



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE BAJA CALIFORNIA**



FACULTAD DE CIENCIAS

**MAESTRÍA EN CIENCIAS EN
MANEJO DE ECOSISTEMAS DE ZONAS ÁRIDAS**

**“DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PARA LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO
EN BAJA CALIFORNIA, MÉXICO”**

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRA EN CIENCIAS

presenta

Gabriela de la Peña Nettel

Ensenada, Baja California, noviembre del 2015

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN MANEJO DE ECOSISTEMAS DE ZONAS ÁRIDAS

"DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS PROCESOS
DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO EN BAJA CALIFORNIA, MÉXICO"

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRA EN CIENCIAS

Presenta

GABRIELA DE LA PEÑA NETTEL

Aprobado por

Dr. José Luis Fermán Almada

Dr. Efraín Carlos Nieblas Ortiz

Dra. Juana Claudia Leyva Aguilera

Dra. Marisa Reyes Ortiz

Dra. Mariana Villada Canela

DEDICATORIA

Con todo mi amor, a mi familia. A mi querido Jorge, a mis hijos amados Jorge y Daniela, a mis adorados padres Jai y Sarusha. Gracias por el tiempo concedido, por darme mi tiempo, por abrir el espacio para explorar un camino más y acompañarme en esta aventura. El apoyo incondicional no puede describirse ni medirse, solo sé que lo recibí con creces y de manera constante, sus acciones manifestaron paciencia, solidaridad y tolerancia, pero más que nada, amor. Este trabajo es tan mío como suyo, gracias.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y a la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Baja California por hacer posible el realizar mis estudios de posgrado en el programa de Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas.

A la Facultad de Ciencias Marinas de la Universidad Autónoma de Baja California por las facilidades otorgadas para concretar mis estudios de posgrado.

A mi Comité de Tesis por brindarme su apoyo, por orientarme y compartir su experiencia que se tradujo en valiosas contribuciones para concretar este trabajo.

Al Dr. José Luis Fermán Almada por creer en mí, por contribuir con sus conocimientos y experiencia; en especial, por compartir su tiempo para alcanzar esta meta, gracias Maestro.

A la Dra. Mariana Villada Canela, por ser una importante guía para incursionar en el campo de la política pública y la participación ciudadana, por tu participación activa y constructiva en mi formación académica, gracias.

A la Secretaría de Protección al Ambiente del gobierno del estado de Baja California; en especial a la M. en C. María Guadalupe Gutiérrez Espinoza por el tiempo dedicado, por enriquecer con su conocimiento y experiencia este trabajo. Tu trabajo y dedicación han sido incentivos para no darme por vencida para desarrollar y concretar esta idea, gracias.

A los académicos, a la ONG y a los funcionarios entrevistados por su confianza, por contribuir con su experiencia y visión en el diseño de la estrategia de participación ciudadana.

A mis queridos compañeros de generación 2013, gracias por enriquecer mi vida profesional y personal; en especial a Marianita por compartir, escucharme y alentarme en todo momento; a Yessi por tu calidez humana y apoyo.

Diseño de una estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California, México

RESUMEN

La estrategia resultante de esta investigación será aplicable y servirá como guía para fomentar, concretar y evaluar la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ecológico territorial (OET) que se conduzcan en el estado de Baja California, planteando como primer destinatario, a la Secretaría de Protección al Ambiente del estado de Baja California, facultada jurídicamente para implementar la estrategia a fin de que la sociedad ejerza su derecho a la participación en la planeación ambiental. Se reconoce como un mecanismo fundamental para la conformación de políticas ambientales a la participación ciudadana (PC) que involucra a los actores locales en la toma de decisiones, transformándose en la apropiación y ejecución efectiva de las políticas públicas; es un importante mecanismo para que las acciones de protección al ambiente y de desarrollo económico coincidan espacialmente en forma congruente. No obstante, se identificaron limitantes en la participación ciudadana para la formulación de los ordenamientos: desconocimiento sobre el OE, pobre participación, parcial representatividad, incongruencia entre la participación y las políticas ambientales y por ende no se atiende la problemática ambiental acertadamente ni se impulsa el aprovechamiento integral de los recursos, desviándose del paradigma de sustentabilidad. Se identifica como una de sus causas, a la ausencia de mecanismos concretos para promover la participación. Mediante el método de evaluación de Arnstein el tipo y nivel de participación en procesos de OE de Baja California se categorizó en el 4° peldaño de la escalera, como una participación “simbólica”, con un nivel “informativo o de consulta”. La estrategia incluye de árboles de decisión de elementos fundamentales de la PC; se precisa el marco de capacitación y el perfil de una ciudadanía con capacidades para participar en los procesos de OE; el perfil de los facilitadores para conducir los talleres participativos; términos de referencia vinculados a la PC, se señalan acciones y responsables para ejecutar la estrategia, y se integran formas de evaluación de la participación ciudadana en el ordenamiento ecológico para fundamentar esta herramienta y medir los resultados del proceso de participación ciudadana en futuros ejercicios. De esta forma se avanzará en el nivel de participación en la elaboración de política ambiental en Baja California fortalecida a través del ordenamiento ecológico del territorio como instrumento de planeación participativa¹.

Palabras clave: Planeación participativa, Mecanismos de participación ciudadana, Instrumento de política ambiental, Planificación ambiental y Participación democrática.

¹ De la Peña-Nettel, Gabriela. gpnettelnatur@gmail.com Maestría en Ciencias en Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas de la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Baja California.

ÍNDICE GENERAL

Pág.

RESUMEN

Siglas y acrónimos	12

I. INTRODUCCIÓN	14

II. ANTECEDENTES	22

II.1.	Marco legal de la participación ciudadana en el instrumento de política ambiental: ordenamiento ecológico.	22
II.2.	La participación ciudadana en los instrumentos de política ambiental.	25
	Valores de la participación ciudadana.	25
	Paradigma, características y limitantes del OET.	29
	La participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico.	34
	Elementos de la participación ciudadana y su evaluación.	42
II.3.	Planteamiento del problema y justificación.	48

III. OBJETIVOS	49

III.1.	Objetivo general.	49
III.2.	Objetivos particulares.	49

IV. MÉTODO	49

V. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	50

V.1.	La participación ciudadana en diversos procesos de ordenamiento ecológico en Baja California.	50
V.2.	Sondeo sobre el conocimiento del tema de OET y sus alcances.	70
	Conocimiento o desconocimiento sobre el OE y sus alcances.	70
	Análisis mediático sobre la participación ciudadana en el OE.	74
V.3.	Consulta a actores en procesos participativos de ordenamiento ecológico.	79
V.4.	Diseño de la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California.	110
	Alcances de la aplicación de la estrategia de participación ciudadana.	124
V.4.1.	Elementos básicos de la estrategia de participación ciudadana en PrOE.	124
V.4.2.	Construcción de una sociedad organizada y participante.	131
V.4.3.	Capacitación.	133
	Capacitación de las OSC para participar.	133
V.4.4.	Proceso participativo en el OE.	135
V.4.4.1.	Formas de convocatoria.	135
V.4.4.2.	Recursos humanos.	136
	Perfil de los especialistas coordinadores del PrOE.	136
	Perfil de los actores.	137
	Diferenciación y categorización de actores.	139
	Investigación de las relaciones entre actores.	140
	Perfil del facilitador.	141

