

✓ A quantas anda a avaliação de políticas públicas com foco no desenvolvimento territorial?

Catia Wanderley Lubambo¹

Luan Nunes de Oliveira²

¹ Coordenadora de los Programas Institucionales de la Fundación Joaquim Nabuco.
Email: catia.lubambo@fundaj.gov.br

² Becaio Pibic CNPq/Fundaj.
Email: luannunesrcf@gmail.com

Resumo: Construiu-se quadro analítico da presença da avaliação nas políticas/programas, no ALAS-2017, grupo Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. Há diagnósticos convergentes focalizando desequilíbrios e experiências frequentes, revelando divergentes escalas, escopos e metodologias. São 212 contribuições em 11 sub-temas: Participação popular (19); Territorialidade, governos e participação popular (18); Desenvolvimento econômico(24); Mundo urbano e habitação (31); Desigualdades sociais (28); Ordenamiento territorial(6); Políticas públicas(35); Territórios rurais (6); Riscos Naturais (4); Conflitos territoriais (17) e Transformações espaciais (24). Contribuições para estudos que analisam mitigação na desigualdade e ações sociais implementadas nas estruturas reconhecidas participativas. Dos resultados temos: diversidade de entidades: públicas, privadas, ONGs e predominantemente universidades; multiplicidade de escopos (casos isolados, comparativos, de processos, de resultados, de impactos) e abordagens (qualitativas, quantitativas, combinadas). Demonstram disposição orientada à avaliação e desafio metodológico ao “uso” institucionalizado de monitoramento de políticas/programas, em termos operacionais (indicadores/métodos à mão de gestores/cidadãos) e em virtualidade democrática (participação/accountability).

Palavras-chave: Avaliação; Experiências avaliativas;

EN How is the evaluation of public policies to territorial development going?

Abstract: An analytical framework of the presence of the evaluation in the policies/programs was created, in ALAS-2017, group Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. There are convergent diagnoses focusing on frequent imbalances and experiences, revealing divergent scales, scopes and methodologies. There are 212 contributions in 11 sub-themes: Popular participation (19); Territoriality, governments and popular participation (18); Economic development (24); Urban world and housing (31); Social inequalities (28); Territorial organization (6); Public policies (35); Rural territories (6); Natural Risks (4); Territorial conflicts (17) and Spatial transformations (24). Contributions to studies that analyze inequality mitigation and social actions implemented in structures that are acknowledged to be participatory. Of the results we have: diversity of entities: public, private, NGOs and predominantly universities; multiplicity of scopes (isolated, comparative, process, outcome, impact) and approaches (qualitative, quantitative, combined). They demonstrate a methodology-oriented and methodological challenge to the institutionalized “use” of monitoring policies/programs in operational terms (indicators/hand methods of managers/citizens) and in democratic virtuality (participation/accountability).

Key-words: Evaluation; Evaluations experiences

ES ¿Cómo está la evaluación de políticas públicas con enfoque en el desarrollo territorial?

Resumen: Se construyó un cuadro analítico de la presencia de la evaluación en las políticas/programas, en el ALAS-2017, grupo Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. Hay diagnósticos convergentes enfocando desequilibrios y experiencias frecuentes, revelando divergentes escalas, ámbitos y metodologías. Son 212 contribuciones en 11 subtemas: Participación popular (19); Territorialidad, gobiernos y participación popular (18); Desarrollo económico (24); Mundo urbano y vivienda (31); Desigualdades sociales (28); Ordenamiento territorial (6); Políticas públicas (35); Territorios rurales (6); Riesgos Naturales (4); Conflictos territoriales (17) y Transformaciones espaciales (24). Contribuciones para estudios que analizan mitigación en la desigualdad y acciones sociales implementadas en las estructuras reconocidamente participativas. De los resultados tenemos: diversidad de entidades: públicas, privadas, ONGs y predominantemente universidades; la multiplicidad de ámbitos (casos aislados, comparativos, de procesos, de resultados, de impactos) y enfoques (cualitativos, cuantitativos, combinados). Esto demuestra tanto una disposición orientada a la evaluación e el desafío metodológico a el “uso” institucionalizado de supervisión de los programas sociales, en su ejecución (indicadores/métodos al alcance de los gestores/ciudadanos) y en la virtualidad democrática (participación/accountability).

