

# Participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y la transformación territorial sostenible

Anabel Marín  
Almendra Cramaschi



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

DESARROLLO TERRITORIAL

25

# Participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y la transformación territorial sostenible

Anabel Marín  
Almendra Cramaschi



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue elaborado por Anabel Marín, Consultora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Almendra Cramaschi, investigadora del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) de la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina), en el marco de las actividades llevadas a cabo por el ILPES y del proyecto “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos” (MinSus), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora, y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1994-7372 (versión electrónica)  
ISSN: 1994-7364 (versión impresa)  
LC/TS.2025/5/Corr.1  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2025  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2500404[S]

Esta publicación debe citarse como: A. Marín y A. Cramaschi, “Participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y la transformación territorial sostenible”, *serie Desarrollo Territorial*, N° 25 (LC/TS.2025/5/Corr.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2025.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Conflictividad asociada a recursos naturales en América Latina</b> .....	9
A. Argentina .....	9
B. Chile.....	11
<b>II. Conflictividad y gobernanza de los recursos naturales: la práctica</b> .....	15
<b>III. Participación y gestión transformadora de los recursos naturales</b> .....	19
A. Participación, concepto .....	20
B. Por qué necesitamos abordajes participativos .....	20
C. Actores que condicionan los procesos de participación.....	21
D. Objetivos de la participación .....	22
1. La falta de conocimiento por parte de la sociedad civil .....	22
2. La falta de legitimidad de las instituciones político-administrativas .....	22
3. La falta de respuestas unívocas para los problemas ambientales .....	23
E. Actores.....	23
F. Métodos.....	24
1. Comunicación .....	24
2. Momento de involucramiento .....	25
3. Carácter vinculante de los acuerdos.....	25
4. Espacios participativos y técnicas utilizadas para el trabajo .....	26
<b>IV. Estilización de modelos alternativos de participación ciudadana para la transformación en la gestión de recursos naturales</b> .....	29
A. Participación instrumental.....	29
1. Desafíos .....	31
B. Participación simbólica.....	31
1. Desafíos .....	33
C. Participación transformadora.....	33
1. Desafíos.....	36

<b>V. Reflexiones finales</b> .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Anexo A1</b> .....	47
<b>Serie Desarrollo Territorial: números publicados</b> .....	49
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Técnicas y espacios de trabajo participativo..... 26
Cuadro 2	Tres modelos de participación ciudadana para la gestión de recursos naturales.....37
<b>Recuadro</b>	
Recuadro 1	Diferentes abordajes a los temas de participación ciudadana..... 19

## Resumen

En décadas recientes se ha intensificado la demanda de recursos naturales desde América Latina y el Caribe para atender nuevos requerimientos, como los de la transición energética que necesita minerales abundantes en la región y fuentes de energías limpias como el aire y el agua, de nuevo abundantes en la región. Existe además un interés creciente en fomentar procesos de agregación de valor e incrementar los beneficios asociados a la explotación y exportación de los recursos.

No obstante, esta tendencia ha generado también una creciente resistencia social a los grandes proyectos orientados a la explotación de recursos naturales. La conflictividad socio ambiental ha venido creciendo y haciéndose cada vez más visible. En este artículo se presentan propuestas para utilizarla para promover procesos de transición territorial en direcciones más sustentables.

Los conflictos sin embargo no se traducen en cambios de manera automática. Es necesario “gestionarla” con modelos de gobernanza innovadores que involucren democratización de las decisiones y que tengan como objetivo explícito la innovación. Al respecto se han propuesto diferentes modelos de participación ciudadana e involucramiento de las poblaciones locales para gestionar los conflictos. En este artículo se discuten tres modelos estilizados de involucramiento, y se analizan de acuerdo a su potencial transformador.



## Introducción

Este artículo discute formas alternativas de creación de acción colectiva y gobernanza de actividades de recursos naturales. Nos interesa entender formas de gobernanza que contribuyan a utilizar las tensiones socioeconómicas y medioambientales como catalizadores de transformaciones hacia modos de producción territorial más sustentable. Esta pregunta es central en la agenda de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos que siguen siendo dependientes de actividades como la minería, el petróleo y gas y la agricultura, las cuales utilizan fuertemente recursos comunes y no han logrado encontrar un sistema de gobernanza capaz de aprovecharlos para promover una vía justa y sostenible de desarrollo.

Tras décadas de ser consideradas una maldición, recientemente la literatura sobre desarrollo económico ha empezado a prestar más atención a las posibilidades de modernización industrial y de cambio estructural asociada a actividades de recursos naturales (RRNN). Está empezando a surgir un consenso entre los economistas del desarrollo que afirman que, con las políticas adecuadas, estos sectores tradicionalmente considerados enclaves, pueden ser ahora una plataforma para el desarrollo de otros sectores, de nuevas tecnologías y, más en general, de los países que los poseen (Marín y Pérez, 2024; Pérez, 2010; Marín et al., 2015; Andersen et al., 2015). Sin embargo, al mismo tiempo, observamos un creciente descontento en varios países ricos en recursos en relación con los impactos ambientales y sociales que estas actividades tienen (Carvalho, 2017; Baumert et al., 2005; PNUMA, 2011; Bebbington y Bury, 2009; Jaskoski, 2011). Este ha sido el caso particularmente el caso en los países de la región de Latinoamérica donde los conflictos sociales y ambientales asociados a las actividades basadas en los RN se han ido haciendo más visibles e influyentes en las últimas dos décadas (Bárcena, 2018).

La resistencia a actividades de RRNN en los territorios no es nueva ya que estas utilizan recursos comunes, afectan el medio ambiente significativamente y en muchos casos son disruptivas para las actividades socioeconómicas locales (Marín y Goya, 2021). Pero en las últimas cuatro décadas han ganado visibilidad e impacto en asociación a una visión más holística del desarrollo que va ganando protagonismo y que da un peso creciente a las dimensiones de protección medioambiental, y el desarrollo humano. El crecimiento importa, pero también un medio ambiente bueno y sano, la justicia, la libertad, y la autonomía. Al mismo tiempo, el derecho a decidir es cada vez más importante en un contexto en el que hay más información disponible sobre las repercusiones de las actividades económicas. Los ciudadanos quieren participar cada vez más en las decisiones sobre lo que es aceptable en relación con estas actividades (Bainton et al., 2021; Temper et al., 2020).

En respuesta a la creciente conflictividad y estas nuevas ideas de desarrollo se vienen proponiendo, y en algunos casos implementado, procesos participativos para la gestión de RRNN, basándose en marcos internacionales y acuerdos sobre mejores prácticas, normativas sancionadas por algunos estados, acuerdos internacionales (por ejemplo, la Convención No 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Acuerdo de Escazú), e iniciativas voluntarias lideradas por empresas (García Hurtado et al., 2020). Estas propuestas y prácticas de implementación están trayendo a debate importantes aspectos que deben tenerse en cuenta para un gobernanza democrática y transformadora de los recursos naturales.

En este artículo en base a la literatura existente y las experiencias de procesos participativos en América Latina analizamos cuales son los factores críticos para que los procesos participativos contribuyan a transformar los territorios y prácticas productivas en direcciones más sustentables. Dada la creciente resistencia social a los grandes proyectos de inversión nos preguntamos ¿Puede la resistencia ser utilizadas para promover cambios sustentables? ¿Cómo? Nuestro interés es entender si y cómo la conflictividad existente en la región puede a través de procesos participativos promover procesos de cambio.

Para contribuir a entender si y cómo las prácticas existentes y las propuestas de participación pueden contribuir a procesos de transformación territorial en direcciones más sustentables, identificamos y distinguimos tres modelos de participación. El primero que denominamos "participación instrumental", entendemos que es el inspira las políticas públicas de participación ciudadana en la mayoría de los países latinoamericanos. El segundo enfoque, que denominamos "participación simbólica", pretende responder a algunas de las críticas que ha recibido el enfoque anterior por su ineficacia en la resolución de conflictos (empresas). Sin embargo, como argumentaremos este enfoque tiene todavía un potencial limitado para promover transformaciones en direcciones sostenibles y justas. El tercer enfoque que denominamos transformador está inspirado en los estudios de participación más recientes, que se centran en lo que se denomina participación significativa, y en ideas de los estudios sobre transformación y desarrollo y de la educación popular y el desarrollo comunitario. Argumentamos que solo con un enfoque como el tercero los procesos pueden ser conducentes a procesos de transformación sustentable territorial.

El artículo está estructurado como sigue. Luego de esta introducción, primero, presentamos evidencia de la creciente conflictividad en América Latina asociada a RRNN, con casos ilustrativos del sector de minería. Segundo, reflexionamos críticamente sobre las implicancias de la conflictividad en los modelos de gobernanza de los recursos naturales, los que vienen incorporando nuevas formas de participación ciudadana pero que han sido duramente criticados por sus limitaciones para impulsar transformaciones que aborden las causas de la conflictividad. Tercero, analizamos la literatura sobre participación en la gobernanza de RR con objetivo de identificar factores claves para que la participación sea transformadora. Cuarto, presentamos nuestra estilización de modelos de participación y quinto, concluimos con reflexiones de implicancias de política.

## I. Conflictividad asociada a recursos naturales en América Latina

La proliferación creciente de grandes proyectos de inversión en agricultura, energía y minería ha sido acompañada en los últimos años por una creciente resistencia por parte de las comunidades locales y la sociedad civil en general (Bebbington y Bury, 2009; Otto et al., 2023; Prause y Billon, 2021)

El Atlas Mundial de Justicia Ambiental (<https://ejatlas.org>) informó en 2020 más de 2000 conflictos sociales y ambientales activos en todo el mundo. América Latina es una de las regiones donde se registra mayor conflictividad. La expansión de las actividades que explotan RRNN en las últimas décadas de un número creciente de conflictos (Bárcena, 2018; Walter y Urkidi, 2017; Svampa, 2009) y de violencia (mortal) contra los defensores del ambiente (Global Witness, 2019). De acuerdo EJAAtlas, en América Latina 48,5% de todos los conflictos globales se registran en América Latina.

El sector de minería es uno de los que registra mayor conflictividad. Desde la década de 2000, América Latina ha sido el primer destino de la inversión minera del mundo (Ericsson y Larsson, 2013; Karl y Wilburn, 2017). De acuerdo con el Observatorio de conflictos (OCMAL) hay alrededor de 284 conflictos de minería asociados a 301 proyectos.

Usamos los ejemplos de dos países de la región, Argentina, Chile para ilustrar aspectos importantes del fenómeno.

### A. Argentina

La historia de la resistencia a la minería y otras formas de extracción en Argentina es larga. Sin embargo, en 2003 se produjo un punto de inflexión cuando la comunidad de Esquel, en la provincia de Chubut, exhortó al gobierno local a celebrar un plebiscito (en principio no vinculante) en el que el 81% de la población votó en contra de la instalación del proyecto minero Meridian Gold.

Posteriormente, en 2003, organizaciones de vecinos de toda la provincia lograron que el gobierno promulgara una ley que prohibía la minería a cielo abierto en toda la provincia (N° 5001).

A partir de este año se produjo un punto de bifurcación dentro del sector minero con el surgimiento de fuertes resistencias sociales que comenzaron a proliferar en todo el territorio nacional, generando serios obstáculos para el desarrollo de proyectos a gran escala, y provocando un conjunto de reclamos empresariales y respuestas estatales (Walter y Wagner, 2020).

Las consecuencias de la firme postura de Chubut, conocidas como el “efecto Esquel”, se extendieron por todo el país. Otras ocho provincias, de un total de 23, siguieron rápidamente su ejemplo, estableciendo prohibiciones similares de las actividades mineras. Esta secuencia de acciones se desarrolló de la siguiente manera: Río Negro en 2005, La Rioja en 2007, Tucumán en 2007, Mendoza en 2007, La Pampa en 2007, Córdoba en 2008, San Luis en 2008 y Tierra del Fuego en 2012. Más allá de estas prohibiciones a nivel provincial, el período comprendido entre 2003 y 2015 fue testigo de la implementación de doce ordenanzas municipales, cada una adaptada con diferentes alcances. En conjunto, estas ordenanzas tenían como objetivo restringir las operaciones metalíferas a cielo abierto y limitar la utilización de sustancias como el cianuro en dichas actividades.

Además, las circunstancias que prevalecen en las provincias donde la normativa vigente permite las actividades mineras distan mucho de ser sencillas. Entre las explotaciones mineras existentes, un 50% considerable (9 de 18) se encuentran inmersas en diversos grados de conflicto con las comunidades locales. Estos conflictos giran en torno a problemas polifacéticos como la degradación del medio ambiente, la contaminación, los posibles riesgos para la salud, las implicaciones para los recursos hídricos y toda una serie de dificultades socioeconómicas que afectan profundamente a las poblaciones locales. Los problemas socioeconómicos abarcan cuestiones como la erosión de los conocimientos indígenas, los casos de corrupción y la restricción del acceso a tierras ancestrales, entre otras cuestiones críticas.

Con el aumento en la demanda de minerales y otros recursos en los últimos años los gobiernos provinciales y nacional han intentado modificar algunas de estas restricciones. Sin embargo, en todos los casos han encontrado una fuerte resistencia social. Los que siguen son algunos ejemplos de resistencia de los últimos años.

**2019, Mendoza:** el gobierno provincial, a cargo de Rodolfo Suarez (UCR-Frente Cambia Mendoza) intentó modificar la Ley 7722, que prohíbe el uso de sustancias tóxicas en la minería y quitarle potestad a la Legislatura cuyana para la evaluación ambiental y aprobación de proyectos de minería, y así facilitar el avance de la minería metalífera en la provincia. Miles de pobladores, junto a científicos, movimientos sociales, profesionales, docentes universitarios y trabajadores se movilizaron con la consigna de defender el agua. La propuesta de modificación sufrió un rechazo social tan contundente que una semana después se tuvo que dar marcha atrás.

**2021, Chubut:** durante el gobierno de Mariano Arcioni (Frente de Todos), la legislatura aprobó un proyecto de zonificación minera para habilitar la actividad en los departamentos de Telsen y Gastre, y así evitar las restricciones impuestas por la Ley N° 5.001 (actual Ley XVII-N° 68) que prohíbe la minería metalífera a cielo abierto y el uso de cianuro en la provincia. La zonificación tenía claro apoyo presidencial, tanto que en la sesión que trató su aprobación se anunció que el proyecto era “un pedido del presidente Alberto Fernández para que la minería se desarrolle en el país”. De nuevo, las movilizaciones populares, al igual que las expresiones públicas de rechazo de académicos, artistas y trabajadores, fueron tan fuertes que el gobernador debió retroceder.

**2020-2021, Nación (Frente de Todos):** el Ministerio argentino de Relaciones Exteriores, a cargo de Felipe Solá, anunció la firma de un memorándum de entendimiento con el gobierno chino, con la intención de promover la instalación, en el plazo de ocho años, de 25 macro granjas porcinas que permitirían criar una población de 100 millones de cerdos en el país, una cifra 14 veces superior a la que se producía. Ante la falta de información oficial sobre el proyecto, activistas y ambientalistas se autoconvocaron para exponer de manera pública su opinión sobre la iniciativa. La reunión duró dos días, contó con más de 200 oradores y cientos de participantes a través de Internet. Las fuertes críticas al proceso y el rechazo llevaron a cancillería a dar marcha atrás y cancelar la firma del acuerdo.

