

**¿Inciden las innovaciones del sector público
en el vínculo Estado-sociedad? Aportes
teórico-metodológicos para evaluar políticas
públicas participativas en América Latina**

María Melina Guardamagna

María Melina Guardamagna

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo, Argentina) y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina). Es docente titular de Teorías de la Planificación y las Políticas Públicas, Análisis Político y Estado, Universidad y Políticas Públicas en la UNCuyo (Mendoza, Argentina). Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Se desempeña como directora de proyectos de la Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado, directora el Centro de Estudios sobre Innovación Institucional (CEII), directora de la Diplomatura de Posgrado en Gestión y Políticas Públicas y de la Especialización en Gobierno y Gestión Pública en la UNCuyo. Ha coordinado y participado en el desarrollo y evaluación de programas y consultorías para la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), los gobiernos de Mendoza y San Luis, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es miembro de la Comisión Directiva de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y representante de la UNCuyo ante la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Fue directora ejecutiva de la Red INPAE (2019-2021).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

E-mails: meliguardamagna@gmail.com

mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar

¿Inciden las innovaciones del sector público en el vínculo Estado-sociedad? Aportes teórico-metodológicos para evaluar políticas públicas participativas en América Latina*

La participación ciudadana es un componente central en los modos más innovadores de gestionar lo público. Como tal, contribuye en las prácticas de asociación o articulación entre los actores y el Estado, potenciando habilidades, capacidades y lazos sociales, en definitiva, democratizando la gestión pública y colaborando también en la posibilidad de avanzar hacia esquemas de coproducción de políticas. Durante el período de excepcionalidad de los últimos años se observan cambios en el desarrollo de políticas participativas en América Latina, pero también retrocesos. El objetivo de este trabajo es la presentación de un instrumento que permita evaluar las incidencias de las instancias de involucramiento ciudadano en procesos de política, contemplando la coyuntura de los años recientes y su repercusión en su gestión participativa. Para ello, se acude a un esquema matricial que recorre las múltiples dimensiones de la participación en cada una de las etapas de la política pública. También se incorporan elementos contextuales en pos de la adaptabilidad de la herramienta a las particularidades de cada territorio. Este esquema se construye a partir de resultados obtenidos en investigaciones previas, un exhaustivo relevamiento bibliográfico y el análisis comparado de casos testigos de la región –donde se incorporan gobiernos subnacionales y locales de México, Colombia, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina–, a fin de contar con dispositivos que permitan monitorear los efectos de las innovaciones producidas en el sector público y su incidencia sobre los modos de vinculación, articulación y coordinación entre el Estado y la sociedad.

Palabras clave: Participación Ciudadana; Política Pública; Relaciones Estado y Sociedad; Innovación Administrativa; Evaluación de Políticas; Documento Teórico o Metodológico; América Latina

Do Public Sector Innovations Influence the State-Society Relation? Theoretical and Methodological Contributions to Evaluate Participatory Public Policies in Latin America

Citizen participation is a central component among the most innovative ways of managing the public sector. As such, it contributes to the practices of association

Recibido: 19-10-2022 y 04-04-2023 (segunda versión). Aceptado: 14-05-2023.

(*) Este artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: “El desafío teórico-metodológico de evaluar prácticas participativas en el marco de procesos de desarrollo territorial con inclusión social, igualdad y equidad ambiental en la región”, financiado por la Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado, UNCuyo, Resolución N° 2123/22, en ejecución (2022-2024); y “¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y UNCuyo, Disposición N° DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT, ejecutado (2019-2022).

or articulation between the actors and the State, enhancing skills, capacities, and social ties, democratizing public management and collaborating in the possibility of moving towards policy co-production schemes. During the exceptional period of the last few years, changes in the development of participatory policies in Latin America have been observed, but also setbacks. The objective of this paper is to present an instrument to evaluate the impact of citizen involvement in policy processes, considering the situation of recent years and its repercussions on the participatory management. To this end, a matrix scheme is used that covers the multiple dimensions of participation in each of the stages of public policy. Contextual elements are also incorporated to adapt the tool to the particularities of each territory. This scheme is based on the results of previous research, an exhaustive bibliographic survey and the comparative analysis of case studies in the region –where subnational and local governments from Mexico, Colombia, Ecuador, Chile, Brazil and Argentina are incorporated– in order to have devices to monitor the effects of the innovations produced in the public sector and their impact on the modes of linkage, articulation and coordination between the State and society.

Key words: Citizen Participation; Public Policy; State-Society Relations; Administrative Innovation; Policies Evaluation; Theoretical or Methodological Document; Latin America

Introducción

Los tiempos de excepcionalidad durante el período de pandemia no han hecho más que agravar una realidad signada por la desigualdad estructural, las disparidades territoriales y la crisis social en América Latina (Naciones Unidas y CEPAL, 2023). Los niveles de pobreza se mantienen por encima de los del período prepandemia, alcanzando a más del 30% de la población (Naciones Unidas y CEPAL, 2022), unidos a una tasa de crecimiento medio estimada en 1,3% para el 2023 (Salazar-Xirinachs, 2023). Dimensiones de una coyuntura crítica que evidencian el agotamiento y la débil sustentabilidad, en el corto, mediano y largo plazo, de un modelo de desarrollo económico y social con graves consecuencias sobre el medio ambiente y la calidad de vida (Albuquerque, 2020; Costamagna, 2020).

Se trata de una realidad que interpela a la democracia como forma de gobierno, tal como se refleja en la encuesta de Latinobarómetro¹. En 2020 la preferencia por la democracia frente a otras formas de gobierno fue del 48,8%, mientras la indiferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático fue del 26,3%, y la preferencia por uno autoritario ascendió al 13,3% (Latinobarómetro, 2021). Estas cifras ponen en tensión el sesgo neopositivista del discurso politológico y técnico dominante, desde donde se conceptualiza y estudia la

En los últimos años, y sobre todo durante el período de excepcionalidad reciente, las cifras expuestas permiten entrever retrocesos en el desarrollo de políticas participativas en la región, capaces de visibilizar demandas ciudadanas e incidir en la agenda política, frente al incremento de manifestaciones sociales.

democracia a partir de sus rasgos procedimentales y su dimensión institucional, escindida del modelo económico y de los problemas de redistribución que aquejan a las sociedades en América Latina. Tal como lo afirma Ravecca (2010), al realizar un análisis crítico de la disciplina y sus limitaciones para comprender la realidad regional: “La ciencia política convencional no reflexiona sobre la igualdad ‘social’, salvo aquella que refiere a los derechos liberales. La igualdad ‘material’ no figura como un componente constitutivo de la democracia. Lo fundamental, el núcleo duro del sistema democrático es la igualdad electoral y la igualdad ante la ley” (Ravecca, 2010: 184).

Las innovaciones en el sector público también se piensan desde el sesgo de estos enfoques que muchas veces desconocen o no tienen las capacidades para incorporar, en las políticas, programas y proyectos, la diversidad y heterogeneidad que caracteriza a las sociedades actuales. Lógicas propias de un modelo que se continúa nutriendo de preceptos weberianos, desde los cuales la igualdad se confunde con homogeneidad (Subirats, 2021a). Mientras la ciudadanía, a través de diversos canales, reclama equidad con reconocimiento de las diferencias, respeto de las especificidades territoriales y espacios de coproducción de políticas.