Palabras-clave: Evaluación; Experiencias evaluativas;

FR Comment l'évaluation des politiques publiques est-elle centrée sur le développement territorial?

Résumé: Un tableau analytique de la présence de l'évaluation des politiques/programmes a été créé dans ALAS-2017, groupe Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización / Développement Territorial et Local: Inégalités et Décentralisation. Les diagnostics convergents se concentrent sur des déséquilibres et des expériences fréquents, révélant des échelles, des domaines et des méthodologies divergents. Il y a 212 contributions dans 11 sous-thèmes: Participation Populaire (19); Territorialité, Gouvernements et Participation Populaire (18); Développement Économique (24); Monde Urbain et Logement (31); Inégalités Sociales (28); Organisation Territoriale (6); Politiques Publiques (35); Territoires Ruraux (6); Risques Naturels (4); Conflits Territoriaux (17) et Transformations Spatiales (24). Contributions à des études qui analysent l'atténuation des inégalités et des actions sociales mises en œuvre dans des structures reconnues comme participatives. Parmi les résultats obtenus: diversité des entités: publiques, privées, ONG et principalement des universités; multiplicité des portées (isolées, comparées, processus, résultats, impacts) et approches (qualitatives, quantitatives, combinées). Ils démontrent une offre orientée sur l'évaluation et un défi méthodologique à “utilisation” institutionnalisée des politiques/programmes de suivi en termes opérationnels (indicateurs / méthodes des gestionnaires/citoyens) et en virtualité démocratique (participation / responsabilité).

Mots-clés: Evaluation; Expériences d'évaluation

1. El Perfil de los Trabajos en Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización (ALAS 2017).

El trabajo pretende construir un marco analítico referente a la presencia de *evaluación*, como tema de estudio de las políticas públicas, considerando las contribuciones en el Congreso ALAS-2017, en el grupo Desarrollo Territorial y Local: Desigualdades y Descentralización. Se enviaron alrededor de 400 trabajos, de los cuales 212 fueron aprobados distribuyéndose en los 11 temas listados en la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1 - Presencia de Evaluación de Programas o Políticas Sociales: Perfil Temático

Temas	%	Cantidad total de Trabajos	Trabajos con Presencia de Evaluación
Participación popular	8,96	19	14
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	8,49	18	14
Desarrollo económico local	11,32	24	22
Mundo urbano y vivienda	14,62	31	15
Desigualdades sociales	13,21	28	17
Ordenamiento territorial	2,83	6	4
Políticas públicas	16,51	35	33
Territorios rurales	2,83	6	3
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	1,89	4	4
Conflictos territoriales	8,02	17	9
Transformaciones espaciales	11,32	24	11
TOTAL	100	212	146

La presencia de evaluación se confirma en los 11 temas tratados, totalizando un 68,9% de los 212 trabajos analizados. Se destacan los siguientes grupos temáticos: Políticas Públicas (33), Desarrollo Económico Local (22) y Estrategias Sociales en la atención a los Riesgos Naturales (4), en los cuales prácticamente el 100% de los trabajos incluyen evaluación. En muchos casos, si bien la evaluación no constituye el foco del estudio en sí, el carácter de evaluación se hace presente como abordaje y método para tratar los temas identificados.

Una sistematización mostrada en la Tabla 2 - Ubicación y Naturaleza Institucional del Estudio, permitió derivar algunas consideraciones con relación al origen de los estudios. Se observó que la mayoría de las localidades se encuentran en países de América Latina (Brasil, El Salvador, Perú, Colombia, Ecuador, Argentina, Uruguay, Chile, México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras), destacándose la presencia de Brasil (58), Argentina (22) y Chile (19). Las excepciones (tres trabajos) fueron raras, con origen en Francia, España y Portugal, obviamente por tratarse del XXXI Congreso ALAS 2018.

En relación con la naturaleza institucional de las entidades que elaboraron los trabajos, se registró una diversidad entre las categorías institución pública, institución privada, ONGs locales y globales, con predominio visible de universidades.