**2021, Tierra del Fuego** (Coalición provincial de centro izquierda): en 2018 instituciones provinciales y nacionales firmaron un acuerdo con Innovation Norway para promover la industria del salmón en el canal de Beagle. En 2019, se instalaron las primeras jaulas salmoneras en Puerto Williams, del lado chileno del canal. La iniciativa no fue bien recibida ni en Chile ni en Tierra del Fuego. La comunidad de ambos países, junto a diversas organizaciones no gubernamentales, referentes científicos del Conicet y entidades académicas como la Universidad Nacional de Tierra del Fuego organizaron varias acciones y manifestaciones en contra. En 2021, con el poder ejecutivo provincial en manos de Gustavo Melella (Unidad Fueguina, coalición de centro izquierda), la Legislatura provincial sancionó una ley que establece la prohibición de la instalación de cualquier tipo de cultivo y producción de salmónes en las aguas marinas y de lagos de la provincia. Argentina se convirtió así en la primera nación que se pronuncia en contra de ese tipo de proceso de producción.

**Cachi, Salta, 2022:** el Boletín Oficial de la provincia anunció el hallazgo de un yacimiento de oro y cobre en la cuenca del río Luracatao y la intención del gobierno provincial —liderado por Gustavo Saénz (Identidad Salteña, coalición de centro derecha)— de concesionarlo a la empresa Yacones SRL para iniciar actividades de exploración. La alerta de la noticia, sin embargo, no fue bien recibida por las comunidades indígenas del Alto Valle, las que junto a diversos sectores sociales se organizaron en diversas asambleas y señalaron la ilegalidad del proceso. Luego, el Concejo Deliberante local, en una sesión en la que se unieron representantes de diversos partidos políticos, sancionó una ordenanza que protege la tierra y el agua de emprendimientos mineros.

## B. Chile

A diferencia de Argentina, Chile es reconocido como un país minero. La extracción de minerales ha desempeñado un papel fundamental en la economía chilena desde la época colonial. En la actualidad, el país es líder mundial en producción y exportación de cobre, y el segundo productor mundial de litio, sólo por detrás de Australia. El sector minero aporta el 12% del producto interior bruto del país, el 60% de sus ingresos por exportación y el 20% de sus ingresos fiscales.

Los desarrollos más significativos y la estructura actual del sector minero chileno tomaron forma durante la década de 1990, un periodo marcado por una movilización social relativamente limitada. No obstante, al igual que en Argentina, la sociedad civil ha venido cuestionando cada vez más las actividades mineras, lo que preocupa tanto al gobierno como a las principales empresas implicadas, ya sean entidades privadas o públicas como Codelco.

Como consecuencia de la movilización social en Chile en la actualidad alrededor del 50% de la mediana y gran minería está involucrada en conflictos socioambientales. Entre 1998 y 2022 alrededor de \$US 120000 millones de inversiones —80% de las inversiones aplicadas al SEA— fueron impugnadas por la sociedad civil (21% están en la justicia). Según el Observatorio de la Productividad (2020) en Chile 25 mil millones de dólares de inversiones en el sector son demoradas o detenidas por conflictos sociales. Los conflictos por agua caracterizan el 31,68% de las operaciones, por biodiversidad el 24,75%, por contaminación el 12,87% y por relaves el 9,90% (estimaciones propias en base a datos de Faenas, Minerías Ministerio de Minería, Proyecto SEA y SONAMI) (Marín, 2023).

Un conflicto histórico en Chile es el que ha caracterizado el proyecto denominado Dominga, en la Provincia del Elqui, Región de Coquimbo. El proyecto Dominga está compuesto por dos minas a cielo abierto para la extracción de mineral de hierro y cobre, un puerto para cargar el mineral, una planta desalinizadora y una planta de procesamiento. Tiene capacidad para extraer 12 millones de toneladas anuales de mineral de hierro. El principal recurso es el mineral de hierro y el cobre como subproducto. El problema es que el proyecto en una de sus minas interviene un acuífero con agua vital para beber y regar los olivares. Además, rodea una reserva marina. La empresa promete no utilizar el agua del acuífero, pero debe drenar el pozo principal y reinyectar el agua río abajo. Este proceso de drenaje y reinyección es muy

experimental y manipula el curso natural del acuífero. Es por esto por lo que la sociedad civil en Chile lo viene impugnando. Como resultado de esta resistencia el gobierno actual de Chile rechazó la construcción del proyecto minero y portuario Dominga a principios de 2023. Activistas ambientales, organizaciones civiles y ecologistas con pancartas contra la mina, con imágenes de la fauna del lugar, celebraron la decisión, que rechaza un proyecto que contempla una inversión de 2.500 millones de dólares. Es claro tanto para el gobierno como para las comunidades que la empresa Andes Iron apelará.

Un segundo ejemplo, también en curso, se refiere a los dos únicos salares en explotación en Chile, propiedad de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en el Salar de Atacama. Actualmente son explotados por dos empresas: SQM, de Chile, y Albemarle, de Estados Unidos. Desde 1980, las dos empresas explotan litio en este salar, el mayor salar de Chile, que alberga un tercio de las reservas mundiales del mineral. En la región hay 21 comunidades indígenas. Llevan más de 10 años en conflicto con las empresas, en particular con SQM, en relación con cuestiones como la sobreexplotación del agua y otros recursos locales, y la degradación medioambiental en general. Respondiendo a estos conflictos en 2018, SQM y Corfo actualizaron su contrato de arriendo en Atacama. Entre las varias cláusulas nuevas, una implicaba la distribución de 15 millones de dólares entre las comunidades, utilizando una fórmula propuesta por CORFO. Este arreglo, basado en ideas sobre valor compartido, se vio como una posible forma de abordar los conflictos históricos. Sin embargo, no funcionó. Dos de las comunidades hicieron un reclamo a la justicia por no haber sido consultadas. En 2022, la Corte Suprema, atendiendo a la demanda presentada por las comunidades, ordenó a CORFO consultar a las comunidades indígenas de Atacama, para que éstas decidan la fórmula de distribución de los aportes que reciben. Si la consulta fracasa, entonces CORFO debe analizar y buscar alternativas.

Lo que hace que este caso muy interesante es que refleja claramente que las peticiones de las comunidades locales ya no pueden atenderse únicamente con consideraciones de justicia distribuida. Son necesarios nuevos enfoques que respondan a las demandas de “derecho a decidir” (Vela-Almeida y Torres, 2021) sobre cómo se gestionan recursos comunes y elementales como el agua y la biodiversidad. Esto no es una sorpresa para los estudios de los movimientos sociales que han dejado claro este punto recientemente, sin embargo, sí lo es para muchos gobiernos y empresas que consideran la redistribución de los ingresos como el mejor resultado posible para las comunidades locales.

Otro conflicto de gran envergadura en cursos que indica la magnitud del problema que enfrentan los gobiernos y empresas en este país es la reciente disputa entre las comunidades indígenas y el gobierno en relación con dos nuevos grandes contratos otorgados por el gobierno para extraer 160.000 toneladas de litio por un valor de 121 millones de dólares que terminaron siendo suspendidos en enero de 2022. Los dos proyectos están ubicados en un yacimiento salitroso de Copiapó. La licitación fue suspendida dos días después de que se anunciara que la china BYD y la chilena Servicios y Operaciones Mineras del Norte serían las adjudicatarias. El tribunal respondió al recurso presentado por la Comunidad Atacameña de Coyo y Camar contra el Ministerio de Minería, que argumentó que la licitación del litio no respetaba el Convenio 169 de la OIT, que establece la consulta obligatoria a los pueblos indígenas. La justicia chilena dictaminó “suspender el proceso de licitación de los contratos de explotación, exploración y beneficio del litio”. La licitación se suspendió para dar paso a un proceso que permita “la participación real de la comunidad atacameña con miras a la protección de la igualdad ante la ley, la protección del medio ambiente y el desarrollo turístico y la libertad económica” en la zona. El argumento esgrimido por el tribunal fue que la licitación gubernamental era “ilegal, arbitraria y afectaba” derechos consagrados en la Constitución del país, como el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

El gobierno en su intención de expandir la actividad litífera con mayor consideración de cuestiones de interés público recientemente lanzó el Plan Nacional del Litio, y en diciembre de 2023 anunció un acuerdo entre la empresa estatal Codelco y la empresa SQM para explotar los salares en estas regiones. En enero de 2024, las comunidades tomaron el salar ya que no fueron consultadas en relación al acuerdo.

Sin embargo, la situación de estos dos países no es única. Según el EJAAtlas, en Perú el 30% de los proyectos mineros a gran escala se detienen por conflictos, en Ecuador el 14% y en México el 9%. Y la resistencia a la extracción de minerales está creciendo en todo el mundo (véase Kröger 2020 para los casos de Brasil e India; Llewellyn, L. 2017, Sudáfrica; <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/seven-trends-shaping-the-future-of-the-mining-and-metals-sector/>).

La creciente conflictividad está generando importantes preocupaciones entre gobiernos y empresas que ven seriamente cuestionadas sus decisiones de inversión y políticas orientadas a expandir las actividades mineras para responder a los incrementos de demanda requeridos para apoyar la transición energética. La comunidad internacional también expresa preocupación (ver nota reciente en "The green revolution will stall without Latin America's lithium", 2023).

En gran parte esta preocupación tiene que ver con el alto impacto que la conflictividad tiene en las posibilidades de inversión. Las estimaciones existentes indican que las disputas con las comunidades locales han ralentizado o paralizado en la actualidad unos 25.000 millones de dólares en proyectos mineros. En el caso de grandes proyectos de entre 3.000 y 5.000 millones de dólares, las empresas afirman que las dificultades asociadas a los conflictos con las comunidades locales en los lugares de extracción pueden suponer una pérdida semanal de hasta 20 millones de dólares (Franks et al., 2014). No es de extrañar entonces que las empresas mineras hayan identificado recientemente la llamada licencia social para operar (o el permiso de las comunidades locales) como el "recurso" más crítico para la minería desplazando a otros como el agua, la energía y el capital humano cualificado (Consejo Minero, 2018).



## II. Conflictividad y gobernanza de los recursos naturales: la práctica

Como respuesta a este desafío ha habido esfuerzos para implementar diferentes formas de participación de la sociedad civil en la gestión de las RRNN, a través de los involucramientos de las comunidades locales en evaluaciones de impacto ambiental, consultas, mesas de diálogo y esquemas de licencia social para operar (LSO) entre otros (por ejemplo, Cesar, 2019; Leifsen, Gustafsson, et al., 2017; Merino, 2018; Mulhern et al., 2022; Ocampo-Melgar et al., 2019; Pareja et al., 2018; PNUD Perú, 2012; Schilling-Vacaflor, 2017; Tost et al., 2018).

Algunas de las prácticas de participación se han formalizado en leyes o regulaciones, mientras que otros son acuerdos entre privados. Entre las formas formales de participación utilizadas están las consultas públicas, el consentimiento libre e informado, y las evaluaciones de impacto ambiental o socioambiental con involucramiento ciudadano.

La consulta pública es un proceso en el que las autoridades locales o el gobierno buscan y reciben la opinión de las comunidades locales sobre la elaboración de políticas. En algunos países, como Bolivia, la consulta pública es un derecho legal de las comunidades (Mulhern, 2020). Sin embargo, su efectividad puede ser limitada porque suelen ser abiertas y no vinculantes. Otros marcos de participación muy difundidos son las evaluaciones participativas. Las evaluaciones de impacto buscan recolectar evidencia que permita predecir potenciales consecuencias negativas de la explotación de recursos naturales y proponer medidas para mitigarlas o establecer mecanismos de compensación. La mayoría de los países de la región incluye participación ciudadana en la etapa de evaluación de impacto ambiental de los proyectos. Las evaluaciones de impacto ambiental participativas se han aplicado numerosas veces en la región, en países como Colombia (Mosquera-Benítez, 2020), Chile (Lostarnau et al., 2011; Ocampo-Melgar et al., 2019), Guatemala (Aguilar-Støen y Hirsch, 2015), Brasil (Hanna et al., 2014) y Perú (Merino, 2018). Son criticadas, sin embargo, por incorporar la participación tardíamente, y habilitar cambios en el proceso.

Algunos países contemplan en su regulación en los casos que las explotaciones se lleven adelante en tierras indígenas, lo que se denomina Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI). Este es considerado un enfoque superior a la consulta para garantizar los derechos y la agencia de los pueblos indígenas frente a proyectos de desarrollo que afectan sus tierras, territorios y recursos. Este principio, consagrado en instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP), busca empoderar a las comunidades indígenas

al otorgarles el derecho a otorgar o negar libremente su consentimiento a dichos proyectos. El CLPI implica que ninguna coerción, intimidación o manipulación debe interferir en la toma de decisiones indígena (libre); que el compromiso se produce mucho antes de cualquier decisión final, permitiendo a las comunidades indígenas puedan influir en el diseño del proyecto y mitigar los posibles impactos (previo); que las comunidades tengan acceso a información clara, transparente y oportuna sobre los detalles del proyecto, incluyendo los posibles beneficios y riesgos (informado) y que el consentimiento puede ser retenido o retirado libremente en cualquier etapa del ciclo del proyecto. Países como Bolivia, Chile, Guatemala y Perú lo incorporan en su legislación y lo han implementado (Barelli, 2012). En base a estas experiencias, un desafío en la práctica de implementar el CLPI se argumenta es la a falta de claridad sobre el significado operativo del consentimiento lo que impide su implementación exitosa en el territorio. Tanto los gobiernos como las empresas fallan en comprometerse con la esencia de autodeterminación que implica el consentimiento, y buscan influir en las decisiones comunitarias (Klein et al., 2023).

Una forma no institucionalizada de participación es la negociación de acuerdos vinculantes entre comunidades indígenas y empresas que se han difundido en países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Estos acuerdos intentan evitar los procesos dirigidos por el Estado (Eisenberg, 2020). Estos “contratos privados” son el resultado de un proceso de consentimiento; apuntan a minimizar los posibles conflictos que puedan surgir de los impactos negativos de los proyectos; y se esfuerzan por garantizar que las comunidades obtengan beneficios de los proyectos de desarrollo al hacerlos legalmente vinculantes (Klein et al., 2023).

Estas diferentes formas de participación representan un avance significativo para la gobernanza democrática de los RRNN ya que muestran cuáles son en la práctica las áreas en las que hay mayores desafíos. Una es la relacionada a temas de justicia.

La participación debería hacer los procesos más justos, y por lo tanto más legítimos. Sin embargo, no basta con incluir a las comunidades en los procesos de toma de decisiones a través de procesos como la consulta o la información, sin que las comunidades tengan un poder real de decisión. Esto puede generar la dominación de expertos, donde los procesos de participación relegan a las comunidades a un rol pasivo; la falta de mecanismos para transformar las injusticias estructurales; y la coerción sobre las minorías que disienten, forzando consensos.

Para lograr una participación más justa, es necesario comprender cómo el conflicto y la dominación impactan la participación; dar cuenta de las relaciones de poder y desigualdad existentes y diseñar abordajes metodológicos orientados a la transformación de las injusticias estructurales.

Algunos ejemplos de enfoques críticos incluyen las asambleas ciudadanas, que facilitan la deliberación y el debate entre ciudadanos sobre temas relevantes, y los enfoques de Investigación-acción participativa, que involucran a las comunidades en la investigación y la producción de conocimiento (Squella Soto, 2021; Upham et al., 2022).

