

LISTOS PARA SER USADOS: EL PAPEL DE LOS DIFUSORES DE PROCEDIMIENTOS PARTICIPATIVOS EN LA PLANIFICACIÓN URBANA LOCAL

Virginia Romanutti⁹¹

Resumen

¿Quiénes y cómo se desempeñan los actores, instituciones, que promueven la difusión de procedimientos participativos que se instalan en muchos casos, como “moldes pre-establecidos” listos para ser usados en las diversas realidades locales? ¿Cómo interactúan entre sí y con los actores locales? ¿Qué valores y prácticas promueven?

Con el objetivo de responder a estos interrogantes, en este trabajo se pretende realizar una primera aproximación crítica a las perspectivas teóricas que han procurado estudiar el fenómeno de la difusión y transferencia de políticas públicas de planificación urbana. Específicamente, el interés está puesto en analizar cómo se ha estudiado el papel de los agentes “difusores” de políticas públicas.

Palabras claves: difusión – procedimientos participativos – planificación urbana

¿Por qué estudiar el papel de los difusores?

A nivel local, se observa la implementación de procedimientos participativos que se instalan en muchos casos, como “moldes pre-establecidos” listos para ser usados en las diversas realidades locales. Este proceso de difusión es posible por el accionar de determinados actores que juegan el papel de “difusores” de políticas públicas. En este trabajo⁹² se pretende realizar una primera aproximación crítica a las perspectivas teóricas que han procurado estudiar el fenómeno de la difusión y transferencia de políticas públicas, específicamente de aquellas relacionadas a la planificación urbana y poniendo el foco en analizar cómo se ha estudiado el accionar de los agentes “difusores”.

Antes de realizar el recorrido por los estudios de la difusión de políticas públicas, resulta relevante plantear cuál es el escenario en que los procedimientos

⁹¹ Correo electrónico: viromanutti@gmail.com

⁹² Este trabajo forma parte de la indagación teórica de la tesis doctoral en curso “Actores de la democracia. Prácticas y sentidos de la participación ciudadana y sus difusores en las democracias locales en Argentina”, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

participativos cobran relevancia y se expanden a nivel local tanto en Argentina como en la región latinoamericana. El contexto en el que se implementan estos procedimientos está dado por dos procesos que se dan de manera simultánea y están interrelacionados. Por un lado, los procesos de reforma del Estado, que tienen lugar en América Latina en la década del 90, los cuales plantean entre las principales reformas, la descentralización política y administrativa. Por otro lado, hacia fines de la década de 1980 y durante la década siguiente, en Argentina se desarrollan procesos de reforma de las constituciones provinciales que, entre otras cuestiones, otorgan un mayor protagonismo a los gobiernos locales (Brugge, Mooney, 1998).

De este modo, el escenario local cobra mayor relevancia; los gobiernos locales asumen funciones delegadas en la medida en que avanza el proceso descentralizador. La descentralización se concibe como una forma de organización que permitiría una mayor competitividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, en tanto hace posible, entre otras cuestiones, el control ciudadano de los mismos (Finot, 2001 en Echavarría, 2005:42).

Es decir, la descentralización propicia una democratización de la esfera local aunque sustentada en una visión de las ciudades en términos de competitividad, esto es, la ciudad entendida como “una unidad de gestión y de negocios que actúa en el contexto de un mercado y que encuentra en el mercado la regla y el modelo de planeamiento y ejecución de sus acciones” (Vainer, 2000:86).

Esta visión es compartida por organismos internacionales, como el Banco Mundial, quienes fueron los principales promotores de las reformas del Estado desarrolladas en la región latinoamericana. En los relatorios temáticos del Banco Mundial de la década de 1990 se puede identificar la importancia otorgada a la escala local de intervención y los beneficios de la participación de los usuarios, clientes o consumidores en los procesos de definición e implementación de obras y servicios públicos; como así también la necesidad del apoyo político y popular para garantizar la eficacia de los procesos de planificación. Es en este marco que se promueve el desarrollo de innovaciones de gestión y transformaciones institucionales orientadas a obtener el apoyo explícito o tácito de los actores locales para el desarrollo de proyectos y programas (Echavarría, 2005:44). Así, la participación ciudadana es un elemento necesario para garantizar que el desarrollo local sea eficiente.