	Pág.
V.4.4.3. Recursos económicos.	144
V.4.4.4. Técnicas de participación.	146
V.4.4.5. Medios masivos de comunicación en el proceso participativo del OE.	149
V.4.4.6. Evaluación de la participación en el proceso de ordenamiento ecológico.	154
V.4.5. Marco legal para la aplicación de la estrategia de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California.	161
Términos de referencia.	162
V.4.6. Productos esperados del proceso participativo en el ordenamiento ecológico.	163
Bitácora Ambiental.	165
VI. RECOMENDACIONES	166
VII. CONCLUSIONES	171
VIII. REFERENCIAS	175

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla I. Escalera de participación ciudadana (Modificada por Guillen <i>et al.</i> , 2009 de Arnstein, 1969).	20
Tabla II. Escuelas de pensamiento, democracia y participación (Generalitat de Catalunya, 2012).	26
Tabla III. Escenarios de la participación ciudadana (Grau <i>et al.</i> , 2009:74 en Generalitat de Catalunya, 2012).	27
Tabla IV. Problematicación del tema de la participación ciudadana en procesos de ordenamiento ecológico en Baja California (elaboración propia).	48
Tabla V. Favorabilidad y desfavorabilidad de los elementos de la PC relacionados al proceso del OEVG conforme al análisis de Álvarez Morales (2010).	54
Tabla VI. Personas convocadas asistieron a la 1ª reunión del Comité del OELPC y al 1º taller, agrupadas por lugar de procedencia (elaboración propia).	65
Tabla VII. Personas que participaron en la primera sesión del órgano técnico del COEL (elaboración propia).	66
Tabla VIII. Caracterización de los niveles de participación ciudadana en tres procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio en Baja California (elaboración propia).	68

		Pág.
Tabla IX.	Valoración de las frases que definen los alcances de un ordenamiento ecológico del territorio (elaboración propia).	72
Tabla X.	Forma en que se comunica el tema de la participación ciudadana en el OET en los medios de comunicación (elaboración propia).	74
Tabla XI.	Propuesta de inclusión de actores en el proceso de comunicación y difusión del tema de la PC en un OE (elaboración propia).	77
Tabla XII.	Relación de actores consultados (elaboración propia).	80
Tabla XIII.	Características de los facilitadores y/o coordinadores del proceso de participación (elaboración propia).	92
Tabla XIV.	Limitantes y propuesta de soluciones para el proceso participativo (elaboración propia).	104
Tabla XV.	Estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California (elaboración propia).	114
Tabla XVI.	Estructura y elementos para el diseño de una guía para la participación pública (Bryson y Quick, 2012 y OIDP, 2006).	125
Tabla XVII.	Representación sistemática de los pasos clave necesarios para el análisis de actores (Reed <i>et al.</i> , 2009).	140
Tabla XVIII.	Técnicas y métodos utilizados con base en los objetivos de la PC. (Modificado del Espectro de Participación Pública de la AIPP, 2000).	148
Tabla IX.	Sistemas y métodos de evaluación propuestos para los elementos de la participación conforme a la OIDP (2006).	156
Tabla X.	Indicadores empleados para evaluar los niveles individuales de participación propuestos por Lestrelin <i>et al.</i> (2011).	158
Tabla XI.	Preguntas guía para evaluar el rol de la información en la planeación ambiental, propuestas por Villada-Canela (2013).	160
Tabla XII.	Ejemplo de los productos esperados del PrOE a través de la participación ciudadana (Modificado de Nieves Cardoso, 2008).	164

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Evolución de la planeación territorial en México: marco normativo e institucional (Fuente: Wong, 2010).	23
Figura 2. Etapas del proceso de ordenamiento ecológico con la inclusión de la participación sectorial (Fuente: Sánchez y Palacio, 2004).	40
Figura 3. Evolución de la comunicación de la administración pública (Fuente: Santos e Ibarra, 2014).	46
Figura 4. Composición de los convocados a la primera reunión del OELPC y al primer taller, con base en el lugar de procedencia (elaboración propia).	65
Figura 5. Participantes en la primera sesión del órgano técnico del COEL (elaboración propia).	66
Figura 6. Jerarquización de elementos para obtener el mejor ejercicio de participación (elaboración propia).	83
Figura 7. Temas a incorporarse en la capacitación para la PC en los PrOE (elaboración propia).	87
Figura 8. Elementos que le confieren calidad a la información generada durante los procesos de ordenamiento ecológico (elaboración propia).	89
Figura 9. Técnicas de participación que deben conocer los actores (elaboración propia).	91
Figura 10. Importancia del tipo de participantes a considerar en un PrOE conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (elaboración propia).	93
Figura 11. Formas de representar a la sociedad conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (elaboración propia).	96
Figura 12. Rol de las instancias gubernamentales en los PrOE conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (elaboración propia).	99
Figura 13. Importancia de los diversos recursos para la PC en un PrOE conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (elaboración propia).	100
Figura 14. Consecuencias y evidencias de la participación en el proceso de ordenamiento ecológico conforme a la valoración de los FP y la ONG consultados (elaboración propia).	102

	Pág.
Figura 15. Enfoques sobre el objeto/trascendencia de la participación ciudadana (elaboración propia).	103
Figura 16. Dimensiones del manejo desde la perspectiva del proceso participativo en el OE (Modificado de Espejel, com. pers., de Quinn 1988 en König <i>et al.</i> , 2013 y Generaliat de Catalunya, 2012).	112
Figura 17. Diagrama de flujo para la construcción de una sociedad organizada y participante (elaboración propia).	127
Figura 18. Diagrama de flujo para la capacitación de la sociedad civil (elaboración propia).	128
Figura 19. Diagrama de flujo para la convocatoria para la Participación en el proceso de OE (elaboración propia).	129
Figura 20. Diagrama de flujo de los talleres participativos del proceso de OE (elaboración propia).	130

A N E X O S

- Anexo I. Marco legal de la participación ciudadana en relación al ordenamiento ecológico del territorio.
- Anexo II. Método para el desarrollo de la investigación y el diseño de la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico del territorio de Baja California.
- Anexo III. Instrumentos (cuestionarios) para la investigación sobre la PC en procesos de OE en Baja California e instrumento aplicado en línea (*Survey Monkey*) para el sondeo sobre el conocimiento y el desconocimiento del tema del OET en Ensenada.
- Anexo IV. Comunicación, capacitación y difusión.
- Anexo V. Manuales de técnicas de participación social y Guía de Uso de Medios Sociales en la Gestión Pública Participativa.
- Anexo VI. Alineación de la participación ciudadana en los Términos de referencia para la elaboración del ordenamiento ecológico.
- Anexo VII. Requisitos de la Bitácora ambiental.
- Anexo VIII. Apoyo económico brindado a las OSC.
- Anexo IX. Ejemplo de la invitación directa a participar en el OELPC.
- Anexo X. Glosario.

