

Víctor M. Martín Solbes
M. Teresa Castilla Mesa
(coords.)

Educación, derechos humanos y responsabilidad social

Octaedro 

Colección Universidad

Título original: *Educación, derechos humanos y responsabilidad social*

Primera edición: noviembre de 2018

© Víctor M. Martín Solbes, M. Teresa Castilla Mesa (coords.)

© De esta edición:

Ediciones OCTAEDRO, S.L.
C/ Bailén, 5 – 08010 Barcelona
Tel.: 93 246 40 02
octaedro@octaedro.com
www.octaedro.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-17667-00-9

Depósito legal: B. 27828-2018

Diseño y producción: Ediciones Octaedro

Impresión: Ulzama

Impreso en España - *Printed in Spain*

Sumario

1. La participación ciudadana en el contexto de intervención internacional para el desarrollo 7
LUCIANO BARBOSA DE LIMA, PABLO PODADERA RIVERA
2. El papel de los *think tanks* en los conflictos internacionales. 23
ANTONIO CASTILLO ESPARCIA, SERGIO GUERRA HEREDIA
3. Capitalismo, Estado y ciudadanías. Una mirada desde la política social. 37
SANTIAGO RUIZ GALACHO
4. Sobre el concepto de pobreza energética en el ordenamiento español. 53
M. DEL PILAR CASTRO LÓPEZ, SEBASTIÁN ESCÁMEZ NAVAS
5. Conflictos, desarrollo sostenible y educación ambiental. 75
JUAN CARLOS TÓJAR HURTADO, JUAN JESÚS MARTÍN JAIME,
LIGIA ISABEL ESTRADA VIDAL
6. Emprendimiento e igualdad de oportunidades en la resolución de conflictos 93
ANA ALMANSA MARTÍNEZ, JUAN DE LUCAS OSORIO,
FRANCISCO JAVIER POLEO GUTIÉRREZ
7. Transformación y gestión del «nosotros». España inmigrada en tiempos de odios cruzados. 107
RAFAEL DURÁN MUÑOZ
8. La indagación educativa como herramienta de transformación social 127
BLAS GONZÁLEZ ALBA, ANALÍA E. LEITE MÉNDEZ,
J. IGNACIO RIVAS FLORES
9. Reflexión discursiva sobre la divulgación humanista del conocimiento y su incidencia en la educación: de la «racionalidad científica» a su «futurible comunicativo» 143
M. TERESA CASTILLA MESA, MANUEL MORALES VALERO

10. La comunicación como derecho fundamental desde una perspectiva educativa en la televisión local	151
PABLO CORTÉS GONZÁLEZ, MARCIAL GARCÍA LÓPEZ, ALFONSO CORTÉS GONZÁLEZ	
11. La armonía de la inclusión: orientación y procesos pedagógicos	167
JUAN JOSÉ LEIVA OLIVENCIA, ANA COBOS CEDILLO, DOLORES PAREJA DE VICENTE	
12. «Estar en la escuela es como un salto en paracaídas». Estudio de las percepciones sobre la escuela desde la comunidad gitana	193
EDUARDO S. VILA MERINO, VICTORIA E. ÁLVAREZ JIMÉNEZ, VÍCTOR M. MARTÍN SOLBES	
13. Competencias clave en el tratamiento de la interculturalidad	209
M. TERESA RASCÓN GÓMEZ, MARIANA ALONSO BRIALES	
14. Escuela y género: instrumentos para la evaluación de igualdad en los centros escolares	223
ANA M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ÁNGELA M. MUÑOZ SÁNCHEZ	
Índice	241

La participación ciudadana en el contexto de intervención internacional para el desarrollo¹

LUCIANO BARBOSA DE LIMA
PABLO PODADERA RIVERA
Universidad de Málaga

Introducción

En el presente capítulo se trata la participación ciudadana en el contexto de las intervenciones internacionales de desarrollo, sobre todo las relacionadas con el análisis y evaluación de políticas de desarrollo.

Su contenido realiza un repaso de los aspectos relevantes de la evaluación de las políticas de cooperación al desarrollo, como la globalización y las políticas públicas, la coordinación y coherencia de políticas para el desarrollo, el análisis y evaluación de políticas de desarrollo, la participación y el proceso público en las políticas de desarrollo, la participación ciudadana en el ciclo de políticas y los principales obstáculos de la gestión del proceso participativo a nivel nacional y local de políticas de desarrollo desde experiencias internacionales.

El ámbito de estudio propuesto tiene en cuenta que muchas iniciativas participativas realizadas en países menos desarrollados se derivan de la cooperación internacional. Esta área de actuación es en sí una política pública, inserida en el entramado de instituciones de decisión política, con sus intereses, valores, perspectivas, etc.

De ahí que, aunque la evaluación de políticas de cooperación al desarrollo se asemeje mucho a la evaluación de políticas públicas, pre-

1. Adaptación de los capítulos 3 y 4 de Barbosa de Lima (2015), *Evaluando la participación pública: una propuesta de análisis multivariante de sus potencialidades y obstáculos desde las acciones internacionales* (tesis doctoral no publicada, dirigida por el Dr. Pablo Podadera Rivera). Málaga: Universidad de Málaga, Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública, Política Económica y Economía Política).

sente, sin embargo, algunas especificidades. Por lo tanto, intentaremos contestar a las preguntas sobre cómo se trabaja la evaluación de las políticas de desarrollo a nivel internacional, la coordinación en este ámbito y las políticas de estímulo a la participación.