Tabla 2 - Ubicación y Naturaleza Institucional del Estudio

Região	Total de instituições	Pública	Privada	3º Setor
Argentina	22	UNS; Universidad de General Sarmiento; IIDV; UNNE; CIECS; UNC; FC Pys UNCuyo; CIEC; UNLP; OUL; BAM; FADU; IPPUR; Universidad Nacional de Río Cuarto; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); UNTREF; Universidad Nacional de La Plata; UBA; IDACOR CONICET / FFyH-UNC; Universidad Nacional del Litoral.	Universidad Nacional de Misiones	
Brasil	58	UFAL; IFRR; SOT do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); IFBA; UFT; Universidade Federal Rural do Semiárido; FCT; UNESP; Universidade Federal de Viçosa; Universidade Federal de Rondônia; Universidade Federal do Tocantins; UFES; Universidade Estadual de Londrina; UFPB; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; UFPR; UFBA; IESP; UERL; IPEA; Universidade Vila Velha; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS); Unicamp; USP; UFMA; UENF; UPE; UFPA; UFRN; Secretaria de Saúde do Recife; Universidade Estadual do Centro Oeste; UFSM; UESC; UFRN; Universidade Estadual de Santa Cruz; Prefeitura de Embu das Artes; UFJF; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA; UFC; UnB; UFF; Universidade Federal de Santa Maria; UFRS; Universidade Federal do Paraná; UEL; UFPL	Universidade Vila Velha; UNISC; NUFA/FACIPE; Unid de Ensino Superior Dom Bosco; Universidade Cândido Mendes; FPB; Unifuturo; PUC RJ; UNIR.	Territórios Globais TG - So luções para o Desenvolvimento Sustentável; Ambiens Sociedade Cooperativa
Chile	19	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Universidad de Chile; CENDA; Universidad de Valparaíso; Universidad de Playa Ancha; Universidad Arturo Prat; Universidad de la Frontera.	Universidad Católica de Temuco; INACAP; universidad alberto Hurtado; Universidad Católica del Norte; Universidad Academia de Humanismo Cristiano; Universidad de Concepción; PUC-CH.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUD; Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CODES); Fundación para la superación de la Pobreza; Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social.
Colômbia	9	Universidad Nacional de Colombia; Universidad Industrial de Santander; Universidad El Bosque (Colombia); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador	Universidad Santo Tomás; Corporación Universitaria Minuto de Dios de Valle; Universidad Externado de Colombia; Centro de Estudios Urbanos y Ambientales EART	SEPLA
Costa Rica	1	Universidad Nacional de Costa Rica		
Cuba	2	Universidad Central "Martha Abreu" de la Villa; Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas CIPS		
El Salvador	1	Universidad de El Salvador		
Ecuador	2	Universidad de Cuenca; FLACSO		
Espanha	1		UAM	
França	5		Université Paris 8; LAVUE; CRH; CIRAD Art Dev	
Honduras	1	UNAH		
México	9	Universidad Autónoma de Aguascalientes; El Colegio de Michoacán; El Colegio de México; Universidad de Guadaluajara; Universidad Autónoma de Zatecas; BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA; UNACH (Universidad Autónoma de Chiapas); Instituto de Geografía UNAM; UAEM		
Nicaragua	1	Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Ingeniería - UNI		
Peru	4	UNFV; Universidad Nacional Mayor de San Marcos	PUCP; UNIVERSIDAD SAN IGNACIO DE LOYOLA	
Portugal	1	Instituto Universitário de Lisboa		
Uruguai	2	UDELAR; Centro Litoral Norte		
TOTAL			138	

En una caracterización de los alcances de las evaluaciones, se observó una multiplicidad de situaciones entre casos comparativos de procesos, análisis de resultados y una presencia aún minoritaria (47,23%) de evaluación de impactos. La Tabla 3 muestra la distribución absoluta y relativa de los estudios analizados, con relación al alcance de las evaluaciones. Sin embargo, se registraron algunos grupos temáticos que avanzaron sobre la preocupación de los impactos: participación popular (78,57%), territorialidad y gobiernos locales (64,28%), desigualdades sociales (64,7%) y ordenamiento territorial (75%).

