

Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial*

Por *Melina Guardamagna***, *Malena Lucía Reyes**** y *Paula Vogel*****

Resumen

En los últimos diez años, se han implementado varias instancias participativas en torno a la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza. A partir del análisis de estas instancias y de un exhaustivo relevamiento bibliográfico, nos proponemos aportar en este artículo una reflexión crítica sobre los desafíos que surgen del diseño y la implementación de políticas públicas participativas orientadas al desarrollo territorial. Entendemos que desarrollo territorial y participación constituyen dos ejes inseparables al momento de comprender las conformaciones sociales, políticas, económicas y culturales del territorio.

Palabras clave

Políticas públicas – desarrollo territorial – participación ciudadana – ordenamiento territorial.

Abstract

In the last ten years, several participatory processes around territorial planning policy has been implemented in Mendoza. Starting from the analysis of these

* El presente artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: «Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina», Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado, UNCuyo, Resolución N.º 2170/2019: en ejecución (2019-2020). PICTO 2016-0051: «¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza», Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y UNCuyo, Disposición N.º DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT (en ejecución).

** Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) UNCuyo/CONICET. Investigadora de CONICET y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Cuyo (UNCuyo). Correo electrónico: <mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar>.

*** Becaria CONICET y Doctoranda. Correo electrónico: <maleluciareyes@gmail.com>.

**** Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Cuyo (UNCuyo). Correo electrónico: <apaulavogel@gmail.com>.

experiences, as well as a thorough literature review, in this article we aim to provide a critical reflection regarding the challenges arising from the design and implementation of participatory public policies focused on territorial development. In this respect, we understand that territorial development and participation are two inseparable subjects that take a fundamental place in the comprehension of social, politic and economic formation of land.

Key words

Public policies – territorial development – citizen participation – territorial planning.

Introducción

El objetivo del trabajo es aportar a la reflexión teórica y metodológica en torno a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas. Y, especialmente, en aquellas destinadas al desarrollo del territorio, entendiendo que no es posible pensar en el desarrollo territorial sin involucramiento ciudadano. Para la teoría del desarrollo endógeno, la participación está indisolublemente ligada a este, ya que la comunidad local debe ser parte del proceso para garantizar el éxito y la sustentabilidad. De esta forma, desarrollo territorial y participación son entendidos como dos ejes inseparables (Pragier, 2009).

Estas reflexiones son producto de la revisión de la bibliografía y de los múltiples intercambios y discusiones que, a lo largo de seis años, el equipo del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII), de la Universidad de Vuyo, ha desarrollado en el marco del estudio de la política de ordenamiento territorial en Mendoza.

Los interrogantes que guían nuestro trabajo son los siguientes: ¿Cuáles son los desafíos que plantea la participación ciudadana en las políticas de desarrollo territorial? ¿Cuáles son los principales problemas que surgen en torno a su instrumentación? ¿Cuáles son los criterios y dimensiones que, desde la teoría, se tienen en cuenta para analizar estos procesos?

Nuestros supuestos de investigación indican que, para lograr instancias genuinas de participación ciudadana, en el marco de los procesos de desarrollo territorial,

es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las bases institucionales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas.

Para responder a estos interrogantes y corroborar estos supuestos, a lo largo de este trabajo, repasaremos críticamente el lugar de la participación en la discusión en torno a la democracia contemporánea; cuál es la relación entre conceptos como los de participación ciudadana, desarrollo territorial y políticas públicas; cuáles son los principales problemas que surgen en el diseño e implementación de estos mecanismos; finalmente, cuáles son los desafíos que la teoría y también nuestros aportes desde el análisis de la política en torno a la participación plantea para la efectiva implementación de estos procesos.

1. El lugar de la participación ciudadana en la democracia contemporánea

Los procesos de ampliación de derechos ocurridos durante el siglo pasado en América Latina y el concomitante crecimiento de las demandas de la sociedad civil han provocado que los canales clásicos de toma de decisiones den muestras de agotamiento y rigidez frente al nuevo panorama. Las características de nuestros entramados institucionales, además, tornan difícil determinar sobre quién recae dicha responsabilidad. En este contexto, la complejización de los problemas públicos y el involucramiento de nuevos actores requieren un mayor grado de coordinación entre los distintos niveles de la administración internacional, nacional, regional, local y vecinal.

En la visión de Joan Font, esto se traduce en que «la política cada vez nos afecta más y abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y, por tanto, es difícil de comprender y seguir» (2000: 117). Según el Informe Latinobarómetro, mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene con un 48 % en América Latina, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país. Para América Latina, de acuerdo con el Informe, los ciudadanos prefieren mostrarse

indiferentes al tipo de régimen. Estas posturas producen un declive del indicador, debido a la lejanía que expresan estos votantes por la política, la democracia y sus instituciones. Por estos motivos, en América Latina, se identifica un 71 % de insatisfechos (Corporación Latinobarómetro, 2018)¹. El declive de la democracia se acentúa en la actualidad con bajas sistemáticas del apoyo y la satisfacción de la ciudadanía, así como de la percepción de que se gobierna para unos pocos.

