

# La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial

## *Evaluating participatory practices, an inherent challenge for territorial development*

**Melina Guardamagna y Andrea Benedetto**

**Melina Guardamagna** es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y profesora de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.  
E-mail: mguardamagna@mendoza-conicet.gov.ar

**Andrea Benedetto** es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.  
E-mail: andrea.benedetto@gmail.com

### resumen

El presente artículo integra la línea de investigación que se viene desarrollando desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo/CONICET), a partir de los enfoques del análisis de políticas públicas, la participación ciudadana y el desarrollo territorial. Se parte de la afirmación de que la participación tiene un rol ineludible en los procesos de desarrollo. En consecuencia, el objetivo del trabajo es reflexionar críticamente sobre cuáles deberían ser las dimensiones de un instrumento orientado a evaluar las prácticas participativas implementadas en procesos de políticas, principalmente las orientadas al desarrollo del territorio.

En trabajos anteriores, se avanzó en la definición de un conjunto de dimensiones y criterios que permitieron analizar y evaluar cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana, así como también la forma en que se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos, fundamentalmente en la escala subnacional y local de gobierno. El análisis comparado de diversos casos de América Latina y el Caribe arrojó resultados preliminares que dan origen a la preocupación actual por continuar discutiendo los alcances y limitaciones de las dimensiones y criterios necesarios para evaluar la forma en la que la ciudadanía se hace parte de la gestión de las cuestiones públicas.

### palabras clave

políticas públicas / participación ciudadana / desarrollo territorial / evaluación

### summary

This article integrates the line of research being developed by the Center for the Study of Institutional Innovation (CEII-UNCuyo/CONICET), based on the approaches of public policy analysis, citizen participation and territorial development. It is based on the assertion that participation has an unavoidable role in development processes. Consequently, the objective of the work is to critically reflect on what should be the dimensions of an instrument aimed at evaluating participatory practices implemented in policy processes. Mainly, those oriented to territorial development.

In previous works, progress was made in the definition of a set of dimensions and criteria that made it possible to analyze and evaluate how citizen participation mechanisms are designed, implemented and evaluated. As well as the way in which the policy contributions that arise from them are worked, fundamentally at the subnational and local governmental scale. The comparative analysis of various cases in Latin America and the Caribbean yielded preliminary results that give rise to the current concern to continue discussing the scope and limitations of the dimensions and criteria needed to evaluate the way in which citizens participate in the management of public issues.

### keywords

public policies / citizen participation / territorial development / evaluation

## 1. Introducción

La situación de crisis sanitaria actual está dejando en evidencia altísimos niveles de desigualdad social. En América Latina, específicamente, la pandemia ha exacerbado las grandes brechas estructurales de la región, que continúa siendo la más desigual del mundo (NU CEPAL, 2021).

El contexto, tal como sostiene Subirats (2021), exige activar todas las capacidades y vínculos entre actores para reactivar la economía asegurando la sostenibilidad. Se trata de un escenario en el que, como nunca antes, los gobiernos latinoamericanos precisan de la participación para la elaboración de políticas públicas con mayor asertividad, fortalecimiento de la legitimidad en la toma de decisiones y en el ejercicio de los recursos públicos, en pos del logro de un desarrollo territorial con inclusión social y equidad socioambiental en la región y el mundo.

El presente trabajo es parte de una línea de investigación que, desde 2013, desarrolla el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo (CEII-UNCuyo/CONICET). La misma estudia, desde la complementación de enfoques teórico-metodológicos –análisis de política pública y desarrollo territorial–, el proceso de desarrollo territorial en la provincia de Mendoza, Argentina y cómo este se incorpora a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas, en un contexto en el cual la ordenación del territorio como política pública forma parte de la agenda política provincial desde hace más de una década.

Específicamente, desde hace cuatro años, esta línea de trabajo se interesa por el análisis de los mecanismos de participación y su legitimidad, elementos centrales de este tipo de políticas públicas que se orientan a mejorar la calidad de vida de la población. Entre sus propósitos, estas políticas buscan la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio, considerándolo no solo en su dimensión geográfica sino principalmente en su dimensión política. Se intenta, de esta forma, abordar un objeto de estudio que se presenta complejo, multidisciplinar y heterogéneo.

Para ello, en este período, se avanzó en la indagación sobre cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana y, posteriormente, cómo se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos, fundamentalmente en la escala local de gobierno. La incorporación e institucionalización de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos de la región. Sin embargo, el monitoreo y evaluación de estas experiencias es escaso.

En la investigación en curso y gracias al constante intercambio con colegas y equipos de investigación de otros países de la región<sup>1</sup> advertimos similitudes y diferencias entre casos locales de la provincia de Mendoza, Argentina y otros de América Latina y el Caribe (Guardamagna y Hernández Bonivento, 2020; Guardamagna y Gómez Carmona, 2021), que, en pos de la profundización de nuestras indagaciones y los objetivos de nuestros actuales proyectos de investigación<sup>2</sup>, ameritan una profundización.

En consecuencia y sosteniendo, junto a Sartori (1994) que el método comparado es el procedimiento que mejor se adapta al desarrollo científico en el ámbito de la

Ciencia Política, avanzamos en la construcción de un estudio que incorpora casos regionales. Esto, junto a una profunda revisión de la bibliografía permitió anticipar un conjunto de dimensiones y criterios que se comenzaron a poner a prueba a través del análisis de los casos (Guardamagna, Reyes y Vogel, 2020).

A partir de dicha experiencia, este trabajo busca reflexionar críticamente sobre cuáles deberían ser las dimensiones de un instrumento orientado a evaluar las prácticas participativas implementadas en procesos de políticas. Interesan, principalmente, aquellas orientadas al desarrollo del territorio. Para ello, se delimita el posicionamiento teórico respecto a las políticas públicas, la participación ciudadana y el desarrollo territorial. En el apartado metodológico, se explicita, primero, cómo se construyó la comparación, a partir de la cual se seleccionaron los casos de estudio. Segundo, de dónde surgen y cuáles son las dimensiones y criterios que guiaron el análisis preliminar de los mismos. Posteriormente, desde la contrastación de los marcos teóricos con las prácticas concretas, se ponen en discusión estas dimensiones. Finalmente, en el apartado de las conclusiones se avanza en una nueva delimitación de dimensiones y criterios que permitan continuar analizando y evaluando prácticas participativas y sus consecuencias en la región.