SIGLAS y ACRÓNIMOS

COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo de los municipios
CT	Cuerpo Técnico
DEM	Dirección de Ecología Municipal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FEM	Federación, Estado y Municipio
FP	Funcionarios públicos
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INE	Instituto Nacional de Ecología
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (antes INE)
InOET	Instituto de Ordenamiento Ecológico del Territorio
LEFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
MOE	Modelo de Ordenamiento Ecológico
MPOE	Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico
OE	Ordenamiento Ecológico
OELPC	Ordenamiento Ecológico Local de Punta Colonet
OEM	Ordenamiento Ecológico Marino
OET	Ordenamiento Ecológico del Territorio
OEVG	Ordenamiento Ecológico del Valle de Guadalupe
OEZCGC	Ordenamiento Ecológico de la zona costera del Golfo de California
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OT	Ordenamiento Territorial
PC	Participación Ciudadana
PCS	Programa de Coinversión Social
PEOT	Programa Estatal de Ordenamiento Territorial
POET	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio
PrOE	Proceso de Ordenamiento Ecológico
RLEGEEPA	Reglamento de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio.
ROE-LPABC	Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California.
RN	Recursos Naturales
SAU	Secretaría de Administración Urbana
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SPA	Secretaría de Protección al Ambiente del estado de Baja California
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación

“La participación es el proceso de compartir decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la que uno vive. Es el medio mediante el cual se construye la democracia y es un estándar bajo el cual ésta se debería medir. La participación es un derecho fundamental de la ciudadanía”.
Roger Hart (1992).

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha robustecido el marco legal existente en materia ambiental en México; sin embargo, la SEMARNAT ha reconocido que es necesaria una reingeniería que evalúe sus instrumentos normativos y regulatorios existentes (Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre del 2013); tal es el caso del proceso del ordenamiento ecológico del territorio (OET). SEMARNAT reconoce varias limitaciones en la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) (SEMARNAT, 2006:79-80), entre las que se encuentra las limitaciones técnicas (por ejemplo, tipo y calidad de información); las de tipo social (calidad de representación y legitimidad social entre otros); y el sesgo en las definiciones durante la formulación de un POET. Estas limitaciones están relacionadas con la efectividad de la participación pública, ya que son los ciudadanos quienes proveen de la información y datos relevantes para la formulación e implementación de un OET y a su vez lo legitiman.

El presente trabajo parte del enfoque teórico de la planeación participativa. Algunos especialistas en el tema argumentan, que el nuevo tipo de planeación se caracteriza por los siguientes elementos (Guimarães, 2001 en Wong, 2010): participativa, consensuada, articuladora e integradora. De igual forma, en aras de alcanzar los objetivos de los OET, el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (MPOE) (SEMARNAT-INE, 2006), contempla a la participación pública como un proceso de planeación y establece como condiciones para una participación pública eficiente el que ésta sea incluyente, voluntaria, equitativa, imparcial, transparente, oportuna, legítima, iterativa y confiable; sin embargo, no queda claro el mecanismo o la estrategia para promover dicha participación; ya que como el mismo manual especifica, no es un documento exhaustivo en cuanto a métodos y técnicas.

Con base en lo anterior, este trabajo aporta elementos para complementar las herramientas disponibles para llevar a cabo el proceso de ordenamiento ecológico (PrOE) a través del fortalecimiento de la participación ciudadana.

El rediseño de los procesos de formulación y gestión del OET, a través de la participación social, es relevante en aras de integrar las mejores prácticas de participación ciudadana para que la planeación sea pertinente al lugar, y la política ambiental que de ella emane, sea

funcional y eficiente tanto para los interesados como para los afectados y para el ambiente. Además, uno de los beneficios de la participación pública es la prevención y la atención de conflictos ambientales entre grupos de interés (SEMARNAT-INE, 2006).

Se ha argumentado que la participación pública se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de poder donde se lleva a cabo. Particularmente ha sido evidente en los casos en donde los ciudadanos participan a escala local, desde la toma de decisiones con impacto territorial, hasta llevar a cabo en la vida cotidiana las actividades productivas reguladas por las políticas ambientales, lo que hace que éstas tengan una aplicación eficiente y trasciendan en la comunidad; presuponiendo que tal operatividad puede atribuirse a la apropiación del instrumento, ya que al emanar los lineamientos de los intereses locales colectivos manifestados y al ser respetados e incluidos en la política resultante, los puntos de conflicto social se minimizan (Manero, 2010).

De igual forma intervienen las motivaciones de los ciudadanos a participar. Los ciudadanos participan porque los representantes formales no siempre cumplen con su papel de enlace entre los problemas puntuales de la sociedad y el gobierno. Participan para cuidar los intereses y derechos particulares de grupos de personas que se diluyen en el conjunto social; así como para influir en las decisiones de quienes los representan y asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, carencias y expectativas de los distintos grupos que integran el territorio. Para concretar la participación con base en estos motivos, es necesario que la sociedad se organice para participar y determinen la posición y forma en que contribuirá su grupo u organización, en este caso, en el proceso de OE.

A fin de contextualizar este trabajo, es necesario recordar que el ámbito de aplicación de los OET son las zonas rurales, por lo que es imprescindible la participación de las comunidades rurales en la construcción de cualquier posible escenario de ordenamiento ecológico del territorio; así como es inevitable su vulnerabilidad a los flujos y tendencias económicas y políticas regionales que llegan a cambiar drásticamente y de golpe la forma de aprovechar sus recursos naturales (RN) y por ende el rumbo del desarrollo territorial de dicha localidad.

La toma de decisiones en este proceso de planeación involucra el análisis de los valores de quienes se verán afectados por la decisión; es decir, se toma en consideración el contexto

sociopolítico, cultural y ambiental, así como los saberes e intereses de quienes en la realidad implementan o “viven” el modelo del OET. Este proceso se realiza a través de metodología establecida en el MPOE que incorpora tales rubros y persigue en principio el objeto de evaluar cada alternativa por los diversos tomadores de decisión (SEMARNAT-INE, 2006).