En el seno de estos debates, vinculados a las deudas de la democracia y las debilidades de las administraciones públicas actuales, las diversas formas de involucramiento de la ciudadanía aparecen como componente central en las discusiones sobre los modos más innovadores de gestionar lo público (Guardamagna, 2022). La participación ciudadana emerge como un instrumento para la mejora de la gestión pública y, en consecuencia, para el perfeccionamiento de la democracia (CLAD, 2009). Un recurso intangible para el logro del desarrollo sostenible que contribuye en las tendencias organizativas de los sujetos y de las instituciones, en las prácticas de asociación o articulación entre los actores y entre estos y el Estado, potenciando habilidades, capacidades y lazos sociales. Se trata de una participación territorializada (Guardamagna y Benedetto, 2021), orientada a vehiculizar mayores niveles de inclusión a través de la generación de capital político, simbólico y social comunitario.

En los últimos años, y sobre todo durante el período de excepcionalidad reciente, las cifras expuestas permiten entrever retrocesos en el desarrollo de políticas participativas en la región, capaces de visibilizar demandas ciudadanas e incidir en la agenda política, frente al incremento de manifestaciones sociales. Los casos de Chile, Colombia, Ecuador

y Bolivia durante el 2019, junto a los de Perú y Paraguay entre el 2020 y 2021, así lo demuestran². Situaciones que, como ya se advertiera, han sido analizadas muchas veces a la luz de enfoques que pregonan una visión meramente instrumental de la participación pública en democracia, desligada de las particularidades territoriales y de sus actores. Un ejemplo de ello son las formas híbridas y mediadas por protocolos que adoptó durante la pandemia el vínculo entre el Estado y los distintos actores públicos y privados, sin distinguir entre territorios rurales y urbanos; niveles de conectividad; infraestructuras de transporte, salud y educación disponibles; posibilidades de acceso a la información, etc. Estas, entre otras tantas cuestiones, son reveladoras de la heterogeneidad y diversidad de la realidad social actual frente a la incapacidad estatal para gestionarla.

Estas preocupaciones teóricas, metodológicas y prácticas que inciden en los modelos de gestión pública, junto a las escasas evaluaciones que existen sobre los modos de implementación de la participación (Laurian y Shaw, 2008), impulsaron, a principios del 2020, la creación del Laboratorio para el seguimiento y la evaluación de la participación ciudadana en el seno de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Problemática que también forma parte de la línea de investigación que, desde el 2013, desarrollan el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), miembro de la Red INPAE.

En el marco de esta línea de trabajo, y siguiendo los principios de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009)³, se avanza en la delimitación de un conjunto de variables, dimensiones e indicadores orientados a monitorear y evaluar el diseño e implementación de 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.

Se trata de un instrumento de monitoreo y evaluación que, si bien surge de la revisión de la literatura, a lo largo de estos años se ha puesto a prueba a partir de su aplicación al análisis comparado de casos de políticas orientadas al desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Un ida y vuelta entre teoría, metodología y su aplicación práctica, que ha permitido el desarrollo de una propuesta integral en torno a la instrumentación de mecanismos y procesos de participación ciudadana.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es la presentación de la herramienta de monitoreo y evaluación producto de diez años

de investigación en la temática⁴. Se parte del supuesto de entender la participación como instrumento de innovación en la gestión de los territorios. En definitiva, interesa contar con dispositivos que permitan monitorear los efectos de las innovaciones producidas en el sector público y su incidencia sobre los modos de vinculación, articulación y coordinación entre el Estado y la sociedad.

Para ello se acude, desde la evidencia empírica y el análisis teórico-metodológico, a un esquema matricial para el esbozo de la herramienta que se propone recorrer las múltiples dimensiones de la participación en cada una de las etapas de una política pública. También, se incorporan elementos contextuales para una mayor adaptabilidad del instrumento a las particularidades de cada territorio.

El artículo se estructura en tres apartados. Uno referido al marco conceptual que sirve de base para la construcción de la matriz y que gira en torno a tres ejes temáticos: participación ciudadana e innovación, gestión y políticas públicas, y territorio y desarrollo territorial. Otro donde se explicita el proceso de construcción, las decisiones metodológicas adoptadas y los componentes de la matriz. Finalmente, el trabajo concluye con reflexiones sobre los desafíos a futuro de una propuesta metodológica pensada para viajar por la región en un cambio de época.

1. Marco conceptual para el monitoreo y evaluación de la participación ciudadana

Contar con dispositivos que permitan monitorear y evaluar los resultados de las innovaciones producidas en el sector público, orientadas a mejorar la articulación y coordinación entre Estado y sociedad en pos del logro de un desarrollo territorial sostenible, requiere diseñar marcos suficientemente amplios –y precisos al mismo tiempo– que contengan elementos estructurales y coyunturales. Desde allí se podrá analizar elementos instrumentales de las formas que adopta el involucramiento de la ciudadanía y sus efectos sobre el territorio en cada momento.

El monitoreo y la evaluación constituyen instrumentos de política que permiten desarrollar una actividad programada y sistemática de reflexión sobre la acción de los actores en torno a una política, programa o proyecto y, en consecuencia, mejorar la toma de decisiones. Mientras el monitoreo permite revisar en forma periódica aspectos sustantivos de la política para optimizar sus procesos, resultados e impactos (Di Virgilio y Solano, 2012), la finalidad de la evaluación

La participación ciudadana es entendida como un componente central de las políticas públicas, que se orienta a influir en la gestión de los asuntos públicos a fin de garantizar y ampliar derechos.

“es emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades y los resultados (...) de las intervenciones sociales y formular recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción” (Nirenberg, 2009: 268).

Para la propuesta evaluativa que constituye el objeto de este trabajo, se acude a un esquema matricial que facilite el relevamiento e interpretación de la información. Una matriz política (Acuña, 2013) es el lugar o medio que permite recrear estos procesos. Constituye un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales, ideológico-culturales y las asociadas al desempeño de la gestión pública. Se trata de una estructura que posibilita: que se fijen límites de factibilidad para la puesta en marcha de políticas públicas participativas; que se definan probabilidades diferenciales para su realización y posibles resultados; y que los actores tengan un conocimiento o mapeo de cómo funcionan estos procesos y cuáles podrían ser los cursos de acción más apropiados para su mejora, en pos de un desarrollo territorial con inclusión social y equidad socioambiental.

La vinculación Estado-sociedad aparece como la relación estructurante del sistema de variables. Esto sucede en el marco de reformas del Estado que propician nuevos modos de gestionar lo público, relacionados a la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, a partir de los cuales la ciudadanía adquiere nuevos roles y espacios de acción pública. Estos roles, siguiendo a Oszlak (2020), se refieren a la participación de la ciudadanía 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 (Guardamagna, 2022). Es decir, la vinculación de la ciudadanía se define como un elemento “transversal y continuo” (CLAD, 2009: 5) a lo largo de los procesos de políticas públicas.

Para la construcción del instrumento se recurre, por lo tanto, al marco analítico que estudia las políticas públicas como un conjunto de etapas, una secuencia o ciclo donde se reconoce la centralidad de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, cuyos principales referentes son Lasswell (1992); Jones (1970); Anderson (1975); Subirats, Knoepfel y Larrue (2008), y en el continente americano, Aguilar Villanueva (2009).