Globalización y políticas públicas

Varios autores han tratado la cuestión de que con el proceso de la globalización se han roto las fronteras locales y nacionales del proceso de políticas públicas; lo cual ha provocado la creación de un foco global del análisis de políticas públicas.

Siendo importante para las ciencias políticas que se tengan en cuenta las tendencias y fuerzas mundiales cuando se consideren los problemas en las políticas públicas, la idea de políticas mundiales ha sido central para el concepto de ciencias políticas de Harold Lasswell, quien por cuatro décadas «insistió en la unidad del proceso político mundial [...], en que las políticas interna, comparativa e internacional deben estar equipadas en un marco teórico común» (Fox, 1969: 367).

Los argumentos más extremos de la globalización creen que está llegando el fin de la era de los estados-nación como un ambiente de formulación de agendas de políticas públicas. Sin extremos, diversos autores señalan la idea de que la formación de la agenda, como etapa del ciclo de políticas públicas, se presenta cada vez más influida por la agenda internacional y la necesidad de una perspectiva global (Etzioni, 1968; Wallerstein, 1974, 1979; Giddens, 1990).

También las posibilidades de influencia y presión tanto del ciudadano como de los sectores privados se tornan más intensas, como indica la profesora Susana Corzo (2008: 473-474), al señalar que «la globalización y supranacionalidad debilita los poderes públicos frente a los intereses privados».

McGrew (1992) cita los principales impactos de la globalización en la definición de problemas y formación de la agenda de políticas públicas: la complejidad y diversidad, el formato intenso de interacciones, la permeabilidad de los estados-nación, los cambios rápidos y escalonados, y la fragilidad en el orden y gobernanza.

Con estas interferencias se toma nota de similares temáticas en la agenda de los países, como drogas, crimen, enfermedades, desempleo, degradación urbana, envejecimiento poblacional, medioambiente, etc. Estas similitudes se observan en mayor medida entre las sociedades democráticas liberales, donde el proceso socioeconómico de industrialización viene provocando problemas equivalentes (Parsons, 1995: 242).

La coordinación y coherencia de políticas para el desarrollo

Considerando las definiciones de la Real Academia Española (2009), la palabra *coherencia* se entiende como «conexión, relación o unión de unas cosas con otras» y *coordinación* (coordinar) como la «acción o efecto de concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común».

La coherencia de las políticas para el desarrollo, según el entendimiento de este concepto, empieza a tomar forma a principios de la década de los noventa, cuando surge una mejor integración en la doctrina de la cooperación internacional para el desarrollo. Instituciones como la OCDE, las Naciones Unidas o la Unión Europea empiezan a citar explícitamente la necesidad de abordar el desarrollo de forma más integral que como se había realizado hasta entonces, buscando un mismo objetivo de desarrollo y erradicación de la pobreza en un conjunto de factores y relaciones (financieras, comerciales, culturales, tecnológicas, de seguridad y defensa etc.) entre los países donantes y receptores. Ha sido un tema especialmente tratado por países europeos.

Una mejor coordinación y coherencia de acciones tiene una gran relevancia en el intento de evitar duplicidades en las mismas y los sobrecostos de intervenciones, y posibilita una mejor participación ciudadana en los procesos decisorios y de implementación de políticas.

Como ejemplo, en el caso de la cooperación española, los instrumentos guías de diseño y convergencia de actuaciones de cooperación internacional son el Plan director y el Plan anual de la cooperación española, dirigidos a cada país con el que se vaya a actuar. Asimismo, la normativa de la cooperación española al desarrollo incorporó la coherencia de políticas en la Ley vigente de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y la introdujo en el Plan director de la cooperación española para el período 2005-2008.

En el ámbito de la Unión Europea, las acciones son apoyadas y se centran en el EuropeAid, la Oficina de Cooperación de la Comisión Europea, responsable de la cooperación al desarrollo y sus *country strategy papers*, que también promueven la coordinación y la coherencia.

Por lo tanto, los principales instrumentos utilizados para guiar las actuaciones han sido las leyes y los planes de cooperación de cada país u organización. Pero ¿han posibilitado estos recursos que se alcancen reales resultados en la coherencia y coordinación de los actores?

Son instrumentos que representan un avance para la cooperación internacional, pero aún hay mucho que trabajar sobre ello. Esa evolución supone sobre todo que las partes asuman su responsabilidad mutua, tanto la de los países donantes como la de los receptores.

Análisis y evaluación de políticas participativas

La coordinación y coherencia de las políticas de desarrollo alcanza su punto máximo cuando se trata de la participación en su dimensión más directa de impacto: los beneficiarios.

Por eso en este capítulo tratamos el tema del análisis y la evaluación de las políticas de participación ciudadana y sus principales aspectos. Introduciendo el estudio sobre la medición de la participación ciudadana, se citan algunas publicaciones referentes a la medición de la democracia, prioritariamente el libro *On measuring democracy: its consequences and concomitants* (Inkeles, 1991). Publicaciones de este tipo estuvieron más presentes durante el período de democratización que han pasado diversos países entre la década de los cincuenta y la de los ochenta. Algunos de estos estudios realizaron el análisis de la participación ciudadana teniendo como fundamento los sistemas de gobierno existentes en la época.

También tratamos la participación en las etapas de ciclo de proyectos, dando mayor énfasis a la evaluación (participativa) y a la participación en la elaboración de políticas.

La participación y el proceso público en políticas de desarrollo

La creciente implementación de políticas participativas y, paralelamente, la presencia del término *participación* en las variadas iniciativas públicas han provocado interés en evaluar el alcance del impacto de estas políticas y el uso y aplicación de la palabra.