A fin de ubicar el papel de los actores de las comunidades sujetas a los OE, se cita a Leff (2012), quien postula que la “formación de una racionalidad ambiental es un proceso de renovación del mundo, de desconstrucción de los fundamentos de la civilización occidental y las falacias de la globalización económica; y que el “diálogo de saberes” apunta hacia un renacimiento que surgirá del encuentro de los seres ahí que habitan el mundo desde sus culturas y sus condiciones existenciales; desde donde nace lo nuevo en el encuentro con la otredad, la diversidad y la diferencia; sin jerarquías, desde el derecho humano a hacerse un lugar en el mundo y a ser con los demás, y que tras esto subyace una recuperación un futuro sustentable.

Agrega que el “diálogo de saberes”, no es un diálogo intersubjetivo en la búsqueda de un consenso a través de una racionalidad comunicativa. Más allá de una política de la interculturalidad, se plantea en el campo estratégico del posicionamiento de actores sociales ante la reapropiación social de la naturaleza y la construcción de un futuro sustentable (Leff, 2012).

El “diálogo de saberes” se inscribe en una política de la diferencia que trasciende a todo ecologismo que desde su mirada sistémica, está a la espera de la emergencia de una conciencia ecológica prefigurada en el seno de las relaciones ecosistémicas que soportan la vida del planeta. Es esta política de la diferencia la que impide una reabsorción de los diversos seres, saberes e identidades en lo Mismo, en lo Uno, sea esta la unidad de las relaciones que postula la ecología generalizada, la unidad de la ciencia, el pensamiento único o el cerco hegemónico de la ley del mercado (Leff, 2012).

Con base en lo anterior, se identifica como necesidad el incorporar al PrOE el “diálogo de saberes”, que en la práctica se integra tanto conceptual como metodológicamente en el desarrollo del ordenamiento territorial comunitario para apoyar los procesos locales de apropiación colectiva de planeación en el manejo de recursos naturales (Leff, 2012); ya que el

OET involucra directamente a estas comunidades, impera el buscar todas las alternativas que favorezcan la inclusión de la experiencia, realidad y necesidades de las comunidades rurales en este proceso; para complementar y en su caso equilibrar la participación de la iniciativa privada e intereses gubernamentales orientados al desarrollo de actividades productivas impuestas por fuerzas y tendencias de desarrollo exógeno, pero que afectan directamente en lo local tanto en el ámbito ambiental como socioeconómico.

Por lo anterior, se hace hincapié en que cada localidad tiene una historia, un contexto sociopolítico, cultural y ambiental, pero al mismo tiempo están sujetos a externalidades tales como el comercio regional, las tendencias económicas regionales y nacionales, incluso internacionales, que orientan forzosamente la respuesta de una localidad y por ende inducen las actividades que en ésta se desarrollen.

Un claro ejemplo de ello es el Ordenamiento Local de Punta Colonet en la costa oeste del Municipio de Ensenada, Baja California, gestado por la Secretaría de Protección al Ambiente del Gobierno del estado de Baja California y elaborado por la Facultad de Ciencias Marinas de la Universidad Autónoma de Baja California. El proceso de ordenamiento ecológico se llevó a cabo bajo los lineamientos establecidos en el Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico (MPOE) (SEMARNAT, 2006), con la aplicación de la metodología de OE participativa; a la fecha de la presente investigación está pendiente la publicación de este OE.

El contexto político-económico que dio origen y le confirió prioridad a esta zona costera para ser sujeta a ordenamiento territorial fue una política de desarrollo nacional, a través del Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California promovido y avalado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Este megaproyecto a su vez respondía a una oportunidad comercial a nivel internacional, ya que al presumirse una limitada la capacidad de los puertos de la costa oeste de los Estados Unidos de América para atender los tráficos crecientes entre Asia y Norteamérica, y con base en que la ruta transpacífica presenta ventajas competitivas, espacialmente en tiempos y costos de recorrido; Punta Colonet conjuntaba la posición geográfica precisa, los atributos naturales y una capacidad proyectada de manejo de contenedores superior a la ofertada tanto por los puertos de Los Ángeles y de Long Beach en California, USA, como en Veracruz y Manzanillo en México; lo que potencializó el uso de este territorio para la actividad de comunicaciones y transportes.

Esta visión económica inicia su formalización con la declaratoria de recinto portuario publicado por la SCT y SEMARNAT en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de diciembre del 2006. Posteriormente el Gobierno del estado de Baja California expide las Directrices de Desarrollo Urbano de Punta Colonet, con su publicación en el Periódico Oficial del Estado en junio de 2007 para asegurar el desarrollo ordenado del centro de población como soporte del crecimiento del Proyecto de Punta Colonet, para dar seguridad jurídica al proyecto; para dirigir de manera ordenada la ocupación del suelo en la zona de Punta Colonet por medio de dicho instrumento de planeación primaria; así como prever impactos ambientales al identificar y conservar las zonas de valor natural, de recarga acuífera; y aquellas de alta productividad agrícola. Cabe mencionar que la actividad agrícola es la que se lleva a cabo tradicionalmente alrededor de la Bahía de Colonet en tierras predominantemente ejidales.

Con base en lo anterior, se tiene que el modelo de OET es sensible tanto a los intereses y valores de quienes se verán afectados como de los generadores de las afectaciones, lo que lleva a que la participación de los involucrados es crítica; en principio, para que se incorporen las opiniones, necesidades, conflictos sectoriales, problemas ambientales e intereses de la ciudadanía, integrando paralelamente a los actores externos a la localidad, pero que son generadores potenciales del cambio en el uso de la tierra. Para obtener el resultado final, el proceso de ordenamiento debe buscar la concurrencia de todos los actores sociales y autoridades de los tres órdenes de gobierno, procurando la conciliación de intereses mediante una negociación equitativa y justa. Ello permitirá establecer políticas públicas eficaces, eficientes y más sensibles a las demandas de los ciudadanos, así como una mayor corresponsabilidad en la gestión ambiental (SEMARNAT-INE, 2006).

Lo anterior concuerda con la definición de la participación manifestada por el gobierno de Cataluña (2012), que considera a la participación en sí misma como un valor, pero se ha de entender como un valor para la autoorganización de la sociedad civil (Generalitat de Catalunya, 2012). Por otra parte, el proceso participativo es una secuencia de acciones participativas ejecutadas durante un tiempo determinado, en el cual intervienen agentes sociales e institucionales, para incorporar a la ciudadanía en la elaboración de una política pública.