Los procedimientos de planificación urbana, que en la década del 90 toman la forma de la planificación estratégica, son una de las innovaciones que se enmarcan en este contexto. La planificación estratégica es difundida por agencias internacionales como el BID, ONU Hábitat y consultores internacionales,

quienes estuvieron involucrados en el proceso de planificación de la ciudad de Barcelona y contribuyeron a su aplicación en otras ciudades (Vainer, 2000:75).

No obstante, este escenario se complejiza si se tiene en cuenta que los mencionados procesos de reforma del Estado se desarrollan en un contexto de creciente cuestionamiento al sistema democrático representativo, en cuanto a su capacidad para resolver los problemas sociales y económicos de la población. Por tanto, la ampliación de los canales de participación de la ciudadanía, en este caso, se renueva por la necesidad de legitimación de las decisiones sobre los recursos públicos. Las gestiones locales comienzan a implementar procedimientos que incorporan la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre determinados asuntos públicos (Naishtat: 2005).

Ahora bien, hasta aquí se ha descrito el contexto en el que los procedimientos participativos se desarrollan. ¿Pero por qué resulta relevante estudiar el papel de los agentes difusores? En términos generales, el discurso democrático se ha centrado en la soberanía del pueblo, en tal sentido ha focalizado en la relación gobernantes/representantes, gobernados/pueblo soberano. De este modo, queda solapada la presencia y protagonismo de otros agentes, que en su accionar definen las formas de las relaciones democráticas, criterios de justicia para la distribución de recursos en las instituciones, entre otras cuestiones relevantes. Si se comprenden los mencionados procedimientos como “redes sociales”, es decir, que su formulación e implementación no es fruto del accionar de un único actor sino, que “integra estructuras y acciones, estrategias, constricciones, identidades y valores tanto de la comunidad de referencia, como de otros actores que forman parte del contexto político-institucional de los municipios” (Echavarría, 2011:1), ya no es posible concentrar la atención sólo en el papel de los gobernantes y de los burócratas encargados de la implementación de estos procedimientos, sino que se hace necesario analizar el desempeño de quienes, en muchos casos, son los ideólogos de estos procedimientos y hacen de su implementación y difusión un modo de vida y/o subsistencia.

Los estudios de la difusión de políticas públicas desde diversos campos disciplinares

En primer lugar, es necesario puntualizar qué se entiende por difusión. En este sentido Bunce y Wolchik afirman que “la difusión puede ser definida como un proceso en el que nuevas ideas, instituciones, políticas, modelos o repertorios de comportamiento se difunden geográficamente de un sitio hacia nuevos siti-

tos” (Bunce, Wolchik: 2). La difusión entonces va asociada a algo nuevo que se considera innovador y que por tanto se presume deseable su replicación.

Los ámbitos de análisis desde los cuales se ha abordado la temática de la difusión incluyen a diferentes disciplinas y enfoques: ciencia política, relaciones internacionales y sociología. Se realizará aquí un repaso general destacando los principales aportes en cada uno de estos ámbitos, enfocando en el análisis del accionar de los “difusores”.

De acuerdo a la reconstrucción que realiza Osmany Porto de Oliveira,⁹³ en la ciencia política se encuentran algunos estudios pioneros entre los que se destacan el trabajo de Jack Walker quien en 1969 estudia los patrones de adopción de servicios y programas en los municipios de EEUU. Ya en la década de 1980, Peter Hall realiza estudios difusión de ideas o modelos económicos (en particular estudia la difusión del keynesianismo) y John Kingdon en 1995, plantea la teoría de múltiples flujos, ambos aportes ponen el foco en el papel de las ideas para estudiar la formación de la agenda pública y las políticas públicas.