La evaluación de la participación puede tornarse difícil cuando esta es percibida de forma diferente, por un lado, por quienes ven la participación como un factor intrínsecamente apreciable; por otro, por quienes la ven como un simple instrumento dirigido y manipulado para el cumplimiento de objetivos adversos (especialmente políticos, pero también económicos y sociales). Sin embargo, un enfoque más instrumental de la participación sería que esta es una vía potencial de incremento de la calidad, efectividad y sostenibilidad de proyectos públicos (Vedeld, 2001: 8).

La carencia de un concepto claro aumenta los problemas una vez que la participación es percibida de diferentes maneras por los grupos de interés en cada posición de la sociedad, afiliación institucional y profesión (Vedeld, 2001). No es difícil descubrir que una mujer pobre

del campo aprecia la participación de forma diferente a un hombre de negocios o un gerente de proyectos de un gobierno. El intento de hacer convergir estas perspectivas puede llegar a ser un arduo trabajo.

A eso se refiere que la participación en las políticas de desarrollo podría tener un papel mucho más allá del estímulo al compromiso y del simple apoyo a la intervención económica. La función (y también el obstáculo) de la participación es repensada por Illich (1969), que argumenta que el «subdesarrollo, así como constituye un caso de empobrecimiento físico, es también un estado mental, un nivel de conciencia». Entendiéndolo de esta forma, los procesos de participación necesitan razonar las potenciales barreras del contexto que perpetúan el aislamiento de las personas o la ausencia de involucramiento en el desarrollo. Paulo Freire (2005) propone el término «cultura del silencio» refiriéndose a los pobres rurales que «no tienen voz, ni acceso ni tampoco participación» en actividades de desarrollo.

Entretanto, algunos autores han expresado falta de interés respecto a los argumentos de la participación diciendo que son meros caprichos populares. Midgeley *et al.* (1986) señalan el *emotionally appealing case for participation*, pero argumentan que es importante desenredar cuestiones éticas de entre las consideraciones teóricas y prácticas. La justificación de este punto de vista es que en muchos proyectos de participación se evidencia un mayor cometido emocional que aspectos prácticos en los proyectos. Uphoff (1986) se remite a la idea de la «pseudoparticipación» (*pseudo participation*), argumentando que, en muchos proyectos, la participación es más virtual e ilusoria que real. Lo más recurrente serían casos de proyectos participativos, especialmente en regiones rurales, en las cuales la retórica estaría más presente que la realidad práctica, el discurso ampliamente presente, pero habría pocos cambios reales en dirección y estilo, que requieren para su implementación.

Así pues, surge la necesidad de dar más atención a las «políticas de participación» y a las «políticas participativas», diferenciando estos dos términos: la primera como intervenciones de coordinación y coherencia de agentes; la segunda como actividades del ciclo de políticas que se realizan de forma participativa (evaluaciones participativas, participación en la elaboración de políticas, etc.).

Respecto a la evaluación de las iniciativas, en la práctica hay un evidente desequilibrio entre la cantidad de tiempo, dinero y energía que los gobiernos (así como otras instituciones de desarrollo) invierten en el empeño de ciudadanos y sociedad civil en las decisiones públicas, y la cantidad de atención que ellos emplean para evaluar la efectividad e impacto de estos esfuerzos (OCDE, 2005).

Como la OCDE (2005: 10) afirma, «si la participación ciudadana en la elaboración de políticas es un fenómeno reciente y la evaluación es

por sí misma una disciplina relativamente joven, entonces seguramente se puede decir que la evaluación de la participación ciudadana está todavía mucho más en su niñez».

También un documento del Banco Mundial afirma que no están comúnmente aceptados los indicadores de medición de participaciones, tal vez porque los procesos clave e impacto no podrían ser mensurables con indicadores (Vedeld, 2001: 7).

La participación ciudadana en el ciclo de políticas

Las iniciativas participativas pueden y, según recomendaciones más recientes de las principales agencias de desarrollo, deben ser implementadas en las diferentes fases del ciclo de proyectos.

Los modelos de participación utilizados actualmente (de los cuales ha habido diversas publicaciones recientes) se centran principalmente en las fases de identificación y elaboración de políticas, y en la evaluación participativa, las cuales se detallan a continuación.

Evaluación participativa: de las evaluaciones tradicionales a las evaluaciones participativas

La evaluación participativa ha sido tema de diversas publicaciones en los últimos tiempos y ha habido una amplia aplicación en políticas de desarrollo y de cooperación internacional. Susana Corzo (2008: 477) propone una descripción general de la evaluación participativa:

La evaluación participativa se ubica en la fase que podríamos reconstruir desde la implementación de las políticas públicas hasta la evaluación propiamente dicha. Este tipo de evaluación implica a actores responsables de la decisión, de la ejecución y a los propios ciudadanos, coordinados, en todo momento, por una dirección experta en el desarrollo de la evaluación. Así, se describe un grupo coordinado de actores políticos, de funcionarios responsables en la ejecución de la política y de los afectados por la puesta en práctica de esa política concreta.

De esta forma, se observan los diferentes papeles de los participantes en el proceso de evaluación de una política: el responsable de la decisión (político) tiene que conocer para ser copartícipe de los resultados; los funcionarios son los mejores conocedores de la Administración y poseen mayor información sobre el desarrollo de

la intervención; y la población beneficiaria (los afectados) perciben mejor las carencias y efectos de la política, y si esta soluciona sus problemas o no.

Además de ser una vía de promoción de la transparencia pública, este proceso puede facilitar el fomento de un mejor conocimiento del papel de cada uno en el ciclo del proyecto, potenciando el control general, la inclusión y facilitando oportunidades futuras.