Sino no se consideran centralmente cuestiones de justicia, los procesos en la medida que no logran empoderar e incluir a los grupos marginados en el proceso, terminan siendo políticamente ineficaces y excluyentes y actuando más que nada como herramientas para despolitizar las actividades extractivas transformando la participación en un procedimiento burocrático para “gestionar el disenso y fabricar el consentimiento” y hacer que la extracción sea socialmente aceptable para las comunidades afectadas (Johnson et al., 2023; Verweijen y Dunlap, 2021).

Otro aspecto clave que la participación debería atender es la confianza. Los procesos participativos son organizados desde el Estado o empresas en general para mejorar la confianza entre las partes. Ésta no debiera ser abordada sin embargo de manera puramente instrumental, con el objetivo de aumentar la aceptación pública de proyectos específicos, incluso desde una mirada pragmática. Debe reconocerse que la confianza es una construcción anticipatoria, asimétrica, emocional y relacional, basada en expectativas positivas, aceptación de la dependencia y emociones como la seguridad y la esperanza. El contexto, las experiencias pasadas, las relaciones entre los actores y las amenazas potenciales a la

identidad influyen fuertemente en la confianza. Para construir confianza a través de la participación es crucial la participación temprana y honesta, el diálogo genuino bidireccional, el empoderamiento real de las comunidades, el reconocimiento de la diversidad y la transparencia y responsabilidad en los procesos (Ortiz-Riomalo et al., 2023; Otto et al., 2023).

Una limitación importante para que las prácticas actuales de participación aborden estos desafíos es que en general se implementan principalmente, como política reactiva por parte de gobiernos y empresas para aliviar conflictos puntuales comunidad-empresa, o para prevenirlos (Bebbington et al., 2008), con el objetivo de cumplir con regulaciones nacionales e internacionales (Merino, 2018), o para prevenir potenciales responsabilidades y daños reputacionales para los actores corporativos (Dougherty, 2019). Otra es que se orientan mayormente a buscar la rendición de cuentas en la toma de decisiones, mejorar la transparencia y el acceso a la información, e impulsar la reputación de las prácticas extractivas que se enfrentan a un creciente escrutinio público (Epreman et al., 2016; Vollero et al., 2019); incorporando una visión de los ciudadanos como vigilantes principalmente, una vez que los programas han sido implementados.

Con todos estos desafíos hay coincidencia en tanto académicos como implementadores sobre la necesidad de nuevas formas de instituciones participativas en las que las comunidades puedan deliberar junto con los gobiernos y las empresas sobre los contenidos y la dirección tanto de los proyectos de inversión como de los programas de desarrollo (por ejemplo, Brunnschweiler et al., 2021; Epreman et al., 2016; Gaventa & McGee, 2013; Rustad et al., 2017; Thondhlana et al., 2015). Es más, con el impacto que la conflictividad está teniendo sobre las inversiones y políticas y la creciente presión por expandir la actividad mineral hay una oportunidad única para repensar y rediseñar los marcos de gobernanza para la gestión de los recursos naturales de manera tal que incorporen una mayor democratización de las decisiones con objetivos transformadores (Marín, 2023).

Una pregunta importante es cómo debería ser esta participación para abordar temas de justicia y confianza y al mismo tiempo ser transformadora. En lo que sigue discutimos avances recientes en la literatura sobre participación, que proveen importantes ideas para identificar cuáles son los factores centrales para diseñar procesos de participación que aborden los principales desafíos identificados por la literatura. En la última sección, en base a esta revisión, estilizamos tres modelos de participación y discutimos las dimensiones que desde nuestra perspectiva son claves para que la participación sea transformadora.



### III. Participación y gestión transformadora de los recursos naturales

En el contexto de la creciente complejidad en la gestión de los recursos naturales distintas formas de participación de la sociedad civil en el espacio político han atraído una gran atención en el ámbito de los estudios sobre el desarrollo durante las últimas décadas. El recuadro 1 describe las principales literaturas que abordan el tema de la participación desde diferentes ángulos (Anexo 1 describe la metodología que utilizamos para la revisión).

#### Recuadro 1 Diferentes abordajes a los temas de participación ciudadana<sup>a</sup>

Cinco tipos de estudios han abordado diferentes aspectos relacionados a la participación ciudadana en temas relacionados a la gestión de recursos naturales:

*Filosofía política:* se focaliza en entender cómo debería ser la relación entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno, en particular, respecto de la gestión de los recursos naturales. Esta literatura se preocupa por cómo las distintas formas de participación dialogan con los valores democráticos, como la justicia y la legitimidad (Calhoun, 1999; Marey, 2022).

*Sociología política:* estudia las formas en las que la participación toma lugar, atendiendo a las dinámicas de poder, y las formas actuales de gobernanza, y de rendición de cuentas (*accountability*) en el marco de la participación ciudadana (Gaventa, 2006; Jodie Thorpe et al., 2020; Ortiz-Riomalo et al., 2023).

*Ciencia política:* se centra en el rol de las instituciones en la participación ciudadana, explora como diseñar e implementar iniciativas participativas dentro del gobierno y acompañando la elaboración de políticas públicas. También analiza el impacto de la participación en la legitimidad del gobierno y los resultados de las políticas (Carole Pateman y Pateman, 1970; Ostrom, 2011; Sherry R. Arnstein et al., 1969; Susan S. Fainstein y Fainstein, 2010).

*Ciencias de la sostenibilidad:* vincula temas de participación ciudadana con temas ambientales y de sostenibilidad, los desafíos que estos procesos implican y las estrategias para superarlos (Luyet et al., 2012; Reed et al., 2018).

*Estudios de innovación y gobernanza de transiciones:* examinan el papel de la participación como motor de la innovación y el cambio social, explorando cómo diversas perspectivas y conocimientos pueden contribuir al desarrollo y la implementación de soluciones transformadoras (Upham et al., 2022; van de Kerkhof y Wieczorek, 2005).

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Estas son solo algunas de las principales disciplinas que abordan la participación pública o de la sociedad civil. Otras perspectivas de creciente importancia incluyen la psicología ambiental, que estudia los factores psicológicos y emocionales que influyen en la participación individual y comunitaria en iniciativas ambientales (Squella Soto, 2021) y los estudios que analizan la intersección entre TICs y participación.

El foco principal de las diferentes corrientes varía. Los estudios que vienen de la sociología ponen el eje en la construcción de poder, los de la ciencia política en la construcción institucional y de legitimidad de políticas y los de innovación en como la democratización de decisiones puede contribuir a mejorar los resultados de los procesos de innovación. Todos, sin embargo, aportan ideas y evidencias que son relevantes y complementarias al momento de pensar que características deben atender los procesos de participación para ser al mismo tiempo justos y transformadores.

En esta sección en lo que sigue empezamos dando una definición operacional de del concepto de participación ciudadana, luego describimos las principales razones por las cuales la literatura sostiene la importancia de utilizar enfoques participativos en la toma de decisiones y finalmente, nos centramos en los avances que ha hecho la literatura en torno a la pregunta central que nos interesa en este artículo, cuáles son las dimensiones claves que condicionan la calidad de los procesos participativos y los resultados.

## A. Participación, concepto

No existe una definición de participación ciudadana que capture todos los aspectos que está involucra y se discuten en la literatura. (Đurman, 2020). Proponemos por lo tanto trabajar con el siguiente concepto amplio de participación como un proceso deliberativo mediante el cual actores que no tienen poder de decisión directo intervienen en la toma de decisiones que afectan sus vidas (Abas et al., 2023; Đurman, 2020; Hrivnák et al., 2021; Jodie Thorpe et al., 2020). Otto (2023) agrega a esta definición general la importancia de la incidencia. El proceso tenga final abierto, y las intervenciones de la ciudadanía deben ser tenidas en cuenta.

## B. Por qué necesitamos abordajes participativos

La literatura identifica dos tipos de beneficios asociados a la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a la gestión de los recursos naturales: normativos y pragmáticos.

Desde lo normativo se promueve la participación porque es “lo correcto”, en tanto se basa en el ejercicio de la justicia; la libertad y la equidad como derechos humanos. La premisa principal es que los sujetos afectados directa o indirectamente por una determinada decisión o política deben tener derecho a participar en el proceso de su formación. Desde esta perspectiva la participación es un propósito en sí mismo cuyo fin último es la democratización, y la consecuente desconcentración de poder en la toma de decisiones (Đurman, 2020; Otto et al., 2023).

Tres razones que justifican la importancia de implementar abordajes participativos desde el punto normativo es el de profundizar la democracia (Marey, 2022); la justicia (Moreau et al., 2023) y la confianza (Otto et al., 2023). La participación ciudadana juega un papel crucial en la profundización de la democracia, la justicia y la confianza. En relación con la democracia, la participación la fortalece se argumenta al crear una dinámica donde los ciudadanos no solo son representados, sino que también son actores protagónicos en la construcción del modelo de desarrollo de su territorio. Se entiende además que democracia y participación se retroalimentan una a la otra. Diferentes autores señalan que los procesos participativos sirven como escuelas de democracia, donde además de participar de la toma de decisiones, los ciudadanos aprenden sobre sus derechos y obligaciones sociales. En cuanto a la justicia, la participación es fundamental para garantizar que las decisiones tomadas consideren las necesidades y preocupaciones de todos los sectores de la sociedad. Por último, la participación es un pilar fundamental para construir confianza entre los ciudadanos y las instituciones, ya que, al ser parte del proceso de diseño, evaluación e implementación de proyectos, los ciudadanos no sólo aceptan las medidas tomadas a nivel institucional, sino que aumenta su compromiso con el cumplimiento de las normas.

Desde un punto de vista pragmático se promueve la participación como un medio para mejorar la toma de decisiones y la implementación de políticas. La literatura afirma que el involucramiento de diversos actores en la toma de decisiones puede potencialmente mejorar los procesos de toma de decisiones en la

medida que fomenta i) la formación de redes robustas y diversas (Abas et al., 2023; Squella Soto, 2021); ii) el aprendizaje reflexivo y la co-producción de conocimiento (Hrivnák et al., 2021; Moreau et al., 2023); y iii) la producción de mejores resultados (Đurman, 2020; Marey, 2022; Ortiz-Riomalo et al., 2023).

- i) **Formación de redes robustas y diversas:** la implementación de abordajes participativos puede contribuir a crear nuevas redes, fortalecer la comunidad, crear conciencia comunitaria y profundizar la confianza mutua entre los actores. El desarrollo de estas redes, particularmente a nivel local, pero no solo, favorece la implementación y seguimiento de las políticas y promueve su legitimidad.
- ii) **Aprendizaje reflexivo y la co-producción de conocimiento:** como mínimo, el uso de abordajes participativos facilita el acceso a información concreta tanto para la elaboración de políticas como para los proyectos de desarrollo, como por ejemplo, las perspectivas que los actores tienen sobre el tema en cuestión. El intercambio y procesamiento iterativo de la información puede facilitar procesos de concientización sobre los desafíos socio ecológicos que enfrentan, las consecuencias más amplias que sus acciones, regulaciones locales, entre otros temas. Pero también contribuye a desnaturalizar las percepciones de los otros actores y, si el aprendizaje es reflexivo, a cuestionar las propias preferencias. Así, en el largo plazo la participación puede conducir al desarrollo de nuevas habilidades y virtudes de los participantes. Cuando el aprendizaje es bidireccional, los participantes pueden llegar a nuevos o revisados entendimientos individuales y compartidos y así producir criterios de análisis e indicadores de evaluación que se ajusten mejor a la visión de los actores involucrados.
- iii) **La producción de mejores resultados:** la comprensión de los diferentes puntos de vista sobre problemáticas complejas, así como la consideración de distintas fuentes de conocimiento puede facilitar la identificación de nuevas soluciones específicas para las problemáticas locales. Incluso, esto puede redundar en el desarrollo de nuevos arreglos institucionales relacionados con el uso y manejo (individual y colectivo) de los recursos naturales y el medio ambiente que sean más adecuados, creíbles y legítimos. El involucramiento de diferentes actores contribuye mayores a mayores tasas de aceptación y cumplimiento, así como a anticipar aspectos críticos relacionados con la implementación, el monitoreo y la aplicación de los acuerdos institucionales establecidos.

## C. Actores que condicionan los procesos de participación

La literatura ha considerado diferentes dimensiones que condicionan tanto el proceso como los resultados de la participación. Estas se pueden clasificar en tres tipos: las que tienen que ver con el porqué, o el objetivo de la participación, es decir que se busca resolver; las que tienen que ver con los actores es decir a quien se involucra y a quien no, y las relacionadas a la metodología que se utilizan, es decir el cómo se organiza el proceso.

La literatura de participación propone en general dos tipos de justificaciones para iniciar un proceso participativo: uno basado en la idea de que hay un déficit de conocimiento y el otro un déficit de democracia. Más recientemente se ha agregado un tercer tipo de razones relacionadas a la complejidad creciente que el manejo de recursos naturales en el territorio supone.

Otra dimensión clave son los actores que participan (y los que no) y sus roles en el proceso. Esto podría incluir agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas, empresas del sector privado e individuos. Quiénes son los actores que lideran el proceso, quiénes son invitados, quiénes facilitan y quiénes son excluidos, son aspectos centrales para entender el potencial transformador de un proceso participativo.

El tercer grupo de factores se relaciona con el cómo se diseña e implementa el proceso participativo. Al respecto, la literatura analiza aspectos como la forma de la comunicación, si es recíproca y reflexiva, el momento y la metodología para invitar a los actores y las estrategias implementadas para abordar las diferencias de poder, si los resultados son vinculantes y las técnicas empleadas durante el proceso.

## D. Objetivos de la participación

### 1. La falta de conocimiento por parte de la sociedad civil

El modelo del déficit se asocia a abordajes tradicionales de la participación y entiende que la falta de aceptación de grandes proyectos de inversión por parte de la sociedad civil se debe a malentendidos del público y a una falta de conocimiento por parte de ésta (Brunk, 2006; De Best-Waldhober et al., 2009; Otto et al., 2023; Wynne, 1992).

Esta perspectiva se asocia a la idea de democracia agregativa y a nociones tecnocráticas y científicas del conocimiento. En la democracia agregativa, la ciudadanía relega casi todo su juicio político en manos de expertos y políticos profesionales, y la participación queda prácticamente acotada al voto (Marey, 2022; Schumpeter, 1942). La democracia agregativa se fundamenta en la deslegitimización del conocimiento experiencial o local, por lo cual los ciudadanos deberían dejar todo en manos de políticos expertos, pues “el ciudadano típico cae a un nivel inferior de rendimiento mental tan pronto como ingresa en el terreno político. [...] Su razonamiento se vuelve asociativo y afectivo” (Schumpeter, 1942, p. 262, citado por Marey, 2022).

El trabajo de Abas et al. (2023), por ejemplo, menciona que para que la participación tenga buenos resultados, “el conocimiento de los ciudadanos debe ser suficiente, al menos para que puedan dar buenos argumentos, ideas, aportes”. Y agrega que “esto puede ser difícil en la práctica para ciertas comunidades, por ejemplo, pueblos indígenas”.

### 2. La falta de legitimidad de las instituciones político-administrativas

El modelo del déficit de democracia se enmarca en abordajes más recientes, críticos de los abordajes tradicionales, y sostiene que los conflictos son el resultado de la disminución de la confianza pública en las instituciones político-administrativas desde las últimas décadas del siglo XX en adelante (Nabatchi, 2010). En ese sentido, la insatisfacción y la apatía públicas han sido el resultado de la percepción de los ciudadanos de posibilidades bastante limitadas de influir en las políticas a través de canales institucionales convencionales.