Una de las explicaciones de este fenómeno, que en nuestros días se visibiliza en las masivas movilizaciones y protestas a lo largo de la región, es la que proporciona Boaventura de Sousa Santos: «La democracia representativa perdió las escasas capacidades distributivas que pudo llegar a tener» (2004: 40). Los ricos son cada vez más ricos, mientras las tasas de pobreza e indigencia crecen de forma sostenida.

En este contexto, surgen nuevos formatos en el ejercicio de la democracia distributiva donde la participación ciudadana protagoniza la escena del debate teórico y metodológico. Estos espacios parecen contar con virtudes de las que la democracia representativa carece; ofrecen una relación más próxima al nuevo tipo de ciudadano, más informado y globalizado, que desea participar mediante instrumentos no tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, sino con otro tipo de organización más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial —movimientos sociales, ONG, Tercer Sector— (Budge, 1996). Posibilitan, además, un mayor grado de legitimación de las acciones de gobierno; pueden contribuir a la eficacia en el manejo de los recursos públicos; la educación democrática y la cultura política de la comunidad (Asier Blas y Pedro Ibarra, 2006). En consecuencia, alientan el fortalecimiento de la democracia a través de una relación más directa entre representantes-representados y su demanda para reducir los altos niveles de desigualdad socioeconómica y política.

¹ Los datos se tomaron del informe 2018 realizado por Corporación Latinobarómetro. El estudio se lleva a cabo desde 1996 en 17 países. En 2004, se incorporó República Dominicana; de esta manera, incluye los 18 países latinoamericanos, con la excepción de Cuba. A la fecha, se han realizado 22 olas de mediciones con un total de 430 138 entrevistas. La medición de 2018 realizó 20 204 entrevistas, entre el 15 de junio y el 2 de agosto de 2018, con muestras representativas de la población total de cada uno de los 18 países que representa a la población de la región, unos 650 millones de habitantes.

Aparece aquí un nuevo reto para el Estado en su relación con el mercado y la sociedad civil. La participación ciudadana nos plantea el desafío de pensar una democracia distributiva que trascienda los límites del formato representativo más tradicional, concebido para la acción política en el marco del Estado. Se trata, en definitiva, de avanzar hacia la democratización no solo del Estado, sino también de la esfera no estatal. La cuestión central es, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2004), determinar la función que el tercer sector puede desempeñar en las políticas públicas, el para qué y el cómo de su involucramiento en cada caso.

En el marco de esta nueva visión participativa de las políticas públicas en democracia, Canto Chac (2008) señala que existen diversas maneras de entender el involucramiento de la sociedad según su grado de incidencia: para algunos, se materializa a través de la emisión del sufragio, donde los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados. Esta es la visión clásica que corresponde al formato representativo de gobierno, que aparece fuertemente cuestionada en el escenario actual de la región. Para otros, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta, a través de diversos mecanismos, las preferencias y las opiniones de los ciudadanos, convirtiéndolos en actores de los procesos de formulación de políticas. Esto supone generar e institucionalizar mecanismos e instancias para que la sociedad pueda incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Sin embargo, hay un sinnúmero de factores que condicionan el grado en que el proceso genera legitimidad, educa en ciudadanía, fortalece la democracia, nos acerca a una situación de igualdad política social o económica, o a la consecución de los intereses generales. La construcción de políticas públicas, y, más aún, la construcción colectiva, es un proceso político complejo, cuyos actores e instituciones cuentan con recursos asimétricos para hacer prevalecer sus intereses.

Este tipo de contradicciones nos permite insistir en que el estudio crítico del proceso colectivo de construcción de políticas debe servirnos para la labor teórico-metodológica de analizar y proponer instrumentos de participación que resulten dispositivos reales de más y mejor democracia distributiva.

2. Participación, desarrollo territorial y políticas públicas

La reflexión teórica y metodológica en torno a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en políticas orientadas al desarrollo territorial requiere, en primer lugar, explicitar cuáles son los posicionamientos desde los cuales entendemos los conceptos centrales de nuestro trabajo. Tal como sostienen Hickey y Mohan (2014), la participación debe ser ideológicamente explícita y estar ligada a una teoría coherente del desarrollo.

Esto es importante porque, en el marco de estos proyectos participativos, muchas veces, se recurre a los mismos conceptos, aunque sean completamente distintos. Desde aquí, podemos identificar un gradiente que va, apelando a discursos similares, desde proyectos circunscriptos al ideario del neoliberalismo, donde las nociones de *ciudadanía*, *sociedad civil* y *participación* expresan una intención despolitizadora e invisibilizadora de conflictos, hasta otros más cercanos al logro de la equidad socioterritorial y la sustentabilidad ambiental (Danino, Olvera y Panfichi, 2005).