La participación ciudadana es entendida como un componente central de las políticas públicas, que se orienta a influir en la gestión de los asuntos públicos a fin de garantizar y ampliar “derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas,

y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas" (CLAD, 2009: 3-4), en definitiva, en busca de democratizar la gestión estatal. Se trata de "mecanismos instituidos intencionadamente por el gobierno para implicar al público lego, o a sus representantes, en la toma de decisiones administrativas" (Beierle, 1998: 15), cuya instrumentación adquiere diversos grados de institucionalización. No se desconoce aquí la existencia de otras instancias participativas no institucionalizadas. Sin embargo, la delimitación del objeto de estudio de la presente investigación se circunscribe al análisis de mecanismos participativos instrumentados e institucionalizados desde el Estado hacia la sociedad, lo que implica, como sostiene Arnstein (1969), un cierto grado de poder compartido entre los organismos gubernamentales y la ciudadanía.

Al definir la participación ciudadana como un elemento central en los procesos de democratización de los actuales modelos de gestión pública, la noción de innovación aparece asociada a los movimientos de transformación en los principios y procesos de la gestión, que cambian la práctica de lo que hacen los gestores y cómo lo hacen (Prahalad, 1990), así como también transforman los comportamientos sociales y las formas de relacionamiento (Díaz, 2002). La innovación, en este sentido, "es el eje que estructura el desplazamiento, y la gestión gira a su alrededor en un doble movimiento de rotación y traslación desde modelos preexistentes de gestión hacia formas más abiertas de gobierno" (Grandinetti, 2018: 96). Los modos de apertura hacia la ciudadanía, sus mecanismos, su instrumentación, las capacidades que se desarrollan, son las que dan forma a esa innovación.

Si bien esta noción de participación ciudadana, como un componente que puede generar innovaciones en los modos de gestionar lo público, se encuentra principalmente asociada en la actualidad al enfoque del Gobierno Abierto (GA)⁵, este trabajo se propone ir más allá de miradas instrumentalistas desde las que se considera la participación como un medio para la consecución de objetivos específicos definidos en el marco de una política (Di Virgilio, 2021). En consecuencia, los resultados de la participación no solo se evalúan en la capacidad que estos mecanismos y procesos tienen para alcanzar objetivos previamente establecidos, sino también los "objetivos sociales" (Beierle, 1998: 99) que propician en relación con las especificidades de cada territorio.

Se entiende al territorio como la gente, su organización social y política, su cultura, su identidad, los elementos naturales, las infraestructuras y los recursos tecnológicos disponibles. Y, también, como el resultado desigual de la interacción de las relaciones de poder de dichos actores por el control de los recursos.

Beierle (1998) define este tipo de objetivos como resultados valiosos de un proceso participativo que trascienden los intereses inmediatos de las partes en el mismo, entre los cuales menciona: educar al público, incorporar valores y conocimientos públicos en la toma de decisiones, generar confianza, reducir conflictos y garantizar tomas de decisiones plausibles. Externalidades que adquieren mayor significancia cuando se las relaciona con las construcciones políticas, sociales, económicas y culturales de cada sociedad (Guardamagna, 2020), es decir, al territorio. Se entiende el territorio como la gente, su organización social y política, su cultura, su identidad, los elementos naturales, las infraestructuras y los recursos tecnológicos disponibles (Guardamagna, 2020). Y, también, como el resultado desigual de la interacción de las relaciones de poder de dichos actores (Alburquerque, 2013) por el control de los recursos.

En este sentido, el desarrollo territorial –como dimensión territorial del desarrollo (Guardamagna, 2020)– es una herramienta que permite comprender las disparidades territoriales para, desde allí, impulsar procesos de transformación colectivos, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social tendientes al logro de sociedades más igualitarias y equitativas. De esta forma, tal como se mencionara en un artículo anterior (Guardamagna y Benedetto, 2021), se vuelve prioritario pensar el desarrollo territorial participativamente en procura de: 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 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; y c) desplegar una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales, a fin de dar respuestas adecuadas a escala local y en el marco de los otros niveles de interrelación. Se trata, en definitiva, de considerar el desarrollo territorial como parte de un proceso de creación de una nueva institucionalidad anclada en el empuje desplegado por los actores locales y regionales (Alburquerque, 2013), donde la escala local se resignifica como un espacio de convergencia y coproducción en busca de esta mirada del desarrollo.

El monitoreo y evaluación de la participación ciudadana constituyen ámbitos disciplinares en torno a los cuales hay mucho camino por transitar, donde aún “no hay criterios ampliamente aceptados para juzgar el éxito y el fracaso; ni métodos de evaluación consensuados”.

En los estudios sobre participación ciudadana, son varios los autores (Font, 2001; Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009; Avritzer y Ramos, 2016) que analizan y priorizan la escala local de gobierno por su tamaño territorial y poblacional. En Argentina, Cravacuore lo define como “el ámbito natural de la participación, pues allí se interseccionan el gobierno y la sociedad civil, siendo la primera instancia de reclamo ciudadano más allá de toda competencia constitucional” (Cravacuore, 2009: 163). Esta mirada se reconoce en estudios previos (Guardamagna y Hernández Bonivento, 2020; Guardamagna, 2022), al concluir que se trata del ámbito institucional que presenta mayores facilidades para generar un vínculo más próximo entre Estado y ciudadanía, aunque también es donde se encuentran mayores debilidades en cuanto a las capacidades y recursos para desarrollarlo.

2. La construcción de la matriz

Tal como se anunció, el objetivo de este trabajo es presentar y explicitar el proceso de construcción de un instrumento de monitoreo y evaluación de prácticas participativas. Partiendo del marco teórico-conceptual previamente expuesto, se recurre a dos tipos de insumos que sirven como base para el desarrollo de la matriz: en primer lugar, el relevamiento de propuestas de evaluación desarrolladas previamente en Estados Unidos y Europa –son escasas las realizadas en América Latina–, y, en segundo lugar, los resultados que surgen de la puesta a prueba de una versión preliminar del instrumento en diversos casos de la región. Para ello, se recurre a políticas orientadas al desarrollo territorial, por su carácter eminentemente participativo, lo que no excluye la adaptabilidad de la matriz a otras áreas de política.

A continuación, se detallan estos insumos junto a la secuencia lógica que guio el proceso. Finalmente, se presenta la matriz y se explican y fundamentan sus componentes.

2.1 Insumos de la propuesta teórico-metodológica

El monitoreo y evaluación de la participación ciudadana constituyen ámbitos disciplinares en torno a los cuales hay mucho camino por transitar (Beierle, 1998; Laurian y Shaw, 2008), donde aún “no hay criterios ampliamente aceptados para juzgar el éxito y el fracaso; ni métodos de evaluación consensuados” (Rosener, 1983: 45).

La mayoría de las propuestas en este sentido se han desarrollado en el ámbito de las políticas medioambientales, la planificación y el

desarrollo territorial, fundamentalmente en el ámbito local de gobierno, por tratarse de espacios eminentemente participativos (McAllister, 1980; Beierle, 1998; Forester, 1999; Seasons, 2003; Laurian ...[et al], 2004). En este sentido, para la delimitación del marco conceptual del instrumento a desarrollar se tuvieron en cuenta, fundamentalmente, enfoques que evalúan los procesos de participación ciudadana (el cómo de la participación) y sus resultados. Entre ellos, Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008) proponen una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas (Martí ... [et al], 2016). Mientras Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) evalúan la calidad de las prácticas participativas en los gobiernos locales de España incorporando, además, variables contextuales, algo que también realiza el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006) al desarrollar 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.

Mientras, para la selección de los casos⁶ se privilegió el nivel subnacional y local de gobierno, así como también el tipo de sistema político –centralizado o descentralizado⁷– en el marco del cual se desarrollan políticas participativas orientadas al desarrollo territorial (Guardamagna y Benedetto, 2021).

