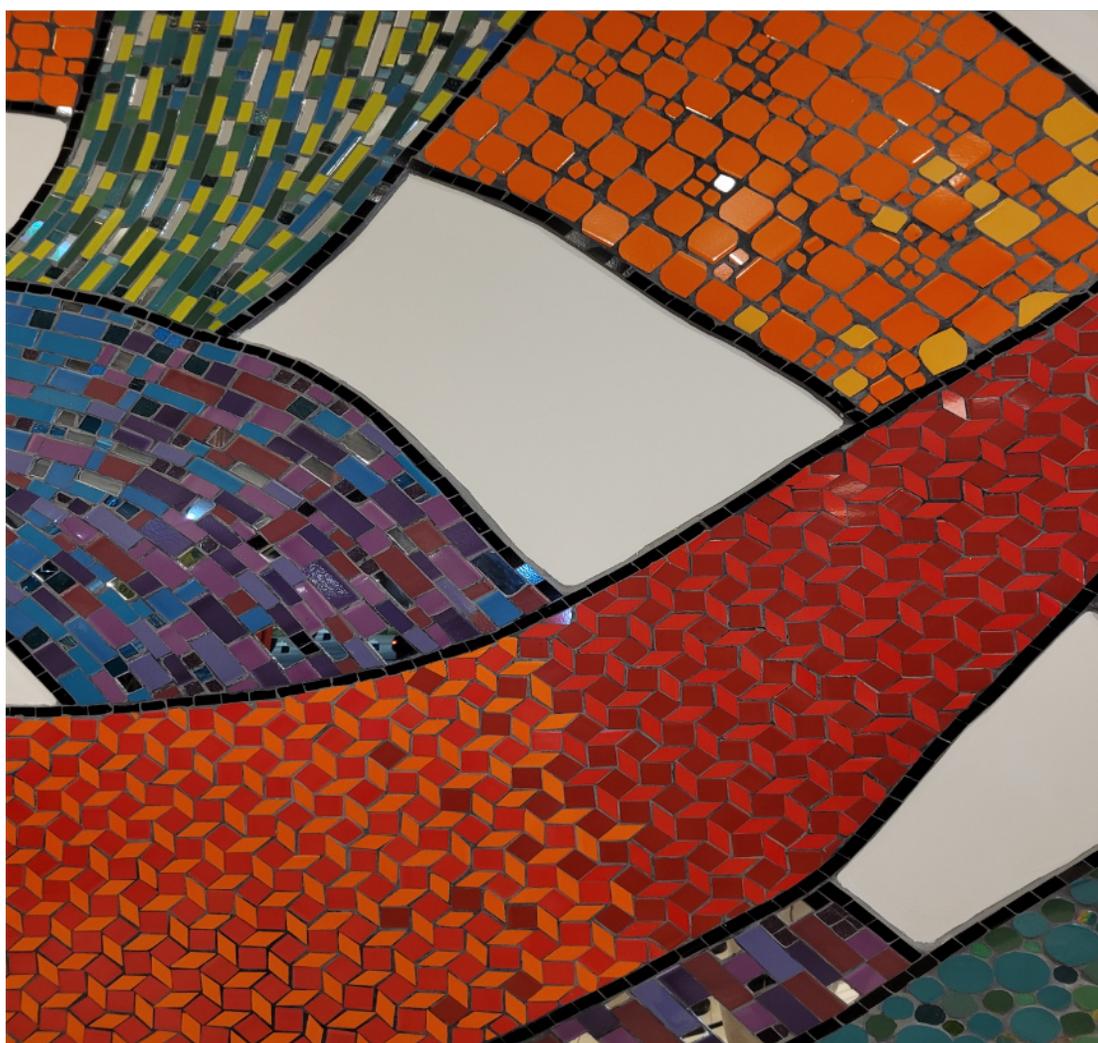

Cuadernos del CEDEOP

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO
Y LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

N.º 19

Año 2 | 20 de enero de 2023



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para

la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz - Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo - Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen - Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun - Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench - Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);
Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