## **2. Marco teórico**

### **2.1. Las políticas públicas como la materialización dinámica de la relación Estado-sociedad**

En las últimas décadas, en el medio de fuertes críticas a los formatos más clásicos de las democracias representativas y demandas sociales que reclaman su ampliación, la participación ciudadana aparece como uno de los componentes de las innovaciones institucionales de las gestiones gubernamentales, siendo uno de los pilares del Gobierno Abierto. En consecuencia, la incorporación de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos.

En este contexto, el rol de la participación ciudadana en las democracias y las gestiones gubernamentales actuales podría circunscribirse a un formato cada vez más próximo a una organización “socio-céntrica” de la sociedad, que vendría a superar la matriz “Estado-céntrica”, que caracterizó, principalmente, la vinculación Estado-sociedad hasta los años ochenta (Oszlak, 1980). En palabras de Oszlak, esto sucede en el marco de reformas del Estado que incorporan nuevos modos de gestionar lo público, relacionados a la incorporación de tecnologías de la información, que hacen posible la comunicación en un sentido bidireccional entre el gobierno y la ciudadanía. Este es un esquema en el cual el ciudadano cumple un triple rol: en el diseño de políticas públicas, en la coproducción de bienes y servicios con el Estado, y en el seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas (Oszlak, 2000).

Al concebir a las políticas públicas como construcciones sociales que surgen, se piensan y desarrollan desde la intervención de múltiples actores, la participación aparece como una dimensión central, como “una actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas” (Font *et al.*, 2000: 123). Desde este posiciona-

miento, en el presente trabajo adherimos a dos definiciones de políticas estatales o públicas. Por un lado, la propuesta por Oszlak y O'Donnell, para quienes las políticas estatales constituyen un:

conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 2008: 569).

Por otro lado, la definición de políticas públicas que aporta Aguilar Villanueva (2009):

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).

Ambas conceptualizaciones se enmarcan en el enfoque procesal clásico o heurístico por etapas, desarrollado por Lasswell ([1951] 1993); Jones (1970); Anderson (1975) y retomado en América Latina y el Caribe por Aguilar Villanueva (1993, 2009) y en Argentina por Oszlak y O'Donnell (1976); Oszlak (1980), por mencionar a los principales autores. El mismo 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 dicho sentido, con sus variaciones, los autores desarrollan conceptos de políticas estatales y públicas que ponen el acento en el vínculo Estado-sociedad, posicionándose desde una visión participativa de las mismas al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos.

El papel del Estado aparece como el de un “actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión, ya que su intervención supone tomar partido respecto de esta última, sea por acción u omisión” (Oszlak y O'Donnell, 2008: 570). De esta forma, frente a una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O'Donnell, 1976) o un problema público (Aguilar Villanueva, 2009), diversos actores –el Estado y otros públicos no estatales y privados– toman posición y

adoptan políticas en función de los recursos y apoyos con los que cada uno cuenta, lo cual va dando forma a la siempre dinámica y conflictiva relación entre el Estado y la sociedad (Guardamagna, 2015).

En este artículo ponemos especial atención a la última etapa del ciclo, ya que el objetivo es reflexionar en torno a la forma en la que se evalúan las instancias participativas que integran las políticas orientadas al desarrollo territorial, o, en su defecto, desde dónde podría realizarse.

La evaluación, en este sentido, será entendida como una actividad programada de reflexión sobre la acción, cuya realización puede proponerse para antes, durante o después de la implementación de una política, programa o proyecto. Se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos (Di Virgilio y Solano, 2012). Es, en consecuencia, una herramienta para la toma de decisiones políticas. Como sostienen Subirats, Knoepfel y Larrue (2008), es una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y los/las gestores de políticas y programas y se orienta a generar aprendizaje institucional que brinda información relevante para la toma de decisiones, propiciando una retroalimentación en la gestión de las políticas y programas (Pagani, 2017).

## **2.2. La participación, componente central de las políticas públicas**

A partir de las nociones previamente desarrolladas, podemos afirmar que 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; el nivel de gobierno en el que se van a implementar; los actores, sus capacidades y recursos intervinientes y las características de la institucionalidad dentro de la cual se insertan, esto es el tipo de dominio temático –ámbito en el rigen dichas instituciones– y el nivel de agregación, que siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013) se refieren a los niveles de la estructura institucional (Guardamagna y Reyes, 2021). Son estos los elementos que tendremos en cuenta a la hora de delimitar las posibles dimensiones de análisis y evaluación de este tipo de instrumentos.

En consecuencia, a los fines de esta investigación, creemos necesario adoptar una definición de participación ciudadana que nos permita operacionalizar dichos elementos y criterios para su evaluación. En este sentido, la participación de la ciudadanía, componente ineludible de la relación Estado-sociedad, es entendida como una acción o un conjunto de acciones dirigidas a influir en los procesos políticos y en sus resultados, en la elaboración o aplicación de políticas públicas (Ford, 2019). Esto, como sostiene Beierle (1998), es posible a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno. Se trata de un aspecto central en la delimitación del concepto de participación ya que interesa analizar los canales institucionalizados de participación promovidos desde el Estado. Esto no significa desconocer la existencia de otras instancias participativas no institucionalizadas, como las que se impulsan desde abajo hacia arriba, a través de movimientos sociales, pero que no son objeto de estudio del presente trabajo.