Asimismo, también en el ámbito de la ciencia política, cabe mencionar los trabajos orientados a estudiar el impacto de la difusión en los procesos de transición democrática. Se ubican aquí el trabajo de Laurence Whitehead (1988) y el de Samuel Huntington (1994) quien en la tercera ola, se propone indagar en las causas, objeto y flujos de la democratización. Del mismo modo, dentro de los estudios de política comparada, Bennett (1991) y Rose (1991) estudian el proceso de adopción de políticas públicas semejantes por diferentes estados o países.

Si bien se trata de referencias ineludibles para estudiar los procesos de difusión, no se profundizará aquí en los mismos ya que no se encuentran allí elementos relevantes para pensar el papel de los difusores.

En el campo de las relaciones internacionales, se destaca el enfoque de las comunidades epistémicas, el cual estudia el papel de los “especialistas del saber”, radicados sobre todo en el campo científico, en la definición de los problemas internacionales. Las comunidades epistémicas se plantean como una fuente de innovación para las políticas públicas y un canal a través del cual las mismas se extienden a nivel internacional. Desde este enfoque se distinguen cuatro pasos principales en la evolución de las políticas: innovación, difusión, selección y persistencia. En el primer paso, la influencia de las comunidades epistémicas se observa en el acotamiento del rango de controversia política

⁹³ Cabe aclarar que esta reconstrucción de antecedentes, se basa en la realizada por Osmany Porto de Oliveira como parte de su trabajo *Embaixadores da participação: a difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil*.

alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los estados y la fijación de estándares (Adler y Hass, 2009:154). Luego, la difusión de las innovaciones que se producen en el campo científico es fundamental para que esas ideas lleguen a los decisores públicos, de modo tal que ayude “a los gobiernos a redefinir sus expectativas, a alcanzar comprensiones comunes y a coordinar sus acciones de acuerdo con estas categorías” (Adler y Hass, 2009:157). Por último, en las etapas de selección y persistencia de las políticas, las comunidades epistémicas constituyen importantes apoyos para sostener y fundamentar las políticas.

Este enfoque resulta interesante puesto que pone la mirada en un tipo específico de actor, con capacidad de incidir en la agenda pública que son los investigadores o académicos. Sin embargo, cuando se piensa en los procesos de difusión de procedimientos participativos, los actores más influyentes no serían los académicos, –aunque también intervienen– sino que es posible identificar otros actores relevantes como por ejemplo los organismos internacionales, que no estarían incluidos dentro de la noción de comunidades epistémicas.

Siguiendo en el marco de los estudios que toman como escala el nivel internacional, el estudio de la difusión a nivel internacional de normas, es abordado por Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998); lo que podría ubicarse dentro de una sociología de las relaciones internacionales. En el proceso de creación o emergencia de las normas identifican a la figura de los emprendedores, cuya función es persuadir, convencer a, en este caso a los Estados, de adoptar nuevas normas. En general, estos emprendedores necesitan algún tipo de plataforma organizacional a través de la cual promover las normas.

Distinguen tres estadios o etapas en el proceso de difusión: la emergencia de las normas, que es la etapa en que los emprendedores ejercen su mayor influencia en “crear” la necesidad de nuevas normas. La segunda etapa es la “cascada de normas”, que consiste en un proceso de socialización de las normas, a partir del cual, los Estados adoptan las nuevas normas. Entonces, más países comienzan a adoptar nuevas normas de manera rápida aunque no exista presión interna para hacerlo. Aquí es donde las redes de emprendedores y las organizaciones internacionales son centrales como agentes de socialización que presionan a determinados actores para adoptar nuevas normas y leyes. Luego, en la tercera etapa se desarrolla la internalización de las normas, esto es, las normas son aceptadas tan ampliamente que son internalizadas por los actores y ya hay un importante grado de conformidad con las mismas. Esta idea de internalización de las normas se asemeja al planteo de la persistencia de las políticas planteado por el enfoque de las comunidades epistémicas, para

dar cuenta de cómo aquello que se planteaba como novedad se transforma en una nueva ortodoxia.

