participativos, no sólo debemos analizar por quiénes y cómo fueron creados, sino también recordar que existen en una relación dinámica entre sí, y constantemente se están abriendo y cerrando como resultado de luchas por legitimidad y resistencia, cooptación y transformación. Los espacios cerrados pueden buscar restaurar la legitimidad mediante la creación de espacios invitados; de manera similar, los espacios invitados pueden crearse desde la otra dirección, a medida que movimientos ciudadanos más autónomos intentan usar sus propios foros para relacionarse con el Estado. En la misma línea, el poder ganado en un espacio, mediante nuevas habilidades, capacidad y experiencias, puede ser utilizado para entrar e injerir en otros espacios. Al elegir si involucrarse en ciertos espacios, éstas son constantes negociaciones, en un terreno en perpetuo cambio, que sólo puede ser entendido en tanto se analiza el poder que está tras la creación del espacio.

Lugares de participación

La preocupación respecto de cómo y quiénes configuran los espacios para la participación también se cruza con los debates sobre los lugares, los escenarios donde reside el poder social, político y económico decisivo. Aunque parte de esta producción (en especial la centrada en género y poder) comienza con un análisis del poder en espacios más privados o “íntimos”, gran parte del trabajo sobre espacios públicos de participación incluye la contienda entre el escenario local, el nacional y el global como locación del poder. Algunos sostienen que la práctica participativa debe comenzar en el nivel local, ya que es en los escenarios de la vida diaria que las personas pueden resistir el poder y construir su propia voz. Otros argumentan que el poder está trasladándose a actores más globalizados, y que las luchas por la participación deben desplegarse en ese nivel. Entretanto, hay debates respecto del rol del Estado-nación, y sobre cómo éste intermedia el poder; sobre cómo las posibilidades de los espacios locales a menudo dependen de la medida en que el poder está legitimado nacionalmente, pero es compartido con el ámbito local. Una gran parte del trabajo en el campo de la descentralización, por ejemplo, analiza las dinámicas del poder entre el ámbito local y el Estado-nación, mientras en otros se postula la importancia de la comunidad o de las asociaciones de base vecinal como locaciones clave para construir el poder “desde abajo”. Por otra parte, Mohan y Stokke (2000), por ejemplo, advierten del peligro de centrarse sólo en “lo local” en un mundo en proceso de globalización.

En un intento por ir más allá de estas dicotomías, Wendy Harcourt y Arturo Escobar señalan en un artículo reciente (como lo han hecho otros) que el término “glocal” describe “espacios que no son locales ni globales”. Escriben:

En cierto sentido, el término glocalidades debiera entenderse como descriptivo de todos los lugares, porque hoy en día ningún lugar está constituido completamente por factores locales o globales. Al mismo tiempo, los espacios glocales, entendidos como estratégicos, tienen enorme potencial como base para políticas e identidades nuevas y transformadoras. Las glocalidades, los lugares y espacios producidos por la vinculación de diversos movimientos sociales en redes y mallas de oposición, o la conexión entre lugares y procesos globales, son, por consiguiente, elementos tanto estratégicos como descriptivos, potencialmente opresores y potencialmente transformadores. [...] Las glocalidades están basadas simultáneamente en lo global y en lugares, y su configuración específica dependerá tanto de su contenido cultural como de las dinámicas de poder que se encuentran en juego. (Harcourt y Escobar 2002: 13)

Al examinar las dinámicas de espacios y lugares para la participación, no debemos perder de vista este segundo *continuum*, que abarca las locaciones y las relaciones entre lugar, escenarios y poder. Al igual que en el *continuum* anterior, muestran que estos niveles y escenarios de inclusión están constantemente cambiando en relación con los

otros, que son dinámicos y están imbricados entre sí. Los actores locales pueden usar foros globales como escenarios para la acción (por ejemplo, Narmada Dam, Chiapas), con la misma —o mayor— eficacia y efectividad que aquella con que demandan a instituciones de gobernanza local (Edwards y Gaventa 2001). A la inversa, expresiones de la sociedad civil o ciudadanía global pueden resultar simplemente vacías, sin vínculos significativos con lo local. El desafío no sólo es encontrar la forma de construir gobernanza participativa en los diferentes niveles, sino promover *vínculos verticales* entre los actores de cada nivel que sean democráticos, y sujetos a escrutinio por esos mismos actores. Tal como lo señala Peieterse, “esto implica un movimiento doble: de la reforma local hacia arriba y de la reforma global hacia abajo — cada nivel de gobernanza, desde lo local a lo global, desempeña su parte” (citado en Mohan y Stokke 2000: 263).