Los enfoques deliberativos y participativos en la construcción de lugares

Por: John Forester¹

RESUMEN²

Las teorías dominantes de la planificación y administración pública guardan el secreto de cómo transformar un espacio urbano en un “lugar”. Los actores reales no sólo deben pensar e imaginar el futuro de las ciudades, la dinámica de las políticas o el carácter de los lugares sino que deben trabajar con otros frente a las lógicas de poder, el conflicto, la incertidumbre y la ambigüedad. Se deben analizar las posibilidades de construir coaliciones para dar forma real a dichos futuros y mejorar políticas que transformen esos espacios

Las teorías de la deliberación pública han reducido las prácticas deliberativas a la toma de decisiones silenciando las cuestiones de invención. Por ello, el conferencista habla de un “pragmatismo crítico” en el sentido de que se basa poner sobre la mesa las preocupaciones que el convencional no hace; no se trata meramente de reducir lo pragmático a la conveniencia de hacer lo posible dentro de las limitaciones aparentes sin escudriñar las contingencias de dichas limitaciones y actuando de forma resignada al status quo.

Palabras clave:

Políticas Públicas, Planificación Urbana, Coaliciones urbanas, Políticas Públicas Participativas, Planificación Participativa, Evaluación Participativa.

ABSTRACT

The dominant theories of planning and public administration keep the secret of how to transform an urban space into a “place”. Real actors must not only think and imagine the future of cities, the dynamics of policies or the character of places, but they must work with others in the face of the logics of power, conflict, uncertainty, and ambiguity. The possibilities of building coalitions must be analyzed to give a real shape to said futures and improve policies that transform those spaces.

Theories of public deliberation have reduced deliberative practices to decision making silencing issues of invention. For this reason, the speaker talks about a "critical pragmatism" in the sense that it is based on putting “on the table” the concerns that the conventional one does not do; It is not a matter of merely reducing the pragmatic to the convenience of doing what is possible within the apparent limitations without scrutinizing the contingencies of said limitations and acting resigned to the status quo.

Keywords:

Public Policies, Urban Planning, Urban Coalitions, Participatory Public Policies, Participatory Planning, Participatory Evaluation.

¹ Ph.D. in Urban Planning, University of California. Professor of City and Regional Planning, Cornell University.

² Traducción y transcripción realizada por la Lic. Luz Piraino Martinez, del webinar transmitido el 6 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=B4KSkOLoFNO&t=14s> Como comentarista estuvo Guiselle Romero Lora, Directora de la Maestría en Gobierno y Gestión de Políticas Públicas, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

I. Introducción

El profesor John Forester comienza el webinar presentando su reciente libro *How Spaces Become Places* (2021), que es el último producto de su trabajo de más de 20 años en la línea teórica respecto de las prácticas deliberativas de los profesionales de las políticas urbanas que comenzara en su texto: *The Deliberative Practitioner* (1999).

II. Nuestros espacios se convierten en lugares

Así pues, Forester propone explorar los enfoques deliberativos y participativos para la creación de lugares como señala en su libro de 2021. El subtítulo del mismo es “Los creadores de lugares cuentan sus historias” y allí se despliegan como evidencia empírica, los relatos prácticos de arquitectos, diseñadores, planificadores urbanos y activistas comunitarios, que han logrado un trabajo innovador y colaborativo a partir de un esfuerzo conjunto.

Aquella idea se traduce en numerosos ejemplos: vecinos de Rhode Island recuperaron el río que atraviesa el centro de la ciudad incorporando música y hogueras para crear los festivales del fuego del agua; en el Reino Unido, cerca de Manchester, los miembros de diferentes comunidades religiosas comenzaron a separarse menos y a reunirse periódicamente para aprender de sí mismos; en Brooklyn, Nueva York, un centro comunitario de justicia comprometido con la seguridad y los servicios transformó significativamente la confianza pública y el compromiso de la comunidad; en Oakland, California, los ingenieros expertos en planificación se comprometieron con la comunidad a partir de un diseño participativo con transparencia y responsabilidad.