Lo interesante del trabajo de Finnemore y Sikkink es que incorporan a los emprendedores de normas como actores específicos que resultan centrales en el proceso de creación y difusión de nuevas normas en el ámbito internacional. A su vez, en el análisis que desarrollan queda claro que los emprendedores juegan un papel central en la creación de sentidos que habilitan la necesidad de nuevas normas. Es decir, la definición del diagnóstico inicial a partir del cual se plantea la necesidad del cambio resulta fundamental.

En el campo de la sociología, cabe señalar, por un lado, los aportes del institucionalismo, particularmente Paul Di Maggio y Walter Powell (1983) quienes identifican patrones de difusión de los modelos organizacionales, que denominan isomorfismo. Los autores sostienen que el cambio organizacional se produce como resultado de procesos que hacen a las organizaciones similares entre sí. Las organizaciones tienden a ser homogéneas, isomorfas, sin ser necesariamente más eficientes (Di Maggio y Powell, 1983:147). Distinguen tres tipos de isomorfismo: normativo, coercitivo y mimético; siendo este último el que interesa puntualizar aquí. El isomorfismo mimético hace referencia a la replicación de prácticas, estrategias, modos de trabajo que se reputan como exitosos en una organización. El éxito obtenido en la aplicación en un determinado contexto organizacional, reduciría los riesgos de la innovación. Por tanto, el mimetismo se produce con escasa consideración de las condiciones de adopción e implantación de las prácticas replicadas. Según los autores, el mimetismo se produce cuando las tecnologías organizacionales son escasamente comprendidas, las metas organizacionales son ambiguas, o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica. Por consiguiente, las organizaciones tienden a adoptar las innovaciones que se consideran exitosas en otras organizaciones que son percibidas como exitosas y legitimadas (151).

Este análisis aporta elementos para pensar cómo los procesos de difusión de políticas públicas estarían atravesados por condicionamientos más estructurales que llevan a las organizaciones a parecerse entre sí. Es decir, nos permite caracterizar el trasfondo o escenario en el cual se dan los procesos de difusión.

Por otro lado, dentro de los estudios sobre movimientos sociales, la teoría de los marcos plantea el estudio de la construcción simbólica de marcos de significado compartidos que permiten dar sentido a la acción colectiva. Se postula entonces el desarrollo de un proceso enmarcador que realiza todo colectivo, el cual es conceptualizado por David Snow como "...esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupos de personas en orden a forjar formas compartidas

de considerar el mundo y a sí mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva...” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999:27). Para que este proceso sea posible, la acción de los brokers o mediadores resulta fundamental. De acuerdo a Sidney Tarrow, se trata de un tipo de individuo que sirve de punto de conexión entre diferentes movimientos sociales (Tarrow y McAdam, 2005). La figura del mediador en los procesos de difusión de los movimientos sociales, es desarrollada también por otros teóricos quienes plantean que el proceso de difusión puede verse afectado por las preferencias, creencias e intereses del mediador (Givan, Roberts, Soule 2010: 12). Es decir que no puede pensarse al mediador como un simple transmisor neutral de información. Esta idea resulta clave dado que habilita a plantear la centralidad de estos actores en la modelación de los marcos.

Por último, y considerándolo como uno de los aportes más específicos en relación a la pregunta central que se plantea en este trabajo, se destaca el aporte de Catherine Neveu. Al estudiar el desarrollo de los mecanismos de democracia participativa, remarca la necesidad de preguntarse por lo que ella denomina los “pasadores de la democracia participativa”; quienes cumplirían diversas funciones. Esto es: difundir, conectar y facilitar el intercambio entre los diferentes actores, transmitir conocimientos y saber-hacer convirtiéndose en muchos casos en facilitadores de la participación a partir del dominio de habilidades o técnicas participativas. Asimismo, en muchos casos hacen de “porteros o reguladores” de las entradas a los dispositivos (Neveu, 2011). Ahora bien, en la figura de los pasadores Neveu ubica diversos actores tales como funcionarios elegidos o empleados de diversas instituciones, “profesionales de la participación”, activistas o gente común, investigadores. Cada uno de ellos por su función profesional y su posición social desarrollará en mayor o menor medida alguna de las funciones antes detalladas. Del mismo modo, los objetivos que asignan a la participación estos actores serán diferentes: mejorar la gestión; transformar las relaciones sociales; expandir la democracia, etc. Por tanto, si bien todos cumplirían el mismo papel en tanto difusores de dispositivos o procedimientos participativos, es posible diferenciar prácticas y sentidos de acuerdo a la posición social y profesional que cada uno ocupa. En esta línea de análisis es que el trabajo que aquí se plantea pretende avanzar, analizando las posibles relaciones entre estos agentes, las tensiones y conflictos que puedan emerger entre ellos; como así también acerca de las relaciones que establecen con los ciudadanos participantes de estos dispositivos.