El relevamiento de la información se realizó a través de un diseño metodológico cualitativo. Entre las técnicas utilizadas se recurrió al análisis documental, la observación directa y participante, y entrevistas semiestructuradas a actores claves, participantes de las políticas y procesos objeto de estudio. Entre estos últimos se distinguieron tres perfiles: funcionarios políticos, gestores y gestoras con perfil técnico, y actores de la sociedad civil.

El análisis comparado de los casos permitió avanzar en la identificación de nuevas variables, dimensiones e indicadores para la matriz, y la reflexión crítica sobre otras que habían surgido de la revisión bibliográfica, pero que requerían una adaptación a los marcos institucionales de los gobiernos latinoamericanos y las características de sus sociedades.

2.2 Secuencia lógica del proceso

En la secuencia de construcción de la matriz, se avanzó en la definición de una estructura que fuera capaz de incorporar un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales, ideológico-culturales, y las asociadas al desempeño de la gestión en lo relativo a los procesos participativos en políticas públicas.

Se comenzó con una primera distinción entre variables contextuales y de proceso. Dentro de las primeras se sitúan aquellas referidas a las circunstancias tanto coyunturales como estructurales que inciden, restringen o facilitan los procesos objeto de estudio. Se ubican aquí variables relacionadas con la presencia o no de culturas participativas preexistentes y la orientación ideológica del gobierno, entre otras. Entre las segundas se encuentran las variables orientadas a comprender el conjunto de elementos que interactúan y condicionan el éxito, estabilidad y adaptabilidad de las políticas participativas, es decir, sus límites de factibilidad en cada gestión en particular.

Surge aquí el debate en torno al momento en el cual se implementa la participación en el proceso de la política. Las distintas posturas⁸ podrían resumirse en tres grupos. La predominante en la teoría califica la participación ciudadana en relación con el momento del ciclo de políticas en que tiene lugar la intervención de la sociedad. En segundo lugar, están quienes sostienen que la participación en el ciclo de políticas es un proceso continuo y no compartimentado. Finalmente, aquellos más apegados al estudio de casos privilegian una mirada situada, que reconoce las particularidades de cada experiencia antes que su asociación a categorías construidas *a priori* sobre la cantidad y calidad de los mecanismos de participación en relación con el ciclo de políticas.

De acuerdo con la primera de estas visiones, la validez y calidad de la participación variaría según el momento del ciclo en el que se implementa, por lo que la intervención en el momento de la formulación de las políticas supondría una participación más intensa o de mayor calidad (Cabrero Mendoza, 2004; Martínez-Flores, Romo-Aguilar y Córdoba Bojórquez, 2015; Manero, 2010). En los hechos, sin embargo, se evidencia que la mayoría de los mecanismos participativos se incorporan en el momento de la implementación de la política (Reyes y Guardamagna, 2019), en relación con lo cual existen evaluaciones que desvalorizan esta modalidad por considerarla una forma de “participación subordinada, acotada a la ejecución de planes definidos en la instancia estatal” (Grandinetti y Nari, 2016: 86).

En segundo lugar, posturas como las de Kliksberg (1999) y Grandinetti y Nari (2016) entienden la participación ciudadana como un proceso continuo que incrementa su nivel de efectividad. Se trata de una concepción que encuentra parte de sus raíces en las propuestas metodológicas de Paulo Freire (2005), a partir de las cuales se

Los miembros de una comunidad son muchas veces quienes tienen más voluntad y conocimiento de las particularidades de su territorio para potenciar su desarrollo, por lo que es necesaria su incorporación tanto en la definición del problema público como en su solución.

reconoce que los miembros de una comunidad son muchas veces quienes tienen más voluntad y conocimiento de las particularidades de su territorio para potenciar su desarrollo, por lo que es necesaria su incorporación tanto en la definición del problema público como en su solución.

Una tercera posición, que conjuga elementos de las anteriores, sostiene que establecer evaluaciones acerca de la intensidad o calidad de la participación en relación con el momento del ciclo de la política en que tiene lugar la intervención de la sociedad, o relacionar su efectividad con el nivel de involucramiento social a lo largo de todo el proceso, podría generar afirmaciones abstractas y generalistas. En consecuencia, esta postura (Reyes y Guardamagna, 2019), que es la que este trabajo suscribe, además de contemplar la etapa de la política en la que se prevé la participación, incorpora las especificidades territoriales que circunscriben a cada proceso. Es decir, que se retoma la idea del ciclo como un constructo que sirve para ordenar el análisis de un proceso⁹, pero sumando elementos y especificidades de cada experiencia de participación en singular.

De esta forma, la estructura de la matriz distingue, dentro de las variables de proceso, aquellas que atraviesan todas las etapas de la política y las que caracterizan a una en especial.

2.3 La matriz y sus componentes

Las variables, dimensiones e indicadores que dan forma a la matriz desarrollada para el seguimiento y evaluación concomitante de procesos participativos, surgen del marco conceptual desarrollado, de los insumos que aporta la revisión bibliográfica de otras propuestas de este tipo, y del análisis de los casos testigos seleccionados.

La matriz, pensada como un instrumento que comienza por la demarcación de la política en el territorio para luego ir hacia los aspectos intrínsecos de la participación, comienza delimitando un conjunto de variables que hacen referencia a elementos del contexto que favorecerían, posibilitarían o no estos procesos. Entre estas se ubican las relacionadas con la orientación político-partidaria del gobierno y de la oposición, la existencia o no de tradiciones asociativistas previas en el territorio (Avritzer, 2014), y los aspectos socioeconómicos que caracterizan a la población involucrada en la instancia participativa (Guardamagna y Benedetto, 2021). Esto a fin de entenderlas desde una perspectiva histórica (Pagani, 2017) y con anclaje territorial.

Entre las variables vinculadas a los aspectos intrínsecos de las dinámicas que transversalizan todas las etapas de la instancia o proceso participativo, se incorpora el análisis de las capacidades estatales¹⁰ de las áreas gubernamentales encargadas del desarrollo de estas prácticas.

Dentro de las variables de proceso orientadas a analizar la etapa de diseño, se indaga sobre el origen de la demanda, si surge del Estado, si responde a una iniciativa de la sociedad civil o proviene de ambas¹¹. Se incorpora también la escala del problema y el nivel de agregación para su abordaje, que se refiere a los niveles de la estructura institucional (nacional, provincial, local, distrital) involucrada, en torno a la cual varían los actores, recursos, reglas y estructuras a partir de las cuales se diseña la instancia participativa. En consecuencia, importa evaluar la correspondencia lógica entre esta y el grado de apertura e involucramiento que se define para la ciudadanía. Al respecto, toma relevancia la escalera de la participación, propuesta en su versión original por Arnstein (1969) y luego reformulada por varios autores, entre quienes se puede mencionar a Sandoval, Sanhueza y Williner (2015)¹². Se trata de diversas instancias directamente ligadas al potencial de incidencia sobre la acción o decisión que se está considerando.

Entre los aspectos metodológicos, se busca analizar si el diseño de las técnicas a las que se acude en cada caso incorpora las especificidades territoriales y la etapa de la política en la que se desarrolla la participación. Asociado al ciclo de políticas, es importante distinguir entre diseños que definen una instancia o se orientan a desarrollar procesos participativos¹³, que posibilitarían mayores niveles de continuidad del involucramiento ciudadano, institucionalización de instancias y mecanismos, e incluso la posibilidad de generar espacios de coproducción de políticas públicas.