En la totalidad de los casos mencionados, los diseñadores de los espacios trabajaron en colaboración y de forma deliberativa y receptiva con los residentes superando la desconfianza en el gobierno, en los expertos y los conceptos de miedo y violencia que surgen en dichos eventos. Los expertos no trabajaron en solitario; cumplieron el rol de improvisadores con talento y formación diversa que supieron responder a las condiciones locales y a los diversos grupos de personas implicadas. Estas intervenciones lograron transformar a lugares infrautilizados, inseguros o inactivos, en espacios atractivos y vibrantes que convocaban conversaciones productivas.

Las teorías dominantes de la planificación y administración pública guardan el secreto de que sencillamente alguien tiene que hacer el trabajo práctico; los actores reales no sólo deben pensar e imaginar el futuro de las ciudades, la dinámica de las políticas o el carácter de los lugares, sino que deben trabajar con otros frente a las lógicas de poder, el conflicto, la incertidumbre y la ambigüedad. Se deben analizar las posibilidades de formar coaliciones amplias para dar forma real a dichos futuros y mejorar las políticas que transformen los espacios en mejores lugares.

En este sentido, las teorías de la deliberación pública han reducido las prácticas deliberativas a la toma de decisiones silenciando las cuestiones de invención. Por ello, el autor enfatiza respecto de un “pragmatismo crítico” cuya esencia es poner sobre la mesa las preocupaciones que un pragmatismo convencional no haría; no se trata meramente de reducir lo pragmático a la conveniencia de hacer lo posible dentro de las limitaciones aparentes sin escudriñar las contingencias de dichas limitaciones y actuando de forma resignada al *status quo*.

En contraste, el pragmatismo crítico se refiere a una teoría de la acción que sitúa a los actores en entornos estructurales conflictivos en evolución en los que el poder no es monolítico con límites y tiene vulnerabilidades propias. Se trata de preguntarse no sólo de qué manera actúan los actores en el contexto político sino también reconocer que sus contextos están construidos políticamente de forma contingente y, por lo tanto, están abiertos al desafío y al cambio. Un pragmatismo crítico presume escenarios de pluralidad

y conflicto de interdependencia y, en esa línea, la necesidad de negociar y mediar en contextos de incertidumbre y ambigüedad con una inevitable exigencia analítica e interpretativa de la práctica de la planificación. Se puede llegar a una práctica cuasi-naturalista en el sentido de intentar reconocer los entornos históricos, políticos y éticos en los que trabajan los planificadores y los responsables de la planificación e identificar los escenarios de pluralidad, complejidad, interdependencia y fluidez normativa para luego, en segundo lugar, evaluar las cuidadosamente las acciones que toman los planificadores que los habilitan y permiten trabajar en esos entornos.

El proyecto de un pragmatismo crítico que centre su interés en el reconocimiento del imperativo pragmático de los planificadores y su acción en función del contexto y los actores, anima la búsqueda de historias orales alrededor de dichas prácticas para situar esas agencias que se dan en contextos históricos, estructurales, normativos y políticos -confusos y enmarañados- en escenarios más abiertos y posiblemente, más o menos justos. Al no estar todo predeterminado, las voces, experiencias, sorpresas y errores, sumados a los movimientos y consejos de los profesionales que luchan por la planificación de lugares y sus políticas, contribuyen al contexto práctico e intelectual; se convierten en datos históricos que centran la atención en una práctica fundamentada en la acción situada y no en la cognición de opiniones, esperanzas o miedos. Los sujetos son capaces de ver la riqueza de las respuestas prácticas de manera que pueden extenderse más allá de la realidad, más allá de los propios razonamientos profesionales. Citando a la escritora Iris Murdoch, Forester sostiene que los sujetos ven más de lo que comprenden y crecen mirando.

Así pues, las entrevistas a lo largo del libro no sólo describen qué pensó el profesional y cómo manejó una situación, sino que se centran en preguntar cómo los profesionales llegaron a la acción concreta para que, como resultado, se evoque un relato detallado y descriptivo de la situación práctica y de la respuesta lograda. Se intenta analizar las prácticas deliberativas y no solamente la intención profesional y analizar las voces de los practicantes; leer las palabras, las frases y el registro de voz en primera persona permite una identificación particular con el practicante que ha dado cuenta de su trabajo³.