En definitiva, la participación ciudadana en las políticas públicas implica que las y los decisores tomen en cuenta, a través de diversos mecanismos e instrumentos, las preferencias y las opiniones de las y los ciudadanos, convirtiéndolos en actores de los procesos de formulación e implementación de las mismas. Esto supone generar e institucionalizar mecanismos e instancias para que la sociedad pueda incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

En la línea adoptada, la participación conlleva un involucramiento por parte de las y los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. Se trata de “una actividad social de connotación política que implica organización” (Rubacalva Gómez, 2019: 66). De allí que la participación se defina como un componente del gobierno abierto, orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, retomando a Di Virgilio (2021) concebimos a la participación como un medio y también como un fin en sí mismo. Como un medio porque facilita la obtención de determinados objetivos. Aparece aquí una perspectiva utilitaria de la participación, que podríamos asimilar a la definición consecuencialista de Archon Fung (2004), retomada por Allegretti (2017). Para este autor, “las innovaciones democráticas han de considerarse como más o menos valiosas en función de su capacidad para obtener un valor añadido destinado a crear políticas que puedan promocionar más la justicia social, la inclusión de los más débiles, la responsabilidad del Estado, la lucha contra la corrupción, etc.” (Allegretti, 2017: 73). En este sentido, el desarrollo de procesos participativos y sus resultados se miden por la capacidad que estos tienen para colaborar en el logro de los objetivos previamente establecidos y la coherencia con los instrumentos que se seleccionan para lograrlo.

Mientras que, como un fin en sí mismo, la participación se asocia a la idea de profundización de la democracia, en tanto “amplía el espacio de toma de decisiones en las instituciones e incluso mejora las relaciones de convivencia entre los habitantes de una comunidad” (Di Virgilio, 2021: 16). En palabras de Allegretti, se trata de innovaciones deontológicas que “contribuyen a establecer relaciones correctas entre los ciudadanos y entre estos y el Estado” y en las que la democracia que merece la pena tan solo necesita una mayor participación por parte de los ciudadanos (innovaciones participativas), una mayor deliberación (experimentos deliberativos) y derechos de información y conocimiento (transparencia), dejando de lado cualquier otro efecto que estas innovaciones pudieran surtir” (Allegretti, 2017: 73).

En síntesis, entendemos a la participación ciudadana como un componente central en la relación Estado-sociedad. Como tal, forma parte de los procesos de desarrollo de las políticas públicas, en alguna o en todas las etapas de su ciclo. Además, constituye un instrumento de las nuevas formas de gestión pública asociadas a la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, a partir de las cuales, la ciudadanía adquiere nuevos roles y espacios de acción pública. Es, en dicho sentido, un medio para la consecución de objetivos específicos definidos en el marco de una política, mientras que, en términos generales, es un fin en sí mis-

ma, ya que se trata de una actividad que propicia la ampliación y profundización de la democracia. Sentido en el cual, es también, un elemento ineludible para el logro del desarrollo territorial.

### **2.3. Desarrollo territorial participativo para la inclusión social**

Se entiende claramente que la participación debe ser parte de los procesos de desarrollo territorial. Se podría afirmar que la participación tiene un rol cada vez más importante para el desarrollo de los territorios, considerándolos como un fenómeno complejo, multidimensional (ambiental, político-institucional, sociocultural y económico) cuya dinamización requiere trabajar en la gestión de escenarios de diálogo social.

En palabras de Albuquerque (2013), se trata de adecuar la organización y gestión estatal preexistente, recrearla en una configuración organizativa e institucional que recupere el protagonismo de los diferentes territorios y concierte entre los distintos actores sociales los nuevos instrumentos de fomento productivo territorial y generación de empleo e ingreso, a fin de lograr la mejora de las condiciones de vida de la comunidad.

¿Cómo se hace eso? Son las instancias participativas y la estimulación de los diálogos sociales los que permiten avanzar en la definición de una agenda de desarrollo territorial. En este sentido, hay que marcar que el territorio no es un mapa sino el resultado de la interacción desigual de las relaciones de poder y aquí radica el gran desafío para las gestiones de gobierno. Se vuelve prioritario “pensar” el desarrollo territorial participativamente ¿Por qué? Porque supone entender que el desarrollo territorial no es la meta sino un proceso de aprendizaje, de concertación, de responsabilidades compartidas, donde se vuelve primordial: a) atender las desigualdades y los problemas específicos del tejido social y trabajar conjuntamente en la elaboración de estrategias de política; b) construir a partir de la participación de los diferentes agentes sociales territoriales, tanto del sector público como del privado y del sector solidario esa idea concreta respecto a cómo concertar estratégicamente el camino para avanzar en la búsqueda de la mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible ambientalmente; y c) desplegar una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales, a fin de dar respuestas adecuadas a nivel local y en el marco de los otros niveles de interrelación. Se trata de considerar al desarrollo territorial como parte de un proceso de creación de una nueva institucionalidad anclada en el empuje desplegado por los actores locales y regionales (Albuquerque, 2013).

Sin embargo, la complejidad planteada en la concepción del territorio desde el enfoque del desarrollo, así como la integralidad de este concepto, dificultan pasar de lo meramente discursivo. Siguiendo el análisis de Altschuler (2013), los mecanismos institucionalizados de participación deben enfrentarse con esa estructura social con relaciones de poder, heterogeneidades y asimetrías internas y externas, en la cual no se problematizan las relaciones complejas y no lineales entre lo local, lo nacional y lo global o entre territorio y cultura. La autora sostiene que aun cuando es positivo que el acento, en el marco de

visiones normativas en post del desarrollo, esté puesto en la participación y la construcción de consensos (concertación social o coordinación de intereses en el marco de un determinado territorio) es muy difícil pensar el desarrollo territorial por fuera del análisis de las relaciones sociales y de poder que, resulta central en los enfoques analíticos del territorio (Altschuler, 2013).

Si entendemos al territorio, de acuerdo a Renato Ortiz (1996), atravesado por diversas líneas de fuerza o por procesos sociales diferenciados, donde lo local, lo nacional, lo global y lo regional tienen un sentido para los procesos reales de diverso tipo (especialmente en el marco de procesos de globalización, por un lado, y descentralización, por otro), la participación implica acompañar y trabajar la presencia de entidades diferentes y autónomas y mirar al desarrollo del territorio como resultado de una construcción social e histórica donde hay que construir los escenarios de diálogo social suficientes como para poder coger las situaciones de conflicto, tensión o contradicción.