Un modelo propio de análisis

Del análisis bibliográfico realizado queda claro que si bien existen algunos elementos relevantes para pensar el papel de los difusores, en general ninguno de los estudios mencionados –salvo el caso de Neveu– tiene como foco central el análisis de estos actores. Por consiguiente, es necesario avanzar en la construcción de un enfoque propio que permita ahondar en las especificidades de estos actores, posibles tipologías de acuerdo a su posición social y profesional e indagar en los tipos de relaciones que construyen con los demás actores involucrados en los procesos de difusión.

Bibliografía

- ADLER E. & HAAS P. (2009). “*Las Comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo*”, en Revista Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), n° 12, Universidad Autónoma de Madrid, España.
- BENNETT, C. (1991). “*What is policy convergence and what causes it?*”, en *British Journal of Political Science* 21: 215 –33.
- BUNCE, V., y WOLCHIK (2007). “*Transnational networks, diffusion dynamics, and electoral revolutions in the postcommunist world*”, en Givan, R., Roberts K., Soule, S. (ed.) *The diffusion of social movements. Actors, Mechanisms and political effects*, Cambridge Press, Nueva York.
- BRUGGE Juan; MOONEY, Alfredo. (1998). *Derecho Municipal Argentino: aspectos teóricos y prácticos*. Francisco Ferreyra Editor, Córdoba.
- DI MAGGIO y POWELL, (1983). “*The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*”, en *American Sociological Review* Vol.48, Issue 2, pp.147–160.
- ECHAVARRÍA, Corina (2005). “*Espacio público e institucionalización. Resistencias a la organización formal del plan estratégico de la ciudad de Córdoba (Argentina) y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)*”, tesis para obtener el grado de Doctor en Administración, Escuela de Administración, Universidad Federal de Bahía, Salvador, Brasil.
- GIVAN, ROBERTS, SOULE (2010). *The diffusion of social movements. Actors, Mechanisms and political effects*, Cambridge Press, Nueva York.
- HUNTINGTON S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, editorial Paidós.
- FINNEMORE M., y SIKKIN K. (1998). “*Norm dynamics and political change*”, en *International Organization*, Vol 52, N° 4, pp.887–917.

- MCADAM D., MCCARTHY J. y ZALD M. N., (1999). **“Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”**, en *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, McAdam, Mc Carthy y Zald (comp.), Istmo, Madrid.
- NAISHTAT, Francisco (2005), (comp.). **Tomar la palabra: estudios sobre protesta social en la Argentina contemporánea**, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- NEVEU, Catherine, (2011). **“Des figures de passeurs dans la démocratie participative”**, presentado en las Jornadas de la Red de Prácticas Participativas.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2013). **“Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil”**, tesis doctorado en Ciencia Política, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas Universidad de San Pablo.
- ROSE (1991). **What is Lesson-drawing?**, en *Journal of Public Policy*, vol. 11 pp3.30.
- TARROW, S., MCADAM, D. (2005). **“Scale shift in transnational contention”**, en Della Porta, Tarrow (org.), *Transnational protest and global activism*, Lahman, Rowman and Littfeld, pp.121-150.
- VAINER, Carlos, (2000). **“Patria, empresa y mercancía Notas sobre la estrategia discursiva del Planeamiento Urbano Estratégico”**, en *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, págs.75-103, editora Vozes, San Pablo, Brasil.
- WHITEHEAD, L. (1988). **Aspectos internacionales de la Democratización**, en O’ Donnel, G., SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3., editorial Paidós, Buenos Aires.