En España, el documento *Metodología de evaluación de la cooperación española* (Ministerio de Asuntos Exteriores de España, 2001: 90-91) expone que la participación aplicada a la formulación y evaluación de políticas públicas es muy reciente, y señala la existencia de cuatro generaciones de evaluación, siendo la última una ruptura de las tres primeras:

1. Primera generación: las evaluaciones tradicionales que son iniciadas por demanda de los gestores y realizada desde la perspectiva del donante para justificar sus gastos.
2. Segunda generación: generalmente evaluaciones centradas en objetivos, describiendo patrones, fortalezas y debilidades de las intervenciones en relación con las metas prefijadas.
3. Tercera generación: sin descartar las características de las anteriores, pone énfasis en los diversos juicios y conclusiones de los propios evaluadores como su principal componente.
4. Cuarta generación: significa una ruptura conceptual y se basa fundamentalmente en la participación de los propios beneficiarios en las valoraciones a partir de sus intereses y percepciones intrínsecas. El evaluador deja la posición de juez y pasa a ser un animador y relator de las discusiones.

Tomando como concepto de evaluación el proceso de aprendizaje que debe incluir una autocrítica, ello debe promover que los implicados en la ejecución estén también implicados en la evaluación y no solo tengan voluntad política de impulsarla, sino de aprovechar la información obtenida (Brown, 1998), puesto que son vastas las oportunidades derivadas de la evaluación participativa.

Vemos un claro vínculo de evolución entre el concepto de evaluación como aprendizaje y autocrítica y el concepto de evaluación de la cooperación española, con una clara importancia dada a la participación, como podemos observar en *Política de evaluación de la cooperación española* (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013). La política propone las cuatro funciones de la evaluación: aprender, mejorar, rendir cuentas y transformar. Para fomentar este potencial transformador, la cooperación española «apoyará el desarrollo de capacidades de los diferentes actores implicados, promoverá su parti-

participación efectiva en las distintas fases de los procesos evaluativos, e impulsará el diálogo, la reflexión crítica y la revisión de las prácticas y asunciones». Por su parte, en el ámbito de la coordinación, la política propone también la participación en evaluaciones conjuntas, tomando como referencia el *Manual de gestión de evaluaciones conjuntas* (OCDE, 2006).

Para su real eficiencia, algunos principios de la evaluación participativa (Corzo Fernández, 2008: 478) serían:

- La creatividad: no hay procesos evaluativos iguales, ya que los efectos de una política no son los mismos en contextos diferentes.
- La responsabilidad: cualquier decisión o acción conlleva la obligación de rendir cuentas.
- La transparencia, que frena, de forma efectiva, la corrupción.
- La consideración de la Administración como un todo responsable de los efectos de todo eso, pues, con la intención de que el ciudadano se sienta en igualdad de condiciones, su percepción debe ser que este vea la Administración como una sola, aunque internamente tenga sus divisiones, organigramas y competencias específicas descentralizadas.
- La innovación y la igualdad a través del libre acceso a la información pública, en la medida que promueve la garantía de avances en dirección a la igualdad de oportunidades.
- La formación del ciudadano: proceso de aprendizaje que puede hacer más consciente al ciudadano de su responsabilidad en las elecciones y en los asuntos públicos.

Además de fomentar la sistematización de las informaciones y las relaciones más horizontales entre responsables de la implementación de la política, evaluadores y afectados, Aubel (2000) señala que la finalidad de involucrar a la comunidad en la actividad de evaluación sería:

- Asegurar que la perspectiva subjetiva de las comunidades se refleje en los hallazgos y recomendaciones de la evaluación.
- Desarrollar, de forma gradual, responsabilidades, habilidades y destrezas en el área de actuación entre los miembros de la comunidad.
- Estimular tanto el aprendizaje organizacional por parte de los gestores como el aprendizaje comunitario sobre la implementación de programas.

Participación ciudadana en la elaboración de políticas

La participación en la fase de diseño de políticas públicas es un tema de creciente importancia para las instituciones públicas como vía para el incremento de la eficiencia en sus aplicaciones. Según la OCDE (2001):

Involucrar a los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas es una inversión bien aconsejada y un elemento central de buena gobernanza. Eso permite a los gobiernos recurrir a fuentes más amplias de información, perspectivas y potenciales soluciones, e incrementa la calidad de las decisiones alcanzadas. E igualmente importante: contribuye a la construcción de confianza pública en el gobierno, elevación de la calidad de la democracia y fortalecimiento de la capacidad civil.

Sobre este tema hay que destacar las publicaciones de la OCDE *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making* (2001) y *Evaluating public participation in policy-making* (2005), así como la experiencia del Banco Mundial en India plasmada en el libro *Participation in project preparation: lessons from World Bank-assisted projects in India* (Vedeld, 2001). Estas publicaciones expresan la importancia de la participación en la fase de diseño de políticas y citan prácticas en este ámbito, pero también señalan la escasez de capacidad específica para la evaluación del desempeño en el estímulo de la participación ciudadana.

La participación de la ciudadanía en el ámbito público admite la precondition básica de la información (su acceso y diseminación), consulta y asesoría para la elaboración de políticas, y la participación activa (asociación con el Gobierno) como la nueva frontera que debe ser superada. Los gobiernos necesitan construir y definir claramente sus instrumentos de trabajo y focalizarlos en objetivos específicos, usar los instrumentos para informar, consultar e involucrar activamente a ciudadanos y ciudadanas en el proceso de elaboración de políticas (OCDE, 2001).