En relación con las decisiones metodológicas en la etapa de implementación, interesa indagar sobre el acceso a la información, su disponibilidad y calidad¹⁴, junto a la incorporación o no de instancias deliberativas entre los actores públicos estatales y privados. También los métodos seleccionados en relación a la modalidad, ya sea presencial, virtual, o híbrida¹⁵. Esta variable sin duda fue una de las que mayores adaptaciones vivió antes, durante y después de la pandemia, por lo que podría ser clave para entender variaciones en los niveles de participación e inclusión de la ciudadanía en el período reciente.

En referencia a quiénes participan, se incorporan dimensiones referidas al grado de inclusividad, de diversidad y de representatividad de los actores, entendiendo que “la participación ciudadana convoca a un espectro amplio y diverso de actores, cuya diversidad marca tanto la naturaleza como los resultados del dispositivo participativo” (Launay Gama y Dabène, 2019: 206). Para ello, no se descarta recurrir a un mapeo de los actores involucrados.

La matriz indaga sobre aspectos relacionados con la coordinación de las instancias o procesos participativos, tanto en el momento del diseño como durante la implementación. Se trata de dimensiones que evalúan la claridad de los objetivos, el grado de planificación de la práctica participativa –el cómo se va a desarrollar y entre qué áreas gubernamentales–, junto al compromiso de los actores políticos/administrativos y la aceptación y grado de involucramiento de los actores sociales.

Con relación a las variables que ponen el acento en la etapa de evaluación, se examina el grado de sistematización de los aportes, su incorporación a la política, y si estos, a su vez, propician el desarrollo de innovaciones en la gestión pública. En este apartado se analiza también si se han previsto instancias de devolución hacia los participantes.

Finalmente, relacionado con cambios en la cultura participativa, interesa reconocer efectos que resultaron de la dinámica participativa en al menos dos aspectos principales: uno que tiene que ver con el vínculo Estado-sociedad o sociedad-Estado y el nivel de permeabilidad entre ambos, y otro relacionado con la dinámica entre los actores sociales.

Tabla 1
Matriz para el monitoreo y evaluación de prácticas participativas

Variable	Tipo de variable	Dimensión	Indicador
Orientación ideológica del gobierno	Contextual	Fuerza política gobernante	Orientación político-ideológica de la fuerza gobernante. Orientación político-ideológica de la principal fuerza opositora.
Cultura participativa	Contextual	Trayectoria participativa	Existencia o no de tradiciones participativas en el territorio. Existencia de instancias participativas formales o informales – institucionalizadas y no institucionalizadas.

Tabla 1 (continuación)
Matriz para el monitoreo y evaluación de prácticas participativas

Variable	Tipo de variable	Dimensión	Indicador
Condición socioeconómica	Contextual	Demografía	Pirámide poblacional. Tasa de dependencia.
		Condición urbana/ rural de la población	Porcentaje de población urbana. Porcentaje de población rural.
		Educación	Nivel de alfabetización. Niveles educativos alcanzados.
		Empleo	PEA (Población Económicamente Activa). Desocupación. NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).
		Conectividad	Porcentaje de conectividad a internet por zonas. Tipo de conectividad (paquete de datos, fibra óptica, etc.).
Origen de la demanda	Proceso / diseño	Origen de la demanda	Procedencia de la demanda de participación (sociedad / Estado).
Escala	Proceso / diseño	Alcance territorial de la demanda social/ temática	Escala del problema que dio origen a la instancia participativa (barrial / municipal/distrital/regional/provincial/nacional). Instancia gubernamental desde la que se dio respuesta a la demanda participativa.
Capacidades estatales	Proceso	Recursos e instrumentos	Recursos (financieros, temporales, infraestructurales, normativos) asignados a las áreas encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política. Variación de los recursos asignados a lo largo del proceso participativo.
		Recursos humanos	Características de los recursos humanos del área encargada del proceso (porcentaje de cargos políticos, administrativos, de planta, contratado). Tipo y nivel de formación del personal y su vinculación con las funciones específicas para el desarrollo del proceso participativo. Existencia de capacitaciones orientadas al desarrollo de los procesos participativos. Existencia o contratación de equipos técnicos. Existencia de instancias de vinculación entre el personal político y el administrativo en relación con el proceso participativo. Liderazgos del proceso participativo.

Tabla 1 (continuación)
Matriz para el monitoreo y evaluación de prácticas participativas

Variable	Tipo de variable	Dimensión	Indicador
Participantes	Proceso / implementación	Apertura y diversidad	Grado de apertura de la instancia participativa. Grado de diversidad de los actores (incorporación de la perspectiva de género, juventudes, minorías, otros).
		Alcance y representatividad	Porcentaje de participantes en relación con la población de referencia. Porcentaje de actores organizados sobre el total de referencia. Porcentaje de asistentes en relación con los participantes convocados.
		Aprendizaje	Existencia de instancias de capacitación para los participantes. Nivel de aprendizaje de los participantes sobre los procesos participativos (formato y dinámica).
Método	Proceso / diseño	Nivel de participación	Nivel de participación del proceso (informativo, consultivo, decisorio, de cogestión).
		Etapas de la política	Etapas de la política en la que se prevé la instancia participativa (diseño, implementación, evaluación).
		Capacidad de propuesta	Posibilidad de hacer propuestas por parte de los actores.
		Evaluabilidad	Existencia de instancias de evaluación (participativa o realizada por el área gubernamental). Existencia de órganos de monitoreo y evaluación.
	Proceso / implementación	Calidad de Información	Grado de efectividad de los canales de información y de difusión. Claridad de la información brindada por el organismo de gobierno sobre la temática que da origen al proceso participativo. Utilidad de la información brindada por el organismo de gobierno para que la ciudadanía pueda participar. Accesibilidad de la información. Pluralidad de la información.
		Deliberación	Posibilidad de que los participantes expresen sus ideas. Técnicas de deliberación utilizadas.
		Forma / medio de instrumentación	Tipo de instrumentación (presencial, virtual o híbrida). Mecanismos utilizados (audiencia pública, consulta, referéndum, etc.). Técnicas utilizadas (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres, encuesta, registros, etc.).

Tabla 1 (continuación)
Matriz para el monitoreo y evaluación de prácticas participativas

Variable	Tipo de variable	Dimensión	Indicador
Coordinación del proceso participativo	Proceso / diseño	Claridad de los objetivos	Claridad de los objetivos del proceso para los participantes.
		Planificación	Conformación de equipo técnico para llevar a cabo la estrategia. Realización de un análisis político estratégico del territorio (mapeo de actores, conflictos y demandas). Definición de una estrategia de participación a partir de las características del territorio. Validación política, técnica y presupuestaria de la estrategia.
	Proceso / implementación	Transversalidad	Áreas administrativas involucradas en el proceso. Tipo de relaciones entre áreas involucradas (coordinación, subordinación, conflicto, etc.).
		Compromiso político	Nivel de compromiso / apoyo al proceso de los actores responsables.
		Conformidad respecto al proceso	Grado de aceptación social del proceso participativo. Grado de conformidad con las técnicas utilizadas para instrumentar la participación ciudadana durante el proceso.
Resultados	Proceso / monitoreo - evaluación	Sistematización	Generación de un documento final con los resultados del proceso.
		Instancia de devolución a los participantes	Existencia de instancias de devolución de los resultados hacia los participantes del proceso.
		Implementación de los resultados	Incorporación de aportes de los participantes en la política. Desarrollo de alguna acción, programa o política a partir de los resultados. Desarrollo de innovaciones asociadas a la participación ciudadana en la gestión pública.
		Continuidad de la dinámica participativa	Continuidad en el tiempo del ejercicio participativo.
		Cambios en la cultura participativa	Mejoras en la capacidad de interlocución de los ciudadanos con el Estado. Mejoras en las instancias de cooperación entre las organizaciones participantes. Mejoras en el nivel de permeabilidad del gobierno respecto a la ciudadanía. Generación de otro tipo de dinámicas/ sinergias a partir de la instancia participativa.