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *Agua, Desarrollo y Participación: Análisis de los Acuerdos Recíprocos por el Agua*
Grupo Temático: Participación popular

Tabla 3 – Presencia de Evaluación de Impactos en los Trabajos

Temas	Trabajos con Presencia de Evaluación	Presencia de evaluación de impactos	Presencia de evaluación de impactos en relación al total
Participación popular	14	11	15,94
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	14	9	13,04
Desarrollo económico local	22	8	11,59
Mundo urbano y vivienda	15	8	11,59
Desigualdades sociales	17	11	15,94
Ordenamiento territorial	4	3	4,35
Políticas públicas	33	9	13,04
Territorios rurales	3	1	1,45
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	4	2	2,9
Conflictos territoriales	9	4	5,81
Transformaciones espaciales	11	3	4,35
TOTAL	146	69	100

Por momentos es posible encontrar una lista de impactos asociada a una concepción restringida de lo que se entiende comúnmente por resultados. Este hecho orienta a que las discusiones sobre evaluación puntualicen lo que se debe considerar como impacto, que en una perspectiva más amplia, considera el aumento del bienestar inmediato de los usuarios de la acción o del programa, así como también el potencial que dicho aumento se mantenga en un escenario a un plazo más largo, generando beneficios para la comunidad mayor.

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *Mesa de concertación intermunicipal para la gestión participativa e inclusiva del hábitat. Experiencia en el Macizo de Guamuhaya*
Grupo Temático: Participación popular

De la misma manera, la presencia de propuestas es escasa. Podemos destacar algunos ejemplos:

Título: *Transformaciones sociales, culturales y comunitarias ante la influencia de modelos de desarrollo turístico costero: El caso de la comunidad de Playas del Coco, Guanacaste. Costa Rica.*
Grupo Temático: Transformaciones espaciales

Título: *Panorama de algunos problemas fundamentales de la organización territorial de Colombia*
Grupo Temático: Ordenamiento territorial

La Tabla 4 - Metodologías Utilizadas, categoriza los abordajes utilizados en los estudios. Existe una presencia mayor de abordajes cualitativos: análisis etnográficos, análisis de documentos con perspectiva histórica y estudios de caso. Es visiblemente menor la presencia de abordajes que combinan métodos cualitativos y cuantitativos, encontrándose una evidencia residual de análisis puramente cuantitativos.

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *El efecto del valor de la vivienda y la satisfacción territorial en la movilidad residencial en la ciudad de Santiago de Chile*
Grupo Temático: Transformaciones espaciales

Un grupo significativo de trabajos no identificó en los resúmenes la metodología aplicada. Este hecho sirve como alerta para las diversas situaciones en que seleccionamos trabajos para presentación. Es importante destacar la metodología utilizada en la investigación, facilitando estudios comparativos y progreso en el aprendizaje.

A modo de ilustración, tenemos el caso:

Título: *Moradia em Questão: Os reflexos do programa habitacional “Morar Feliz” da cidade de Campos dos Goytacazes-RJ na vida das famílias beneficiadas* (Vivienda en Cuestión: Los reflejos del programa habitacional “Vivir Feliz” de la ciudad de Campos dos Goytacazes-RJ en la vida de las familias beneficiadas).

Grupo Temático: Mundo Urbano y vivienda

Tabla 4 - Metodologías Utilizadas

Temas	Cualitativa	Cuantitativa	Combinadas	No identificadas	Total
Participación popular	3	0	5	6	14
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	11	0	0	3	14
Desarrollo económico local	9	2	2	9	22
Mundo urbano y vivienda	6	0	2	7	15
Desigualdades sociales	1	0	9	7	17
Ordenamiento territorial	1	0	2	1	4
Políticas públicas	12	0	9	12	33
Territorios rurales	2	0	0	1	3
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	1	1	2	0	4
Conflictos territoriales	6	0	0	3	9
Transformaciones espaciales	4	1	1	5	11
TOTAL	56	4	32	54	146

Entre los trabajos elaborados con presencia de evaluación también se diferenciaron las escalas utilizadas y en situaciones se combinan entre local, regional, nacional o global, como se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5 - Escalas de los Análisis

Temas	Local	Regional	Nacional/Global	Total
Participación popular	7	6	1	14
Territorialidad, gobiernos locales y participación popular	7	5	2	14
Desarrollo económico local	10	11	1	22
Mundo urbano y vivienda	11	3	1	15
Desigualdades sociales	6	6	5	17
Ordenamiento territorial	1	2	1	4
Políticas públicas	14	5	14	33
Territorios rurales	1	2	0	3
Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales	2	0	2	4
Conflictos territoriales	6	2	1	9
Transformaciones espaciales	7	3	1	11
TOTAL	71	55	29	146