Aquello permite al lector un aprendizaje empático y un reconocimiento más real de las situaciones enfrentadas por el otro; el lector se sorprende a la par del profesional y aprende a través de lo ya aprendido por el profesional expuesto en su narración y, a su vez, aporta al texto externamente a través de analizar si dicho trabajo narrado aborda o no determinadas preocupaciones o preguntas teóricas. Es decir, las historias orales centradas en la práctica pueden aportar experiencias reveladoras y datos cualitativos situados para responder a esas preguntas activas.

Uno de los entrevistados corresponde a un arquitecto comprometido que construye viviendas asequibles y se enfrenta a la desconfianza y a los temores de los vecinos. A partir de unos kits de diseño, logró que su personal pueda conocer los puntos de vista, las necesidades y los temores de los vecinos. En dicha colaboración, surgieron no sólo mejores diseños sino también un apoyo político cuando llegó el momento de acudir a las autoridades de la ciudad para obtener la aprobación formal. En este caso, se vislumbra el contraste entre los consultores que se dan a la fuga y optan por el desinterés público, y aquellos que estrechan vínculos con la comunidad a través de compromisos de transparencia, apertura de ideas, elaboraciones críticas y rendiciones de cuentas. La planificación comunitaria y la creación de lugares no consiste en llevar productos externos a las comunidades sino más bien de elaborar una lluvia de ideas, inventar y reunir propuestas de diseño con los miembros de la comunidad para deliberar en conjunto.

En los capítulos centrales del libro el autor se dirige a los creadores de lugares que han tenido que luchar contra el racismo y la desigualdad, con antagonismos intergrupales e

³ En este sentido resulta interesante una “forma de preguntar”, Forester puntualizó especialmente sobre el poder explicativo que tienen ciertas preguntas. Es muy distinto preguntar ¿Qué opina Usted de esta situación?, ante lo cual nuestro interlocutor responderá diciendo “es buena, mala, intrascendente, etc.”, a que si indagamos: ¿Cómo cree Usted que llegamos a esta situación? y allí seguramente las respuestas buscarán describirnos un proceso que siguió el problema y no solamente estados de ánimo respecto de un cierto fenómeno.

inclusive con episodios de violencia. Forester ejemplifica con diversos estudios de caso y análisis de historias narradas de la forma en que los creadores de espacios produjeron comunidades más seguras que redujeron las amenazas de violencia. Este producto fue posible gracias a las relaciones y coaliciones interreligiosas e interraciales y de círculos virtuosos de trabajo colaborativo y deliberativo, muy distintos a los esfuerzos tecnocráticos de solución rápida.

A lo largo del libro, Forester, analiza la creatividad e innovación de los profesionales con comunidades contemporáneas cada vez más diversificadas en trabajos tan simples o tan complejos como la jardinería y la agricultura urbana. Entonces, las experiencias de los constructores de lugares (*placemakers*) enseñan sobre las historias políticas y profesionales y también de las relaciones comunitarias con sus lógicas históricas de poder, de necesidad, de dignidad.

Los creadores de espacios deliberativos aprovecharon la oportunidad para alimentar los esfuerzos no sólo para el cambio, sino también para el empoderamiento de la comunidad y la autodeterminación partiendo del trabajo con las fuentes de conocimiento y no en contra de ellas. En estas historias, los lectores pueden apreciar la complejidad de los entornos tanto contemporáneos como históricos y tienen la posibilidad de discernir el abanico de habilidades, sensibilidades y juicios que estos creadores de lugares han tenido que tener en cuenta para convocar, fomentar y construir relaciones en espacios que constituyen círculos virtuosos, dado que los miembros de la comunidad trabajan para mejorar los lugares que les importan.

Por otra parte, Forester hace hincapié en los conflictos que pueden devenir por cuestiones de historias arraigadas; conflictos que surgen menos desde cuestiones de rivalidades o desigualdades históricas profundas sino más bien como conflictos entendidos de forma más fenomenológica dado que los creadores de lugares tienen que enfrentarse a antagonismos de discusión y disputa públicos. Existe un capítulo del libro dedicado a una disputa regional sobre el transporte y la preservación histórica; un entrevistado relata cómo se resolvió una compleja disputa de 30 años a escala local, regional, estatal y federal con 28 partes interesadas a través de su intervención y hábil apoyo deliberativo.