En este marco, la función de la participación es asegurar que el interés público sea considerado antes de emitir regulaciones “en nombre de burócratas no electos” (Golden, 1998, p. 246) o antes de la adopción de leyes en el cuerpo legislativo, con el fin de que los gobiernos funcionen de manera más efectiva y sean más responsables y receptivos ante el público.

La participación puede promover la rendición de cuentas hacia el público al permitir la crítica pública de las propuestas administrativas y modificarlas de acuerdo con las preferencias públicas. También puede garantizar la legitimidad de la regulación en cuya formulación participó el público, pero tiene el potencial de expandir esta legitimidad al nivel del sistema político-administrativo y aumentar también el nivel de confianza pública.

La participación puede servir como una especie de escuela de democracia para los ciudadanos. Puede fortalecer el capital social y mejorar el desarrollo de habilidades individuales y sociales útiles no sólo para los propios individuos sino también para la comunidad en general, calificando a los participantes para una ciudadanía activa. Los beneficios educativos e integradores pueden aparecer no sólo para el público, sino también para los funcionarios públicos involucrados en procesos participativos. El aprendizaje experiencial, como parte de una transformación institucional más amplia de las organizaciones administrativas hacia la desconcentración del poder, puede conducir a un reexamen de los valores, actitudes y patrones de comportamiento existentes (Đurman, 2020).

### 3. La falta de respuestas unívocas para los problemas ambientales

Una tercera razón que justificaría una mayor participación ciudadana es la creciente complejidad de los problemas que la gestión de los recursos naturales implica en la actualidad. Considerando los altos niveles de incertidumbre y desacuerdo sobre cuáles son los problemas asociados a la gestión de los recursos naturales en la actualidad y cómo abordarlos, las perspectivas basadas en nociones tecnocráticas del conocimiento resultan, cuanto menos, insuficientes. En este contexto, una perspectiva que adopta especial relevancia es la de la ciencia post-normal que considera que la participación de diversos actores es no sólo más ética sino más eficaz, ya que el diálogo abierto fortalece la toma de decisiones al garantizar que se consideren diferentes opciones, aportando experiencia y conocimientos diversos a temas complejos (Abas et al., 2023; Moreau et al., 2023).

El conocimiento, en esta perspectiva, resulta de un diálogo multi-escalar, en el que dinámicas específicas del contexto (proporcionadas por el conocimiento y las percepciones de los actores locales) dialogan con saberes más generales (proporcionadas por el conocimiento científico) (Moreau et al., 2023).

## E. Actores

La creación de un plan de participación comienza con la elección de una entidad responsable de facilitar la elaboración del plan o programa de participación. La elección del facilitador es muy relevante ya que será quien tome decisiones sobre el diseño y la facilitación, y de cuya legitimidad dependerá gran parte del éxito del proceso. En los abordajes tradicionales de la participación, el equipo que lidera el proceso es una decisión del gobierno local, o incluso de las empresas, que muchas veces son quienes financian los procesos (Klein et al., 2023).

En un contexto donde el estado suele estar asociado a las corporaciones, estos abordajes encuentran dificultades para ser legitimados por los participantes (Schilling-Vacaflor y Flemmer, 2015) y pueden convertirse fácilmente en “un ejercicio de relaciones públicas disfrazado de evaluación imparcial” (Parsons y Luke, 2021).

Para abordar estos desafíos se propone esquemas en los cuales si bien, el gobierno mantiene el poder de decisión final, comparte la coordinación del proceso con comités coordinadores establecidos para tal fin (Hrivnák et al., 2021) y que estos comités de facilitación multi-actor sean electos con el respaldo de las comunidades, integrados por especialistas indígenas, investigadores e informantes clave. Los especialistas pueden asesorar a la comunidad sobre metodologías de evaluación, brindar capacitación, asegurar fondos, dan asesoramiento técnico sobre los requisitos impuestos por las empresas y redactar informes (Hrivnák et al., 2021; O’Faircheallaigh, 2018). Estos equipos multidisciplinarios deben realizar consultas y entrevistas en lenguas indígenas, garantizando el respeto a las costumbres indígenas. Además, deben dedicar tiempo a convivir con las comunidades para construir relaciones de confianza y comprender el contexto local (Salcito et al., 2013).

Otro aspecto central en relación a los actores del proceso son los invitados. Existen diferentes enfoques sobre a quiénes se debe invitar. La literatura más general de participación enfatiza que los públicos relevantes son aquellos que pueden garantizar información útil para resolver un determinado asunto público o influir de alguna manera en la implementación de una decisión. Aunque un público más amplio puede estar interesado la mayoría del público no suele tener el tiempo, los recursos financieros, educativos y de otro tipo, ni las capacidades para involucrarse (Đurman, 2020).

Respecto de la gestión de los recursos naturales, los siguientes tipos de actores son relevantes: gobierno local; empresarios y asociaciones empresariales; ciudadanos activos; expertos locales; asociaciones locales específicas; universidades e instituciones privadas de investigación; activistas ambientales y sus organizaciones; grupos marginados (Đurman, 2020; Ghose, 2005; Hrivnák et al., 2021).

Un aspecto importante que diferencia diferentes enfoques de participación es la noción de representatividad. Los marcos de Consentimiento previo, libre e informado entienden que la participación de la comunidad se da a través de representantes libremente elegidos por los pueblos indígenas (Klein et al., 2023).

Sin embargo, en algunos casos, como ha sucedido Guatemala, algunas empresas suelen implementar “reuniones tácticas” con sólo unos pocos residentes indígenas, donde comparten información sobre los impactos y beneficios de los proyectos. Estas reuniones han generado divisiones internas dentro de las comunidades e incluso brotes de violencia después de que se concedieran concesiones a proyectos sin el consentimiento de toda la comunidad. Otro procedimiento común es la contratación por parte de la empresa de intermediarios locales con las habilidades lingüísticas necesarias para mantener reuniones con representantes de los municipios, quienes se supone que deben informar a sus ciudadanos sobre el proyecto, pero generalmente se ven atrapados “en luchas políticas más amplias” y agendas económicas nacionales. En tercer lugar, algunas empresas “compran” el consentimiento de los líderes comunitarios ofreciéndoles trabajos, dinero o inversiones locales a cambio de persuadir a sus comunidades para que acepten un proyecto (Aguilar-Støen y Hirsch, 2015).

La exclusión de algunos actores relevantes y una representación desigual de preferencias e intereses obstaculizarían la legitimidad los procesos participativos, la pertinencia de sus resultados y, por lo tanto, los niveles de cumplimiento de los compromisos alcanzados (Ortiz-Riomalo et al., 2023).

Corbera et al. (2020) y Murillo et al. (2014) resaltan también la importancia de abordar los desequilibrios de poder dentro de las comunidades, que se reportan comúnmente en casos donde los líderes aumentan su influencia debido a su posición o privilegios obtenidos (Etchart et al., 2020).

En algunos estudios, apareció un requisito alternativo de igualdad de representación de los participantes según la clave de nacionalidad o la estructura de edad de la población. Otros autores recomiendan dividir a los actores potencialmente motivados en aquellos que deben participar directamente (actores con poder, experiencia, educación o acceso a la información) y aquellos cuyos roles en el proceso se limiten a comentarios o evaluación posterior.

Lo opuesto a crear la lista inicial de actores involucrados es una configuración de procesos de código abierto, es decir, convocatorias abiertas a la participación sin regulación de los participantes. Sin embargo, este enfoque no se puede aplicar a todos los tipos de actividades participativas (Innes y Booher, 2004): el gobierno local solo puede convocar reuniones dentro de la capacidad organizativa, los recursos, los espacios físicos disponibles, etc. La participación abierta en algunos casos resultó en la incapacidad de los facilitadores para facilitar la comunicación (Hrivnák et al., 2021).

## F. Métodos

### 1. Comunicación

En los abordajes tradicionales, la comunicación se caracteriza por ser unidireccional. O bien las instituciones promotoras (típicamente el gobierno y las empresas privadas) informan a la comunidad, o solicitan información por parte de ésta. Uno de los problemas de este abordaje es que la información recibida por las comunidades (en forma oral y/o escrita) suele ser de naturaleza altamente técnica y demasiado extensa. Por ello, la influencia de los pueblos indígenas y las poblaciones locales en sus resultados depende en gran medida de la asistencia de “asesores técnicos que les ayuden a formular y fundamentar sus reclamos” (Flemmer y Schilling-Vacaflor, 2015: 9). Además, en muchos casos, esto se agrava por el corto tiempo que se les da para analizar la información (Klein et al., 2023).

Para que la cooperación efectivamente tenga lugar, la literatura identifica tres factores: el intercambio de información sobre estrategias específicas y potencialmente óptimas (López y Villamayor-Tomás, 2017), la intención de cooperación de otros actores (Ostrom, 1998; Brosig et al., 2003; Cárdenas et al., 2004) y las declaraciones normativas que promueven la cooperación (Brosig et al., 2003; López y Villamayor-Tomás, 2017).

Otros elementos importantes para comunicación efectiva son que esta sea transparente, y abierta. La transparencia está relacionada con el acceso completo y la facilidad para comprender la información sobre diferentes aspectos (como el contenido de las políticas públicas; los impactos potenciales de un proyecto de inversión o política, o los resultados del proceso de evaluación) de los procesos de toma de decisiones de manera oportuna y culturalmente apropiada, para que los actores puedan participar activamente en todas las etapas de manera informada (Klein et al., 2023).

La transparencia implica un proceso unidireccional de garantizar información al público, proactivamente o a petición de éste, lo cual es una condición previa para que el público pueda proporcionar información de retroalimentación a la administración pública. Por lo tanto, la transparencia es una condición previa y una parte inherente del principio de apertura. Tal como explica Creighton (2005, p. 9), es “un componente esencial de un programa eficaz de participación pública. Las personas no pueden participar a menos que reciban información completa y objetiva en la que basar sus juicios”. La apertura se trata de abrir los procesos y decisiones internas de la organización del proceso a terceros (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2012, p. 139). Al ser transparente, la organización que motoriza el proceso participativo demuestra su voluntad de ser expuesta al escrutinio público y declara que no hay nada que ocultar (Đurman, 2020).

## 2. Momento de involucramiento

Un aspecto importante para diferenciar marcos de participación con diferentes implicancias es la fase del proceso participativo en las que se involucra a los diferentes grupos de participantes y durante cuánto tiempo.

La participación única es un ejemplo muy común en los abordajes tradicionales de participación, donde el participante asiste a talleres o grupos de discusión específicos (Innes y Booher, 2004). Otros enfoques, como el CLPI y las evaluaciones de impacto, expresan la necesidad de que la participación de los pueblos se dé antes de tomar decisiones sobre un proyecto de desarrollo, en las etapas iniciales cuando aún se pueden introducir alternativas técnicas, y posteriores del proyecto para determinar, junto con los pueblos afectados, cómo los proyectos los impactan y cómo pueden mitigarse estos impactos (Hanna et al., 2014; Klein et al., 2023). Sin embargo, la participación temprana en estos marcos es voluntaria y generalmente no se incluye en las consultas públicas estándar (Ocampo-Melgar et al., 2019). Además, muchas veces las decisiones finales se toman en espacios cerrados, más allá de que la comunidad haya participado antes (Merino, 2018).

Ante estos problemas, otros enfoques plantean la necesidad de procesos de participación continua. Esto no solo implica asegurar que se obtenga el consentimiento para cada etapa del proceso, lo que incluye la posibilidad de retirarlo en cualquier momento (Hanna et al., 2014), sino que la comunidad pueda participar de la implementación y monitoreo del plan/proyecto (Đurman, 2020).

## 3. Carácter vinculante de los acuerdos

En los abordajes tradicionales de la participación, como las consultas públicas, los estudios de impacto ambiental o socio-ambiental e incluso el CLPI, los resultados suelen no ser vinculantes, por lo que no hay garantía de que las demandas de las comunidades se incluyan en los mecanismos de mitigación de riesgos e impactos (Conde y Le Billon, 2017; Muñoz Vicuña, 2023; O’Faircheallaigh, 2018).

Un ejemplo de ello es el caso de Goldcorp, que operó la mina Marlin (Guatemala) desde 2005 hasta 2017 a través de sus subsidiarias, Montana Exploradora y Entre Mares. La mina a cielo abierto está ubicada en territorios mayoritariamente mayas mam y mayas sipakapan. En 2005, las once comunidades afectadas por las operaciones de la mina realizaron una consulta comunitaria, con nueve votando en contra, una abstención y una a favor de su continuación. Aunque la Corte Constitucional reconoció la consulta en 2007, el Ministerio de Energía y Minería dictaminó que no era vinculante y las actividades mineras continuaron (Klein et al., 2023).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (C169, 1989) busca abordar este problema y es hasta la fecha el único instrumento internacional vinculante legalmente que regula la consulta previa y los derechos de participación de los pueblos indígenas. A nivel nacional, existen algunas regulaciones, como la Ley de Consulta en Perú, que establecen el carácter vinculante de las consultas (Barelli, 2012; Klein et al., 2023; Merino, 2018; Schilling-Vacaflor y Flemmer, 2015).

#### 4. Espacios participativos y técnicas utilizadas para el trabajo

La elección de espacios y técnicas a utilizar en el proceso participativo es reconocida en la literatura como uno de los mayores determinantes tanto del proceso como de los resultados de los esfuerzos de participación (Franklin y Ebdon, 2005; Yang y Callahan, 2005; Yang y Pandey, 2011; Walters, Aydelotte & Miller, 2000). La selección de determinados instrumentos puede afectar el nivel de inclusión, deliberación, representatividad y compromiso.

El diseño de los espacios participativos y las técnicas a emplear varían según los diferentes enfoques de participación. Su uso pertinente vuelve el proceso más eficiente y genera externalidades positivas como la construcción de redes, la profundización de los procesos de comprensión y aprendizaje (Hrivnák et al., 2021).

A continuación, se incluyen técnicas y espacios de trabajo participativo que aparecen comúnmente en la literatura. Sin embargo, es pertinente aclarar que esta lista es ilustrativa, no exhaustiva, y que, si bien algunos esquemas se asocian a abordajes tradicionales, mientras que otros se asocian a nuevos abordajes de participación, en la práctica se suele dar una combinación de técnicas y espacios.