La visibilidad de las relaciones de poder

Junto con estudiar las relaciones de lugar y espacio confrontándolas con la participación, debemos examinar las dinámicas de poder que configuran la inclusividad de la participación al interior de cada uno de ellos. Al respecto, gran parte de la literatura sobre el poder se ocupa del grado en que el conflicto en torno a temas clave, y las voces de los actores clave, son visibles en espacios y lugares dados. En trabajos anteriores, Lukes y más tarde Gaventa (1980) exploraron las diferencias entre:

- enfoques más pluralistas del poder, en que se supone que las disputas en torno a intereses son visibles en los espacios públicos, los que a su vez se presumen como relativamente abiertos;
- una segunda dimensión del poder, en la cual se privilegia el ingreso de determinados actores e intereses a los espacios públicos, por sobre el de otros actores e intereses, a través de una “movilización de tendencias” o reglas del juego predominantes; y
- una tercera dimensión del poder, en que el conflicto visible es ocultado mediante la internalización de ideologías, valores y formas de comportamiento dominantes.

En un trabajo más reciente a partir de este modelo, VeneKlasen y Miller (2002) proponen argumentos más simples para distinguir entre las formas de poder visibles, escondidas e invisibles (véase Tabla 1).

La importancia de esto para la forma en que analizamos las dinámicas de la participación en diferentes espacios y lugares es relativamente obvia. Históricamente, muchos estudios pluralistas sobre el poder lo han examinado principalmente en sus manifestaciones visibles. Así, para detectar quiénes tenían poder, algunos buscaban determinar quiénes participaban, quiénes se beneficiaban y quiénes perdían. Pero, tal como hemos visto, el poder en sus relaciones con el lugar y el espacio también opera para poner límites a la participación, y en primer lugar para excluir a ciertos actores o puntos de vista del ingreso a los escenarios de participación. O el poder, en sus formas más insidiosas, puede ser internalizado en los propios valores, autoestima e identidad, de tal manera que las voces en lugares visibles no son sino ecos de lo que quieren oír quienes ostentan el poder, que son los mismos que dieron forma a esos lugares.

Nuevamente, las relaciones entre las formas visibles, ocultas e invisibles del poder son dinámicas, y varían en el espacio y el tiempo. Tal como nos lo recuerdan los trabajos de James Scott, el discurso de los sin poder en espacios creados por los poderosos puede ser muy diferente del que se da en espacios de resistencia que los desempoderados crean para sí mismos. En algunos, ciertas formas de lenguaje y voz son visibles, mientras en otros pueden darse más codificadas.

Intuitivamente podríamos argumentar que a medida que los lugares se hacen más distantes de la población local y se alejan de sus propios espacios demandados (por ejemplo, hacia el lado izquierdo superior de la matriz), esperamos que las dinámicas del poder oculto e invisible se hagan más presentes. No obstante, ésta sería una suposición simplista. Debemos reconocer que este *continuum*

de poder afecta todos los espacios y lugares, incluso aquellos en el nivel local (columna inferior a mano derecha), donde los procesos de realización de demandas igualmente pueden dar mayor visibilidad a algunos miembros y temas, por sobre la que tienen otros.

En tanto las relaciones de poder, lugar y espacio se presentan aquí como un “cubo de poder”, nuestro trabajo actual sobre gobernanza local sugiere que es muy, muy difícil localizar un ejemplo particular cualquiera de gobernanza participativa al interior de un solo casillero en el cubo. Todos los casos en cuestión indican que las dinámicas complejas de participación se configuran por la intersección de cada uno de los *continuos*; por ejemplo, que las agendas locales, nacionales y globales afectan la apertura y cierre de los espacios invitados; que la visibilidad del poder es configurada por quien crea el espacio, etc. Cualesquiera sean los temas o conflictos dados, no hay en ellos un único espacio o lugar para la participación. Mucho depende de navegar por sus intersecciones, lo que a su vez crea nuevos límites a las posibilidades de acción e involucramiento.