En consecuencia, la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana está directamente relacionada a las características de la política pública en el marco de la cual estos se piensan —nos referimos al tipo de política que se trata; el nivel de gobierno en el cual se va a implementar; los actores, recursos y encuadre institucional, etc.—. Esto es así porque las políticas públicas son la expresión fáctica de la relación Estado-sociedad; es allí, en cada una de estas materializaciones, donde se abren los espacios de participación para las y los ciudadanos.

Las políticas de desarrollo territorial son intrínsecamente participativas porque tienen que ver con la conformación social, económica y política del territorio. El desarrollo territorial, en este sentido, se define como un proceso de transformación. A través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas, flexibles y, agregamos nosotras, participativas para la organización social, pretende alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida (Sili, 2005; Alburquerque, 2004; Schejtman, 2004).

Respecto a las políticas públicas, adherimos a la definición de Aguilar Villanueva (2009) porque abarca todos los elementos de la política y se posiciona desde una visión participativa al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos. Una política pública es, entonces,

... un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del Gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva; 2009: 14).

Esta conceptualización se enmarca en el enfoque procesual clásico o heurístico por etapas, desarrollado por Lasswell (1956); Jones (1970); Anderson (1975) y retomado por Aguilar Villanueva (1992; 2019); Pérez Sánchez (2005); Parsons (2007); Subirats (2008); Sabatier (2010); Harguindéguy (2015), y, en la Argentina, por Oszlak y O'Donnell (1976); Oszlak (1981); Acuña y Repetto (2009), entre otros. Divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que, generalmente, se componen de la definición de la agenda; la formulación o legitimación de políticas; la implementación y la evaluación. En cada una de ellas, se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

En cuanto al concepto de *participación ciudadana*, más allá de tratarse de una noción ambigua e imprecisa que dificulta identificar el fenómeno y sus dimensiones (Serra Vázquez, 2008; Oszlak, 2009), consideramos necesario adoptar una definición que nos permita operacionalizar criterios para reflexionar en torno a su diseño e implementación. En consecuencia, definimos la *participación* como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el Gobierno (Beierle, 1998). Es decir, con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común, la participación

conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. En esta línea, la participación es entendida como «una actividad social de connotación política que implica organización» (Ruvalcaba Gómez, 2019: 66) orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

Es decir que el concepto que aquí adoptamos pone la atención sobre los canales institucionalizados de participación, desde la esfera estatal. Avritzer los define como «instituciones participativas que suponen formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas» (2008: 3). El autor destaca de esta forma las diversas posibilidades que tienen los diseños participativos para incrementar la capacidad democratizante de las acciones gubernamentales. Capacidad que, a nuestro criterio, basado en el análisis bibliográfico y nuestra propia experiencia en la materia, se encuentra condicionada por las cuestiones derivadas de la materialización de dichos diseños.

3. Principales cuestiones en torno a la instrumentación de la participación

Al profundizar en la materialización de los diseños participativos, aparecen problemas que suponen desafíos por superar en el proceso de consolidación, en términos de Boaventura de Sousa Santos (2004), de una democracia más distributiva. En este apartado, nos preguntaremos por las principales cuestiones que surgen en el diseño e implementación de estos mecanismos. Para ello, distinguiremos entre dos escalas de problemas/dificultades. Una más general relacionada a los niveles de institucionalización de la participación y de la cultura democrática presente en cada sociedad, y otra, a un nivel más micro, vinculada a las particularidades del diseño, implementación y evaluación de los mecanismos participativos.

En torno a la dimensión institucional de la participación, son varios los posicionamientos y diseños adoptados. Algunos sostienen que el andamiaje normativo de cada política debe reglamentar los mecanismos de participación, tal como sucede con el Ordenamiento Territorial en Mendoza y, en general, con todas

las políticas que prevén instancias de este tipo en la Argentina. Otros países como Ecuador, Honduras, México, Colombia, Chile y algunas Comunidades Autónomas de España cuentan con legislación específica que reglamenta la instrumentación de la participación ciudadana. Lo que, de acuerdo con Canto Chac (2008), ha permitido significativos avances en su institucionalización como un componente esencial de las políticas públicas y, sobre todo, como un medio a través del cual la ciudadanía puede influir y exigir al Estado la garantía de sus derechos.

Por el contrario, una débil institucionalización, en un contexto de desigualdad social y asimetrías, como es el latinoamericano, permite la proliferación de relaciones clientelistas que desvirtúan el proceso en su conjunto (Welp y Serdult, 2008). En la mayor parte de las experiencias analizadas por los especialistas, existe la propensión a implementar procesos participativos de síntesis que, generalmente, se resumen a una o dos consultas, procesos que «no promueven una institucionalización de los espacios de participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de políticas» (Pagani, 2007: 19).