Fuente: elaboración propia¹⁶.

En un contexto regional donde las demandas y la insatisfacción hacia la democracia incrementan cotidianamente, mientras la ciudadanía busca formas de canalizar su descontento frente al aumento de los niveles de desigualdad, exclusión, pobreza y los problemas ambientales, la participación ciudadana trae la promesa o posibilidad de ser un modo innovador para la democratización de las gestiones públicas.

Reflexiones finales

En un contexto regional donde las demandas y la insatisfacción hacia la democracia se incrementan cotidianamente, mientras la ciudadanía busca formas de canalizar su descontento frente al aumento de los niveles de desigualdad, exclusión, pobreza y los problemas ambientales, la participación ciudadana trae la promesa o posibilidad de ser un modo innovador para la democratización de las gestiones públicas. Aparece aquí el problema, y también el desafío, respecto a su diseño e implementación en función de los objetivos que en cada caso se define para la participación y de las especificidades de los territorios donde se va a desarrollar.

En consecuencia, frente al interés por los modos de involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, en pos de un horizonte de cogestión, la ausencia de métodos estandarizados para su monitoreo y evaluación vuelve a ser parte de la agenda académica y técnica.

En dicho sentido, este trabajo se orienta a explicitar el proceso teórico y metodológico llevado adelante a lo largo de los últimos años para el desarrollo de un instrumento innovador de evaluación de prácticas participativas. Se trata de un dispositivo construido en un proceso de retroalimentación constante entre teoría y práctica, que incorpora variables contextuales y de proceso que surgen del marco conceptual desarrollado, de los insumos que aporta la revisión bibliográfica de otras propuestas de este tipo y del análisis de los casos testigo seleccionados en la región.

El desafío en un futuro inmediato, por el que ya se está transitando, es continuar poniendo a prueba la herramienta y su capacidad de adaptación a través del análisis y evaluación de nuevos y diversos casos. En este sentido, se ha avanzado en la construcción de una guía de pautas y un cuestionario que surgen de la matriz. Los mismos facilitarán la sistematización de la información documental y permitirán la realización de entrevistas semiestructuradas y encuestas a actores sociales, técnicos y políticos. Para ello, se seleccionarán casos similares y diferentes, que permitan avanzar en comparaciones sincrónicas –entre casos– y diacrónicas –dentro de un mismo caso–. Esto permitirá monitorear y evaluar las instancias de involucramiento ciudadano en los procesos de política, así como también continuar perfeccionando y adaptando la matriz a las especificidades territoriales y de sus actores.

Notas

(1) Latinobarómetro midió en 2020 el ánimo de los ciudadanos de la región después de la primera ola de la pandemia, en los albores de la llegada de la segunda ola y con la promesa de la vacuna. El instrumento

se aplicó cara a cara en 17 países el 26 de octubre de 2020 y de forma *online* entre el 26 de abril y el 16 de mayo de 2021. En total, se realizaron 20.204 encuestas (Latinobarómetro, 2021).

(2) Tal como afirma Murillo (2021), más allá de que las movilizaciones en estos países no tienen una direccionalidad única ni un solo punto de llegada, todas ponen de relieve las tensiones entre desigualdades y democracia en el continente. Mientras en Ecuador, Chile y Colombia responden, incipientemente, a medidas de ajuste económico, en Bolivia, Perú y Paraguay las protestas surgen como consecuencia de crisis de legitimidad política, agravadas por los impactos sanitarios y económicos de la pandemia. En este contexto, fueron los jóvenes, que no están dispuestos a naturalizar la desigualdad y la pobreza en democracia, quienes encabezaron las protestas.

(3) “Para conocer los avances y promover una mayor y mejor incidencia de la ciudadanía en la gestión pública, se hace necesario que los Estados y organizaciones sociales iberoamericanas evalúen el proceso de participación ciudadana” (ver el Capítulo Sexto: La evaluación del proceso de participación en la gestión pública) (CLAD, 2009: 13).

(4) La herramienta que se presenta en este trabajo ha sido desarrollada a lo largo de los siguientes proyectos de investigación, todos dirigidos y codirigidos por la autora de este documento: a) Proyecto N° 06/F005: “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 de la UNCuyo, período 2019-2021; b) Proyecto N° F025 “La implementación de las políticas de Ordenamiento Territorial en Mendoza: heterogeneidades y (des)articulaciones en el nivel municipal”, Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado de la UNCuyo, período 2016-2018; c) Proyecto N° A068: “Desarrollo rural con enfoque territorial: la implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza”, Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado de la UNCuyo, período 2016-2018; d) Proyecto N° 06/F334: “La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009”, Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado de la UNCuyo, período 2013-2015.

(5) Se entiende por Gobierno Abierto “al conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandolo e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016).

La participación ciudadana como eje central conlleva una “implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales en la esfera del poder político-institucional. Esto con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común” (Ruvalcaba Gómez, 2019: 6).

(6) Los casos seleccionados para la prueba piloto del instrumento son: a) En el nivel subnacional, el Plan de Desarrollo Territorial del departamento de Córdoba, Colombia (2020-2023); la política de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, Argentina; y el Plan Estatal de Desarrollo de la Ciudad de México (2017-2023). b) En el nivel local, el Consejo Local de Planificación del cantón de Cuenca, Ecuador; el Plan Regulador de la comuna de Santiago, Chile; el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio de Maipú, Mendoza, Argentina; y el proceso de creación del Plano Director en el municipio de Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil. La descripción y análisis de estos casos ha sido desarrollada en anteriores publicaciones (Guardamagna y Reyes, 2020; Guardamagna y Gómez Carmona, 2021; Guardamagna y Hernández Bonivento, 2020).

(7) La incorporación de este criterio de selección de los casos respondió a una anticipación de sentido sobre la relación entre el tipo de sistema político y el desarrollo de procesos participativos: en sistemas más centralizados son menores las posibilidades de apertura del poder político a través de procesos participativos, mientras en aquellos con diversos niveles de descentralización sería más factible su realización (Guardamagna y Hernández Bonivento, 2020). Esto no se terminó verificando, llegando a la conclusión de que no se trata de una variable con un alto grado de incidencia.

(8) Este tema es abordado en el artículo “El desafío de ordenar el territorio en democracia. ¿Retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía?” (Reyes y Guardamagna, 2019).

(9) Tal como sostiene Parsons (2007: 92), “la noción de etapas o del ciclo de políticas públicas ilustra un importante modelo ‘heurístico’ (es decir, que aporta un marco útil para explorar, un método para aprender o investigar un problema o proceso complejo) en el análisis de las políticas públicas”. Es por ello, que se trata de una construcción artificial, con fines analíticos, explicativos y prescriptivos. En la práctica, las etapas suelen superponerse unas con otras.

(10) Siguiendo el concepto de Bertranou (2015: 39), se entiende a las capacidades estatales como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”. En este sentido, y teniendo en cuenta que interesa la operacionalización del concepto en el instrumento, se incorporan las dimensiones propuestas por Fernández y Vigil (2012) para corroborar la presencia o

no de dicha aptitud, lo que se relaciona directamente con la disponibilidad de diversos recursos: 1) Recursos financieros: cantidad holística, comparada y diacrónica, diferenciación por origen (endógeno, exógeno), determinación del destino; 2) Recursos humanos: reclutamiento meritocrático, calidad del personal, vinculación con los objetivos de la oficina, capacitaciones; y 3) Recursos organizacionales: capacidad de organización del personal, vinculación personal político y burocrático (Guardamagna y Benedetto, 2021).