Forester también se refiere a una serie de movimientos deliberativos con intención práctica en contextos complejos y controvertidos, moldeados por desigualdades históricas y diferencias de poder. Las prácticas analizadas son hábiles y no heroicas; no son el trabajo de un genio sino que los resultados alcanzados por las múltiples partes interesadas, implican servicios y relaciones locales de vivienda y diseño urbano de respeto y reconocimiento junto con contribuciones al arte público y a la estética.

Retoma el concepto de pragmatismo crítico y sostiene que la práctica del método de la historia oral enriquece tanto el alcance de las diversas deliberaciones públicas, como así también, la apreciación de la gama de movimientos deliberativos que mejoran la participación y que son posibles de poner en práctica.

El autor agradece a Alejandro M. Estevez y a Maximiliano Campos Ríos por la invitación al webinar y da la palabra a Guiselle Romero Lora como comentarista.

III. Apartado de preguntas

Pregunta de Guiselle Romero Lora: la moderadora apunta a lo dicho por el autor con respecto a las diferentes experiencias e historias de arquitectos, diseñadores urbanos, activistas comunitarios y planificadores plasmadas en su reciente libro "Nuestros espacios se convierten en lugares" (2021). Los *placemakers* cuentan sus diferentes historias de todas partes del mundo en torno a cómo trabajan con sus comunidades para transformar los espacios en lugares útiles públicos. Una de las cuestiones a destacar de

estas experiencias es que los *placemakers* han ido más allá de las prácticas liberadoras para poder transformar realmente los lugares y aquello hace a Romero Lora reflexionar sobre algunas experiencias participativas que están ocurriendo en Perú -su país- en relación al presupuesto participativo, por ejemplo.

Guiselle se pregunta en qué medida, la regulación de estos espacios participativos, limita a los ciudadanos solo a la cara de la elección y, además, pregunta acerca de la implicación de esta práctica centrada en el impacto de las voces de los practicantes en los estudiantes en el aula durante el proceso de enseñanza-aprendizaje que el profesor menciona. A su vez, comenta que, junto a su colega, tuvieron experiencias similares mientras diseñaban los episodios de un podcast acerca de historias de gestión de funcionarios públicos y emprendedores sociales: las voces en primera persona tuvieron un profundo impacto e identificación en los estudiantes.

También, cuenta que registró en su podcast una historia sobre la experiencia participativa en relación a la gestión del patrimonio cultural del Camino Inca en Perú; se puede aprender la importancia de la colaboración para un mejor diseño y también obtener apoyo político con el empoderamiento y la autodeterminación de la comunidad. Estos procesos funcionan a largo plazo y no se caracterizan por devenir en soluciones rápidas y, en esa línea, se torna posible aprender de la complejidad de los contextos y de sus desigualdades históricas y diferencias de poder. Retomando a Forester, la creatividad en el diseño y la participación de la comunidad depende a veces del debilitamiento, sino de la deuda de algunas de las prerrogativas tradicionales de las profesiones del diseño que han contribuido a preservar el poder y la autoridad del diseñador más que fomentar la creatividad e innovación en la colaboración con las comunidades contemporáneas.

En este sentido, la moderadora propone que en América Latina se deberían documentar más historias de *placemakers* e interroga a Forester acerca de las capacidades que deberían desarrollar como profesores universitarios formadores de servidores públicos en sus estudiantes para lograr más historias como las presentadas por él a lo largo del libro.

Respuesta de John Forester: el autor agradece y cuenta una historia personal acerca de cómo llegó a elaborar dichos perfiles. En uno de los cursos de primer grado universitario de introducción a los procesos de planificación y participación, contrató a una asistente de investigación licenciada en periodismo y la incitó a trabajar las entrevistas en base a un famoso libro de los años 80 que cuenta historias narradas de distintos grupos de personas. Así pues, logró transcribir las entrevistas con la voz de los entrevistados y, a la semana siguiente, una estudiante que había leído la entrevista dijo haber comprendido qué responderle a su madre en torno a qué hacen los planificadores y otro estudiante dijo haber leído el caso más práctico de todo el programa académico universitario recorrido.