**Cuadro 1**  
**Técnicas y espacios de trabajo participativo**

Abordaje de participación	Tipo	Nombre	Descripción
Abordajes tradicionales	Espacios de trabajo	Audiencias ciudadanas	Buscan obtener comentarios y sugerencias de los participantes
		Sesiones informativas abiertas al público	
		Plataformas virtuales	
Técnicas informativas		Avisos públicos	Buscan informar a los ciudadanos
		Comunicados oficiales	
Técnicas educativas		Seminarios	Educar a los ciudadanos
		Cursos intensivos	
		Capacitaciones	
Técnicas de recolección de información		Encuestas en persona y en línea	Recolección de datos de los participantes
		Entrevistas semi-estructuradas	
		Observaciones de campo	
Espacios de trabajo deliberativos		Sesiones informales	Uso de la expertise y el conocimiento local, discusión de posicionamientos y sugerencias
		Mesas de trabajo	
		Grupos focales	La decisión final se toma en el ámbito de las instituciones
		Talleres colectivos	
		Paneles de debate	
Técnicas consultativas		Plataformas de comunicación diseñadas localmente	Plataformas colaborativas construidas a nivel local
		Discusiones de chat	
		Foros de discusión	

Abordaje de participación	Tipo	Nombre	Descripción
Abordajes tradicionales	Técnicas de diagnóstico	Mapeos participativos	Visualizar diferentes perspectivas de procesos y relaciones y proveer puntos críticos de discusión de potenciales proyectos y vías de desarrollo
		Análisis de escenarios (Bohnet et al., 2011)	Predice posibles futuras secuencias de eventos, creando escenarios alternativos, en los cuales se deben tomar decisiones cruciales
Nuevos abordajes	Espacios de trabajo	Repertoire grid analysis (RGA)	Identificar cómo una persona construye, interpreta y crea sentido de su experiencia
		Sistemas de información geográfica	Mejorar la participación sobre el uso del espacio a través de la visualización de actividades y proyectos
		Laboratorios de ideas	
	Técnicas de planificación	Reuniones de planificación estratégica	
		Asambleas ciudadanas	
		Backcasting	Definición participativa del futuro óptimo y definición participativa de las actividades que conectan el futuro con el presente
		Marco lógico	Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos
		Gestión Ágil de Proyectos (APM)	Co-creación de proyectos, basada en métodos originalmente concebidos para el desarrollo participativo de <i>software</i>
	Técnicas de co-producción	Behavioral games	Modelar la creación de consensos sobre determinados objetivos, actividades y distribución de recursos
		Presupuesto participativo	Toma de decisiones colectiva
		Design thinking	Análisis del contexto, identificación y reformulación de problemas, creación de ideas y soluciones

Fuente: Elaboración propia.



## **IV. Estilización de modelos alternativos de participación ciudadana para la transformación en la gestión de recursos naturales**

En esta sección sintetizamos tres modelos estilizados de participación para la gestión de recursos naturales. Nuestra distinción se centra en las posibilidades de transformación que los procesos participativos facilitan. Nuestro foco no es solo la transformación de los actores que participan en los procesos, y sus posiciones en el sistema, sino las posibilidades de transformación del sistema en el que se inserta el proceso. En particular, nos interesan las posibilidades que el proceso participativo abre para que se transformen los proyectos de inversión, y finalmente los territorios y sus posibilidades de desarrollo endógeno.

La distinción está en gran parte basada en la literatura existente, los estudios críticos sobre participación y las evaluaciones de experiencias de participación existentes revisadas en la sección anterior. Sin embargo, dado nuestro foco en el potencial transformador del proceso a nivel sistémico, hacemos central en la diferenciación dos cuestiones que han sido identificadas en la literatura, pero no se les ha dado suficiente centralidad. En primer lugar, el rol del conocimiento, en segundo lugar, los supuestos subyacentes sobre el modelo de desarrollo.

Denominamos los tres tipos de: participación instrumental, simbólica y transformadora. Empezamos describiendo los diferentes modelos, distinguiendo objetivos, actores y metodologías y reflexionando sobre sus implicancias. Terminamos discutiendo los principios subyacentes y desafíos de cada enfoque (ver el cuadro 2 al final para una síntesis).

### **A. Participación instrumental**

El enfoque de participación instrumental parte de las preocupaciones por la conflictividad social que a menudo la implementación de grandes proyectos de inversión implica (García Hurtado, Ortiz Seguel, y Schmitt Castro, 2020). Desde este enfoque, se entiende que las causas de la conflictividad se asocian a malos entendidos, las asimetrías de información, e incluso a falta de conocimiento por parte de la comunidad sobre los supuestos beneficios del desarrollo de proyectos de inversión en sus territorios.

Si bien se pueden aceptar la existencia de problemas de sustentabilidad, no se cuestionan las tecnologías que utiliza la actividad, como el uso de cianuro. Quienes promueven esta visión argumentan que toda actividad tiene riesgos, y que éstos pueden ser claramente identificados y medidos. Con el propósito de reducir los conflictos se propone identificar las mejores prácticas dentro de lo conocido, regular para que se cumpla con los estándares locales y globales de seguridad, medir, pronosticar, intentar prevenir, y minimizar impactos negativos reales y potenciales, y si los impactos ocurren que se sancione, se subsane y compense. (García Hurtado et al., 2020, p. 9).

Se supone que si se informa a la comunidad sobre los beneficios del proyecto y se le ofrece una compensación (en general económica) por los costos sociales que involucra, no debería haber oposición.

Describimos en lo que sigue en detalle los objetivos, actores y metodologías que caracterizan estos modelos.

**Objetivos:** el objetivo de los procesos de participación instrumental es informar a la comunidad y generar la suficiente confianza para la garantizar la aceptación de los proyectos con el fin de obtener la licencia social para operar y evitar (o controlar) conflictos socioambientales que dificulten el desarrollo de los proyectos, viabilizar su instalación y reducir los costos que los conflictos implican. Se trata de perspectivas que se centran en las problemáticas de corto y mediano plazo, mirando fundamentalmente los impactos potenciales económicos que el proyecto generaría, como su impacto en el crecimiento económico de la región, y en algunos casos, también el desarrollo productivo. Buscan reproducir el sistema actual y no reconocen el potencial de los conflictos como catalizadores de actividad transformadora e innovadora.

**Actores:** este abordaje de participación suele asociarse a una visión de democracia representativa, en la que la ciudadanía, conoce y delega las decisiones en las instituciones gubernamentales. Sin embargo, cuando la intervención de los estados en la planificación territorial es acotada, se acepta que las mismas empresas implementen los procesos participativos para cumplir con las regulaciones respecto de la instalación de proyectos de inversión. Se espera que participen los interesados, o se invitan a representantes selectos de algunos grupos sociales a participar. Estos actores, son por lo general afines a la implementación de los proyectos, y cuentan con capital económico y político. Sin embargo, no siempre cuentan con legitimidad al interior de su comunidad. El proceso de selección no es necesariamente es transparente y se suele favorecer a aliados y a aquellos con los que se tienen acuerdos, con capital económico y político.

**Metodología:** los esquemas de participación suelen ser minimalistas y predictivos. Debido a que los objetivos se encuentran predeterminados los métodos se reducen a la difusión de información sobre los potenciales beneficios de los proyectos de inversión y los métodos para reducir o mitigar los daños socioambientales. También se recolecta información sobre la opinión de la comunidad.

Se utilizan instrumentos como la difusión masiva y organización de eventos y de programas de formación que apuntan a enseñar a la comunidad sobre los problemas ambientales que puedan surgir y cómo prevenirlos. Las consultas públicas se limitan en general a audiencias no vinculantes, que se realizan durante la revisión de los informes de impacto ambiental cuyo contenido, alcance y profundidad fueron determinados por la empresa minera y las consultoras, quizás en acuerdo con los gobiernos, pero en general sin participación ciudadana. En general consisten en la puesta a disposición de estos informes ya elaborados, durante un período de tiempo determinado, para que las comunidades los revisen y se expresen por escrito.

**Principios subyacentes:** estos modelos en general se enmarcan en procesos y políticas más amplias que reconocen a la inversión privada como el principal motor del desarrollo territorial. Lo que importa para el desarrollo es el crecimiento, y este depende en gran medida de la inversión privada. Existe un conocimiento y tecnologías de frontera, que aseguran que los proyectos tengan una alta productividad, y rendimiento. Estos son considerados los mejores disponibles, y los países receptores de la inversión, en general en desarrollo, deben aspirar a aprender estas tecnologías. No se consideran, o valorizan las alternativas tecnológicas, y los análisis multicriterio. La mejor tecnología es la más eficiente, la que asegura el mejor rendimiento. Los costos sociales y ambientales de tecnologías están dados, o pueden predecirse

con certeza y deben asumirse, idealmente por los actores privados. Las regulaciones tienen el objetivo de reducir los riesgos y hacer pagar los costos sociales de las externalidades negativas de los proyectos a los privados. Los estándares y normas internacionales son herramientas útiles para garantizar que las tecnologías en uso sean aceptables. Los conflictos no son legitimados, ya que se entiende que responden a la falta de información. Los actores en desacuerdo con los proyectos no tienen demandas legítimas, estas se explican por la falta de entendimiento sobre los beneficios de los proyectos. El problema es la falta de información. Estos enfoques no reconocen el poder y conocimiento de las comunidades locales.

## 1. Desafíos

La participación instrumental resulta problemática. El vínculo con la comunidad se establece de manera puntual en la instancia final del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Es decir, cuando el proyecto ya está diseñado, y ya se ha realizado una gran inversión por parte de la empresa. La información que se disponibiliza para ser consultada por la comunidad consiste en documentos altamente extensos y expresados en un lenguaje técnico, que requiere de conocimiento específico para ser comprendido y cuya respuesta debe concretarse en períodos breves de tiempo.

La comunidad no está involucrada en el análisis de alternativas respecto del emplazamiento de la infraestructura, métodos de extracción y procesamiento asociados a determinados residuos mineros. Tampoco se contempla una instancia de monitoreo o vinculación posterior entre los proponentes y la comunidad. En consecuencia, "las opciones de la comunidad se reducen a adoptar una posición binaria de apoyar o rechazar su ejecución, estando procedimentalmente impedidas de incidir en el diseño o ejecución del proyecto" (García Hurtado et al., 2020 p.14).

La facilitación se encuentra a cargo de equipos contratados por las empresas, lo cual le quita legitimidad al proceso, en el que los participantes no han establecido relaciones de confianza que hagan posible una participación genuina.

Desde un punto de vista normativo, este modelo transforma un espacio de deliberación sobre las posibles vías de desarrollo territorial en un instrumento al servicio de los objetivos económicos de las empresas privadas. Mientras tanto, se ejerce un efecto des-democratizante sobre la ciudadanía.

Desde el punto de vista pragmático, estos abordajes terminan por no favorecer los objetivos de las empresas, dado que pueden generar más desconfianza y desencadenar situaciones de conflictividad entre la ciudadanía y las autoridades (Hrivnák et al., 2021; Klein et al., 2023; Marey, 2022; Otto et al., 2023).

## B. Participación simbólica

Avances recientes sobre la participación ciudadana han buscado abordar algunos de los desafíos de la participación instrumental. Estos enfoques, aunque valoran la potencialidad de atraer recursos a partir del desarrollo de proyectos de inversión, reconocen que la institucionalidad existente y la inestabilidad de las condiciones climáticas pueden tornar proyectos potencialmente beneficiosos en altamente problemáticos. Aceptan las limitaciones existentes para generar información empírica suficiente y en los métodos de análisis para evaluar todos los riesgos. Como consecuencia, aceptan la existencia de desacuerdo en la selección, definición, evaluación, priorización o interpretación de las externalidades, ya que éstas pueden afectar a diferentes sectores, en diferentes plazos, de diferentes formas (García Hurtado et al., 2020; Leach, Scoones y Stirling, 2010).

Asimismo, el modelo de participación instrumental reconoce el poder de agencia de las comunidades locales, a través del cual tienen una gran capacidad para movilizar recursos, por lo general en el marco de estrategias de resistencia. El problema que lleva a conflictos es concebido aquí como la falta de diálogo efectivo entre quienes promueven el proyecto de inversión y la comunidad, que se reconoce como interlocutora válida a través de sus representantes legitimados. Como consecuencia utilizan estrategias de comunicación de mediano plazo.

La participación refiere aquí al proceso de interacción recíproca entre quienes lideran el proceso y la ciudadanía. En ese vínculo, las comunidades locales y los actores interesados contribuyen a la toma de decisiones, por ejemplo, proponiendo soluciones alternativas a las problemáticas planteadas. Se proponen entonces instituciones gubernamentales como agencias de diálogo territoriales, tendientes a democratizar la información y a establecer vínculos de mediano plazo, que generen relaciones de confianza.

En lo que sigue se describen más en detalle cuáles son los objetivos típicos de los procesos participativos en este marco, los actores que intervienen y la metodología.

**Objetivos:** el objetivo de los procesos de participación dentro de este enfoque es fomentar y mejorar el diálogo entre los distintos actores que se interesan o son afectados por la instalación de grandes proyectos de inversión. Reconociendo la complejidad de la anticipación de riesgos, buscan contemplar las preocupaciones de la comunidad en el diseño de los proyectos, y explorar opciones realistas para considerarlas sin desafiar la viabilidad de los proyectos. Un buen resultado del proceso por lo tanto suele ser el establecimiento de mecanismos que compensen a la comunidad por los daños y/o contemplen su participación en los beneficios.

**Actores:** las instituciones gubernamentales tienen aquí un rol central en el establecimiento de mecanismos de diálogo democrático entre las empresas y las comunidades. Se convoca a actores afines y opuestos a los proyectos. Las comunidades se reconocen como interlocutoras válidas para el diálogo. Se espera que puedan aportar a la discusión de los proyectos de inversión través de sus representantes legitimados (líderes). Tales líderes son reconocidos como sujetos de poder en tanto poseen capital cultural incorporado, capital social y capital simbólico (Bourdieu 1983), a través del cual tienen una gran capacidad para movilizar recursos, por lo general en el marco de estrategias de resistencia. Esto queda de manifiesto en la capacidad que las comunidades muestran de agencia colectiva, y no sólo de demorar o suspender proyectos, sino de motivar la producción de regulaciones.

Sin embargo, son el gobierno y las empresas las responsables finales de la toma de decisiones (Castro-Díaz et al., 2022; Otto et al., 2023). El equipo de facilitación es contratado por el estado, con el objetivo de garantizar la neutralidad de su accionar.

**Metodología:** el enfoque de participación simbólica propone estrategias de diálogo de calidad y efectivo para promover una mayor simetría, equidad y efectividad en los procesos de involucramiento de la ciudadanía. Para ello, promueve garantizar la accesibilidad a información completa, pertinente y comprensible para analizar las condiciones de producción y su impacto sobre la comunidad. Tal información no sólo debe estar disponible sino accesible, en términos de lenguaje y de contenido.

La intervención se da desde etapas tempranas del proyecto de desarrollo, incluyendo a la comunidad desde el análisis de alternativas. Esto permite, en primer lugar, que, en caso de ser necesario, el proyecto se pueda modificar sin mayores costos. En segundo lugar, el establecimiento de un vínculo entre la empresa y la comunidad que podría influir en las percepciones de esta última sobre el proyecto. Lo que se busca es generar confianza inter-personal, como estrategia para aumentar la solidez de la licencia social para operar. El plazo de intervención también es mayor, se incluye la posibilidad de acompañar las etapas de construcción, operación y cierre de los proyectos de manera institucionalizada. Se propone que instituciones internas y externas, independientes e internacionales lleven a cabo una auditoría continua con el fin de supervisar y monitorear la adecuada implementación de proyectos del programa, por parte del equipo directivo. Además, se propone que las recomendaciones sean vinculantes.