Desde este lugar es interesante el abordaje del Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial (EPDT)<sup>3</sup> que propone que la forma de relacionarnos dentro de los territorios, debe plantear diálogos democráticos, generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos, plantear liderazgos, generar confianza y coger conocimientos como elementos centrales para la praxis territorial (Costamagna, 2020), en la búsqueda de un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos dirigidos hacia la acumulación del capital social y económico, para aproximarse a la calidad de vida sin exclusión, con equidad, sustentabilidad, como una verdadera acción de la sociedad para el bien común.

En definitiva, se trata de considerar que el desarrollo territorial es parte del movimiento constante de personas y organizaciones, con tensiones, conflictos, leyes y modos de hacer, en el marco de un entorno que los condiciona y que, a su vez, en un juego dialéctico, incita a entender cómo las acciones y políticas que los actores van generando pueden, al mismo tiempo, modificar ese marco (Costamagna, 2020). Los esfuerzos tienen que ver entonces con encontrar las estrategias apropiadas para romper las dificultades que retardan e impiden la maduración de los mecanismos participativos como parte de una práctica social indispensable.

### **3. El instrumento y la selección de los casos a comparar**

Tal como adelantamos, el propósito de este trabajo es reflexionar críticamente sobre cuáles deberían ser las dimensiones de un instrumento orientado a evaluar las prácticas participativas implementadas en procesos de políticas. Principalmente, nos referimos a aquellas orientadas al desarrollo del territorio.

Se trata de una preocupación que surge como parte de un extenso proceso de investigación, en el cual, en un primer momento, avanzamos en la definición de un conjunto de dimensiones y criterios que nos permitieron analizar y evaluar; en un segundo momento, abordamos cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana. Así, analizamos la forma en que se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos, fundamentalmente en la escala subnacional y local de gobierno (Guardamagna, Reyes y Vogel 2019; 2020). Para



ello, realizamos un análisis comparado a partir de la selección de diversos casos de América Latina y el Caribe.

Los resultados preliminares del estudio, dieron origen a la preocupación actual por continuar discutiendo los alcances y limitaciones de las dimensiones y criterios necesarios para evaluar la forma en la que la ciudadanía se hace parte de la gestión de las cuestiones públicas.

### **3.1. Dimensiones y criterios para la evaluación de la participación**

Para la delimitación del instrumento preliminar que permitió avanzar, en una primera etapa, en el análisis comparado de casos, se realizó una extensa revisión de la literatura junto a la sistematización de estudios que proponen instrumentos para la evaluación de dinámicas participativas. De la misma surgen dos principales orientaciones: aquellos que ponen el acento en la legitimidad de este tipo de prácticas y los que priorizan la calidad en el desarrollo de las mismas.

Desde la primera de estas perspectivas, una de las propuestas más interesante y completa es la que desarrollan 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 (Martí *et al.*, 2016). Los autores identifican tres tipos de legitimidad: 1. a partir de quién participa, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia; 2. 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; y 3. a partir de los resultados, a través de los cuales se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Desde la mirada de la calidad, nos interesa rescatar dos trabajos. En primer lugar, el estudio impulsado por Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) quienes, a partir de un análisis de los procesos participativos en los gobiernos locales de España, identifican cuatro criterios evaluativos que, también son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados. 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.<sup>4</sup> 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).

En segundo lugar, la propuesta desarrollada por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) (2006) consiste en una guía que agrupa criterios de calidad en cinco áreas: la 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 al 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.

Lo cierto es que, ya sea que se priorice la legitimidad o la calidad en la evaluación de las prácticas participativas, las diversas propuestas coinciden en varias de las dimensiones a estudiar. Es por ello que, a partir de la revisión de los desarrollos de estos autores, e intentando avanzar en la construcción de un instrumento evaluativo sistemático y coherente, planteamos un conjunto de dimensiones y criterios. Para ello, ordenamos a estos últimos de acuerdo a las tres dimensiones que pueden estar presentes en una instancia participativa: diseño, implementación y evaluación. De esta forma, en la evaluación del 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. En el momento de la implementación evaluaremos: la capacidad estatal para el desarrollo del proceso (recursos destinados, equipos técnicos propios o externos); el acceso a la información (disponibilidad y calidad de la información); el grado de inclusividad (cantidad, diversidad y representatividad); la etapa de la política (toma de decisión, diseño, implementación, evaluación) y posibilidad y capacidad de proponer. Mientras en la etapa de evaluación veremos: la inclusión de las

propuestas; existencia de instancias de devolución y 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.

**Tabla 1: Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas**

Dimensión	Criterios
<b>a) Diseño</b>	a.1) Origen de la demanda de la instancia participativa
	a.2) Mecanismos de convocatoria seleccionados
	a.3) Metodologías participativas seleccionadas
<b>b) Implementación</b>	b.1) Capacidad estatal para el desarrollo del proceso
	b.2) Acceso a la información
	b.3) Grado de inclusividad
	b.4) Etapa de la política en la que se implementa la participación
	b.5) Capacidad de proponer
<b>c) Evaluación</b>	c.1) Inclusión de las propuestas
	c.2) Existencia de instancia de devolución
	c.3) Grado de satisfacción de los participantes

Fuente: Guardamagna, Reyes y Vogel (2020).

A partir de estas dimensiones y criterios avanzamos en el análisis comparado de diversos casos de instancias participativas en el marco de políticas orientadas al desarrollo territorial.

### 3.2. La construcción de la comparación

En las Ciencias Sociales y especialmente en la Ciencia Política, comparar nos permite introducir mecanismos de control (Sartori, 1994). El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control –la comparación– en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, por lo tanto, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos (Bulcourn y Cardozo, 2008: 9).

Esta metodología nos permitirá conocer de cerca algunos casos en profundidad, en perspectiva histórica, a partir de una serie de variables y dimensiones en los que estos se desglosan. En dicho sentido entendemos los casos dentro de la política comparada como:

unidades de análisis que tienen una coherencia interna, que están delimitadas dentro de un mismo fenómeno de estudio, que se focalizan en un segmento u objeto particular, en contextos geográficos explicitados, en una unidad de tiempo determinada, con un criterio de selección de casos que parte de una clasificación con base en la similitud o diferencia, y que responden a un planteo teórico y conceptual establecido por el investigador. Cada uno de estos elementos que configuran las unidades de comparación o los casos, implican una labor metodológica previa de selección de las diversas opciones al respecto (Lucca y Pinillos, 2012: 1-2).