En este cuadro percibimos que gran parte de los trabajos producidos, que poseen presencia de evaluación, poseen una escala analítica local (72), orientado exclusivamente a un caso específico en su localidad con impactos que pudieron ser vistos a nivel municipal, por ejemplo. En la mayoría de los casos, el análisis local se aproxima o se asciende a más del 50% de los cuadros analizados, a excepción de las desigualdades sociales (6), Ordenación del Territorio (1) Políticas Públicas (14) y las zonas rurales (1). Podemos inferir que esto evidencia en los trabajos una preocupación con las medidas tomadas por la gobernabilidad local, que van a impactar, en principio, determinada región. Esto también es posible percibir en los análisis a escala regional, donde su totalidad (45) no se aleja tanto de los análisis locales y pueden ser considerados como evaluaciones de una política local, pero que puedan impactar toda una región. Por último, el análisis de escala global tiene menor cantidad de trabajos insertos (29), pero vemos que los trabajos insertados en el tema de Políticas públicas (33) destacan un equilibrio en el análisis, donde 14 trabajos, poseen un enfoque nacional/global, así como el tema Estrategias sociales en la atención a los riesgos naturales (4), el cual posee la misma cantidad a escala local (2) y global (2).

Como se observa, las contribuciones difieren en alcances, metodologías, escalas, analizando contextos de programas y políticas, y por momentos presentando propuestas para disminución de los niveles de desigualdad. Un elemento importante a destacar corresponde a las experiencias que conectan acciones sociales implementadas y transformación de las estructuras o prácticas reconocidas por la población como participativas y simultáneamente favorables para la reducción de conflictos.

2. La virtualidad democrática (participación y accountability).

La preocupación por la virtualidad democrática está *presente* en el *centro* de tres de los grupos identificados (Participación popular (19); Territorialidad, gobiernos locales, (regionales) y participación popular (18) y Políticas públicas (35)), y de forma tangencial en los restantes grupos temáticos, como se muestra en la tabla anterior. Esto significa que la preocupación por la participación ha sido frecuente.

Se trata de una amplia variedad de experiencias de gestión participativa, que presentan distintos formatos institucionales:

experiencias en las que hay varias rondas de asambleas, reuniones y otras en las que los consejeros tienen una autonomía mayor en relación a la plenaria. En cualquiera de los casos, la evaluación predominante establece el formato institucional como variable fundamental en la definición del éxito de las experiencias. Sin embargo, incluso los autores orientados por el enfoque neoinstitucionalista, en el que se priorizan los *matices* del modelo institucional, también están de acuerdo sobre la importancia de los elementos de la cultura democrática, en ausencia de los cuáles todo parece indicar que se reduce el éxito de la propuesta.

En rigor, la tendencia más reciente parece ser una combinación en esta perspectiva de análisis: sería posible constatar, a partir del formato institucional (condiciones recientes de la descentralización en el país) combinado con los elementos del contexto local (herencia histórica de participación en la región), algunos niveles de *participación* percibidos en las comunidades.

La Tabla 6 presenta las diferentes estrategias de participación evaluadas, *las variables observadas en los estudios* y los principales dilemas y obstáculos organizacionales, posiblemente enfrentados en cada situación.

Tabla 6 - Estrategias de Participación, Variables Observadas y Dilemas

Estrategias de participación evaluadas	Variables Observadas	Dilemas/Obstáculos organizacionales
1. Implementación de consultas con grupos de personas en situación de pobreza y excluidos.	Institución de Plenarios Locales y Regionales en las cuales se reúnen entidades de la sociedad civil (del mercado y los segmentos populares) y representantes del gobierno local y estatal o provincial.	Alto costo de movilización frente a una baja capacidad de organización en la mayoría de las localidades distantes del municipio-sede de la plenaria. Escases de información previa sobre la reunión. Cooptación por parte de algunas elites políticas locales para asistir o boicotear la reunión.
2. Creación de mecanismos inclusivos de toma de decisión/deliberación	Presencia de Consejos Temáticos de Discusión y Elección de Prioridades, en relación a los proyectos a ejecutar, a partir de la información de costos brindada por los gestores y técnicos.	• Bajo nivel de información relevante sobre costos y ejecución de los proyectos, por parte de los sectores populares. Bajo poder de regateo en la negociación, por parte de los sectores más humildes. Alto poder de regateo en la negociación por parte de los sectores de mercado.