Los nuevos espacios de gobernanza también corren el peligro de terminar institucionalizando la desigualdad social y económica entre los actores (Geddes, 2006; Davies, 2007; Swyngedouw, 2005). Es por ello que avanzar hacia mayores niveles de institucionalización de diseños participativos con capacidad democratizadora requiere, como sostiene Manero, «nuevas premisas en las formas de gestión, en la búsqueda de opciones basadas en la voluntad de acuerdo, en el riesgo compartido y en la aparición de posturas favorables a la transparencia de las decisiones» (2010: 49).

Surgen aquí otras dos cuestiones. Por un lado, la centralidad de la voluntad política en el impulso de estos procesos, sin la cual corremos el riesgo de que los factores institucionales queden a expensas de las relaciones de poder y de los intereses económicos que interfieren en el accionar estatal tratando de minimizar la intervención social (Martínez-Flores *et al.*, 2015); tal como se evidencia en los intereses de los sectores inmobiliarios o de las grandes corporaciones internacionales en las industrias extractivas.

Por el otro, los modelos de gestión en el marco de los cuales se piensan los diseños participativos. El análisis de la evidencia recabada en el marco de nuestra línea de investigación da cuenta de que, en la experiencia del ordenamiento territorial en Mendoza, se manifiesta una continuidad de los métodos y prácticas de la planificación tradicional y tecnocrática, donde la participación queda en segundo plano (Guardamagna y Reyes, 2019). Se produce, de esta forma, un solapamiento de nuevos y antiguos formatos de gestión en modelos donde todavía prima una lógica verticalista.

Formatos más horizontales, participativos y transparentes, como el de gobierno abierto², al que la mayoría de los gobiernos acuden en la actualidad, requieren que las agencias estatales cuenten o tengan la posibilidad de desarrollar capacidades que permitan una institucionalidad y una estatidad potente y cualificada. Nos referimos a las capacidades internas e infraestructurales de las oficinas estatales que posibilitan o dificultan las materializaciones del Estado en cada momento (Fernández *et al.*, 2006).

También debe equilibrarse la exclusiva mirada tecnocrática con la que se han tomado muchas medidas de planificación territorial que dejan de lado las necesidades, deseos, visiones, aportes y demandas de las poblaciones objeto de la planificación (Guardamagna, 2016). Como sostienen, Ballabio y Reyes (2016), la implementación de una política interinstitucional, intersectorial y participativa, como implica el desarrollo territorial, supone un cambio cultural dentro de la organización del Estado. Y, agregamos nosotras, siguiendo a Zoido (2007), el fortalecimiento de una nueva cultura política con ciudadanos más activos, organizados y conscientes de los problemas que afectan su entorno de vida. En otras palabras, los procesos participativos, conducidos desde el Estado, tienen el desafío de incorporar las diversas dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que conforman el territorio y constituyen la identidad de quienes lo habitan.

En este sentido, el rol de la tecnología, que no reemplaza las instancias presenciales de deliberación, puede ser de gran utilidad. Entendiéndola, no como

² Entendemos *gobierno abierto* (GA) como «un nuevo modelo de interacción sociopolítica que articula los valores y principios de transparencia, participación ciudadana, democracia, datos abiertos, rendición de cuentas y colaboración, basados en el uso potencial de las nuevas tecnologías, generando empoderamiento ciudadano e innovación pública dentro de la acción político-administrativa» (Ruvalcaba Gómez, 2019: 67).

un fin en sí mismo, sino como un instrumento, un conjunto de herramientas pensadas y orientadas a la inclusión y a facilitar y hacer más accesible la participación.

Decíamos que, a un nivel más micro, encontramos otras dificultades vinculadas, siguiendo la lógica del ciclo de políticas, al diseño, implementación y evaluación de los mecanismos participativos.

En el diseño, aparecen como centrales los mecanismos de convocatoria y las técnicas e instrumentos seleccionados para la instrumentación de estos procesos. Convocatorias sesgadas, direccionalizadas y deficientes (Guardamagna y Reyes, 2019) pueden repeler, en lugar de atraer, quemar en lugar de alentar la iniciativa de la sociedad (Coraggio, 2003). En dicho sentido, numerosos estudios de caso evidencian el rol que juega la confianza como recurso en las sociedades locales; desarrollar la confianza entre los promotores de las instancias de participación y la comunidad involucrada es fundamental en la búsqueda de desarrollos más integrales.