Esto hace de la cuestión de la representación —quién habla por quién a lo largo de las intersecciones de los espacios, y sobre qué base— algo crucial. La representación se encuentra en cada *continuum* cuando miramos, por ejemplo, a quién habla en la intersección entre asociaciones de personas y espacios invitados; entre lo local, lo nacional y lo local o haciéndose voz de los pobres e “invisibles”. Una representación eficaz a lo largo de los espacios implica tanto legitimidad, que puede provenir de distintas fuentes, como la capacidad de colaborar o negociar entre los espacios. Las políticas de la intersección también se refieren a la identidad, a comprender qué identidades usan los actores en cuáles espacios en la construcción de su propia legitimidad para representar, o cómo perciben las identidades y legitimidad de aquellos otros que hablan en su lugar. En general, debemos seguir desmontando esta cuestión de la representación, la legitimidad y las intersecciones entre espacios y lugares.

Es posible que algunas de las más poderosas muestras del poder, y cómo restringen la participación, se encuentren cuando estos diversos *continuos* se juntan para reforzarse mutuamente. Por ejemplo, el poder es visto en sus formas más concentradas y hegemónicas cuando se *combina* la forma en que locaciones espaciales fijas intersectan con las historias de espacios cerrados de la toma de decisiones (como las que se encuentran en instituciones de sistemas colonistas o apartheid), que a su vez intersectan con la capacidad de controlar la visibilidad del conflicto. Dado que la historia de muchos de los países de todo el mundo en que se está llevando a la práctica la gobernanza participativa contiene muchos de estos elementos, no es de extrañar que las dinámicas de la participación en los espacios democráticos emergentes estén sujetas a toda clase de imperfecciones, manipulaciones y abuso.

No obstante, las intersecciones de los espacios en sus distintas formas también pueden contribuir a nuevas posibilidades de desafiar las relaciones de poder hegemónicas. Por ejemplo, la apertura de espacios antes cerrados puede contribuir a nuevas movilizaciones y concientizaciones, que pueden tener el potencial de abrir más ampliamente aquellos espacios. El poder conquistado en un espacio puede ser usado para ingresar en nuevos espacios. Desde el punto de vista de los actores sociales que buscan cambiar las relaciones de poder, también necesitamos investigar de qué forma este análisis del poder y la participación abre nuevos puntos de entrada y nuevas posibilidades de cambio transformador.

Conclusión

La difundida dedicación a los temas de la participación y gobernanza local crea enormes oportunidades para redefinir y profundizar los significados de la democracia, vincular de nuevas maneras a la sociedad civil con las reformas gubernamentales, extender los derechos de ciudadanía inclusiva. Al mismo tiempo, existen grandes desafíos en el sentido de asegurar que el trabajo promueva resultados en

pro de los pobres y la justicia social; que permita desarrollar nuevos modelos y enfoques allí donde las condiciones no son favorables a la habilitación de las personas, evitar un foco exageradamente reducido a lo local y proteger la agenda de su cooptación para propósitos menos progresistas. El análisis de las relaciones de poder que rodean y llenan los nuevos espacios de inclusión democrática es fundamental para evaluar su potencial transformador. Únicamente a través de tal análisis del poder podremos cumplir esa más amplia agenda consistente en comprender y promover *tanto* la democracia participativa *como* el desarrollo participativo, tarea que compete por igual a teóricos y prácticos.