La relevancia de desarrollar un análisis para identificar los elementos fundamentales a integrar en un proceso de participación social más eficiente y sustantivo, radica en la premisa de que la participación ciudadana (PC) parcial y poco sustantiva en el proceso de elaboración de un ordenamiento ecológico (OE) conduce a una deficiente planeación de usos del territorio y a mediano plazo una distribución incongruente de actividades económicas, lo que genera conflictos sectoriales. Sánchez y Palacio (2004) ejemplifican esta problemática asociada a la tenencia de la tierra, así como en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales entre otros; lo que tiene como consecuencia la degradación ambiental del sitio sujeto a ordenamiento y alejarnos de la sustentabilidad.

Uno de los aspectos relevantes para el análisis, es el impacto o consecuencias de la participación ciudadana sobre el ordenamiento ecológico del territorio por lo que entonces se pretende establecer que la efectividad del OE está en función, del tipo, grado y mecanismo de participación social que se da durante las distintas fases del proceso de ordenamiento.

Es necesario dejar en claro que, la participación social **no** es el **único** elemento que contribuye en la efectividad de la formulación de un OE o bien en la aplicación del mismo; pero en el presente trabajo se le atribuye especial relevancia y se aborda esta temática por ser la base sobre la cual se construye, ordenan y orientan las actividades económicas y ambientales en una región, además de constituir un mecanismo de empoderamiento de la ciudadanía que lleva al aprendizaje y ejercicio de la corresponsabilidad ambiental, y debido a que es un instrumento operativo de gestión ambiental que actualmente soporta la toma de decisiones en materia ambiental en México.

De igual forma, para la construcción de la estrategia se revisaron los fundamentos ideológicos (Boisier, 1998 y Wong, 2010), instrumentales y legales (SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático -INECC-) de la participación pública.

Para la descripción de los niveles y tipos de participación ciudadana se toman los elementos básicos planteados por Arnstein (1969) a través de la “escalera de la participación” que se muestra en la tabla I, pero se usan los términos traducidos al español por Guillen *et al.* (2009).

Tabla I. Escalera de participación ciudadana
(Modificada por Guillen *et al.*, 2009 de Arnstein, 1969).

8	Control ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder delegado	
6	Coparticipación	
5	Apaciguamiento	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Se revisan los valores esenciales de la PC desarrollados por la Asociación Internacional para la Participación Pública (International Association for Public Participation) a partir de los que se plantean los elementos de evaluación, como función de la forma en que los afectados se involucran en el proceso de toma de decisiones, o bien, la influencia de la contribución de la ciudadanía en la toma de decisiones. Por otra parte se toma en consideración el esquema de evaluación de la participación propuesto por Lestrelin *et al.* (2011) con base en cuatro indicadores cuantitativos para los niveles de participación y una evaluación cualitativa para establecer el papel de la participación en la planeación ambiental. Se incorpora la guía para evaluar el papel de la información en el proceso de planeación ambiental propuesta por Villada-Canela (2013). De igual forma se toman como referencia los elementos de evaluación de la participación que establece el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP, 2006) pertinentes para el proceso de ordenamiento ecológico.

Este trabajo tiene como objetivo diseñar una estrategia para fortalecer la participación ciudadana activa y sustantiva, y por ende construir el ambiente adecuado para promover acuerdos sectoriales, que coadyuven en la construcción de la “opinión pública” sobre los procesos de ordenamiento ecológico que se desarrollan, en particular, en el estado de Baja California.

Se toma como referente el ejercicio de planeación participativa del Ordenamiento Ecológico Local de Punta Colonet (OELPC), Baja California; debido a su singularidad en cuanto a que es un proceso que se ha llevado a cabo siguiendo los objetivos que establece el MPOE, los cuales incluyen como eje la participación sectorial en la elaboración de un ordenamiento; éste incluyó tanto a los tres órdenes de gobierno como a la sociedad con la participación de diversos

sectores productivos y ejidatarios de la región; ha sido un proceso observado por la SEMARNAT a través de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental; y se llevaron múltiples talleres participativos y mesas técnicas en diversas delegaciones del municipio de Ensenada. La participación ciudadana se dio desde la instalación del Comité de Ordenamiento, en la formulación del estudio técnico y en la validación de la propuesta del modelo de ordenamiento; por lo que se considera como un ejemplo práctico del que es factible identificar tanto las mejores prácticas de participación específicamente para este instrumento de política ambiental y tomarlas como referente para la construcción de una estrategia de participación ciudadana, así como visualizar las carencias y vacíos que deben ser solventados en futuros ejercicios.

Con la implementación de la estrategia de PC, se busca favorecer la diversidad político-ideológica en las prácticas de participación ciudadana; que sirva como herramienta para la construcción de la participación ciudadana ambiental bajacaliforniana. A largo plazo, a través de este ejercicio es posible incidir en la reflexión de la ciudadanía sobre la importancia de su participación en la formulación de políticas ambientales, por lo que favorecería la apropiación de las mismas y por ende considerarse capaz de sumarse en la corresponsabilidad de su implementación. El hecho de que la ciudadanía tome conciencia del impacto y de las consecuencias del ejercicio de opinar, decidir y actuar en temas ambientales, así como el propio ejercicio participativo, pueden ser factores de cambio en la forma de trabajo entre el gobierno y los gobernados como ya lo han mencionado otros autores; así como transformarse en un mecanismo de empoderamiento ciudadano.

El impacto de acciones pertinentes puede traducirse en un desarrollo económico congruente con las políticas ambientales de Baja California, servirá como herramienta para mejorar el proceso de planificación ambiental a largo plazo en forma transparente y fortalecerlo como un instrumento efectivo en la formulación de política pública para el aprovechamiento sustentable de los recursos de este territorio.

Como resultado de este trabajo, se aportan elementos fundamentales a través de una estrategia para el rediseño del proceso de participación ciudadana aplicable en el proceso de formulación, modificación y actualización de los ordenamientos ecológicos de Baja California, así como para constituir un mecanismo operativo para la planeación ambiental.

II. ANTECEDENTES

II.1. Marco legal de la participación ciudadana en el instrumento de política ambiental: ordenamiento ecológico

El análisis y referencia al marco legal es relevante en virtud de que la “Estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California” debe fundamentarse en la legislación vigente en la materia, para que cuente con viabilidad jurídica y factibilidad de incorporarse y ser aplicada en los procesos de OE. En la figura 1 se muestra la evolución de la planeación territorial en México (Wong, 2010), cuyo génesis se da en el marco del desarrollo urbano en la década de los setenta y hasta 1981 la planeación no es sectorizada y se consideraba un espacio neutral de planeación². A partir del surgimiento de la legislación ambiental en 1981 el paradigma cambió hacia el desarrollo sustentable.