La metodología, entonces, se torna primordial. Cuestiones como la elección de las herramientas e instrumentos, su reglamentación, así como la rigurosa y sistemática implementación de estos pueden llegar a determinar si se establece un círculo virtuoso o no en el proceso participativo. Por este motivo es que, desde el ámbito científico, académico y de la gestión se ofrecen guías, manuales y fichas metodológicas —CEPAL, PNUD, OCDE, BID, por nombrar los más reconocidas— centradas en la cuestión metodológica y procedimental. Sus autores definen principios como guía para cualquier experiencia de participación.

Más allá esto, sostenemos que las técnicas a las que se acudirá en cada caso deberán ser seleccionadas en función de las particularidades del territorio donde se desarrollarán, dependiendo de distintos factores, entre ellos, la escala del problema en torno al cual se implementa la participación. En principio, no es lo mismo si necesitamos un instrumento de gestión nacional, regional o local, y tampoco se configuran de igual forma si se trata de un nivel informativo, consultivo, resolutorio o de cogestión. En dicho sentido, se trata de un desafío que las administraciones deben enfrentar para propiciar espacios genuinos de planificación territorial participativa.

En este orden de ideas, según el modelo planteado por el Manual de CEPAL (2015), la estrategia participativa, además de seguir los principios mencionados, debería ajustarse a una serie de etapas. Entre ellas, una de las que resulta fundamental es la evaluación estratégica, en la que se estudia y caracteriza la situación general, el territorio involucrado, los actores claves, los potenciales conflictos, los plazos disponibles y las demandas por participación existentes. Este análisis, según sostienen los autores, permite establecer oportunidades y amenazas que serán retomadas en la etapa de elaboración de la estrategia, donde se definirán los objetivos, el nivel de participación, el plan de difusión, el diseño metodológico, el plan de trabajo, la evaluación y el presupuesto.

En el momento de la implementación, las principales cuestiones que surgen tienen que ver con el acceso a la información, relacionado a la demanda de mayores niveles de transparencia en la gestión gubernamental y el grado real de apertura de las instancias participativas.

Si tenemos en cuenta que los recursos que un ciudadano promedio puede dedicar a la vida política son finitos (Font *et al.*, 2012), la forma en la que accede a la información y que, a su vez, está sea accesible y entendible, para los diversos públicos, es un factor central en el éxito o fracaso de la instancia participativa. Es imprescindible que los ciudadanos accedan a la información en forma rápida, completa y sencilla: «La información se convierte en prerequisite para que la participación sea posible. Pero no solo es la capacidad de brindar buena información sino la forma de transmitirla. Lo que también se relaciona con la forma en que los conocimientos expertos son presentados y percibidos dentro de la sociedad» (Aitken, 2010: 262).

El desigual acceso a la información repercute, además, en la mayor o menor capacidad de influencia de ciertos actores, sus demandas e intereses y la posibilidad de proponer e imponer sus visiones de los problemas que resolver. Esto facilita el surgimiento de lo que Canto Chac denomina como *élites participativas*:

La formación de élites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones

redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes; propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas; disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Canto Chac, 2014: 19).

En este sentido, Joan Font (2001) sugiere que cualquier proyecto que pretenda espacios amplios de participación debería considerar desplegar de forma simultánea estrategias complementarias en el marco de un proceso de una política. No basta con abrir un solo canal, ya sea presencial o virtual, una única consulta. Suponer que solo un mecanismo es suficiente genera una ilusión de deber cumplido, pero no implica un verdadero involucramiento ni representación de la diversidad presente en los territorios.

Finalmente, en torno a las cuestiones relacionadas a la evaluación de las instancias participativas, la que mayores controversias genera es la forma, cuando se hace, en la que se sistematizan e incorporan los aportes de la ciudadanía a las políticas públicas (Guardamagna, 2016). La comunidad ansía, espera y participa de las instancias ofrecidas, pero es posible que se vea frustrada cuando no considera que sus aportes se tengan en cuenta. Lo mismo sucede ante la falta o el pobre nivel de devolución que reciben en el corto plazo.

La tarea de generar formatos participativos genuinos involucra todas estas cuestiones que hemos tratado de ordenar apoyándonos en las etapas del ciclo de políticas: la inclusión de todas las voces; la predisposición de las administraciones a compartir información veraz y de calidad; los métodos y técnicas que se seleccionan para ello; y la rigurosidad y sistematicidad con la que se trabajan los momentos de deliberación colectiva y se incorporan los aportes ciudadanos a las políticas. Sin estas consideraciones, se corre el riesgo de que disminuya el interés de la sociedad en participar y, con ello, la oportunidad de proponer nuevos formatos democráticos que permitan disminuir la brecha entre las decisiones tomadas por las gestiones gubernamentales y las problemáticas concretas de la sociedad.