No siempre se tiene en cuenta que, generalmente, las visiones sobre la participación no reflejan el hecho de que la participación esté presente y sea negociable en los escenarios políticos de una sociedad. Para la preparación de un proyecto se recomienda distinguir la participación en su ámbito de impacto directo: en el proceso de decisión político, en la Administración, en las relaciones legales, en los intercambios económicos y en las instituciones culturales. Cada ámbito viene afectado de diferentes formas por las diferentes capacidades de participación de las personas (Vedeld, 2001: 8)

Los principios orientadores de un exitoso proceso de información, consulta y participación activa de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas citados por OCDE (2001: 15) son:

- *Compromiso*: liderazgo y compromiso son necesarios en todos los niveles (por políticos, administradores y oficiales públicos).
- *Derechos*: los derechos de la ciudadanía en relación con este proceso deben estar basados en leyes o políticas. Las obligaciones de los gobiernos también deben estar claramente establecidas. Son esenciales las instituciones independientes para una supervisión que refuerce y, cuando sea posible, haga cumplir estos derechos.
- *Claridad*: los objetivos y límites de este proceso deben ser claramente definidos desde el principio. Las respectivas reglas y responsabilidades de la ciudadanía y gobiernos deben ser claras.
- *Tiempo*: consulta pública y participación activa deben ser emprendidas lo antes posible en el proceso de la política pública para permitir una mejor gama de soluciones y el aumento de posibilidades de que su implementación sea exitosa y el proceso más eficiente.
- *Objetividad*: las informaciones provistas por el Gobierno durante la elaboración de políticas deben ser objetivas, completas y accesibles, para que todos los ciudadanos tengan iguales condiciones de ejercer sus derechos de acceder a la información pública.
- *Recursos*: adecuados recursos financieros, humanos y técnicos son necesarios para la efectividad del proceso.
- *Coordinación*: iniciativas para informar, pedir *feedback* y consultar a ciudadanos/as deberían estar coordinados entre las unidades del Gobierno (y otras instituciones) para enriquecer la gestión del conocimiento, garantizar la coherencia de políticas, evitar duplicidades y reducir el riesgo de la «fatiga de consultas» entre la ciudadanía y la sociedad civil. Los esfuerzos de coordinación no deberían reducir la capacidad de las unidades del Gobierno de garantizar la innovación y la flexibilidad.
- *Prestación de cuentas*: los gobiernos tienen la obligación de explicar el uso que hacen de las entradas de los ciudadanos recibidos a través de *feedback*, consulta pública y participación activa. Es crucial la medición para garantizar que el proceso de diseño de políticas sea abierto, transparente y administrable para el escrutinio externo y la revisión.
- *Evaluación*: los gobiernos necesitan instrumentos, información y capacidad para evaluar el desempeño en proveer información, conducir consultas y promover la participación ciudadana, a fin

de adaptarse a los nuevos requerimientos y condiciones cambiantes de la elaboración de políticas.

- *Ciudadanía activa*: los gobiernos se benefician de una ciudadanía activa y una sociedad civil dinámica, y pueden tomar acciones concretas para facilitar el acceso a la información y a la participación, elevar la conciencia, fortalecer la educación civil y las habilidades de la ciudadanía, así como apoyar el desarrollo del potencial y las capacidades entre las organizaciones de la sociedad civil.

Principales obstáculos de la gestión del proceso participativo a nivel nacional y local de políticas de desarrollo: experiencias del Banco Mundial

En el estudio llevado a cabo por el Banco Mundial en India² (Vedeld, 2001: 23-25), los principales fallos identificados en relación a la participación en políticas de desarrollo fueron los siguientes:

- la limitada participación de beneficiarios en la preparación de las políticas,
- el escaso sentimiento de pertenencia y compromiso entre los implicados secundarios (*secondary stakeholders*),³
- la falta de análisis de género y de consulta con mujeres y determinadas castas y tribus,
- la ausencia de implicación del sector privado,
- las limitaciones en la implicación de oenegés,
- la falta de atención al análisis institucional y a la formación de capacidad sistemática y estructurada,
- los problemas en la creación de arenas sostenibles para la comunicación y el aprendizaje.

2. Más detalles sobre las anomalías de la participación están presentes en el texto original.

3. El documento de Vedeld (2001) se refiere a los *secondary stakeholders* (o *institutional stakeholders*) como los gobiernos centrales, ministerios y agencias, gobierno local, oenegés, instituciones académicas, otros donantes, organizaciones e individuos con intereses variados en el proyecto (sectores privados y sociedad civil). A diferencia de los *primary stakeholders* o *primary beneficiarie*, que serían hombres y mujeres, comunidades u organizaciones de base que aguardan los beneficios de un proyecto, pudiendo incluir las diversas personas afectadas por el proyecto.

La falta de claridad en la división de responsabilidades es uno de los factores que incrementa considerablemente los problemas en la gestión de los procesos participativos. Sobre otros factores relacionados, el documento citado del Banco Mundial también menciona lo siguiente:

- Los gestores de equipos y prestatarios no siempre están convencidos del valor del análisis social y de la participación.
- Por limitaciones de capacidad, los análisis sociales llevados a cabo por consultores y oenegés son, algunas veces, débiles, descriptivos y difíciles de ser aplicados, especialmente para gestionar debilidades de orden institucional.
- A menudo la participación de interesados primarios (*primary stakeholders*) no se realiza en los contextos macroeconómico o institucional nacional.
- Las restricciones de tiempo y el poco grado de involucramiento del Banco Mundial y del personal gubernamental en el proceso provocan que los resultados del análisis social no sean adecuadamente incorporados en el diseño de proyectos y en el proceso de implementación.
- Generalmente, los resultados de los métodos participativos no son comunicados de vuelta a los beneficiarios concertados o a los consultores y oenegés involucrados.
- Los métodos y mecanismos participativos no son tan aplicables o exactos como se asume.
- Es necesaria una mejor interacción personal directa con los interesados y más implicación de los especialistas sociales del citado banco, aunque proporcionar interacción es difícil dadas las restricciones de tiempo y presupuesto.
- Frecuentemente, los objetivos sociales no son fijados o monitoreados prudentemente como los objetivos financieros y físicos (estructurales).