3. Aumento de la capacidad de supervisión y fiscalización	Creación de Comisiones de Desarrollo Territorial o Regional con acciones de seguimiento programadas. Evaluación de la operación de dichas comisiones en niveles (desactivadas; en formación; con estatuto y reglamento interno elaborados y aplicados; con acciones programáticas supervisadas; con proyectos propios y asociaciones formuladas y en curso)	Problemas en la Implementación de los Proyectos Problemas de falta de representación de los municipios menores y los segmentos populares en las Comisiones. Falta de reuniones sistemáticas. Ausencia de mecanismos de suministro de información en las localidades por parte del gobierno.
4. Promoción de control social con atribución de responsabilidades	No observadas	Desafíos asociados a la Formulación e Implementación Ausencia de Mecanismos de Aproximación con la Sociedad a los efectos de Rendición de Cuentas. Falta de transparencia sobre las decisiones y la rendición de cuentas sistemática a la sociedad
5. Gestión directa de programas	Raramente observadas.	Desafíos relacionados a la ausencia de Comités Gestores de Formulación e Implementación de las acciones o programas

Para evaluar niveles de participación, prevalece la opción de analizar la articulación existente entre diversos actores de una misma región/territorio, buscándose canales de diálogo entre la esfera gubernamental y representantes de la sociedad civil. (Abers y Keck, 2008). En un nivel más avanzado, se buscó identificar el ejercicio del privilegio o del derecho básico a la deliberación expresado en las formas abiertas de participación, correspondiente a la definición por parte de la población de sus prioridades en las plenarios locales y regionales.

Sin embargo, este privilegio tendió a debilitarse en función de la no culminación de del proceso de atribución de responsabilidades y supervisión, en la mayoría de las situaciones aún no asumidos por los actores locales. En algunos análisis, se buscó evaluar el desempeño administrativo de la maquinaria pública (local, provincial, estatal), comprometida en promover la descentralización del modelo de gestión participativo. Para muchos autores, este desempeño administrativo puede compensar hasta cierto punto los límites de los gobiernos locales y la sociedad civil en la búsqueda de mayores niveles de transparencia y *accountability* en el programa.

De manera convergente, ésta es una de las variables fundamentales señaladas por la literatura como decisivas para el éxito de las experiencias de participación. Tandler (1998), al analizar las razones que llevaron al gobierno del Estado de Ceará – Brasil, a obtener buenos resultados en la Administración Pública durante el período de 1986-1994, señala que no necesariamente hay una dinámica de dos vías entre gobiernos locales y sociedad civil que resulte en gestiones estatales más transparentes y mejores. Su investigación no confirmó esta hipótesis, pero sí la existencia de una dinámica de tres vías entre gobierno estatal, gobiernos locales y sociedad civil, destacándose el desempeño del Gobierno del Estado. Al contribuir para el fortalecimiento de la sociedad civil incentivando la creación de asociaciones y grupos de trabajadores, el gobierno estatal de Ceará – Brasil, hizo algo que normalmente es de dominio de las ONGs, es decir, la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. “*Todo esto sugiere un camino diferente para un mejor gobierno local que el pensamiento corriente sobre descentralización y sociedad civil*”, afirma Tandler (1998:33).

3. Nuevas Alianzas y Estrategias de Toma de Decisión

De manera recurrente, las evaluaciones en las que se hace foco en las alianzas tienden a poner énfasis en el impacto negativo de dichas estrategias. Seleccionamos casos de alianzas en las que el agente privado era analizado con esta dimensión.

Título: Iniciativa Privada y Condicionalidad en Políticas de Turismo: el Programa “Pueblos Mágicos” en Mexcaltitán/México
Grupo temático: Desarrollo económico local

Título: Transformaciones en la periferia urbana en Santa Fe-Argentina: la constitución histórica de urbanizaciones privadas (1975-2003)
Grupo temático: Mundo urbano y vivienda

Sin embargo, como la preocupación por el establecimiento del *timing* ajustado a la toma de decisión ha venido basándose en la supervisión de los programas, experiencias positivas han revelado el potencial de nuevas alianzas y arenas políticas.