4. Desafíos de la participación

Así como hemos analizado los problemas que derivan de la puesta en marcha de los formatos participativos cabe preguntarse ahora: ¿Cuáles son los criterios y dimensiones que, desde la teoría, se tendrían que tener en cuenta a la hora de analizar su implementación? ¿Cómo podría mejorarse la participación de la ciudadanía como un modo de propiciar gestiones gubernamentales más inclusivas, transparentes y garantes de los derechos de la ciudadanía?

De la revisión de la literatura, surgen diversas posturas en torno a la implementación y evaluación de los mecanismos participativos que presentan criterios en común. Una de ellas es la propuesta por Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008), quienes, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas (Subirats *et al.*, 2016). Los autores identifican tres tipos de legitimidad: a partir de *quién participa*, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia. A partir del *proceso*, cuyas dimensiones son la transparencia, adaptabilidad, inclusividad y diversidad, distribución equitativa del poder, deliberación y satisfacción de los participantes con el proceso. Finalmente, a partir de los *resultados*, donde se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Otro de los análisis vinculados a la calidad de los procesos participativos, en el nivel local de gobierno, identifica cuatro criterios evaluativos, que, de acuerdo con sus autores, son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013). Para la variable inclusividad, identifican dos indicadores: número de participantes y número de agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia. Respecto a la deliberación, tienen en cuenta la información dada a los participantes y la forma en que se procuró incentivar la discusión sobre esta. Para ello, evalúan acceso, calidad de la información y metodologías deliberativas utilizadas. En cuanto al criterio de influencia, preguntaron por tres cuestiones: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda pública,

si se realizó devolución de los procesos y en cuántas fases de la política pública —diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación— se permitió la participación ciudadana.

Por último, dentro de los resultados, se tuvieron en cuenta cuatro cuestiones: si el proceso sirvió para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos; si tras el proceso mejoraron los servicios públicos; si se modificaron las relaciones entre la administración y las asociaciones, y entre la ciudadanía en general. La particularidad de la investigación de estos autores es que, al hacer un trabajo comparado en el nivel local de gobierno, también tienen en cuenta variables contextuales, como características socioeconómicas, políticas, institucionales y recursos destinados por el municipio a la participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 70).

La propuesta del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006) constituye otro interesante aporte a la temática. Si bien sostienen que no existe un modelo o práctica ideal que sea aplicable a cualquier contexto o circunstancia, plantean la utilidad de proponer criterios de calidad. Estos se dividen en cinco áreas: coordinación del proceso, quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación. Para cada uno de estos ámbitos, describe un abanico de criterios y sus posibles métodos de evaluación.

Los criterios para la coordinación del proceso son consenso social, político y técnico respecto a la necesidad de la instancia participativa, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal, claridad en los objetivos, planificación y recursos. Respecto a quién participa, la calidad está signada por la cantidad, diversidad y representatividad de participantes y por el grado de apertura del proceso. En relación con el tercer ámbito de evaluación, sobre qué tema se participa, se identifican las siguientes dimensiones: capacidad de intervención que tiene la administración encargada del proceso y de dónde proviene la demanda que dio origen al problema. En referencia a cómo se participa, la OIDP observa principalmente el nivel de participación, la posibilidad de proponer que tienen los participantes, la calidad de la información y la deliberación; y si se previó una instancia evaluativa o no del proceso. Por último, las consecuencias de la participación son evaluadas desde el grado de influencia y supervisión

de la ciudadanía en los resultados, el aprendizaje de los agentes públicos, y si hubo dinamización de las redes preexistentes entre la ciudadanía, organizaciones y la administración pública.

A partir de la revisión de los desarrollos de estos autores y de los propios, proponemos otro conjunto de dimensiones y criterios a la hora de evaluar la calidad y legitimidad de los diseños participativos.

En nuestra propuesta, con relación al diseño, tendremos en cuenta dónde se origina la demanda de la instancia participativa; cuáles han sido los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas. Nos interesa saber si la demanda provino de la ciudadanía a partir de manifestaciones sociales o si son mecanismos asociados a la implementación de normas —como sucede en el caso mendocino—; esto es fundamental para entender las lógicas que se ponen en disputa en cada momento. Consideramos fundamental analizar el tipo de convocatoria que se realiza y cómo se difunde. También qué estrategia participativa se plantea para los encuentros, qué metodologías y técnicas se utilizan —*focus group*, encuestas presenciales, foros de discusión, mapeo participativo, etc.—.