Los nuevos recursos para la participación ciudadana

Los nuevos recursos y conocimientos generados a partir de la evolución de la sociedad vienen permitiendo una mejor interacción entre las personas en diferentes partes del mundo y entre la sociedad y el Estado.

En un primer momento, la aplicación de metodologías pedagógicas posibilitó la realización y orientación de eventos participativos más productivos y eficientes. Eso ya viene representando un gran avance en términos de resultados directos a partir de la participación ciudadana

en los procesos decisorios. Ejemplos claros de eso son los diferentes modelos de presupuesto participativo adaptados e implementados por el mundo (Barbosa de Lima, 2009), en que se crean espacios de decisión para que la población pueda decidir sobre la aplicación de parte del presupuesto asignado por la Administración pública para ello.

También, cuando tratamos de nuevos recursos, lo primero que sugieren actualmente son las nuevas tecnologías de información y comunicación. Estas tecnologías vienen siendo cruciales para la creciente demanda de transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) y, por supuesto, participación ciudadana en temas de decisiones, provisión de servicios, colaboración entre ciudadanía, gobiernos, donantes y el sector privado, cuando es el caso.

El Banco Mundial demuestra en su publicación *Evaluating digital citizen engagement: A practical guide* (World Bank Group, 2016) cómo esas nuevas tecnologías traen al mismo tiempo oportunidades y desafíos para los procesos de participación ciudadana. Las oportunidades están centradas en la recolecta, el análisis y la evaluación de datos y su facilitada disponibilidad para el acceso público. La participación ciudadana digital expande y diversifica las oportunidades de interrelación entre la ciudadanía y el Estado u otros proveedores de servicios, reducen los costos de participación y producen y diseminan rápidamente datos accesibles.

Por otro lado, además de que la participación ciudadana digital hereda los desafíos de la participación tradicional por la falta de métodos y conceptos claros y coordinados en razón de la diversidad de proyectos, es necesario que las informaciones estén disponibles de forma adaptada a la población que los recibirá. Los principales desafíos, a nivel internacional y, sobre todo, en intervenciones en contextos de mayor carencia de recursos, es la existencia de infraestructura apropiada, tecnología disponible para todos, informaciones adaptadas a la capacidad de comprensión de la población, calidad de la información proveída que posibilite un análisis significativo, capacidades (un alto volumen de datos requiere experiencia especializada para recopilar, manejar y analizar de manera efectiva), la forma efectiva de entrega de las informaciones (el canal, el lugar y el momento correctos), hacer cumplir las normas en espacios digitales y garantizar la fiabilidad de los datos.

En resumen, cada contexto podrá indicar si el enfoque digital será el más importante para la participación. Puede haber oportunidades para combinar métodos digitales con métodos no digitales, o, en algunos casos, puede ser más apropiado utilizar métodos de interacción no digitales, particularmente en entornos donde la infraestructura tecnológica y la alfabetización en TIC son débiles y donde un enfoque digital hacia la participación ciudadana puede excluir a las personas a las que se pretende ayudar (World Bank Group, 2016).

Conclusión

Hemos tratado, en el presente capítulo, el tema de la participación ciudadana en el contexto de las intervenciones internacionales de desarrollo, especialmente relacionada con el análisis y la evaluación de políticas de desarrollo. Se han expuesto los diversos aspectos relacionados con la coordinación y coherencia de políticas y los vínculos entre la nueva realidad internacional advenida de la globalización y su impacto en las políticas de desarrollo.

Observamos, finalmente, que la participación ciudadana, sea en políticas nacionales o en intervenciones internacionales, está intrínsecamente relacionada con las relaciones de poder e influencia. Por ello, aliados con el desarrollo de un estudio de participación ciudadana, es importante, para la implementación de políticas, el desarrollo de capacidades y, para su análisis, previa planificación y gestión, la aplicación de instrumentos de análisis de redes de actores sociales y de grupos de interés (*stakeholders*).

Las nuevas tecnologías unidas al incremento de las capacidades de la sociedad civil y de la Administración pública vienen posibilitando mejores relaciones Estado-sociedad y creando nuevos espacios de participación ciudadana. Por lo tanto, ¿cómo puede afectar la participación a los resultados de una intervención internacional al desarrollo? Como señalan Mansuri y Rao (2013: 222), se espera que las contribuciones de la comunidad y un proceso competitivo de aprobación de proyectos basado en la demanda generen proyectos de mayor calidad, que estén mejor alineados con las necesidades de la comunidad. También se espera que mejore la sostenibilidad de la infraestructura de la comunidad dando a los beneficiarios una participación real en el mantenimiento de los bienes públicos locales. Al mismo tiempo, si los más desfavorecidos entre los elegibles tienen la menor capacidad para proponer proyectos viables y, por lo tanto, es más probable que sean excluidos del proceso, se atenúan los efectos del programa en la reducción de la pobreza y se incrementan las inequidades intercomunitarias con relación a las capacidades y los recursos.