Título: Emporio comercial textil Gamarra: Nuevas estrategias empresariales y espaciales en el neoliberalismo
Grupo temático: Transformaciones espaciales

Hay una nueva concepción de “alianza” en el ámbito de un modelo renovado de gestión entre los diversos actores de la sociedad civil. Una orientación importante asumida entre gestores y técnicos, y posteriormente internalizada por los segmentos populares, es la concepción de la participación de los *actores del mercado* (segmento de inversores y empresarios) en los momentos de los foros participativos. Esta cuestión sugiere un análisis centrado en el grado de interacción entre las entidades del mercado y las entidades de movilización social, como un aspecto importante en el trazado de la cultura política, a fin de influir más o menos en las acciones programáticas. Lo que se denomina como *experiencia de asociativismo regional*, deja de significar sólo la herencia de asociar entidades populares, para incluir necesariamente al segmento de mercado de la sociedad civil.

En la perspectiva de ampliación de las acciones de “alianza”, cobra fuerza la transferencia de conocimientos y habilidades entre los actores (empresarios y asesores, técnicos de los gobiernos, de las ONGs y representantes de las comunidades). Existen situaciones en las que el apoyo político en la realización de las plenarios locales se obtuvo casi siempre con el apoyo del sector empresarial, en los casos en que se identificó un interés por parte de este sector¹. Ante la falta de apoyo de la sociedad civil y del partido político local, los gobiernos han encontrado en los líderes comerciales y empresariales una garantía para la realización de eventos. Los sectores populares transformaron algunos programas en una nueva arena política donde el principal objetivo era canalizar los pleitos directamente a la maquinaria pública, sin depender de figuras políticas (alcaldes/intendentes, senadores o diputados). En las plenarios del programa, el sector muchas veces fue representado, principalmente, por los sindicatos de los trabajadores, asociaciones de vecinos, miembros de los consejos gestores y ONGs.

Es importante retomar por lo tanto que la posibilidad de ampliación de las alianzas se añade al ámbito de la concepción de la cultura política como una variable importante para la proliferación de acciones y estrategias alternativas de participación. Ésta es una concepción ya bastante identificada por la literatura y en las tareas cotidianas de las administraciones, al punto que la sociedad comienza a incorporarse mediante la adecuación de su aparato organizacional. (Teixeira, 2014).

Se buscó analizar qué factores serían determinantes en el grado de adhesión y participación local (indicada por la presencia de actores de la sociedad civil del municipio en la reunión plenaria). Las principales variables observadas resultaron, por un lado, de la sugerencia de la teoría, y por el otro, de las situaciones reales. Se convirtieron en factores determinantes del nivel Articulación con los

¹ Tal como observan Fung y Wright (2003) y Evans (2002) la interacción entre los participantes en espacios públicos como foros y reuniones abiertas llevan a la expresión de preferencias y a la formación de preferencias. Políticos, empresarios y segmentos populares, juntos, fueron influenciados y formaron nuevas preferencias.

Actores Sociales en la Comunidad (A):

- P - Presencia de figuras políticas locales con influencia también fuera del estado y proyecto político propio
- E - Presencia de un sector empresarial fuerte con actividad independiente
- C - Cooperación político-partidaria entre los gobiernos local y regional

Fue posible encontrar algunas hipótesis de asociación entre estos factores en las evaluaciones:

Asociación entre A (Articulación con los Actores Sociales en la Comunidad) y C (cooperación político-partidaria entre los gobiernos local y regional). Esto significa decir que de acuerdo con lo que suele señalar el sentido común: los análisis a menudo apuestan en la relación directa y positiva entre la variable que representa la alianza político-partidaria y la presencia de actores de la sociedad.

Tendencia de asociación inversamente proporcional (P⁻ y A). Es decir, para los municipios en los que la presencia de figuras políticas locales con influencia también fuera del estado o con proyecto político propio es evidente, la presencia de actores de la sociedad en las plenarios tendió a ser reducida.

Algunas situaciones revelaron que no se mostró significativa la correlación entre la presencia (de forma aislada) de un sector empresarial fuerte con actividad independiente y el grado de participación de las comunidades. A diferencia de lo que suele apuntar el sentido común, la presencia de un empresariado fuerte no disminuyó la participación de la población, a no ser cuando este factor aparece asociado a la presencia de figuras políticas locales con influencia también fuera del estado o con proyecto político propio [A⁻ y (P+Y)].