En la etapa de la implementación, analizaremos, en primer lugar, la capacidad estatal para el desarrollo del proceso, es decir, qué recursos se destinan, la conformación de equipos técnicos propios o la contratación de externos, entre las principales cuestiones. Luego, tendremos en cuenta cómo es el acceso a la información, nos referimos a su disponibilidad y calidad. Se trata de uno de los puntos más débiles, señalado por los autores (Kliksberg, 2007; Coraggio, 2006; Guardamagna, Reyes y Vogel, 2019) en los procesos participativos. Por la dificultad y los costos que implica producir y difundir información clara, concisa y precisa a la comunidad. También se analizará el grado de inclusividad —cantidad, diversidad y representatividad de quienes participan—; la etapa de la política —toma de decisión, diseño, implementación, evaluación— en la que se desarrolla la participación, y la posibilidad y capacidad de proponer de quienes forman parte. Entendiendo que esto último se relaciona, en parte, a las metodologías y técnicas utilizadas.

Finalmente, en la etapa de evaluación, veremos la inclusión de las propuestas, es decir, si se incluyeron o no efectivamente las demandas explicitadas por los ciudadanos en las políticas públicas. También se observará la existencia de instancias de devolución, lo que permite aportar al análisis sobre cuán sostenido y legítimo es el proceso y, por último, el grado de satisfacción de los participantes. En este último punto, nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación Gobierno-ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política o no.

En definitiva, todos los métodos participativos presentan tanto fortalezas como debilidades, ventajas como limitaciones. Nuestra tarea es ponerlos en discusión, entender cuáles son las ideologías, concepciones teóricas y metodológicas que les sirven de soporte. Es fundamental conocerlos a fin de lograr interpretar sus resultados correctamente y trabajar sobre ellos para que realmente sean instrumentos innovadores que nos permitan reconocer e incorporar las dinámicas propias de cada territorio en el cual se está interviniendo.

Conclusiones

¿Por qué es necesario reflexionar sobre los diseños participativos? La retórica en torno a la participación ha triunfado en el continente; sin embargo ¿esto se ha traducido en una planificación más participativa y democrática de las políticas públicas? Creemos que, muchas veces, no ha ocurrido, sobre todo cuando los discursos pro-participación no están acompañados de procesos rigurosos y sistemáticos que posibiliten la intervención de los diversos actores. Sumado a lo cual, ni en la academia y ni en los ámbitos gubernamentales, hay consensos respecto a conceptos como la participación ciudadana y su nivel de implicancia en las políticas públicas.

En este sentido, podemos afirmar que la identidad de la ciudadanía no puede explicarse exclusivamente por fenómenos como el consenso, la integración y la homogenización de visiones de un grupo compacto. Los mecanismos de participación tienen el desafío de no anular ni la diferencia ni la disidencia, que son las que permiten realmente una construcción colectiva del territorio. No se trata de alcanzar consensos ni acuerdos en todo, sino de dar espacio para la expresión de la diversidad, y que las políticas públicas puedan expresarlo.

Para ello, es necesario adaptar los mecanismos participativos a las particularidades de cada sociedad, de cada territorio; y sostenerla en el tiempo, a lo largo de todo el proceso de la política. Además, se trata de procesos que, para que sean efectivos, deben estar atravesados de valores, como la confianza, la transparencia, el respeto, la inclusión y la voluntad, principalmente.

La planificación participativa de políticas y la instrumentación de este tipo de diseños requiere capacidades estatales específicas. Esto supone adecuaciones de los marcos jurídico-normativos y de los aparatos gubernamentales, modernización, dirán algunos, donde las innovaciones tecnológicas, sean pensadas como instrumentos para el empoderamiento y el involucramiento ciudadano, y no como un fin en sí mismo.

La responsabilidad del Estado pasa, entonces, por territorializar la gestión, abriendo espacios genuinos para el involucramiento de diversos sectores en la resolución de los cada vez más complejos problemas públicos. Se requiere liderazgo y voluntad política para construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de las y los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.

Las ciencias sociales, por su parte, se deben la gran tarea de seguir generando miradas críticas sobre los modelos participativos de desarrollo territorial, produciendo diagnósticos y posibles soluciones. Ese es el aporte que intenta hacer este trabajo. Se trata de un ejercicio de reflexión, donde la forma en la que la sociedad civil, el sector privado y el sector científico se involucran en la resolución de los asuntos públicos es uno de los grandes desafíos de las democracias contemporáneas.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. y F. Repetto (2009). «Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina». En Repetto, F.; F. Martínez Navarro y V. Garza Cantú

- (coords.). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. México D.F.: Miguel A. Porrúa-EGAP-CERALE:
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Mariñez, F. y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México, D. F.: Miguel A. Porrúa.
- Aitken, M. (2010). «Wind power and community benefits: challenges and opportunities, Energy Policy». En *Elsevier*, 38, (10), pp. 6066-6075.
- Albuquerque, F. (2004). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Anderson, J. (1975). *Public Policy Making*. New Holt, Rinehart and Winston.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ballabio, M. y M. Reyes (2016). «Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza». En *Revista Enfoques*, (25), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 107-125.
- Beierle, T. (1998). «Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals». En *Discussion Papers dp-99-06*, Resources for the Future.
- Blas, A. & P. Ibarra (2006). «La participación: estado de la cuestión». En *Cuadernos De Trabajo De Hegoa*, (39), pp 1-44.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press
- Canto Chac, M. (2008). «Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo». En *Política y Cultura*, (30), pp. 9-37 [en línea]. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>> [Consulta: 3 de diciembre de 2019].
- Coraggio, J. (2006). «Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?». En Rofman, A. y A. Villar. *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio.
- (2003). «Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?». En González Bombal, I. (comp.). *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Segundo Seminario Nacional-