**Principios subyacentes:** la visión más amplia de política que enmarca estos modelos considera ambas la inversión y políticas públicas, cuyo objetivo debiera ser defender el bien común y los intereses de las minerías, son centrales para el desarrollo. El crecimiento es importante para el desarrollo, pero no suficiente. El desarrollo incluye cuestiones de justicia, equidad y calidad de vida. Entonces, aunque es prioritario promover las inversiones, deben atender también las demandas de las comunidades locales, económicas, sociales, ambientales y de participación, por razones éticas y pragmáticas. Desde un punto de vista ética porque el estado debe garantizar los derechos de las minorías, desde un punto

de vista pragmático por que se reconoce que sin el consentimiento de las comunidades los proyectos encuentran muchas trabas de implementación. Se reconoce la complejidad asociada al acceso a las mejores tecnologías, y el desarrollo tecnológico. No hay una mejor tecnología fácilmente identificable. Estas se desarrollan en un proceso de aprendizaje entre empresas y estado. Es responsabilidad del Estado promover el aprendizaje y desarrollo de tecnologías locales. Se reconoce la legitimidad de los conflictos en gran parte porque se reconoce que existen riesgos ambientales y sociales que no puede predecirse con exactitud. No se puede por tanto anticiparse cuales van a ser los costos, y tampoco redistribuirlos. El proceso de participación es en gran medida una negociación sobre la existencia o no, la magnitud y la distribución de costos y beneficios, que se reconocen difíciles de anticipar. El propósito no es pasar información certera desconocida por la población, sino fortalecer la comunicación y el diálogo continuo, mejorar los procesos de toma de decisiones, darles mayor legitimidad. En este proceso además no solo las inquietudes y demandas de las comunidades locales son reconocidas, también el conocimiento, pero solo si está institucionalizado.

## 1. Desafíos

Este modelo de participación representa un avance respecto de la participación instrumental, ya que se reconoce que los conflictos tienen razones válidas y legítimas. No son el resultado de la falta de información, sino de los riesgos existentes asociados a los proyectos. El objetivo no es solo informar, sino dialogar y construir confianza. Existe un valor en la participación, que busca la realización de las creencias y valores públicos (Đurman, 2020; Wang, 2001).

Sin embargo, las dinámicas de injusticia y asimetrías estructurales permanecen presentes, puesto que no hay una propuesta clara para abordar las cuestiones de fondo que obturan la comunicación entre actores diversos. Dado que el objetivo no es en principio transformar, sino mejorar la comunicación, posibilidad del monitoreo, y la distribución de costos y beneficios no fomenta la creación de soluciones innovadoras, con una mirada de mediano y largo plazo. Dado que los líderes absolutos del proceso son los gobiernos y las empresas, las preocupaciones e ideas de las comunidades, aunque considerados, es muy probable que queden relegadas si amenazan aspectos centrales del proyecto, como su rentabilidad. Las recomendaciones, por ejemplo, se plantean como posibilidad y no como objetivo; los compromisos como eventuales y los aportes de la empresa como voluntarios.

Una limitación más general pensando en el desarrollo territorial, es que no se consideran instancias para discutir sobre los aspectos estratégicos del desarrollo territorial más allá del proyecto puntual. Es decir, no se contemplan espacios donde redes multi-actor, multi-recurso y multivisión puedan crear puntos de convergencia sobre el uso de los recursos locales. Bajo estas condiciones, es probable que más allá de las diferencias discursivas, en la práctica los resultados no sean diferentes de los enfoques tradicionales.

## C. Participación transformadora

El modelo de la participación transformativa implica una mirada de largo plazo y una visión sistémica del territorio diferente a la anterior. Dentro de esta visión los intereses de los diferentes actores deben encontrarse representados en la discusión sobre el uso estratégico de los recursos naturales. La atracción de proyectos de inversión tiene una gran importancia, pero también la tiene el garantizar la conservación de los recursos naturales y la generación de oportunidades para el desarrollo de las comunidades en función de sus propios valores. Esto implica concebir a las regulaciones de manera dinámica y re-alinear los lazos políticos en busca de formas más plurales, poniendo en diálogo conocimientos diversos y desafiando las estructuras existentes (Stirling, 2014).

El problema que justifica la participación se asocia en este modelo a la complejidad de los sistemas socio-ecológicos a nivel territorial, y la gran incertidumbre respecto a los impactos que puede causar la instalación de proyectos de inversión (Leach et al., 2012; Otto et al., 2023). El modelo asume que ninguno de los actores cuenta con suficiente conocimiento como para abordar las problemáticas que se plantean

a nivel socio-ecológico en la instalación de proyectos de inversión extractivos. Las tecnologías y formas de organización existentes no son suficientes para abordar las problemáticas territoriales. Es inevitable, entonces, que existan tensiones entre los actores, con perspectivas, y valores disímiles respecto a los problemas y a las posibles vías para abordarlos. Tales tensiones se encuentran presentes entre los impulsores de la inversión y la comunidad, y también al interior de ambos grupos.

Este modelo no sólo reconoce, sino que valora el conflicto. En lugar de ser un problema a solucionar, los conflictos se consideran ventanas de oportunidad para potenciar la agencia colectiva en pos de la co-creación de modelos de desarrollo más sustentables —al menos socialmente. Considerando que la ciudadanía se encuentra cada vez más informada e interconectada, la participación transformativa se plantea abrir el espectro de posibilidades a formas no convencionales de colaboración y producción como un recurso para lidiar con la complejidad de los sistemas actuales (Funtowicz y Ravetz, 1993). En los siguientes párrafos se profundizará sobre los objetivos, actores y métodos de este modelo.

**Objetivo:** el proceso participativo no tiene aquí resultados pre-determinados, sino que busca desarrollar instrumentos, políticas y sistemas novedosos que faciliten la creatividad, innovación y experimentación entre actores con el ánimo de transformar el poder de resistencia en poder de agencia, para impulsar el desarrollo territorial y la justa y democrática con inversiones de afuera. A largo plazo, se busca transformar el sistema de participación y el desarrollo territorial, tomando ventaja de los conflictos como ventana de oportunidad para el desarrollo de innovaciones socio-institucionales y tecnológicas tendientes al desarrollo local sustentable. En este marco, las intervenciones por lo tanto no deben ser puntuales, asociadas a proyectos particulares, sino que deben ser parte de un proceso de ordenamiento territorial co-construido. Para ello, se necesita diseñar espacios institucionales que funcionen de manera permanente.

**Actores:** la comunidad se reconoce como un sistema complejo, dotado de poder distribuido y en tensión permanente. El poder de la comunidad no es sólo poder de resistencia sino también poder de agencia colectiva, necesaria para promover e implementar cambios. Múltiples visiones en tensión coexisten, sobre qué es el desarrollo sustentable, en función de los diferentes valores y capacidades existentes. No alcanza con invitar al diálogo a los líderes comunitarios o a representantes institucionales, ya que aunque tengan un rol legitimado, no dejan de tener valores y expectativas personales que pueden no coincidir con otras visiones de la comunidad. Es necesario incluir todas las visiones existentes sobre el tema, por más minoritarias o disruptivas que sean. Una condición es imprescindible, los procesos deben ser multi-actor e interdisciplinarios. Por esto se propone invitar no sólo a los actores afines y antagónicos, sino también a los ajenos y diferentes, aunque esto conlleve la dificultad de identificar puntos de vista compartidos y posiciones comunes. Quienes participan en el proceso, sin embargo, deben tener interés en trabajar en el tema y contar con capital para generar cambios en el sistema, no sólo económico, sino social y cultural.

Un aspecto clave es el del equipo de facilitación el que debe ser independiente de las partes interesadas. En algunos casos se sugiere que las empresas sean quienes financian el equipo de facilitación en un sistema ciego, es decir, no saben a qué equipo se contratará, ni el equipo sabe por quién está financiado. En este caso, el estado funcionaría como intermediario.

**Metodología:** en el marco de los vacíos de conocimiento que este abordaje reconoce, la participación transformativa se encuentra íntimamente vinculada al abordaje de la co-producción. La co-producción consiste en un proceso donde diferentes actores participan de espacios de creatividad colectiva, con el objetivo por un lado, de generar nuevo conocimiento, soluciones, diseñar programas, o procesos estratégicos, y por otro, potenciar las capacidades individuales y las habilidades democráticas de los participantes (Đurman, 2020; Wang, 2001).

Cuando se co-diseña un proceso estratégico, las comunidades locales no sólo contribuyen con sus visiones, expectativas, comentarios y sugerencias, sino que se involucran en la co-creación del programa o plan a partir de su conocimiento y capacidades. Estos procesos pueden contribuir a reconstruir las relaciones entre ciudadanos, comunidades y gobiernos (Hrivnák et al., 2021).

Con una visión basada en la co-producción se propone diseñar espacios que fomenten la creatividad para co-crear estrategias de desarrollo territorial. Estos espacios deben ser espacios seguros, es decir, que brinden confianza en el proceso, deben fomentar la creatividad, más allá de la reflexión y deben ser espacios flexibles.

Un espacio seguro es aquel en el que los participantes puedan expresar libremente sus ideas, al mismo tiempo que identifiquen las oportunidades que la colaboración entre diferentes conocimientos puede aportar. En esta línea, es necesario construir redes mediante el reconocimiento de valores compartidos, la reinterpretación de los desafíos locales y el rol de los diferentes actores en los mismos, y la creación de nuevas alternativas para abordarlos. Para ello, se debe crear un marco de confianza en el valor del proceso y en su legitimidad.

Entendiendo a la confianza como un proceso anticipatorio y relacional, la interacción se plantea de manera temprana en asociación a los proyectos, desde la etapa de prospecciones, recogidas de muestras, estudios de impacto ambiental, y continúa durante todo el ciclo de implementación. La participación de los actores comienza con el mapeo de sus perspectivas. Luego, se les invita a definir el alcance y los términos de la evaluación socioambiental, cuando las alternativas técnicas aún pueden ser evaluadas. De llevarse adelante, las comunidades se involucran activamente en el diseño, implementación y monitoreo de los impactos del proyecto, manteniendo la posibilidad de retirar el consentimiento para avanzar en cualquier etapa del proceso (Klein et al., 2023). Lo que se pone en juego, no es solo el cómo, sino el sí y donde se puede desarrollar la actividad.

Los acuerdos de resultado del proceso deben ser vinculantes. Si las propuestas que resultan del proceso participativo redundan en beneficios económicos o de cualquier otra índole, es importante que todos los actores involucrados se beneficien de los mismos de una manera justa y equitativa. La distribución de tales beneficios debe consensuarse con los diferentes actores desde los inicios del proceso, de manera transparente y no debe impactar en una renuncia a cualquier derecho o implicar ningún tipo de condicionamientos a la participación.

Para que el proceso sea legitimado por los actores participantes y también por quienes no han participado de manera directa, es fundamental garantizar que el mismo sea transparente. La transparencia implica poner sobre la mesa todas las intenciones del proceso, así como detalles sobre su financiamiento, los recursos metodológicos que se utilizarán y los aspectos técnicos de la actividad.

La participación transformativa requiere obtener, en tiempo y forma, la información requerida, ya que esto contribuye a que todos los actores involucrados puedan participar adecuadamente y en igualdad de condiciones, en un proceso de toma de decisión. Si se presentan los conflictos que conducen a círculos viciosos que perpetúan relaciones antagónicas entre partes; generen procesos competitivos entre personas y grupos, el modelo de la participación transformativa prevé estrategias de solución de controversias.

La participación transformativa implica una idea de democracia completamente diferente a la de la participación instrumental, que enfatiza la responsabilidad colectiva por las injusticias estructurales que persisten en todos los regímenes democráticos y plantea la participación como estrategia para evitar que esas injusticias se repliquen acríticamente en los procedimientos de toma de decisión, para imaginar prácticas democráticas institucionales en las que los públicos heterogéneos y la inclusión transformativa de los procesos de decisión y de sus resultados puedan promover relaciones sociales más justas (Marey, 2022).

En el abordaje de participación transformativa, no hay objetivos pre-definidos. Sin embargo, si no se orienta a un fin colectivo externo al acto participativo mismo, ese acto difícilmente tenga un efecto transformativo en la toma de decisión política. El efecto inmediato de perder de vista el carácter orientado a la transformación de la participación política es la despolitización del acto de participar, su privatización y su deslizamiento hacia la inversión de los medios estratégicos por los fines o principios normativos de la democracia. El efecto global de esta desconexión es el refuerzo de injusticias estructurales (Marey, 2022).

Para que la participación sea transformativa, la comunidad debe empoderarse a través del proceso de participación, por ejemplo, convirtiéndose en socios activos del proceso de desarrollo y recibiendo los beneficios correspondientes (Klein et al., 2023).

Para ello, resulta importante establecer actividades de creación de capacidades, tanto para la comunidad como para las instituciones públicas y privadas. La creación de capacidades en la comunidad permite la conformación de grupos de expertos locales, capaces de transmitir el conocimiento y de fortalecer las habilidades de la comunidad de involucrarse activamente en el proceso. Mientras, la creación de capacidades en las instituciones permite aprender sobre derechos humanos en general y sobre cada contexto local en particular (Klein et al., 2023).

El diálogo no es suficiente, se necesita creatividad social para co-producir transformaciones sistémicas capaces no sólo de abordar los desafíos que el desarrollo de proyectos de inversión implica, sino de promover el desarrollo sustentable. Cada proceso participativo implica un entramado particular, que debe adoptar diferentes formas enfoques y metodologías según sea necesario. A diferencia de los procesos participativos tradicionales, aquí el potencial resultado no está definido a priori; la atención se centra en las contribuciones de los participantes y las herramientas y enfoques que podrían conducir a la novedad y la innovación colectiva.

**Principios subyacentes:** los enfoques de participación transformadora tienen como objetivo promover el desarrollo sustentable. Es decir, un desarrollo que le dé un lugar central no solo a las dimensiones económicas, sino también sociales y ambientales. Dentro de esta perspectiva el desarrollo humano, la inclusión social, el cuidado del medio natural son objetivos igualmente válidos que el crecimiento económico y el desarrollo productivo. Así mismo, no se asume que el crecimiento lleva indefectiblemente al cumplimiento de los otros objetivos de desarrollo. Así, si un proyecto de inversión tiene altos riesgos de dañar al medio ambiente, esto no es considerado un costo menor del proyecto a pagar por un objetivo mayor, sino un aspecto del proyecto que podría llevar a su aborto. De hecho, se parte del supuesto de que los proyectos tienen impactos inciertos, difíciles de predecir, y por lo tanto se reconoce la validez de las diferentes percepciones con respecto a la existencia de beneficios y costos. No hay un conocimiento considerado superior. Se valoriza tanto el conocimiento local como el científico, y de expertos, así como el poder de las comunidades locales. Lo que origina los conflictos dentro de este enfoque no es ni la falta de información ni la falta de comunicación, sino de conocimiento adaptado y compartido. Las tensiones de poder y de perspectivas entre actores con diversas posiciones en el sistema son reconocidas y legitimadas. Se las considera como una posible fuente de transformaciones, no como una barrera al desarrollo de los proyectos.

## 1. Desafíos

Aunque este modelo resulte el de mayor potencial transformador en principio tiene dos grandes desafíos.

En primer lugar, puede ser costosa la implementación, ya que requiere de tiempo y recursos. Además, necesita de metodologías que son todavía experimentales. El conocimiento y habilidades necesarias para implementarlos no están difundidos. Puede parecer de alto riesgo también para los actores con mayor poder económico y político dentro del sistema ya que propone reconocer otras formas de poder y posicionalidades dentro del sistema, y tomar en cuenta sus demandas.

En segundo lugar, con el foco en el proceso, ha sido cuestionado por su capacidad de promover cambios más allá de los sociales. Si la urgencia es abordar problemas ambientales, por ejemplo, una mejora en la calidad de los procesos no necesariamente va a llevar a mejores resultados en todas las dimensiones.