Diez años más tarde con la creación del Instituto Nacional de Ecología (INE, ahora Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático –INECC-) el ordenamiento se sectoriza hacia la conservación y se pierde un instrumento de planeación con visión integral, transcurrió todavía otra década más para que se diese una nivelación metodológica en los procesos de OE con fundamento en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en materia de Ordenamiento Ecológico publicado en el año 2005².

² Comunicación personal. Académico.

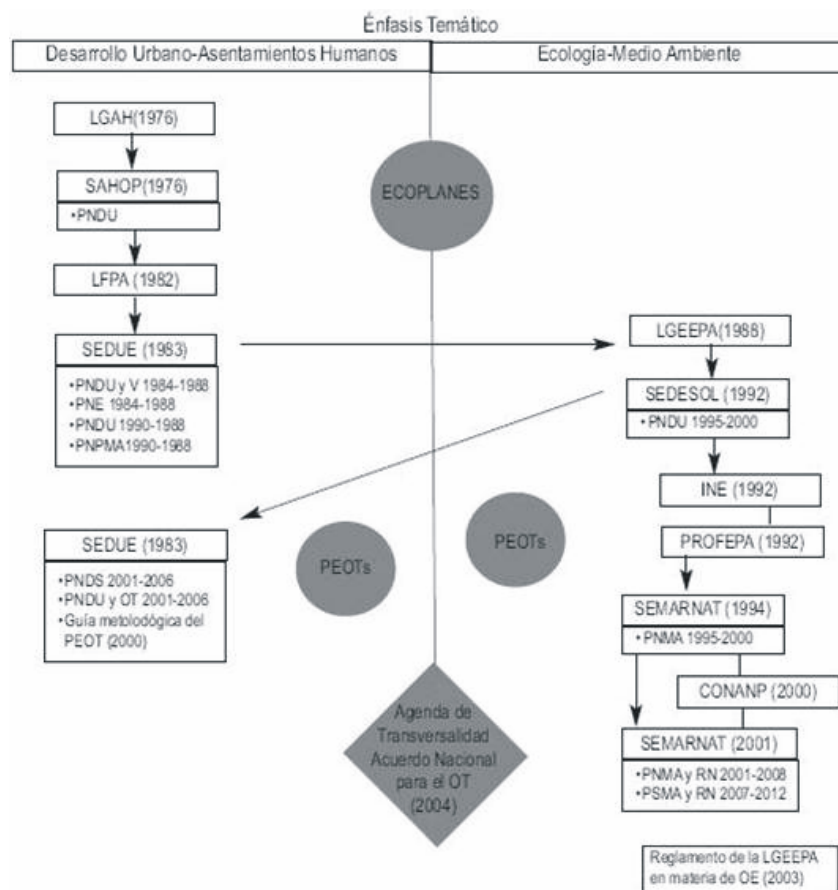


Figura 1. Evolución de la planeación territorial de México: marco normativo e institucional (Fuente: Wong, 2010).

Los siguientes son los instrumentos legales que brindan el soporte jurídico a la estrategia propuesta para su incorporación en el proceso de planeación democrática del territorio, en el anexo I se presenta el análisis realizado considerando la pertinencia al tema.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico.
- Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental.
- Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California.

El marco legislativo del ordenamiento ecológico del territorio ha sido descrito por diversos autores, por lo que se mencionan las premisas de mayor relevancia. Como lo citan Álvarez y Leyva (2013), en México se han creado instrumentos de política ambiental, siendo el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) uno de ellos. Este instrumento tiene como objetivo general definir políticas de uso del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) define al ordenamiento ecológico como: *“El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”* (SEMARNAT, 2001 en Álvarez y Leyva, 2013).

El OET está instituido por la misma ley desde 1988 y a partir de entonces ha ido evolucionando, así como, han surgido distintas propuestas metodológicas. *“Los cambios más considerables son los de índole conceptual que permiten al Ordenamiento Ecológico constituirse como un instrumento de política pública para maximizar el consenso y minimizar el conflicto en la sociedad. Esto ha provocado que este instrumento goce de buena aceptación entre los diferentes sectores ya que ven en él una forma de arribar a un consenso entre preservación del ambiente y desarrollo económico y social”* (SEMARNAT, 2006 en Álvarez y Leyva, 2013). Esto tiene su origen en la publicación del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico, donde este Instrumento de planeación se plantea como un *“proceso de planeación que promueve la participación social corresponsable, la transparencia del proceso al hacer accesible la información que se genera y las decisiones que involucran; así como el rigor metodológico en la obtención de información, los análisis y la generación de resultados”* (SEMARNAT, 2003 en Álvarez y Leyva, 2013).

El OET, por lo tanto, también se debe ver desde la perspectiva de un proceso de reapropiación del medio ambiente y los recursos que lo componen; un proceso de concientización sobre el estado y deterioro de los ecosistemas, la relación del hombre con su territorio, el uso y manejo de sus recursos; todos ellos elementos constituyentes de la realidad humana (Álvarez Morales, 2010). Esta premisa soporta la importancia del elemento de participación ciudadana en este

proceso de planeación, ya que constituye el mecanismo directo para establecer este vínculo ambiente-sociedad, así como una forma de reapropiación del ambiente y de tomar acciones en forma corresponsable entre gobierno y sociedad.

Por otra parte se enuncian los principales tratados internacionales en materia ambiental, en el Anexo I se describe la forma en que éstos se vinculan con el tema de la participación pública aplicable para el caso del ordenamiento ecológico del territorio.

- Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California.
- Declaración de Río (Segunda Cumbre de la Tierra) (Río de Janeiro).
- Convenio de Aarhus (Ciudad danesa de Aarhus).
- Convenio de Estocolmo (Estocolmo).

Además de encontrar fundamentada la PC en la legislación mexicana y en tratados internacionales, es necesario puntualizar que el poder legislativo, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores, constituye el mecanismo para proponer leyes y dictar políticas públicas, por lo que deben integrarse en el proceso de OE para atender la demanda de orden y congruencia en el desarrollo del territorio y darle un carácter legal formal. A través de este mecanismo se busca renovar la relación estado-sociedad, a fin encontrar formas y valores de participación que integren pluralidad, igualdad, empoderamiento y el desarrollo comunitario.

II.2. La participación ciudadana en instrumentos de política ambiental

Valores de la participación ciudadana

Para examinar el tema de este trabajo, a continuación se exponen argumentos que permiten construir y entender un escenario con diversos factores que integran e influyen en la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico.

El ámbito de este estudio reside en la política ambiental que forma parte de un sistema complejo en el que intervienen las tendencias políticas y macroeconómicas, por ello como contexto, cabe incluir en este análisis a las corrientes ideológicas, para lo que se toma la premisa del gobierno de Cataluña plasmada en la Guía de participación ciudadana (2012), en la

que indica que el pensamiento democrático no niega la participación de la ciudadanía en el ámbito público, pero la entienden en diferente forma, como consecuencia, también plantean diferentes formas al materializarla. Así, en cada caso entienden como deseable a uno u otro proceso participativo y en respuesta tiene valores normativos prioritarios asociados al modelo de democracia y a las formas de participación, tal como se refieren en la tabla II.