En consecuencia, para la selección de los casos tuvimos en cuenta los siguientes criterios: 1) las instancias participativas a evaluar se circunscriben a políticas públicas orientadas al desarrollo territorial; 2) algunas pertenecen al nivel subnacional y otras al nivel local de gobierno; 3) los casos se dividen entre aquellos que se desarrollan en sistemas políticos centralizados y los que forman parte de diseños institucionales descentralizados. Por lo que la comparación se realiza entre casos que pertenecen al mismo nivel de gobierno, pero con sistemas políticos distintos (ver tabla 2), ya que nos interesa saber si esta última variable puede llegar a incidir en el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos de participación.

**Tabla 2: Criterios para la selección de los casos a comparar**

<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Subnacional</b>	<b>Local</b>
<b>Sistema político</b>		
<b>Centralizado</b>	. Córdoba, Colombia	. Cuenca, Ecuador . Comuna de Santiago, Chile
<b>Descentralizado</b>	. Mendoza, Argentina . Ciudad de México, México	. Maipú, Mendoza, Argentina . Porto Alegre, Brasil

Fuente: elaboración propia.

*Sistema centralizado - nivel subnacional de gobierno:*

Para el caso de Colombia, en la escala subnacional se analiza la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Territorial del departamento de Córdoba que tiene vigencia para el período 2020-2023. En ese sentido, se revisa el componente normativo que regula la construcción de los planes de desarrollo como son los artículos 339 al 344 de la Constitución Política de Colombia, la Ley Orgánica 152 de 1994 y los nuevos elementos estratégicos que se han agregado en los planes

en los últimos 5 años, en el contexto del Acuerdo Paz firmado por el Gobierno Nacional y la FARC-EP. Posteriormente, se revisan los mecanismos participativos y las metodologías utilizadas para la formulación del actual Plan de Desarrollo de Córdoba y su coherencia con lo adoptado por el gobierno departamental, pues este plan es la hoja de ruta principal para la gestión pública y la planeación territorial del gobernador, el cual le permitirá trabajar en las potencialidades y limitaciones de las comunidades de los 30 municipios en el corto plazo.

#### *Sistema descentralizado - nivel subnacional de gobierno:*

En el caso de Argentina estudiamos las dinámicas participativas que forman parte de la política de ordenamiento territorial implementadas desde el año 2009 en la Provincia de Mendoza.<sup>5</sup> El período de análisis se sitúa, desde la sanción de la Ley 8051 en el año 2009 a la actualidad. Dicho recorte temporal responde a la secuencia, instrumentos y procedimientos que la norma define en su artículo 7. De acuerdo con ella, primero deberá elaborarse el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, luego el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (PPOT), y posteriormente, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (PMOT). Por lo que, en este nivel de gobierno, analizamos las instancias participativas instrumentadas en el marco del PPOT: talleres participativos para la validación del diagnóstico; consulta pública y audiencia pública.

En el caso mexicano, en el nivel subnacional, analizamos el proceso de participación ciudadana del Estado de México<sup>6</sup>, inmerso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios aprobada en 2001, así como su reglamento, implementados en el Plan estatal de Desarrollo 2017-2023. El período de análisis está delimitado por la elaboración e integración del último Plan de Desarrollo de esta entidad, elaborado en el 2017, con vigencia en la actualidad. En el caso mexicano los mecanismos de participación se instrumentan en la etapa de diseño de la planeación, que se realiza para cada período de administración gubernamental. Los mecanismos de participación evaluados fueron los macroforos regionales y los buzones de opinión ciudadana (Guardamagna y Gómez Carmona, 2021).

#### *Sistema centralizado - nivel local de gobierno:*

En Ecuador el Sistema de Participación Ciudadana (SPC) está conformado globalmente por la acción y articulación entre los distintos niveles de cada gobierno autónomo descentralizado (GAD). Por su parte, cada GAD, debe formar su SPC estableciendo instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación (SENPALDES, 2011). En el nivel cantonal, los Consejos Locales de Planificación (CLP) tienen la responsabilidad de elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento y demás políticas de planificación. Si bien al menos el 30% del CLP debe estar conformado por la representantes de la ciudadanía, cada cantón debe formular la composición y funcionamiento del Consejo Local de Planificación, en sintonía con planes y sistemas nacionales (Asamblea Nacional, 2010). Los integrantes del CLP sesionan periódicamente con el fin de formular los planes, buscar coherencia

entre el plan cantonal y los planes de los demás niveles de gobierno, revisar la programación presupuestaria y notificar a los otros organismos de gobierno participativo.

Para el caso de Chile la política analizada fue la Ley General de Urbanismo y Construcción (aprobada por decreto 459/76). En materia de ordenamiento territorial, esta ley, junto con su ordenanza de aplicación nacional, establecen el proceso de elaboración de los Planes Reguladores Comunales, así como también los mecanismos participativos que deberán adoptarse. En líneas generales, los actores estatales responsables del proceso de diseño e implementación de los planes de ordenamiento, y de la participación de la ciudadanía durante el proceso, son el alcalde o el secretario regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, en conjunto con el concejo municipal o consejo regional, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal respectivamente. Algunos de los mecanismos participativos contemplados son: audiencias públicas, consulta al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC), posibilidad de presentar observaciones fundadas por parte de los interesados.