(11) En un trabajo anterior (Guardamagna y Benedetto, 2021), retomando a Álvarez Enríquez (2002), se hace mención a los posibles orígenes de la participación. El autor 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, mientras las segundas posibilitan la generación de espacios institucionales que permiten a los individuos y los grupos tomar parte en los asuntos públicos.

(12) Arnstein, en su desarrollo original, distingue ocho escalones o peldaños para evaluar los distintos grados de participación ciudadana, desde los que otorgan mayor nivel de poder a la ciudadanía hasta los que menos lo hacen: control ciudadano, delegación de poder, colaboración, aplacador, consulta, información, terapia, manipulación (1969). Muchos años más tarde, Sandoval, Sanhueza y Williner (2015) proponen otra clasificación que distingue mecanismos informativos, consultivos, decisorios o de gestión.

(13) La bibliografía en torno a la participación distingue entre mecanismos y procesos participativos, privilegiando los segundos sobre los primeros, donde los actores sociales, tal como sostiene Irarrázabal (2005), tienen mayores posibilidades de influenciar sobre las iniciativas y compartir el control sobre las decisiones y los recursos que los afectan. Mientras, en la mayoría de las experiencias analizadas lo que se evidencia es la propensión a la implementación de metodologías de síntesis, tal como las denomina Blanco Fillola (2002), o instancias aisladas de participación ciudadana.

(14) Se trata de uno de los puntos más débiles, señalado por Kliksberg (1999), Coraggio (2003) y 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.

(15) 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 (Guardamagna y Benedetto, 2021).

(16) Esta matriz es uno de los resultados/productos de los proyectos de investigación en los que se enmarca este trabajo.

Bibliografía

- Acuña, C. H. (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 *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, C. H. Acuña (ed.), Buenos Aires, Siglo XXI.
- Agger, A. y Löfgren, K. (2008), "Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes", en *Planning Theory*, Vol. 7 N° 2, pp. 145-164, <https://doi.org/10.1177/1473095208090432>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993), *La implementación de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, F. Mariñez y V. Garza (eds.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Albuquerque, F. (2004), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla, Universidad de Sevilla. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- _____ (2013), *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*, s.l., Red Dete.
- _____ (2020), "Reflexiones ante el coronavirus desde los territorios: lineamientos para la discusión de una agenda de reconstrucción económica, social, ambiental e institucional", en *Desarrollo y Territorio: Revista de difusión del desarrollo territorial en América Latina y Caribe*, N° 7, pp. 20-33.
- Allegretti, G. (2017), "Procesos participativos e innovación tecnológica: en busca de nuevas formas de empatía", en *Localizar los objetivos de desarrollo sostenible: gobiernos y actores locales y provinciales en la implementación de la Agenda 2030. Una mirada desde Andalucía*, M. Redaño González y A. Rioja Ulgar (coords.), Sevilla, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, pp. 72-77.
- Álvarez Enríquez, L. (2002), "La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda", México, Universidad Nacional Autónoma de México. Tesis Doctoral.
- Anderson, J. (1975), *Public Policy Making*, New Holt, Rinehart and Winston.
- Arnstein, S. R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", en *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 N° 4, pp. 216-224, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Avritzer, L. (2014), *Los desafíos de la participación en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Avritzer, L. y Ramos, A. (2016), "Democracia, escala y participación. Reflexión desde las instituciones participativas brasileñas", en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 74 N° 3, e040.
- Ballabio, M. y Reyes, M. (2016), "Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza", en *Enfoques*, Vol. 14 N° 25, pp. 107-125.
- Beierle, T. (1998), "Public Participation in Environmental Decisions: an Evaluation Framework Using Social Goals", Washington, Resources for the Future (Discussion Paper; N° 99-06), <https://doi.org/10.22004/ag.econ.10497>.
- Bertranou, J. (2015), "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate", en *Estado y Políticas Públicas*, Año 3 N° 4, pp. 37-59.
- Blanco Fillola, I. (2002), "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2008), "¿Por qué comparar políticas públicas?", en *Política Comparada*, Documento de Trabajo N° 3, pp. 1-49.
- Cabrero Mendoza, E. (2004), "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Ricard Gomà y Jacint Jordana (eds.), Barcelona, Fundación CIDOB.
- Calderón, C. (2014), "Participación: ¿dónde está el ciudadano?", en *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos*, C. Calderón (coord.), Madrid, Goberna América Latina.
- Canto Chac, M. (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", en *Política y Cultura*, N° 30, pp. 9-37.
- Cardozo Brum, M. (2013), "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación", en *Andamios: Revista de Investigación Social*, Vol. 10 N° 21, pp. 39-59.
- CLAD (2009), "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", documento aprobado en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros y de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio.

- _____ (2016), "Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto", documento aprobado en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio.
- Coraggio, J. (2003), "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?", en *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, I. González Bombal (comp.), Buenos Aires, Centro de Estudio de Estado y Sociedad; Centro Nacional de Organizaciones en la Comunidad; Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 35-56.
- Costamagna, P. (2020), "Reflexiones y debates sobre el desarrollo territorial. Nuevas miradas frente a realidades complejas", en *Desarrollo y Territorio*, N° 7, pp. 7-16.
- Cravacuore, D. (2009), "La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos", en *Gestión municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana*, Gonzalo Delamaza y Daniel Flores (eds.), Santiago, Universidad de Los Lagos, Corporación Innovación y Ciudadanía, pp. 162-181.
- Criado, I.; Ruvalcaba-Gómez, E.; y Valenzuela-Mendoza, R. (2018), "Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature", en *eJournal of eDemocracy and Open Government*, Vol. 10 N° 1, pp. 50-81, <https://doi.org/10.29379/jedem.v10i1.454>.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015), "¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual", en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 8, pp. 37-53.
- Davies, J. (2007), "The Limits of Partnership: an Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion", en *Political Studies*, Vol. 55 N° 4, pp 779-800, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00677>.
- Di Virgilio, M. M. (2021), "Participación social y gestión del hábitat: formas y tipos de participación en la experiencia de América Latina", en *POSTData*, Vol. 26 N° 1, pp. 11-46.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012), *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Díaz, C. (2002), "Para leer la innovación (notas de teoría y método)", en *Innovación en la gestión municipal*, D. Cravacuore (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 9-42.
- Escobar, A. (2014), *La invención del desarrollo*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca.

- Fernández, V. y Vigil, J. I. (2012), "Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina", en *Revista de Políticas Públicas*, Vol. 16 N° 1, pp. 51-65.
- Font, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R.; y Jarque, M. (2000), "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica", documento presentado en el XIV Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía", Caracas, CLAD, pp. 113-140.
- Ford, E. (2019), *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Konrad-Adenauer-Stiftung; Democracia y Desarrollo Internacional.
- Forester J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT Press.
- Freire, P. (2005), *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI. 2. ed.
- Fung, A. (2004), *Empowered Participation Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Galais, C.; Navarro, C.; y Fontcuberta, P. (2013), "La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 32, pp. 65-87.
- Galperín, H. (2004), "Políticas TIC y pobreza: el caso argentino", documento presentado en la reunión del proyecto "Pro-poor, Pro-market ICT Policy and Regulation", Montevideo, Uruguay, 11 y 12 de noviembre.
- Grandinetti, R. (2018), "Innovación en la gestión pública: más allá y más acá", en *Estado Abierto*, Vol. 3 N° 2, pp. 91-116.
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2016), "Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana", en *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, A. Rofman (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Guardamagna, M. (2015), "Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: el caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina", en *Debates*, Vol. 9 N° 2, pp. 159-184, <https://doi.org/10.22456/1982-5269.50672>.
- _____ (2016), "El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política", en *Geografía e Ordenamiento do Territorio*, N° 10, pp. 159-187, <http://dx.doi.org/10.17127/got/2016.10.008>.