No se verificaron análisis sobre la asociación de los siguientes factores - presencia de un sector empresarial fuerte con actividad independiente y cooperación político-partidaria entre el gobierno local y regional - y la Articulación con los Actores Sociales en la Comunidad [A y (P + C)]. Hay un acuerdo casi general que la Articulación con los Actores Sociales en la Comunidad fue significativa cuando los sectores del mercado (potenciales aliados) y el cuerpo gestor local se asociaron en el mismo proyecto. Ésta constatación refuerza el consenso que descentralización significa *compartir el poder de las decisiones* y la incorporación de la sociedad organizada (sectores populares y de mercado) a la esfera pública. Para esto, la existencia de una cultura de *accountability* democrática, capaz de promover nuevas actitudes de competencia y compromiso también a nivel de los aparatos gubernamentales locales, es una condición esencial.

Abers (2000) y Baiocchi (2001) plantean cuestionamientos ante la

posibilidad que el formato institucional de determinados programas cree condiciones para el desarrollo o incremento de la participación de las organizaciones civiles. Con relación a este punto, la mayor parte de las evaluaciones definen como no articuladas aquellas entidades que cambian sus preferencias por influencia de los sectores políticos o que sólo se “desarrollan con la ayuda del gobierno”. Para estos actores, a partir del momento que el gobierno influye en el proceso de organización y articulación de las instituciones sociales, las mismas ya fueron capturadas por la máquina del Estado y pasan a sufrir un proceso de falta de autonomía ante las demás instituciones no gubernamentales. Los actores también asociaron este tipo de aproximación como una estrategia política más en la que la sociedad civil es utilizada por líderes políticos con mayor interés en proyectos particulares.

Sin embargo, una parte de los trabajos reconoció que territorios que no presentan ninguna o poca tradición cívica tendrían más chances de desarrollar la participación si fuesen incluidos en programas gubernamentales formados por consejos gestores representados por la sociedad civil y el poder público. Para los que defienden este punto de vista, el problema está en la continuidad de la participación, ya que las instituciones de la sociedad civil tendrían dificultades para estructurarse ante la ausencia de los programas gubernamentales que posibilitaron su surgimiento o desarrollo organizacional.

4. Recomendación General: institucionalización del “uso” ampliado de supervisión de programas de desarrollo territorial

Ante la perspectiva de priorizar el objetivo de crear y consolidar espacios institucionales de participación y control sociales a través de consejos regionales, las evaluaciones en general hacen alusión al seguimiento o supervisión de las expectativas creadas a partir de las promesas de campaña en el área de políticas públicas. La tensión entre el gobierno y la sociedad civil aumenta en la medida en que las promesas dejan de ser cumplidas y las inversiones no se realizan. Al mismo tiempo en que hay dificultades políticas e institucionales para implementar las acciones previstas, el gobierno, al asumir una obligación con la sociedad tiene el compromiso de mantener el programa funcionando por medio de la realización de las plenarios y reuniones. En este caso, se producen situaciones de tensión y el futuro de los programas participativos puede definirse de acuerdo con la posición adoptada por la sociedad civil, la cuál puede ser:

- i) La sociedad civil aumenta su poder de exigencia en función de la no realización de las obras;

- ii) La sociedad civil pierde la confianza y tiende a no dialogar más con el gobierno;
- iii) Ambas situaciones se producen de forma simultánea, pero sin la organización suficiente para representar una exigencia efectiva hacia el gobierno.

Se observa que la actitud adoptada por la sociedad civil tiende más a la tercera situación, ya que parte de las reivindicaciones realizadas al gobierno no genera algunos de los resultados esperados para los actores involucrados en las acciones públicas. El intento fallido de instaurar consejos, comisiones, comités, que no tuvieron éxito en su tarea de establecer un canal permanente de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, motiva a una parte de las entidades del sector a limitar su participación o incluso a no dialogar más con los gobiernos en la implementación de las acciones.

Referencias

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2000.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Cad. CRH, Salvador*, v. 21, n. 52, Apr. 2008 .

BAIOCCHI, G. Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory, *Politics & Society*. 29:1. 2001.

EVANS, P. “Beyond ‘Institutional Monocropping’: Institutions, Capabilities, and Deliberative Development.” Processed. University of California, Berkeley, mimeo. 2002

FUNG, A.; WRIGHT, E. “Thinking About Empowered Participatory Governance,” in *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Series The Real Utopias Project, v.IV, London-New York: Verso Press. 2003.

TEIXEIRA, Carlos. Filosofia política e experimentalismo democrático: alternativa para realizar a justiça. *Ethic@ Florianópolis* v.13, n.1, p. 204 – 222, Jun. 2014.

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília-DF:ENAP. 1998