Referencias bibliográficas

- Blair, H. (2000). "Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance at the periphery." *World Development* 28 (1): 21-39.
- Brock, K., Cornwall, A., and Gaventa, J. (2001). 'Power, Knowledge and Political Spaces in the Framing of Poverty Policy'. *IDS Working Paper* 143.
- Clark M. and J. Stewart (1998). *Community governance, community leadership, and the new local government*, Joseph Rowntree Foundation, London.
- Commonwealth Foundation (1999). *Citizens and governance: civil society in the new millennium*. The Commonwealth Foundation, London.
- Cornwall, A. (2000). "Bridging the gap? 'Good governance', citizenship and rights." in Cornwall, A., *Beneficiary, customer, citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*. SIDA studies No. 2: 60-68.
- Cornwall, A. (2002). *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*, IDS Working Paper 170.
- Cornwall A. and J. Gaventa (2001). "Bridging the gap: citizenship, participation and accountability", in *PLA Notes* 40: 32-35.
- Cornwall, A., and Gaventa, J. (2000). 'From users and choosers to makers and shapers: Repositioning participation in social policy'. *IDS Bulletin* 31 (4): 50-62.
- DFID (2000). *Realising human rights for poor people*. London, DFID.
- Edwards, M. and Gaventa, J. (2001). *Global Citizen Action*, Boulder; Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ferguson, C., 1999. 'Global Social Policy Principles: Human Rights and Social Justice'. London: DfIDb.
- Fung, A. and E. O. Wright (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society* 29 (1): 5-41.
- Fung, A. (2002). 'Creating Deliberative Publics: Governance after Devolution and Democratic Centralism', *The Good Society* 11 (1): 66-71.
- Gaventa, J. & Valderrama, C. (1999). 'Participation, Citizenship and Local Governance - background paper'. Conference: Strengthening Participation in Local Governance. Brighton: Institute of Development Studies (<http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/localgov.html>).
- Gaventa, J. (2001). 'Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion', paper prepared for the LOGO Program Officers Retreat.
- Gaventa, J. (2002). 'Exploring Citizenship, Participation and Accountability', in *Making Rights Real: Exploring Citizenship, Participation and Accountability*, *IDS Bulletin* 33 (2): 1-11.
- Goetz, A.M. and J. Gaventa (2001). 'From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery'. *IDS Working Paper* 138.
- Hayward, C.R. (1998). 'De-Facing Power'. *Polity* 31 (1).
- Harcourt, W., and Escobar, A., (2002). 'Women and the Politics of Place', *Development* 45(1).
- Heller, P. (2001). "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralisation in Kerala, South Africa, and Porto Alegre", *Politics and Society* 29 (1): 131-163.
- Jones, E. and J. Gaventa (2002). 'Concepts of Citizenship - A Review', *IDS Development Bibliography* 19.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. London: Verso.
- Lister, R., 1997. 'Citizenship: Feminist Perspectives'. New York: New York University Press.
- Lister, R. (1998). "Citizen in Action: Citizenship and community development in Northern Ireland Context." *Community Development Journal* 33(3): 226-235.
- Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance (2002), 'Online Bibliography', http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/bibliography_1.html.
- Lowndes, V., (1995). "Citizenship and Urban Politics", in Judge, D., G. Stoker, and H. Wolman, *Theories of Urban Politics* (London: Sage Publications): 160 -180.
- Marshall, T.H., 1950. 'Citizenship and Social Class'. London: Cambridge University.
- Merrifield, Juliet (2002). 'Learning Citizenship', *IDS Working Paper* 158.
- Mohan, G. and K. Stokke (2000). "Participatory development and empowerment: the dangers of localism", *Third World Quarterly* 21 (2): 247-268.
- Narayan, D., Chambers, R., Shah, MK & Petesch, P. (2000). *Voices of the Poor: Crying Out For Change*. Washington, DC, World Bank.
- Navarro, Z. (1998). "Participation, democratising practices and the formation of a modern polity - the case of 'participatory budgeting' in Porto Alegre, Brazil (1989-1998)", *Development* 41 (3): 68-71.
- Osmani, S.R. (2001). "Participatory Governance and Poverty Reduction", in Grinspun A. (ed.), *Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies*. UNDP: New York.
- Oyugi, W.O. (2000). "Decentralisation for Good Governance and Development: The Unending Debate", *Regional Development Dialogue* 21 (1): iii-xix.
- UNDP, 2000. *Human Development Report 2000*. New York: UNDP.
- VeneKlasen, L., and Miller, V. (2002). *A New Weave of People, Power and Politics: the Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*. World Neighbors: Oklahoma City.
- The World Bank, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty* (New York: Oxford University Press).

SOBRE EL AUTOR

John Gaventa es profesor del Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra. Sociólogo político, sus áreas de especialización incluyen métodos participativos de investigación, aprendizaje y acción; participación, poder y empoderamiento; participación y gobernanza; pobreza rural, desigualdad y mitigación de la pobreza; ONG y sociedad civil; monitoreo y evaluación de la participación; vínculos y relaciones sur-norte. Su trayectoria y obras pueden verse en <http://www.ids.ac.uk/ids/aboutids/cvs/gaventa-feb05.doc>.

TEMAS
SOCIALES

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

José M. Infante 85 Providencia • Fono: (56-2) 236 0470 • Fax: (56-9) 235 9091
SANTIAGO DE CHILE
www.sitiosur.cl www.riadel.cl