Referencias bibliográficas

- Aubel, J. (2000). *Manual de evaluación participativa del Programa: «Involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación»* (2.ª ed.). Catholic Relief Services y Child Survival Technical Support.
- Barbosa, L. (2009). «Gestión y evaluación participativa de políticas públicas: el caso de los presupuestos participativos». *Revista Prismas: Derecho, Políticas*

- Públicas e Mundialização*, 6 (2). Disponible en: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/view/862>>.
- Brown (1998). «Evaluating institutional sustainability in development programmes: beyond dollars and cents». *Journal of International Development*, 10 (1).
- Corzo, S. (2008). «Evaluación participativa». En: Meil Landwerlin, G.; Torres Albero, C. (coords.) (2008). *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva* (pp. 467-482). Madrid: CIS.
- Etzioni, A. (1968). *The active society: a theory of societal and political processes*. Londres: Collier-Macmillan; Nueva York: Free Press.
- Feinstein, O. (2007). «Evaluación pragmática de políticas públicas». *Evaluación de Políticas Públicas*, 830: 19-32. Disponible en: <http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_836_19-31__0B24D3C2A65D74BACC7ADC-C22F6A471E.pdf>.
- Fox, W. T. R. (1969). «Harold D. Lasswell and the study of world politics: Configurative Analysis, Garrison State, and World Commonwealth». En: Lasswell, H. D.; Rogow, A. A. *Politics, personality, and social science in the Twentieth Century: Essays in honor of Harold D. Lasswell*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freire, P. (2005) [1970]. *Pedagogia do oprimido* (47.^a ed.). Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity.
- Illich, I. (1969). *Celebration of awareness*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin.
- Inkeles, A. (ed.) (1991). *On measuring democracy: Its consequences and concomitants*. New Brunswick, New Jersey.
- Lipset, S. M. (1981). «Political man: The social bases of politics». En: Dahl, R. A.; Shapiro, I.; Cheibub, J. A. (2003). *The democracy sourcebook*. MIT Press.
- Mansuri, G.; Rao, V. (2013). *Localizing development: Does participation work? A World Bank Policy Research Report*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- McGrew, A. (1992). «Conceptualizing Global Politics». En: McGrew, A.; Lewis, P. *Global politics: Globalization and the nation-state*. Cambridge: Polity.
- Midgeley et al. (1986). *Community participation, social development and the State*. Londres: Methuen.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de España (2001). *Metodología de evaluación de la cooperación española* (3.^a ed.). Madrid: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2013). *Política de evaluación de la cooperación española*. Madrid: Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Oakley, P. (1991). *Projects with people: the practice of participation in rural development*. Ginebra: International Labour Organization.
- OCDE (2001). *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. OECD Publishing. Disponible en: <<https://bvc.cgu>>.

- gov.br/bitstream/123456789/3695/1/citizens_as_partners_information.pdf.>
- (2005). *Evaluating public participation in policy making*. OECD Publishing. Disponible en <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3674/1/evaluating_public_participation_policy_making.pdf>.
- (2006). Manual de gestión de evaluaciones conjuntas. División de Evaluación de la DG de Evaluación de Políticas de Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- (2009). Focus on citizens: public engagement for better policy and services. OECD Studies on Public Engagement. Disponible en <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/03785.pdf>>.
- Organización de las Naciones Unidas (2010). *Fortalecer el diálogo: la experiencia de las Naciones Unidas con las organizaciones de pequeños agricultores y con los pueblos indígenas*. Nueva York / Ginebra: Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las Organizaciones No Gubernamentales. Disponible en <http://www.un-ngls.org/IMG/pdf_complete-2.pdf>.
- Otero, M. «Democracia participativa y diálogo social. ¿Evaluamos?». *SEE: Revista de E-valoración*, 5.
- Parsons, D. W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar Publishing. [Trad. castellano: *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, 2007. México: Flacso].
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). Disponible en: <<http://www.rae.es/rae.html>>.
- Uphoff, N. (1986). *Local institutional development: An analytical sourcebook, with cases*. West Hartford, CN: Kumarian Press,
- Vedeld, T. (2001). *Participation in project preparation: lessons from World Bank-assisted projects in India*. World Bank Publications, World Bank Discussion, 423.
- Wallerstein, I. M. (1974). *The modern world-system (I): Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the Sixteenth Century*. Nueva York: Academic Press.
- (1979). *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank Group (2016). *Evaluating digital citizen engagement: A practical guide*. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23752>.

Índice

1. La participación ciudadana en el contexto de intervención internacional para el desarrollo	7
Introducción	7
Globalización y políticas públicas.	8
La coordinación y coherencia de políticas para el desarrollo	9
Análisis y evaluación de políticas participativas.	10
La participación y el proceso público en políticas de desarrollo.	10
La participación ciudadana en el ciclo de políticas.	12
Evaluación participativa: de las evaluaciones tradicionales a las evaluaciones participativas	12
Participación ciudadana en la elaboración de políticas	15
Principales obstáculos de la gestión del proceso participativo a nivel nacional y local de políticas de desarrollo: experiencias del Banco Mundial.	17
Los nuevos recursos para la participación ciudadana.	18
Conclusión.	20
Referencias bibliográficas	20
2. El papel de los <i>think tanks</i> en los conflictos internacionales.	23
Introducción	23
Evolución en España	25
Etapa I (1970-1979).	25
Etapa II (1980-1989)	26
Etapa III (1990-1999).	28
Etapa IV (2000-actualidad).	30
Ámbitos temáticos.	34
Referencias bibliográficas	36
3. Capitalismo, Estado y ciudadanía. Una mirada desde la política social.	37
Una aproximación a los orígenes del capitalismo y su evolución.	37
El Estado y su relación histórica con el capital	39
Ciudadanía y sus exclusiones: apuntes en torno a un concepto complejo.	41