- _____ (2020), "Participación ciudadana para el desarrollo con inclusión social y equidad socio ambiental, un desafío para la gestión pública en pandemia y la 'nueva normalidad'", en *La Administración pública en tiempos disruptivos*, Diego Pando (comp.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- _____ (2022), "Cambia todo cambia... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas", en *Estudios de Derecho*, Vol. 79 N° 173, pp. 171-190, <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a07>.
- Guardamagna, M. y Benedetto, A. (2021), "La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial", en *Temas y Debates*, Año 25 N° 42, pp. 121-142.
- 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", en *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, Vol. 19 N° 36, pp. 35-75, <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2021.66049>.
- Guardamagna, M. y Hernández Bonivento, J. (2020), *Mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo territorial: una agenda de investigación comparada*, Santiago, Universidad Autónoma para el Desarrollo de Periodismo Científico y la Divulgación de las Ciencias. Centro de Comunicación de las Ciencias; Universidad Autónoma de Chile.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2020), "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", en *Revista Proyección*, Vol. 14 Año 2020, pp. 113-140.
- Guardamagna, M.; Reyes, M.; y Vogel, P. (2019), "Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial", en *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, Vol. 4 N° 1, pp. 39-62.
- _____ (2020), "La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales", en *Revista Pilquen*, Vol. 23. N° 5, pp. 26-45.
- Guillén, A.; Sáenz, K.; Badii, M.; y Castillo, J. (2009), "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana", en *International Journal of Good Conscience*, Vol. 4 N° 1, pp. 179-193.

- Hickey, S. y Mohan, G. (2004), *Participation, from Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, London, Zed Books.
- Irarrázabal, Ignacio (2005), "Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Jones, C. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate, Duxbury Press.
- Kliksberg, B. (1999), "Seis tesis no convencionales sobre participación", Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales (Documento; N° 18), <https://www.estadistica.ciudad.gob.ar/pergamo/documento.php?ui=1&recno=129&id=PERGAMO.1.129>.
- Lasswell, H. (1992), "La orientación hacia las políticas", en *El estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-104.
- Latinobarómetro (2021), "Informe 2021. Adiós a Macondo", Santiago, Latinobarómetro.
- Launay Gama, C. y Dabène O. (2019), *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*, Buenos Aires, Teseo.
- Laurian, L.; Day, M.; Berke, P.; Ericksen, N.; Backhurst, M.; Crawford, J.; y Dixon, J. (2004), "Evaluating Plan Implementation: a Conformance-Based Methodology", en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 70 N° 4, pp. 471-480, <https://doi.org/10.1080/01944360408976395>.
- Laurian, L. y Shaw, M. M. (2008), "Evaluation of Public Participation: the Practices of Certified Planners", en *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 28 N° 3, pp. 293-309, <https://doi.org/10.1177/0739456X08326532>.
- 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", documento presentado en el XXII World Congress of Political Science (IPSA), organizado por la International Political Science Association, Madrid, España, 8 a 12 de julio.
- Manero, M. (2010), "La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones", en *Cuadernos Geográficos*, N° 47, pp. 47-71.
- 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 *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, A. Rofman (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Martínez Flores, V.; Romo Aguilar, M.; y Córdoba Bojórquez, G. (2015), "Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México", en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. 22 N° 64, pp. 189-220.
- McAllister D. (1980), *Evaluation in Environmental Planning*, Cambridge, MIT Press.
- Murillo, M. V. (2021), "Protestas, descontento y democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad*, N° 294, pp. 1-10.
- Naciones Unidas y CEPAL (2021), *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2022), "Las tasas de pobreza en América Latina se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia, alerta la CEPAL", Santiago, CEPAL (Comunicado de Prensa).
- _____ (2023), "Panorama social de América Latina y el Caribe; resumen ejecutivo", Santiago, CEPAL.
- Nirenberg, O. (2009), "Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión", en *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, M. Chiara y M. Di Virgilio (orgs.), Buenos Aires, Prometeo, pp. 267-293.
- OIDP (2006), "Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos", Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas; Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.
- Oszlak, O. (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios CEDES*, Vol. 3 N° 2, pp. 5-58, <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3470>.
- _____ (1982), "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina", en *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 21 N° 84, pp. 531-548.
- _____ (2020), *El Estado en la era exponencial*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública; CLAD; Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Documento G. E. CLACSO; N° 4).
- _____ (2008), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Carlos H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado, pp. 555-584. 2. ed.

- Pagani, M. L. (2017), "Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar", en *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*, A. Camou y M. Pagani (coords.), La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, pp. 119-147.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, FLACSO.
- Prahalad, C. y Hamel, G. (1990), "The Core Competence of the Corporation", en *Harvard Business Review*, Vol. 25 N° 10, pp. 243-257.
- Ravecca, P. (2010), "La política de la ciencia política: ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy", en *Revista América Latina: Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina*, N° 9, pp. 173-210.
- Reyes, M. y Guardamagna, M. M. (2019), "El desafío de ordenar el territorio en democracia. ¿Retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía?", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 18 N° 59, pp. 1003-1033.
- Rosener, J. (1983), "User-Oriented Evaluation: a New Way to View Citizen", en *Public Involvement and Social Impact Assessment*, G. Daneke, J. Delli Priscoli y Margot Garcia (eds.), Boulder, Westview Press.
- Ruvalcaba Gómez, E. (2019), *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2019), "Participación ciudadana y gobierno abierto: comparando percepciones entre sociedad civil organizada y gobierno en el estado de Jalisco, México", en *Revista Buen Gobierno*, N° 27, pp. 1-19.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "En 2023 el crecimiento será más lento en América Latina y el Caribe: así es como se puede revertir el ciclo", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas.
- 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", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas (Manuales de la CEPAL).
- Sartori, G. (1994), "Comparación y método comparado", en *La comparación en las ciencias sociales*, G. Sartori y L. Morlino (eds.), Madrid, Alianza.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004), *Desarrollo territorial rural*, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Seasons M. (2003), "Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities", en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 69 N° 4, pp. 430-440.

- 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, Ediciones INTA.
- Subirats, J. (2021a), "Innovación social y cambio tecnológico: el futuro de la coproducción de políticas públicas", en *Gobernando el futuro. Debates actuales sobre gobierno, administración y políticas públicas*, Álvaro V. Ramírez Alujas y C. N. Cruz Rubio (eds.), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2021b), "El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental", documento presentado en el V Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, Córdoba, Argentina, 26 de mayo al 1 de junio.
- Subirats, J., Knoepfel, P. y Larrue, C. (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*, Vol. 42 N° 11, pp. 1991-2006, <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>.
- Thwaites Rey, M. (2005), "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)", en *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, M. Thwaites Rey y A. López (eds.), Buenos Aires, Prometeo, pp. 19-41.
- Welp, Y. y Serdult, U. (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 *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, J. Farinos y J. Romero (eds.), Valencia, Universidad de Valencia.