- Centro Nacional de Organizaciones en la Comunidad-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, República Argentina, pp. 35-56.
- Corporación Latinobarómetro (2019). *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile.
- Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Davies, J. (2007). «The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion». En *Political Studies*, 55, Sage Journals, pp. 779-800.
- Font, J.; C. Navarro; M. Wojcieszak y P. Alarcón (2012). *Democracia sigilosa en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Madrid, CIS.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- I. Blanco; R. Gomá y M. Jarque (2000). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». En *CLAD, Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas.
- Furlani, V. (2011). «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo de la Provincia de Mendoza». Ponencia presentada en Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Chaco, del 6 al 8 de julio, República Argentina.
- Galais, C.; C. Navarro, y P. Fontcuberta (2013). «La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía». En *Revista Española de Ciencia Política*, 23, pp. 65-87.
- Geddes, M. (2006). «Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism». En *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, (1), pp. 76-97.
- Guardamagna, M. y M. Reyes (2019). «El desafío de ordenar el territorio en democracia ¿retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía?». En *Economía, Sociedad y Territorio*, 18, pp. 1003-1033.
- y P. Vogel (2019) «Políticas públicas participativas y el desarrollo territorial, un desafío para la gobernanza regional». Ponencia presentada en la XV Conferencia de la Red Inpae, abril, Concepción, Chile.
- Guardamagna, M. (2016). «El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política». En *Revista de Geografía e Ordenamento do Território*, (10), Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Universidad de Porto, Porto, Portugal, pp. 159-187.
- Harguindéguy, J. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Hickey, S. & G. Mohan (eds.). (2004). *Participation--from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Estados Unidos: DuxburyPress.
- Kliksberg, B. (2007). «¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (37), febrero, Caracas.
- Lasswell, H. (1953). «La orientación hacia las políticas». En Aguilar Villanueva, L. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Laurian, L. y M. Shaw (2008). «Evaluation of public participation: the practices of certified planners». En *Journal of Planning Education and Research*, 28, (3), Association of Collegiate Schools of Planning-Sage Publications, Nueva Jersey, pp. 293-309.
- Manero, M. (2010). «La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones». En *Revista Cuadernos Geográficos*, 47, Editorial Universidad de Granada, Granada, España. pp. 47-71.
- Martínez-Flores, V.; M. Romo-Aguilar y G. Córdoba-Bojorquez (2015). «Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México». En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXII (64), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp. 189-220.
- Miessen, M. (2010). *The Nightmare of Participation (Crossbench Praxis as a Mode of Criticality)*, New York- Berlin, Sternberg Press.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa. (2006). «Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos». Presentación en la V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Barcelona.
- Oszlak, O. (2009). «Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico». En Belmonte, A. (ed.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (pp. 9-47). Buenos Aires: CIPPEC.
- (1981). «Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». En *Documento de Estudios CEDES*, 3, (2).
- y G. O'Donnell (1976). «Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación». En *Documentos CEDES/G*.

- Pagani, M. L. (2007). «El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales». En *Cuestiones de Sociología*, (4), pp. 78-101.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO.
- Pragier, D. (2009). «La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques». Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, República Argentina.
- Provincia de Mendoza (2009). Ley N.º 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Ediciones UNG.
- Rucalva Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sandoval, C.; A. Sanhueza y A. Williner (2015). «La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar». En *Manuales de la CEPAL*, Naciones Unidas.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schejtman, A. y J. Berdegué (2004). «Desarrollo Territorial Rural». En *Debates y temas rurales*, (1), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.
- Serra Vázquez, L. (2008). «La participación ciudadana: un marco conceptual». En *Encuentro*, (81), pp. 7-29.
- Sili, M. (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA Ediciones.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Swyngedouw, E. (2005). «Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state». En *Urban Studies*, 42, (11), Sage Journals, Londres, Inglaterra, pp. 1991-2006.
- Tamayo, S. (2010). «Crítica marxista y participación ciudadana». En Tamayo, S. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Welp, Y. y U. Serdült (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zoido, F. (2007). «Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política». En Farinos, J. y J. Romero. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universidad de Valencia, Valencia, España, pp. 11-18.

Cómo citar este artículo

Guardamagna, M.; M. L. Reyes y P. Vogel (2019). «Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 39-61.