#### *Sistema descentralizado - nivel local de gobierno:*

El caso de Maipú se enmarca en la política de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, según la cual los municipios que la integran debieron delinear sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs). El departamento Maipú comenzó a trabajar en el diseño del Plan en abril de 2018. La confección del PMOT estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial y Ambiente, dependiente de la Secretaría de Infraestructura y Servicios. En la etapa de formulación de la política, el municipio llevó a cabo las tres modalidades de participación que establece la Ley 8051/09: diez talleres participativos distritales para la validación del diagnóstico, una Consulta Pública y una Audiencia Pública. Las instancias participativas tuvieron como objetivo validar, recoger propuestas o inquietudes de la ciudadanía para delinear el modelo territorial actual y el deseado (mediante las técnicas de encuesta y mapeo colectivo en los talleres distritales) y validar el documento final del PMOT con los mecanismos de Consulta y Audiencia Pública. A estas modalidades le sumó talleres sectoriales y una encuesta abierta online y otra en formato papel. Los mecanismos fueron implementados entre octubre de 2018 y octubre de 2019, cuando se desarrolló la Audiencia Pública.

En el caso de Brasil se trabajó con el municipio de Porto Alegre, en el estado de Río Grande do Sul. La política participativa analizada fue la creación de un Plano Director, cuya obligatoriedad está fijada por el Estatuto de la ciudad, el que establece las directrices generales de la política urbana, entre las que se encuentra la gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Finalmente, para el relevamiento de la información de cada uno de los casos seleccionados, acudimos a un diseño metodológico de tipo cualitativo. Entre las técnicas utilizadas hemos recurrido al análisis documental que constituye la revisión

de documentación oficial publicada, como leyes, planes, programas, proyectos, documentos diagnósticos, fuentes secundarias, artículos periodísticos, investigaciones académicas, entre otros. Asimismo recurrimos a la observación directa y participante y a entrevistas semiestructuradas a actores claves participantes de los procesos objeto de estudio.

#### 4. Discusión en torno a las dimensiones

El análisis comparado de los casos permitió revisar la versión preliminar del instrumento teórico-metodológico para la evaluación concomitante de los procesos participativos en el marco de las políticas de desarrollo territorial. Este ejercicio facilita ahora, desde una mirada crítica y a la luz de lo observado, madurar la propuesta, mejorando su adaptabilidad, alcances y también las limitaciones de las dimensiones y criterios previamente definidos (ver Tabla 1).

Entre las cuestiones a revisar, podríamos realizar un ordenamiento entre aquellas que hacen referencia a elementos contextuales en los cuales se desarrollan las prácticas participativas y las que tienen que ver con aspectos intrínsecos a las dinámicas. A la vez, dentro de estas últimas, encontramos cuestiones que hacen referencia a alguna dimensión en particular y las que transversalizan todas las etapas de la instancia y/o proceso participativo.

- Dentro de las primeras, tres de los aspectos que no se tuvieron en cuenta en la primera versión del instrumento, aunque sí se incorporaron de forma secundaria en los análisis, son los referidos a la existencia o no de tradiciones asociativistas previas en el territorio (Avritzer, 2014), la orientación político-partidaria del gobierno y los aspectos socioeconómicos que caracterizan a la población involucrada en la instancia participativa. Tal como sostienen Catenazzi y Chiara (2009) “la participación debe ser entendida a partir de su inserción en procesos históricos y como resultado de otras políticas públicas, por ello recomiendan considerar los antecedentes de la participación en los contextos particulares” (citado en Pagani, 2017: 127).

En relación a los aspectos intrínsecos de las dinámicas a evaluar podemos identificar:

- Dentro de la dimensión del diseño:
  - Es importante considerar si la misma surge del ámbito estatal o es producto de una demanda de la sociedad civil o mixta (público-privada). Álvarez Enríquez (citada en Di Virgilio, 2021) al reconocer los posibles orígenes de la participación distingue entre acciones emanadas desde la sociedad civil y aquellas convocadas por el Estado. Las primeras, se orientan a crear mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia. Las segundas, posibilitan la generación de espacios institucionales que permiten a los individuos y los grupos tomar parte en los asuntos públicos.

- En relación a las metodologías participativas seleccionadas, el diseño de las técnicas a las que se acudirá en cada caso debe incorporar las particularidades del territorio donde se desarrollarán, dependiendo de distintos factores. Uno de ellos es la escala del problema (nacional, subnacional, local, distrital, barrial, etc.) en torno al cual se implementa la participación. A su vez, es necesario evaluar la correspondencia lógica entre esta y el grado de involucramiento que se habilita. En cuanto a esto, en los mecanismos participativos se consideran diversos tipos, algunos orientados a informar a la ciudadanía, otros a influir en quienes tomarán las decisiones y otros en los que se pretende formar parte de ellas. Esta gradación de la participación aparece en la teoría de diversas formas. La Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP) distingue entre informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. Por su parte, Sandoval, Sanhueza y Williner (2015) diferencian entre mecanismos informativos, consultivos, decisorios, o de cogestión. Este punto es importante para cotejar luego, en el momento de la evaluación, con el involucramiento y las expectativas respecto a cómo se ha recogido, manejado y eventualmente considerado lo trabajado participativamente.

- También dentro de este criterio es necesario evaluar si se trata de instancias presenciales, virtuales o mixtas. Aquí el tema de la conectividad y acceso a internet son claves para evitar que en pos de la inclusión, se termine relegando y generando mayores niveles de desigualdad en el acceso a la información y a la posibilidad de participar en la definición de políticas.

- Dentro de la dimensión de la implementación:

- Al evaluar el grado de inclusión, sería necesario contar con un mapa de actores involucrados en la política en que se desarrolla la dinámica participativa. Como afirman Launay Gama y Dabène (2019: 206), “la participación ciudadana convoca a un espectro amplio y diverso de actores. Individuos o colectivos, organizaciones sociales, think tank o grupos de expertos periodistas o empresarios, esta diversidad marca sin duda tanto la naturaleza como los resultados del dispositivo participativo”. A esta distinción es importante agregarle otra para reconocer si se trata de actores territoriales o extraterritoriales. Si son extraterritoriales depende mucho de cómo consolidan sus alianzas locales y qué horizonte extralocal manejan; si son locales, interesa conocer qué legitimidad tienen y en qué redes se mueven, cuál es el conocimiento de la realidad local y cuáles son sus miradas sobre la dirección de las acciones, el acceso a información de relevancia, pero principalmente, el acceso a alianzas de actores que puedan ir alimentando y/o apuntalando la participación.