El nacimiento de la política social	43
Una taxonomía conceptual de las políticas sociales	44
Desarrollos de la política social: antecedentes y retos	49
Referencias bibliográficas	50
4. Sobre el concepto de pobreza energética en el ordenamiento español	53
Introducción	53
La formulación de un concepto de pobreza energética: la experiencia británica	54
El concepto de pobreza energética en la Unión Europea	56
Concepto y causas de la pobreza energética en España	58
El concepto de pobreza energética en la doctrina española	58
Causas de la pobreza energética en España	60
El concepto de pobreza energética en el ordenamiento español	64
Los intentos de regulación a nivel estatal y las iniciativas autonómicas	64
El concepto de pobreza energética (o la ausencia del mismo) en la normativa estatal	67
Referencias bibliográficas	73
5. Conflictos, desarrollo sostenible y educación ambiental	75
Introducción	75
La educación ambiental como herramienta para la sostenibilidad	75
Medioambiente	75
Educación ambiental	77
Desarrollo sostenible	78
Huella ecológica y decrecimiento	79
Aportación de la educación ambiental al desarrollo sostenible	81
Conflictos ambientales	83
Definición y tipos de conflictos ambientales	83
Resolución de problemas y conflictos	85
Estrategia en la solución de problemas ambientales y conflictos socioambientales	87
Consideraciones específicas que hay que tener en cuenta en las estrategias dirigidas a la solución de conflictos socioambientales	88
Referencias bibliográficas	91

6. Emprendimiento e igualdad de oportunidades en la resolución de conflictos	93
El conflicto en la sociedad	93
Igualdad de oportunidades versus exclusión social	95
Emprendimiento colectivo	99
Conclusiones	103
Referencias bibliográficas	104
7. Transformación y gestión del «nosotros». España	
inmigrada en tiempos de odios cruzados	107
Inmigración: el fenómeno y su problematización	108
Políticas migratorias	111
La brecha de expulsión/atracción	111
Tríada de políticas migratorias	112
Políticas migratorias de integración	116
Modelos de gestión de la diversidad cultural o multiculturalidad	117
Planes e integración: la definición del nosotros en la práctica	120
Un apunte sobre los atentados de 2017 en Barcelona para concluir	123
Referencias bibliográficas	124
8. La indagación educativa como herramienta de transformación social	127
Ideas preliminares	128
La indagación educativa	129
La trastienda de la transformación social	131
La indagación narrativa como herramienta de transformación social	132
La indagación narrativa desde la praxis: una experiencia en la formación de maestros y maestras	133
Sentidos y significados de la identidad	136
Diferencias e identidades	137
Algunas reflexiones finales	138
Referencias bibliográficas	139
9. Reflexión discursiva sobre la divulgación humanista del conocimiento y su incidencia en la educación: de la «racionalidad científica» a su «futurible comunicativo»	143
Introducción	143
Del contenido de la reflexión	144
Conclusión	149
Referencias bibliográficas	149

10. La comunicación como derecho fundamental desde una perspectiva educativa en la televisión local.	151
Introducción	151
Un proyecto-propuesta para una televisión educativa local . .	158
Metodología.	160
Metodología de la investigación	161
Metodología de implementación	161
A modo de conclusión: una perspectiva educativa de televisión local.	162
Referencias bibliográficas	164
11. La armonía de la inclusión: orientación y procesos pedagógicos	167
Introducción	167
Fundamentos o acordes de la inclusión educativa en tiempos de incertidumbre	167
La resiliencia	168
Ruptura con el pensamiento burocrático y la tecnificación en la educación.	171
La educación como proceso de crecimiento para la felicidad y el desarrollo emocional	174
La orientación como respuesta pedagógica inclusiva y de calidad	176
La orientación en la evaluación de las necesidades del alumnado	177
El proceso de <i>screening</i>	179
La orientación en la organización de la respuesta educativa	180
La identificación del alumnado de compensación educativa	182
La identificación de las dificultades de aprendizaje	184
La organización de la respuesta educativa	185
Conclusiones	189
Referencias bibliográficas	191
12. «Estar en la escuela es como un salto en paracaídas». Estudio de las percepciones sobre la escuela desde la comunidad gitana	193
Introducción	193
Método.	195
Resultados	198
Discusión	204
Referencias bibliográficas	206

13. Competencias clave en el tratamiento de la interculturalidad	209
Introducción	209
Competencias clave para la convivencia y la inclusión.	210
Principios pedagógicos para una escuela inclusiva y la gestión de la diversidad cultural	214
Conclusiones	218
Referencias bibliográficas	220
14. Escuela y género: instrumentos para la evaluación de igualdad en los centros escolares.	223
Introducción	223
Cuestionario de ideas previas sobre género (IPG)	225
Entrevista a la persona coordinadora de coeducación del centro.	228
Protocolo de observación de centro desde el II Plan de igualdad.	229
Referencias bibliográficas	231
Anexo 1. Cuestionario de ideas previas sobre género (IPG)	232
Anexo 2. Plantilla de corrección del cuestionario de ideas previas	233
Anexo 3. Entrevista a la persona coordinadora de coeducación del centro	234
Anexo 4. Protocolo de observación de centro desde el II Plan de Igualdad (curso 2015-2016)	237