**Cuadro 2**  
**Tres modelos de participación ciudadana para la gestión de recursos naturales**

		<b>Participación instrumental</b>	<b>Participación simbólica</b>	<b>Participación transformadora</b>
Objetivos	Largo plazo	Obtener la licencia social para operar	Adaptar los proyectos contemplando preocupaciones de la comunidad	Transformar el territorio a partir del desarrollo
	Corto plazo	Informar	Consultar	Innovar
Actores	Roles en la toma de decisiones	Gobierno u otras autoridades legitimadas toman las decisiones  Los ciudadanos reciben o aportan información	Los ciudadanos, sector privado, academia y ONGs se involucran directamente en el proceso de desarrollo e implementación de decisiones, pero su rol suele ser de asesoramiento, ofreciendo opciones	Los ciudadanos, sector privado, academia y ONGs trabajan en conjunto con el gobierno y otros actores para tomar decisiones, compartiendo poder y responsabilidad
	Posicionamiento	Aliados y afines	Afines, diferentes y contrarios	Afines, diferentes, contrarios y ajenos
	Capital	Económico, político y de conocimiento	Económico, político, de conocimiento y simbólico	Económico, político, de conocimiento, simbólico y social
Metodología	Instrumentos	Consultas públicas, audiencias	Mesas de diálogo facilitadas e instituciones	Espacios de co-producción, nuevas institucionalidades
	Técnicas	Informativas	Comunicacionales	Participativas
	Accesibilidad de la información	Disponible según decisión de empresas y gobiernos, informes extensos en lenguaje técnico, sin acompañamiento para la comprensión		Disponible y accesible en tiempo y forma, para todos los actores involucrados
	Facilitación del proceso	A cargo de equipos contratados por empresas	A cargo de equipos contratados por el Estado	A cargo de equipos independientes de los intereses de las partes
	Momento y duración de la intervención	Intervenciones cortas, discretas, tardías	Intervenciones tempranas, y duraderas	Permanente, en todas las etapas del proceso
	Recomendaciones	No vinculantes	Vinculantes	
Principios subyacentes	Conflictos	Negados	Reconocidos	Valorizados
	Visión	De crecimiento	Desarrollista	De Sustentabilidad
	Driver de cambio	Inversión	Inversión, política pública	Inversión, política pública y acción colectiva
	Problema	Falta de información	Falta de comunicación	Falta de conocimiento
	Tratamiento de la incertidumbre	Negación o minimización	Identificación y reducción a riesgo	Reconocimiento y abordaje
	Poder, capacidades y conocimiento local	No reconocidos	Reconocidos si están institucionalizados	Reconocidos institucionalizados y distribuidos
	Tensiones de poder	No reconocidas	Reconocidas	Reconocidas y abordadas

Fuente: Elaboración propia.



## V. Reflexiones finales

La región de América Latina se perfila nuevamente como un proveedor global de recursos naturales. La demanda de recursos se va a incrementar de manera significativa para atender nuevos requerimientos como los de la transición energética que necesita minerales abundantes en la región y fuentes de energías limpias como el aire y el agua, de nuevo abundantes en la región. A diferencia del pasado hay un interés creciente en fomentar procesos de agregado de valor e incrementar los beneficios asociados a la explotación y exportación de los recursos. La región de América Latina está bien posicionada para este desafío con varios países con entramados productivos y tecnológicos relativamente bien desarrollados (ej. Brasil, Argentina). En la región se han acumulado además experiencias de políticas e institucionales que pueden contribuir con este objetivo (Chile, Perú). Un desafío importante para la región, sin embargo, es la creciente resistencia social a los grandes proyectos orientados a la explotación de recursos naturales. La conflictividad socio ambiental ha venido creciendo y haciéndose cada vez más visible, tanto que hoy las empresas consideran la llamada licencia social para operar el “insumo” crítico más problemático. Millones de dólares de inversión están parados por conflictividad en casi todos los países. Un enfoque convencional hacia la conflictividad ha sido tratar de sofocarla, reducirla. En este artículo proponemos utilizarla para promover procesos de transición territorial en direcciones más sustentables. Entendiendo que, aunque el conflicto puede ser un desafío en los procesos de inversión en los territorios, también puede ser una oportunidad para el aprendizaje y el crecimiento, la colaboración y la transformación.

El momento actual lo requiere, hay necesidad, urgencia y oportunidad. Los países necesitan las inversiones, las empresas también. La transición necesita los minerales, y que estos sean extraídos de maneras más sostenibles. Las poblaciones locales, a su vez exigen que los proyectos sean negociados para asegurar reducción de costos y maximización de beneficios locales.

Los conflictos sin embargo no se traducen en cambios de manera automática. Es necesario “gestionarla” con modelos de gobernanza innovadores que involucren democratización de las decisiones y que tengan como objetivo explícito la innovación. Diferentes modelos de participación ciudadana e involucramiento de las poblaciones locales han sido propuestos para gestionar los conflictos. Sin embargo, estos han sido duramente cuestionados por la literatura y los activistas. En este artículo estilizamos tres modelos de involucramiento, y los analizamos de acuerdo a su potencial transformador.

La participación transformativa se presenta como un modelo ideal para fortalecer la democracia y la innovación. Esta se diferencia de los otros enfoques en aspectos claves para que las transformaciones sean sustentables y justas. Por ejemplo, requiere involucramiento temprano, multiplicidad de actores, tratamiento de las asimetrías de poder, continuidad, final abierto, decisiones vinculantes, entre otros. Diferencias en estos aspectos implican resultados también bien diferenciados en términos de cuestiones como la justicia y la confianza. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, más allá de las cuestiones de implementación los principios subyacentes son claves. Sino cambian los principios que subyacen los procesos de participación, en particular los supuestos detrás del proceso con respecto a cuestiones claves como el modelo de desarrollo, el potencial de transformación se reduce significativamente. Es importante que estos procesos permitan negociar las visiones sobre el desarrollo. De otra manera siempre terminarán siendo instrumentales o simbólicas.

Entendemos por esto mismo que la implementación de enfoques transformadores involucra grandes desafíos. En términos normativos, existe una tensión entre sustentabilidad e inclusión. La evidencia advierte que la toma de decisiones participativa no necesariamente produce resultados social y ecológicamente deseables. La participación en los procesos democráticos también podría causar problemas nuevos que se suman a las desigualdades iniciales, sobre todo cuando hay racismo, intolerancia cultural, explotación económica e indiferencia hacia quienes están en necesidad. Incluso si se llegara a acuerdos, los procesos participativos pueden no garantizar estándares socio ecológicos elevados en las medidas acordadas. Por ejemplo, los procesos participativos podrían reflejar principalmente las preferencias de los actores más ingeniosos, interesados e influyentes, y no necesariamente los más respetuosos con el medio ambiente. Incluso si se acordaran medidas sustentables, muchas veces la participación se desvanece en el tiempo. Otros grupos pueden no comunicarse y llegar a acuerdos sobre la acción conjunta para lograr resultados socialmente óptimos (Newig, 2007; Ortiz-Riomalo et al., 2023).

En términos prácticos, la participación transformativa requiere de procesos de largo plazo, que tensionan con las urgencias económicas que enfrentan los países latinoamericanos. Esto representa quizás el desafío mayor. Además, lleva tiempo, es costosa y requiere habilidades que la mayoría de las instituciones no tienen. Organizar reuniones presenciales, conseguir espacios, viáticos u otros gastos generales y costos de apoyo técnico, pueden generar costos financieros y no financieros significativos (Hrivnák et al., 2021).

Estos desafíos sin embargo implican que los principios de una participación transformadora no deban ser utilizados. Implican que su implementación en contextos específicos exige una adaptación cuidadosa y una validación mediante la experimentación.

## Bibliografía

- Abas, A., Arifin, K., Ali, M. A. M., y Khairil, M. (2023), A systematic literature review on public participation in decision-making for local authority planning: A decade of progress and challenges. *Environmental Development*, 46, 100853. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2023.100853>.
- Aguilar-Støen, M., y Hirsch, C. (2015), Environmental Impact Assessments, local power and self-determination: The case of mining and hydropower development in Guatemala. *The Extractive Industries and Society*, 2(3), 472–479. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2015.03.001>.
- Andersen, A. D., Marín, A., y Simensen, E. O. (2018), Innovation in natural resource-based industries: a pathway to development? Introduction to special issue. *Innovation and Development*, 8(1), 1-27.
- Bainton, N., Kemp, D., Lèbre, E., Owen, J. R., y Marston, G. (2021), The energy-extractives nexus and the just transition. *Sustainable Development*, 29(4), 624-634.
- Bárcena, A. (2018), Estado de situación de la minería en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades para un desarrollo más sostenible. *Evaluación del sector minero en América Latina y el Caribe*, 1-47.
- Barelli, M. (2012), Free, prior and informed consent in the aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Developments and challenges ahead. *The International Journal of Human Rights*, 16(1), 1–24. <https://doi.org/10.1080/13642987.2011.597746>.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L., y Warnaaars, X. (2008), Contention and ambiguity: Mining and the possibilities of development. *Development and change*, 39(6), 887-914.
- Bebbington, A. J., y Bury, J. T. (2009), Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(41), 17296–17301. <https://doi.org/10.1073/pnas.0906057106>.
- Bohnet, I. C., Roebeling, P. C., Williams, K. J., Holzworth, D., van Grieken, M. E., Pert, P. L., Kroon, F. J., Westcott, D. A., y Brodie, J. (2011), Landscapes Toolkit: An integrated modelling framework to assist stakeholders in exploring options for sustainable landscape development. *Landscape Ecology*, 26(8), 1179–1198. <https://doi.org/10.1007/s10980-011-9640-0>.
- Brosig, J., y Weimann, J. (2003), The effect of communication media on cooperation. *German Economic Review*, 4(2), 217-241.
- Brunk, C. G. (2006), Public Knowledge, Public Trust: Understanding the 'Knowledge Deficit'. *Public Health Genomics*, 9(3), 178–183. <https://doi.org/10.1159/000092654>.
- Brunnschweiler, C. N., Karapetyan, D., y Lujala, P. (2024), Opportunities and risks of small-scale and artisanal gold mining for local communities: Survey evidence from Ghana. *The Extractive Industries and Society*, 17, 101403.
- Calhoun, C. J. (Ed.) (1999), *Habermas and the public sphere* (6. print). MIT Press.
- Carole Pateman, y Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*.

- Carvalho, F. P. (2017), Mining industry and sustainable development: time for change. *Food and Energy security*, 6(2), 61-77.
- Castro-Díaz, R., Delgado, L. E., Langle-Flores, A., Perevochtchikova, M., y Marín, V. H. (2022), A systematic review of social participation in ecosystem services studies in Latin America from a transdisciplinary perspective, 1996–2020. *Science of The Total Environment*, 828, 154523. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.154523>.
- Cesar, S. (2019), Earning a social license to operate in mining: A case study from Peru. *Resources Policy*, 64, 101482.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Santiago de Chile: CEPAL.
- Conde, M., y Le Billon, P. (2017), Why do some communities resist mining projects while others do not? *The Extractive Industries and Society*, 4(3), 681–697. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.04.009>.
- Consejo Minero (2018), Reporte Anual. <https://consejominero.cl/newsletter/2019/Reporte-Anual-2018.pdf>
- Corbera, E., Costedoat, S., Ezzine-de-Blas, D., y Van Hecken, G. (2020). Troubled encounters: payments for ecosystem services in Chiapas, Mexico. *Development and Change*, 51(1), 167-195.
- Creighton, J. L. (2005), *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.
- De Best-Waldhober, M., Daamen, D., y Faaij, A. (2009), Informed and uninformed public opinions on CO<sub>2</sub> capture and storage technologies in the Netherlands. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 3(3), 322–332. <https://doi.org/10.1016/j.ijggc.2008.09.001>.
- Dougherty, M. L. (2019), Boom times for technocrats? How environmental consulting companies shape mining governance. *The Extractive Industries and Society*, 6(2), 443-453.
- Đurman, P. (2020), Participation in Public Administration Revisited: Delimiting, Categorizing and Evaluating Administrative Participation. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 20(1), 79–120. <https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.4>.
- Eisenberg, A. (2020), Consent, Resistance and the Duty to Consult. *International Journal on Minority and Group Rights*, 27(2), 270–290. <https://doi.org/10.1163/15718115-02702012>.
- Ericsson, M., y Larsson, V. (2013). E&MJ's annual survey of global mining investment. *Engineering and mining journal* (1926), 214(1), 28-33.
- Epremian, L., Lujala, P., y Bruch, C. (2016), High-value natural resources and transparency: accounting for revenues and governance. In *Oxford research encyclopedia of politics*.
- Etchart, N., Freire, J. L., Holland, M. B., Jones, K. W., y Naughton-Treves, L. (2020), What happens when the money runs out? Forest outcomes and equity concerns following Ecuador's suspension of conservation payments. *World development*, 136, 105124.
- Franklin, A. L., y Ebdon, C. (2005), Are we all touching the same camel? Exploring a model of participation in budgeting. *The american review of public administration*, 35(2), 168-185.
- Franks, D. M., Davis, R., Bebbington, A. J., Ali, S. H., Kemp, D., y Scurrah, M. (2014), Conflict translates environmental and social risk into business costs. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(21), 7576-7581.
- Funtowicz, S. O., y Ravetz, J. R. (1993), Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739–755. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L).
- García Hurtado, Á., Seguel, A. O., y Castro, L. S. (2020), Análisis estratégico de la sostenibilidad territorial para proyectos de inversión: Guía de orientación. *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0002663>.
- Gaventa, J. (2006), Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00320.x>.
- Gaventa, J., y McGee, R. (2013), The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31, s3-s28.
- Ghose, R. (2005), The complexities of citizen participation through collaborative governance. *Space and Polity*, 9(1), 61–75. <https://doi.org/10.1080/13562570500078733>.
- Global Witness (2019), ¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente.
- Golden, M. M. (1998), Interest groups in the rule-making process: Who participates? Whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 245-270.
- Grimmelikhuijsen, S. G., y Meijer, A. J. (2014), Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157.