Tabla II. Escuelas de pensamiento, democracia y participación
(Generalitat de Catalunya, 2012).

Escuelas de pensamiento	Modelo de democracia	Valor prioritario	Relación estado-sociedad	Formas de participación	Valores en la participación
Liberalismo	Representativa	Libertad	No interferencia del Estado con el individuo. El Estado debe garantizar los derechos y libertades fundamentales.	Libre elección de servicios. Representación de intereses. Cooperativa.	Libertad. Representación . Interés individual.
Neorepublicanismo	Participativa deliberativa	Igualdad	El Estado es la expresión general y la impondrá en forma universal.	Participación institucional. Participación directa. Deliberación.	Igualdad Equidad Deliberación Consenso Interés general
Autonomía	Radical	Diversidad	La sociedad se ha de emancipar del Estado, ya que es una forma de dominación.	Acción colectiva de la sociedad civil. Protesta. Empoderamiento . Desarrollo comunitario.	Pluralidad Igualdad Conflicto Interés colectivo

Para la construcción de escenarios participativos, la Guía de participación ciudadana del Generalitat de Catalunya (2012), refiere a la escalera de la participación de Arnstein (1969) en donde se definen los diferentes grados de profundidad; a partir de la cual se construyen cuatro grandes escenarios de la participación como se muestra en la tabla III. En cada uno de estos escenarios posibles varía tanto el rol que deberían tener los diferentes actores como el tipo de legitimidad de la acción pública y el valor que se atribuye a la participación misma.

Equiparando los límites de participación con los de la escalera de participación de Arnstein (1969), se tiene que el “Límite de la participación” denominado “información” correspondería al tercer peldaño; el límite denominado “comunicación” al cuarto escalón denominado como de “consulta”; el límite del “debate” al quinto peldaño que corresponde al “apaciguamiento” y el límite de “decisiones” al sexto peldaño equivalente a la “coparticipación”. Estos escenarios no integran los niveles de participación más elevados que corresponden al “poder ciudadano” conforme a Arnstein, pero son congruentes con los niveles de participación que se presentan en los casos relacionados a los OE y con la participación de la ciudadanía bajacaliforniana.

Tabla III. Escenarios de la participación ciudadana
(Grau *et al.*, 2009:74 en Generalitat de Catalunya, 2012).

A. Límites de la participación	Información	Comunicación (o diálogo)	Debate	Decisiones
B. Responsabilidades				
El rol de la ciudadanía.	Pasiva: al margen de la participación en elecciones, se limita a recibir información.	Puede facilitar información / opinión cuando se le pide (consultas, etc.).	Puede participar en un debate como un actor más y puede llegar a convencer sobre sus preferencias.	Puede iniciar oportunidades de participación ciudadana e incluso tomar decisiones.
El rol del político.	Toma decisiones y mantiene informado al ciudadano.	Gestiona los recursos y vela por el bien común, es el garante.	Contextualizar: crear conciencia, liderar, iniciar procesos, establecer normas, etc. Responsable último de la toma de decisiones.	Asume que delegará (la iniciativa, la decisión). El rol puede implicar, puntualmente, "no actuar".

Continuación Tabla III. Escenarios de la participación ciudadana.
(Grau *et al.*, 2009:74 en Generalitat de Catalunya, 2012).

A. Límites de la participación	Información	Comunicación (o diálogo)	Debate	Decisiones
B. Responsabilidades				
El rol del técnico.	Asesorar y ejecutar eficientemente las ideas del político.	Mantiene informado al político de la mejor decisión según un conocimiento objetivo.	Aportar elementos concretos/técnicos con un peso específico y que condicionen el debate.	Sus argumentos son tan válidos como los del resto, pero están al servicio de políticos y ciudadano.
C. Legitimidad	La posee el político a través de un proceso electoral.	La tiene el político, pero a menudo delega en los técnicos.	<i>A priori</i> , todo el mundo tiene derecho a participar. El político puede delimitar el debate con base en su liderazgo.	Todo el mundo debe poder participar. Hay que garantizar la representatividad de todo el mundo.
D. Valor de la participación ciudadana	La participación no tiene sentido y, en cualquier caso, ha de legitimar la toma de decisiones.	En determinados ámbitos, es necesario conocer la ciudadanía. Habrá participación cuando lo requieran los políticos o los técnicos.	Se debe tener en cuenta la ciudadanía en el debate sobre la gestión de las cuestiones públicas siempre que se pueda. Es justo y mejora las políticas.	Debe permitir la gestión conjunta de los quehaceres públicos. Posibilita el sentido de comunidad y mejora las políticas.

Es necesario señalar que para el caso de Baja California, por su diversidad y problemática ambiental como cualquier otra región, es aplicable la recomendación que emite la referida guía, en cuanto a que en la evaluación de los procesos participativos se tiene que decidir en dónde nos situamos y cuál es el escenario participativo que es el más deseable para nosotros (Generalitat de Catalunya, 2012).

Grau *et al.* (2009) refieren en los escenarios de la participación ciudadana a la información como uno de los límites de la participación; y toda vez que la información que se genera, recaba y analiza en los talleres y foros participativos es una de las piedras angulares para la construcción de un Modelo de Ordenamiento a través de la metodología del Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico de la SEMARNAT, se aborda este tema bajo la óptica del

análisis realizado por Villada-Canela (2013) sobre el rol de la información y la participación pública, a partir del cual concluye que la información en la planeación ambiental es: *“un insumo imprescindible para la toma de decisiones; sirve como base para la participación e incidencia activa y efectiva de los actores en la planeación ambiental; y constituye uno de los recursos críticos de poder o de validación de las decisiones políticas”*.

Villada-Canela (2013) identifica que la apropiación del conocimiento y uso de la información tiene un rol instrumental, uno conceptual, pero uno de interés especial para esta investigación es, *“aquel que surge ante el poder sobre la información que ostentan ciertos participantes y que puede excluir a otros, así como para validar intereses y decisiones ya tomadas, o dar cumplimiento a marcos legales y compromisos institucionales.”* Es necesario que quienes conduzcan y participen en un proceso de OE reflexionen sobre estas premisas ya que el objetivo último de este trabajo es precisamente fortalecer y promover una participación activa y efectiva.

La participación ciudadana debe estar sustentada en una filosofía que enfatice el empoderamiento, la equidad, la confianza y el aprendizaje (Reed, 2008).