- Dentro de la dimensión de la evaluación:

- Interesa reconocer los efectos tangibles y no tangibles que resultaron de la dinámica participativa y que no eran buscados o no estaban previstos inicialmente. Si se considera la participación como un proce-



so de aprendizaje social, los efectos que puedan aparecer es importante que queden registrados no solo para ver cómo reorientar las próximas instancias participativas sino para capitalizarlos y seguir alimentando el mismo ejercicio participativo. La participación es una innovación blanda que media el cambio, por lo tanto las dinámicas participativas virtuosas suponen una expansión del cambio, una ampliación horizontal y vertical, en la que se involucran más actores; los efectos se multiplican y se hacen más profundos. Los actores le dan agencia al proceso y lo hacen a partir de sus reacciones a los efectos de los acontecimientos, movidos por sus intereses, búsquedas, objetivos y motivaciones. En este sentido los efectos son, en parte, los conductores del proceso participativo, por ello es muy importante evaluar qué efectos, de qué naturaleza y a quiénes está impactando esa dinámica. Estos efectos tienen que cumplir con al menos tres criterios: 1. ser percibidos claramente por todos los actores que están de alguna manera involucrados en el proceso innovador; 2. mostrar evidencias empíricas de que han producido un cambio en relación a una situación anterior; y 3. estar efectivamente atendiendo el problema que movilizó el proceso.

Finalmente, dentro de las cuestiones que transversalizan o impactan sobre toda la instancia y/o proceso participativo,

- Es importante la distinción entre una instancia o un proceso participativo, que podría estar asociado al ciclo de políticas en el que se reconocen/abren diversos momentos de involucramiento ciudadano. En relación con la dimensión de la temporalidad, autores como Edgerton *et al.* (2005) sostienen que la participación constituye un proceso en el cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, de las decisiones y de los recursos que los afectan. Sin embargo, en la mayor parte de las experiencias analizadas, existe la propensión a implementar metodologías de “síntesis” (Blanco Fillola, 2002), circunscriptas a un período acotado de tiempo. Se trata de instancias aisladas 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, 2017: 19). Mientras, es más difícil encontrar, por lo que se mencionaba anteriormente, procesos participativos, cuando la continuidad y regularidad del involucramiento ciudadano se manifiesta a través de ciertos niveles de institucionalización de los instrumentos y mecanismos de participación. Son este tipo de esquemas los que posibilitan el surgimiento de espacios de coproducción de políticas públicas.

- Vinculado con el punto anterior, es necesario, además, evaluar si la instancia o el proceso participativo ha logrado las condiciones mínimas para ser una parte dentro de una dinámica de maduración de un proceso, o simplemente es un hecho puntual y sin posibilidades de derivar en algo que se va consolidando con el tiempo. Interesa esto porque se puede

pensar que los mecanismos participativos en función de los actores y sus fuerzas están alimentando el diálogo de manera natural o, por el contrario, es necesario adaptar y perfeccionar el mecanismo para que realmente se promueva positivamente la participación.

- Por último, los acuerdos alcanzados a partir de la participación son más bien una derivación de un fenómeno colectivo. Es decir, hay un cambio que radicalmente modificó el modo de hacer las cosas, favoreciendo la concreción de un nuevo escenario de desarrollo que adquiere fuerza, que viene a llenar un vacío radical, a resolver un problema, a despertar un abanico de oportunidades; es una respuesta largamente añorada, o simplemente una idea o solución realmente movilizadora. En este sentido, es importante contemplar también la percepción de la temporalidad en que se producen estos cambios y empujan o no la situación. La experiencia indica que la velocidad en la que las transformaciones van transcurriendo y la percepción de los efectos es muy importante para darle vitalidad al proceso y para que el compromiso de los actores persista o aumente, además de promover un contexto más receptivo y perdurable para el cambio, con liderazgos propios y con la generación de mecanismos de participación encadenados que terminen cobrando vida propia y tengan posibilidades de empujar futuras demandas de conocimiento y de acción.

## **5. Conclusiones**

El objetivo del trabajo fue reflexionar críticamente sobre las dimensiones de un instrumento para evaluar las prácticas participativas en el marco de políticas de desarrollo territorial. Como fruto del recorrido realizado se cree necesario, en primer lugar, remarcar la importancia de las instancias de evaluación, conscientes de la retroalimentación que ellas suponen para los actores de cada territorio. En segundo lugar, incorporar a las dimensiones y criterios inicialmente planteados los ajustes que surgen del análisis comparado y que mejoran la adaptabilidad y robustecen el instrumento.

El desafío que el actual escenario presenta lleva a que inevitablemente se busquen formatos de coproducción de las políticas públicas, principalmente en los territorios locales. Esto implicará el desarrollo de nuevas capacidades y un fuerte proceso de aprendizaje de las instancias participativas en las que la evaluación ocupe un rol central.

## **Referencias**

1. Varios de estos intercambios se han dado en el marco de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), de la que el CEII forma parte en representación de la Universidad Nacional de Cuyo, más específicamente, a partir de la creación como grupo de trabajo de la Red del “Laboratorio para el seguimiento y la evaluación de la participación ciudadana”, en el mes de Mayo de 2020. Además muchos aportes a la discusión han surgido del Seminario organizado por el CEII: “Mecanismos de participación ciudadana en clave comparada 2020-2021”, en el cual se abordaron algunos

de los casos de estudio que forman parte del presente trabajo: México, a cargo del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable de la Universidad Autónoma del Estado de México; Chile, a cargo del Centro de Estudios Regionales (Cer) de la Universidad Austral de Chile y Brasil a cargo del grupo de investigación “Processos Participativos na gestão publica” de a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2. 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° 2170/19, 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° DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT, en ejecución.

3. El EPDT es una perspectiva que nace en América Latina, con múltiples influencias: de los debates de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe (RED DETE); de la praxis de una importante cantidad de formadoras y formadores; del Programa ConectaDel; del ámbito de la Maestría en Desarrollo Territorial y el Instituto Praxis de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela; con base en Paulo Freire y las pedagogías críticas (Costamagna, 2015; Costamagna Larrea, 2017) con la profunda intención de poner foco en la construcción de capacidades. El EPDT plantea una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizajes para el cambio en el territorio, supone un modo de comprender la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación y construcción basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas (Costamagna, 2020).