- Hanna, P., Vanclay, F., Langdon, E. J., y Arts, J. (2014), Improving the effectiveness of impact assessment pertaining to Indigenous peoples in the Brazilian environmental licensing procedure. *Environmental Impact Assessment Review*, 46, 58–67. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.01.005>.
- Hrivnák, M., Moritz, P., Melichová, K., Roháčiková, O., y Pospíšová, L. (2021), Designing the Participation on Local Development Planning: From Literature Review to Adaptive Framework for Practice. *Societies*, 11(1), 19. <https://doi.org/10.3390/soc11010019>.
- Innes, J. E., y Booher, D. E. (2004), Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>.
- Jaskoski, M. (2011), Resource Conflicts: Emerging Struggles over Strategic Commodities in Latin America. *Center on Contemporary Conflict, Monterey, United States of America*.
- Jodie Thorpe, Jodie Thorpe, Thorpe, J., John Gaventa, y Gaventa, J. (2020), *Democratising Economic Power: The Potential for Meaningful Participation in Economic Governance and Decision-Making*.
- Johnson, C. A., Kramarz, T., McBurney, M., y Oscco, Y. M. (2023), Accumulation through destabilization: Manufacturing indigenous consent for industrial mining in Latin America. *The Journal of Peasant Studies*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/03066150.2023.2287107>.
- Karl, N., y Wilburn, D. R. (2017), Global nonfuel mineral exploration trends 2001-2015. *Mining Engineering*, 69(4), 30-30.
- Klein, L., Muñoz-Torres, M. J., y Fernández-Izquierdo, M. Á. (2023), A comparative account of indigenous participation in extractive projects: The challenge of achieving Free, Prior, and Informed Consent. *The Extractive Industries and Society*, 15, 101270. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101270>.
- Kröger, M. (2020), Natural Resources, Energy Politics, and Environmental Consequences. *Oxford Bibliographies in International Relations*.
- Leach, M., Rockström, J., Raskin, P., Scoones, I., Stirling, A. C., Smith, A., Thompson, J., Millstone, E., Ely, A., Arond, E., Folke, C., y Olsson, P. (2012), *Transforming Innovation for Sustainability*. 17(2). <https://doi.org/10.5751/ES-04933-170211>.
- Leach, M., Stirling, A. C., & Scoones, I. (2010), *Dynamic sustainabilities: technology, environment, social justice* (p. 232). Taylor & Francis.
- Leifsen, E., Gustafsson, M. T., Guzmán-Gallegos, M. A., y Schilling-Vacaflor, A. (2017), New mechanisms of participation in extractive governance: between technologies of governance and resistance work. *Third World Quarterly*, 38(5), 1043-1057.
- Lopez, M. C., y Villamayor-Tomas, S. (2017), Understanding the black box of communication in a common-pool resource field experiment. *Environmental Science & Policy*, 68, 69-79.
- Lostarnau, C., Oyarzún, J., Maturana, H., Soto, G., Señoret, M., Soto, M., Rötting, T. S., Amezaga, J. M., y Oyarzún, R. (2011), Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice. *Journal of Environmental Management*, 92(10), 2470–2478. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.05.008>.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., y Buttler, A. (2012), A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*, 111, 213–219. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>.
- Marey, M. (2022), Problemas de la participación política en contextos de desdemocratización. *Las Torres de Lucca. International Journal of Political Philosophy*, 11(1), 1–11. <https://doi.org/10.5209/ltld.79868>.
- Marín, A. (2023) 'Bringing Democracy to Governance of Mining for a Just Energy Transition', *IDS Policy Briefing* 213, Brighton: Institute of Development Studies, DOI: 10.19088/IDS.2023.039.
- Marín, A., Navas-Alemán, L., y Perez, C. (2015), Natural resource industries as a platform for the development of knowledge intensive industries. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 106(2), 154-168.
- Marín, A., y Goya, D. (2021), Mining—The dark side of the energy transition. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 41, 86-88.
- Marín, A., y Pérez, C. (2024), II Nuevas perspectivas para el desarrollo en base a recursos naturales: una visión neo-schumpeteriana para América Latina. *Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL*, 33.
- Merino, R. (2018), Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation. *World Development*, 111, 75–83. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.025>.
- Moreau, C., Blanco, J., Randriamalala, J., Laques, A.-E., y Carrière, S. M. (2023), Participatory landscape sustainability assessment: Where do we stand? A systematic literature review. *Landscape Ecology*, 38(8), 1903–1918. <https://doi.org/10.1007/s10980-023-01695-x>.

- Mosquera-Benítez, H. D. (2020), Public participation in Environmental Impact Assessment (EIA): Acceptance of the impact. *Luna Azul*, 51, 65–76. <https://doi.org/10.17151/luaz.2020.51.4>.
- Mulhern, R., Mulhern, M., y Perreault, T. (2022), Contesting the social license to operate: Competing visions and community exclusion on the Bolivian Altiplano. *The Extractive Industries and Society*, 9, 100803.
- MuñozVicuña, D. (2023), Participación ciudadana en la metarregulación chilena. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 37, 319–332. <https://doi.org/10.7764/redae.37.11>.
- Murillo, F. J., y Hernández-Castilla, R. (2014), Liderando escuelas justas para la justicia social. *Revista internacional de educación para la justicia social*, 3(2).
- Nabatchi, T. (2010), Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376–399. <https://doi.org/10.1177/0275074009356467>.
- Newig, J. (2007), *Does public participation in environmental decisions lead to improved environmental quality?* 22.
- Ocampo-Melgar, A., Sagaris, L., y Gironás, J. (2019), Experiences of voluntary early participation in Environmental Impact Assessments in Chilean mining. *Environmental Impact Assessment Review*, 74, 43–53. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.09.004>.
- O’Faircheallaigh, C. (2018), Shaping projects, shaping impacts: Community-controlled impact assessments and negotiated agreements. En *New Mechanisms of Participation in Extractive Governance*. Routledge.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989), Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (núm. 169). Ginebra: OIT.
- Ortiz-Riomalo, J. F., Koessler, A.-K., y Engel, S. (2023), Fostering collective action through participation in natural resource and environmental management: An integrative and interpretative narrative review using the IAD, NAS and SES frameworks. *Journal of Environmental Management*, 331, 117184. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2022.117184>.
- Ostrom, E. (2011), Institutional Analysis and Development: Micro Workshop in Political Theory and Political Analysis Prof. Elinor Ostrom. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–28.
- Ostrom, E. (1998), A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American political science review*, 92(1), 1-22.
- Otto, D., Chilvers, J., y Trdicova, K. (2023), A synthetic review of the trust-participation nexus: Towards a relational concept of trust in energy system transformations to net zero. *Energy Research & Social Science*, 101, 103140. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103140>.
- Pareja, C., Honey-Rosés, J., Kunz, N. C., Fraser, J., y Xavier, A. (2018), What participation? Distinguishing water monitoring programs in mining regions based on community participation. *Water*, 10(10), 1325.
- Parsons, R., y Luke, H. (2021), Comparing reflexive and assertive approaches to social licence and social impact assessment. *The Extractive Industries and Society*, 8(2), 100765. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.06.022>
- Pérez, C. (2010), Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista Cepal*.
- PNUMA (2011), *Informe Anual PNUMA 2011* (Informe Anual).
- Prause, L., y Billon, P. L. (2021), Struggles for land: Comparing resistance movements against agro-industrial and mining investment projects. *The Journal of Peasant Studies*, 48(5), 1100–1123. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1762181>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012), Memoria Anual.
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., de Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R. K., Oughton, E. A., Sidoli del Ceno, J., y van Delden, H. (2018), A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work?: A theory of participation. *Restoration Ecology*, 26, S7–S17. <https://doi.org/10.1111/rec.12541>.
- Rustad, S. A., Le Billon, P., y Lujala, P. (2017), Has the Extractive Industries Transparency Initiative been a success? Identifying and evaluating EITI goals. *Resources Policy*, 51, 151-162.
- Salcito, K., Utzinger, J., Weiss, M. G., Münch, A. K., Singer, B. H., Krieger, G. R., y Wielga, M. (2013), Assessing human rights impacts in corporate development projects. *Environmental impact assessment review*, 42, 39-50.
- Schilling-Vacaflor, A., y Flemmer, R. (2015), Conflict Transformation through Prior Consultation? Lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 47(4), 811–839. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000826>
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*.
- Sherry R. Arnstein, Arnstein, S. R., y Sherry R. Arnstein. (1969), A Ladder of Citizen Participation. *Journal of The American Planning Association*, 35(1), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

- Squella Soto, R. (2021), Conflicto socioambiental, participación ciudadana y disputa territorial: La mirada de la Psicología Ambiental Comunitaria. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 20(2). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol20-Issue2-fulltext-2211>.
- Stirling, A. (2014), Transforming power: Social science and the politics of energy choices. *Energy research & social science*, 1, 83-95.
- Susan S. Fainstein, y Fainstein, S. S. (2010), *The Just City*.
- Svampa, M. (2009), Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina. *Ponencia presentada en las "Jornadas de Homenaje a Charles Tilly"*. Universidad Complutense de Madrid-Fundación Carolina.
- Temper, L. y otros (2020), Movements shaping climate futures: A systematic mapping of protests against fossil fuel and low-carbon energy projects. *Environmental Research Letters*, 15(12), 123004.
- The green revolution will stall without Latin America's lithium (2023), *The Economist*. [https://www.economist.com/the-americas/2023/05/02/the-green-revolution-will-stall-without-latin-americas-lithium?utm\\_medium=cpc.adword.pd&utm\\_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm\\_campaign=a.22brand\\_pmax&utm\\_content=conversion.direct-response.anonymous&gad\\_source=1&gclid=CjoKCQiA5fetBhC9ARIsAP1UMgE2O3b4aGwFnDWpbOe19YcXGQAPAb3HnCM4OEpkEsVrL4O32iyeV8aAhY2EALw\\_wcB&gclid=aw.ds](https://www.economist.com/the-americas/2023/05/02/the-green-revolution-will-stall-without-latin-americas-lithium?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=19495686130&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gad_source=1&gclid=CjoKCQiA5fetBhC9ARIsAP1UMgE2O3b4aGwFnDWpbOe19YcXGQAPAb3HnCM4OEpkEsVrL4O32iyeV8aAhY2EALw_wcB&gclid=aw.ds).
- Thondhlana, G., Shackleton, S., y Blignaut, J. (2015), Local institutions, actors, and natural resource governance in Kgalagadi Transfrontier Park and surrounds, South Africa. *Land use policy*, 47, 121-129.
- Tost, M., Hitch, M., Chandurkar, V., Moser, P., y Feiel, S. (2018), The state of environmental sustainability considerations in mining. *Journal of cleaner production*, 182, 969-977.
- Upham, D. P., Sovacool, P. B., y Ghosh, D. B. (2022), Just transitions for industrial decarbonisation: A framework for innovation, participation, and justice. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 167, 112699. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2022.112699>.
- van de Kerkhof, M., y Wiczorek, A. (2005), Learning and stakeholder participation in transition processes towards sustainability: Methodological considerations. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(6), 733-747. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2004.10.002>.
- Vela-Almeida, D., y Torres, N. (2021), Consultation in Ecuador: Institutional fragility and participation in national extractive policy. *Latin American Perspectives*, 48(3), 172-191.
- Verweijen, J., y Dunlap, A. (2021), The evolving techniques of the social engineering of extraction: Introducing political (re)actions 'from above' in large-scale mining and energy projects. *Political Geography*, 88, 102342. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102342>.
- Vollero, A., Conte, F., Siano, A., y Covucci, C. (2019), Corporate social responsibility information and involvement strategies in controversial industries. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 26(1), 141-151.
- Walter, M., & Urkidi, L. (2017), Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*, 84, 265-279.
- Walters, L. C., Aydelotte, J., y Miller, J. (2015), Putting more public in policy analysis. In *The Age of Direct Citizen Participation* (pp. 458-472). Routledge.
- Wang, X. (2001), Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance & Management Review*, 24, 322-336. <https://doi.org/10.2307/3381222>.
- Wynne, B. (1992), Misunderstood misunderstanding: Social identities and public uptake of science. *Public Understanding of Science*, 1(3), 281-304. <https://doi.org/10.1088/0963-6625/1/3/004>.
- Yang, K., y Callahan, K. (2005), Assessing citizen involvement efforts by local governments. *Public Performance & Management Review*, 29(2), 191-216.
- Yang, K., y Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. *Public administration review*, 71(6), 880-892.



## **Anexo A1**

## Metodología para la revisión de literatura

Para identificar los elementos centrales de un proceso de participación transformadora se llevó a cabo una revisión bibliográfica. La revisión bibliográfica se realizó en la base de datos Scopus, con el objetivo de identificar los principales conceptos, teorías y enfoques sobre la participación ciudadana y la gestión democrática de los recursos naturales. Los criterios de selección de los artículos fueron los siguientes:

- Artículos en inglés y español, publicados en los últimos cinco años.
- Palabras clave: Participación; Procesos de toma de decisiones; Gestión ambiental y proyectos extractivos y Conflictos socioambientales.

La búsqueda se realizó el 26 de agosto de 2023 y se identificaron 420 artículos. Luego de una revisión inicial de resúmenes, se seleccionaron 23 artículos que cumplieron con los criterios de selección.

Los artículos seleccionados se analizaron en función de los siguientes aspectos:

- Conceptos: Definición de participación ciudadana, gestión democrática de los recursos naturales, etc.
- Teorías: Marco conceptual y teórico que sustenta la participación ciudadana en la gestión democrática de los recursos naturales.
- Enfoques: Métodos y técnicas utilizados para promover la participación ciudadana en la gestión democrática de los recursos naturales.

El análisis cualitativo de contenido se realizó utilizando el *software* ATLAS.ti. El enfoque utilizado fue inductivo-deductivo, lo que permitió identificar las relaciones, patrones y categorías emergentes de los datos. El procedimiento del análisis cualitativo de contenido se llevó a cabo en las siguientes etapas:

- Identificación de unidades de análisis: Las unidades de análisis fueron frases, oraciones o párrafos que contenían información relevante sobre las relaciones entre participación ciudadana y gestión democrática de los recursos naturales.
- Asignación y Categorización de códigos: Los códigos fueron palabras o frases que representaban las ideas o conceptos relevantes de las unidades de análisis. Éstos se agruparon en categorías que reflejaban los temas o dimensiones relevantes de la investigación.
- Interpretación de los resultados: Los resultados del análisis se interpretaron a la luz de la literatura revisada.

Los resultados de la revisión dan cuenta de, por lo menos, tres estilos de la praxis de la participación, aunque su delimitación es puramente analítica y existen múltiples matices: la participación instrumental, la participación simbólica y la participación transformativa.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Desarrollo Territorial

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

25. Participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y la transformación territorial sostenible, Anabel Marín y Almendra Cramaschi (LC/TS.2025/5/Corr.1), 2025.
24. Enfoques y herramientas para la creación de políticas de desarrollo territorial: capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y perspectivas transversales, Alicia Williner y María Fernanda Martínez (coords.) (LC/TS.2025/2), 2025.
23. Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo: estudios de casos de Chile, el Ecuador y Costa Rica, Felipe Link, Christian Matus, Augusto Barrera, Carolina Viola y Carlos Borge (LC/TS.2023/194), 2023.
22. Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial, Alicia Williner y María Fernanda Martínez (LC/TS.2023/90), 2023.
21. Filosofía, democracia y liderazgos públicos, Diego Tatián y Gustavo Pereira (LC/TS.2022/140), 2022.
20. Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles, Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner (LC/L.4222; LC/IP/L.345), 2016.
19. Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos, Rudolf M. Buitelaar, Rafael Echeverri Perico, Iván Silva Lira y Luis Riffo Pérez (LC/L.3979; LC/IP/L.339), 2015.
18. La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina, Rudolf M. Buitelaar, Andrés Espejo, Sergio González Catalán y Patricio León (LC/L.3972; LC/IP/L.338), 2015.
17. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Carlos Sandoval (LC/L.3799; LC/IP/L.331), 2014.
16. Disparidades territoriales y desempeño exportador al MERCOSUR: evidencia a nivel de las provincias argentinas, Camilo Beltrán Toro y Sergio González Catalán (LC/L.3727; LC/IP/L.330), 2013.



## DESARROLLO TERRITORIAL

### Números publicados:

- 25 Participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y la transformación territorial sostenible  
*Anabel Marín y Almendra Cramaschi*
- 24 Enfoques y herramientas para la creación de políticas de desarrollo territorial  
Capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y perspectivas transversales  
*Alicia Williner y María Fernanda Martínez*
- 23 Liderazgos públicos colaborativos para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo  
Estudios de casos de Chile, el Ecuador y Costa Rica  
*Felipe Link, Christian Matus, Augusto Barrera, Carolina Viola y Carlos Borge*
- 22 Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial  
*Alicia Williner y María Fernanda Martínez*