A su vez, el autor retoma un artículo de una autora que apunta a la literatura en la imaginación moral y de qué manera se aprende la ética - la generosidad, la traición, la insensibilidad, el insulto- para concluir que la misma se aprende en las novelas. En este caso, se elabora y se aprende la teoría de la planificación desde las historias narradas a través de la manera fenomenológica en la que el lector se sitúa en la situación y la toma de acción específica que está siendo narrada.

Las historias se leen en conjunto para apreciar los problemas en la construcción de las relaciones sociales y las lógicas políticas; funcionan como iluminadoras de aspectos prácticos e institucionales relevantes en los que los estudiantes se van a encontrar. Los servidores públicos se encuentran permanentemente en contacto regular con la pluralidad de los públicos, cruzando límites, gestionando múltiples relaciones y anticipando los significados futuros de las políticas implementadas o a implementar. Por ello, aquellos deben prestar una especial atención al carácter de las relaciones con el público y, a raíz de la multiplicidad de opiniones e intereses, los servidores tienen que poder desempeñar papeles de negociadores y mediadores claves.

Pregunta de la audiencia: desde el público se pregunta acerca de qué recomendaría el autor para realmente fortalecer la participación ciudadana.

Respuesta de John Forester: sostiene que la respuesta más importante aunque compleja, radica en desarrollar las habilidades para portar una combinación de medidas iguales de humildad y curiosidad para tratar de escuchar y mediar. Se trata de escuchar más allá de los primeros quince minutos para entender qué es lo que realmente preocupa a la gente y de dónde viene. Si se logra desarrollar la capacidad real de escuchar, se lograría una mayor participación ciudadana.

Además, apunta que es importante elegir casos de personas hábiles de esperanza para que los estudiantes puedan leer y sentirse identificados y capaces de poder resolver situaciones como sucede en los casos que analizan. También, que dichos casos expongan éxitos deliberativos que surgen de conversaciones animadas e inclusive de conflictos.

En este sentido, los acuerdos surgen de las partes y no del mediador -como los bebés surgen de los padres y no de la partera-. Se puede no estar de acuerdo fundamentalmente sobre las cosmologías, teologías, valores más profundos, sin embargo, se puede estar de acuerdo en dónde poner la señal de *stop* en la calle por ejemplo. Es decir, se puede acordar sobre aspectos prácticos a pesar de estar en desacuerdo sobre cuestiones más globales.

El autor procede a realizar un ejercicio práctico de escucha grupal ya que normalmente se piensa a la escucha como algo adquisitivo en el que el oyente adquiere información o conocimiento, sin embargo, no se trata meramente del lado adquisitivo sino también de un aspecto más importante de la escucha.

Para continuar el ejercicio, el autor pide que los participantes de la audiencia respondan por correo electrónico las siguientes preguntas: A) “*¿Qué diferencia hay cuando alguien te escucha de verdad? ¿Qué diferencia hubo para vos?*”; B) *¿Qué diferencia hay cuando alguien no te escucha de verdad?*

Al leer las respuestas, el autor retoma una experiencia personal de cuando presentó dicho ejercicio práctico en sus clases universitarias de primer grado y de posgrado concluyendo que las respuestas eran las mismas; las respuestas de la pregunta “A” giraban alrededor de sentirse reconocido, valorado, tomado en serio, respetado, empoderado, seguro, confiado, incluido y las respuestas de la pregunta “B” giraban en torno a sentirse enfadado, humillado, no respetado, desestimado, amenazado.

A modo de conclusión, se deduce que el trabajo de escuchar es mucho más que meramente adquisitivo sino que se funda en construir, formar o destruir relaciones. El ejercicio de escuchar forma parte de cualquier trabajo de deliberación; es performativo, constructivo y productivo a nivel vincular.