4. En el cuestionario aplicado a los diversos municipios de Andalucía los autores preguntaron por la utilización de siete metodologías deliberativas que podrían haber sido aplicadas durante los procesos participativos. Estas son: grupos de discusión, talleres participativos, plenos o asambleas, jurados ciudadanos, diagnosis participativa, tormenta de ideas y metodologías tipo investigación-acción-participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 75).

5. La Provincia de Mendoza se posiciona como referente en la región para el abordaje de esta problemática al ser la primera en contar con un amplio marco jurídico-normativo: la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8051/09; el Plan Estratégico de Desarrollo de 2010 y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), Ley N° 8999/17. Además, la mayoría de los 18 municipios que conforman el territorio provincial cuentan con su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 8051 (Guardamagna y Reyes, 2019).

6. El Estado de México, a pesar de ser la entidad federativa más poblada de ese país con más de 16 millones de habitantes no cuenta, a la fecha de elaboración de este artículo, con un marco jurídico específico en materia de participación. Los procesos participativos en materia de desarrollo se enmarcan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) (Guardamagna y Gómez Carmona, 2021).

## Bibliografía

- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. H. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Agger, A. y Löfgren, K. (2008). Democratic Assesment of Collaborative Planning Processes. *Plannign Theory*, 7(2), 145-164.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 11-32). Ciudad de México, México: Porrúa.

- Albuquerque, F. (2013). *Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial*. Documento de Trabajo Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial.
- Allegretti, G. (2017). Procesos participativos e Innovación Tecnológica: en busca de nuevas formas de empatía. En M. Redaño González y A. Rioja Ulgar (Coords.), *Localizar los objetivos de desarrollo sostenible. Gobiernos y actores locales y provinciales en la implementación de la Agenda 2030. Una mirada desde Andalucía* (pp. 72-77). Andalucía, España: FAMSI.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista Theomai*, 27-28, 64-79.
- Anderson, J. (1975). *Public Policy Making*. Nueva York, Estados Unidos: Holt, Rinehart and Winston.
- Asociación Internacional de la Participación Pública (AIPP) (2010). *Spectrum de la participación*. www.iap2.org.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Beierle, T. (1998). *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. Washington, Estados Unidos: Resources for the future.
- Blanco Fillola, I. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. *VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Políticacomparada.com.ar*. Documento de Trabajo # 3 - Octubre, 1-49.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. M. Di virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.
- Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Donostia, España: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Donostia, España: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto.
- Costamagna, P. (2020). Reflexiones y debates sobre el desarrollo territorial. Nuevas Miradas frente a realidades complejas. *RedDete*, 7, 7-16.
- Di Virgilio, M. M. (2021). Participación social y gestión del hábitat: formas y tipos de participación en la experiencia de América Latina. *POSTData*, 26(1), 11-46.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC.
- Edgerton, J. et al. (2005). Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, Chile: CLAD.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R. y Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"* (pp. 113-140). Caracas, Venezuela: CLAD.
- Ford, E. (2019). *El reto de la democracia digital hacia una ciudadanía interconectada*. Lima, Perú: J.N.A.S. Internacional, Ed.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation Reinventing Urban Democracy*. Princenton, Estados Unidos: Princenton University Press.
- Galais, C.; Navarro, C. y Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 65-87.
- Guardamagna, M. (2015). Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: el caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina. *Debates*, 9(2), 159-184.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2019). El desafío de ordenar el territorio en democracia ¿retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía? *Economía, Sociedad y Territorio*, 18, 1003-1033.
- Guardamagna, M.; Reyes, M. y Vogel, P. (2019). Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1),

39-62.

- Guardamagna, M.; Reyes, M. y Vogel, P. (2020). La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. *Revista Pilquen*, 23(5), 26-45.
- Guardamagna, M. y Hernández Bonivento, J. (2020). Mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo territorial: una agenda de investigación comparada. *Centro de Comunicación de las Ciencias de la Universidad Autónoma para el desarrollo de periodismo científico y la divulgación de las ciencias*. Universidad Autónoma de Chile. Santiago de Chile, Chile, 1-24.
- Guardamagna, M. y Gómez Carmona, Y. G. (2021). Análisis de las políticas participativas para el desarrollo en la provincia de Mendoza, Argentina y el Estado de México: un estudio comparado a nivel subnacional. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2021). El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina. *Revista Proyección*, 14(28), 113-140.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, Estados Unidos: Duxbury Press.
- Lasswell, H. ([1951] 1993). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (pp. 78-103). México: Porrúa.
- Launay Gama, C. y Dabène, O. (2019). *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Buenos Aires, Argentina: Teseo
- Laurian, L. y Shaw, M. M. (2008). Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 293-309.
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2012). À la carte: Decisiones teórico-metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos. *XXII World Congress of Political Science* (pp. 1-24). Madrid, España: IPSA.
- Martí, M.; Blanco, I.; Parés, M. y Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En A. Rofman (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27-53). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NU CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- OIDP (2006). Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos. *V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa*. Barcelona, España.
- Ortiz, R. (1996). Otro territorio. *Revista de ciencias sociales*, (4), 143-163. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1423>
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2).
- Oszlak, O. (2000). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES (4). <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- Pagani, M. L. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar. En A. Camou y M. L. Pagani (Comps.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 119-147). La Plata, Argentina: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.
- Reyes, M., y Guardamagna, M. M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII(59), 1003-1033.
- Rubacalva Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sandoval, C.; Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparado. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.), *La comparación en las Ciencias Sociales* (pp. 29-50). Madrid, España: Alianza.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Subirats, J. (2021). El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental. *V Foro Mundial de Desarrollo Económico Social*. Córdoba, Argentina: CGLU (Comisión de Desarrollo Económico y Social Local).

Subirats, J.; Knoepfel, P. y Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Recibido: 05/03/21. Aceptado: 29/05/21.

Melina Guardamagna y Andrea Benedetto, "La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 121-142.