Paradigma, características y limitantes del OET

Wong (2010) aborda el tema del cambio de paradigma relativo a la ordenación del territorio; desde el origen de esta forma de pensamiento hasta concluir que, las amplias transformaciones del mundo contemporáneo, y la velocidad de las mismas, han impactado fuertemente la dimensión cognitiva y los paradigmas que han rodeado el campo del desarrollo regional-territorial (Boisier, 1998 en Wong, 2010). La reformulación de las bases científicas de la “cuestión regional”, consecuencia del proceso, conduce a un cambio epistemológico inserto en un abanico de transformaciones paradigmáticas que se manifiestan en las siguientes tendencias (Boisier, 1998: 4): 1) reemplazo del paradigma positivista por el nuevo paradigma constructivista; 2) reemplazo del paradigma analítico por un nuevo paradigma complejo; y 3) reemplazo del paradigma regional vertical (del centro hacia abajo) por un paradigma sincrético (capaz de combinar dos doctrinas) que mezcle inteligentemente las fuerzas exógenas del crecimiento regional con las fuerzas endógenas del desarrollo regional.

A partir de lo anterior, se considera que el proceso de la inclusión de la participación ciudadana en los ordenamientos ecológicos del territorio, es un ejemplo de dicha transición paradigmática, ya que cumple con las tendencias antes descritas, y busca la construcción de escenarios desde la realidad de los involucrados, sin perder de vista, a través del “diálogo de saberes”, la diversidad del contexto natural, los problemas y necesidades de origen antrópico a nivel local en principio; y una vez sentadas estas bases escalar hacia el ámbito regional.

En cuanto a la transición hacia el paradigma constructivista, Boisier (1998) menciona que para respaldar un modelo mental innovador para el fomento del desarrollo regional, se presentan diversas carencias que tienen que ver con cuatro aspectos, diferentes entre sí, pero no independientes. Para fines de este documento se considera pertinente mencionar dos de ellos: el metodológico y el ideológico. Con respecto a éste último, este autor explica que se tiene una gran dificultad para construir "modelos mentales" sobre el desarrollo territorial debido a que estamos sobreentrenados en el "paradigma positivista", lo que dificulta entender el fenómeno de la complejidad en el desarrollo regional; que presupone un nuevo método para el saber, que busca encontrar un método que detecte las articulaciones, los vínculos entre todos los elementos socioambientales que conforman e intervienen en un espacio geográfico. Abordando este argumento, se visualiza al proceso participativo en el OE como una oportunidad de entrenarse, de desarrollar habilidades y capacidades que permitan desde un origen de demanda social, la construcción de un modelo de desarrollo territorial, precisamente, articulado.

Por otra parte, Boisier (1998) refiere a la limitante metodológica como el sobreentrenamiento en el uso del método (científico) analítico, que dificulta entender la dimensión holística y sistémica del desarrollo. Alude a que el entendimiento de la naturaleza sistémica implica conocer la estructura de la organización y, sobre todo, las leyes que la gobiernan. Desde la óptica de este autor, el entendimiento de estas leyes resulta fundamental para reorganizar los procesos de ordenación territorial y que éstos sean funcionales. A este respecto, cabe mencionar que se requiere de un arduo trabajo en el rediseño metodológico del ordenamiento ecológico, ya que al sectorizar la participación como frecuentemente ocurre, de manera implícita se pierde la dimensión holística y sistémica del desarrollo, por lo que bien vale la pena reflexionar sobre una participación ciudadana con enfoque en los recursos naturales, en donde se sumen los actores interesados y que convergen espacialmente (directa o indirectamente) en el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos.

Se considera que actualmente en México se vive una transición hacia un nuevo paradigma, ya que la metodología del proceso de ordenamiento ecológico territorial busca, como lo plantea Bervejillo (1997 en Wong, 2010), tendencias de cambio que integran al proceso enfoques transdisciplinarios sobre la planificación territorial, buscan una transformación radical en la forma de pensar, gobernar y gestionar el espacio por parte de la sociedad contemporánea. Si lo anterior se cumple, entonces surgirá una nueva concepción del territorio como un sistema complejo autoorganizado y como factor de desarrollo. La forma de visualizar este proceso otorga a la planeación democrática participativa validez y en cuanto al objeto de esta investigación, abre una ventana de oportunidad para inducir el proceso de participación hacia esta nueva tendencia, ya el objetivo final de una participación sustantiva es un ordenamiento viable, funcional que impulse el desarrollo bajo el principio de sustentabilidad.

Resulta relevante la apreciación de Boisier (1998) y más recientemente de Wong (2010), quienes refieren este nuevo concepto como un movimiento articulado en tres dimensiones básicas. La primera, en el plano del conocimiento, que trata de redefinir las bases, renovar las teorías y conocer desde nuevos enfoques y paradigmas de las realidades emergentes.

Por otra parte, se tiene la dimensión de lo político que equivale a implementar proyectos colectivos y nuevas formas de gobernanza; se considera que también se puede integrar a esta dimensión a la modernización del Estado sobre todo desde el punto de vista territorial (Boisier, 1998), y a las nuevas funciones de los gobiernos regionales y locales.

Por último, el plano de la gestión, consiste en la incorporación de nuevas tecnologías y modelos organizativos, acordes al contexto sociocultural actual. Toda vez que en el plano de la gestión no se pueden omitir las negociaciones, a lo anterior se suma; el escenario contextual, construido a partir de los dos procesos básicos: apertura comercial hacia el exterior por un lado, y política hacia el interior por el otro, como lo cita Boisier (1998).

Aquí adquieren relevancia las nuevas tendencias de participación y gestión de los actores sociales en los procesos de desarrollo. Para la planeación regional-territorial moderna y el ordenamiento ecológico del territorio en particular, la serie de planteamientos provee nuevos caminos a explorar en sus diversos ámbitos. Implica adoptar esquemas de complejidad

sistémica, transdisciplinarios, descentralizados, participativos, autogenerativos e informacionales, que permitan, en conjunto, comprender, organizar y manejar más atinadamente la complejidad de los territorios (Bervejillo, 1997 en Wong, 2010). La construcción de esta estrategia de participación ciudadana busca la integración de esta nueva forma de gestión ambiental en forma práctica, que sea un ejercicio permanente tanto de la ciudadanía como del Estado.

Ahora bien, en aras de los objetivos que persigue el OET, resulta relevante la inclusión del paradigma de la sustentabilidad, que ha puesto de manifiesto algunas de las debilidades de la planeación tradicional, en particular su falta de operatividad y su desfase temporal frente a una realidad dinámicamente cambiante (Montes, 2001 en Wong, 2010). Por ejemplo, existen evidencias de incongruencia en usos de suelo, en donde el desfase temporal entre el crecimiento de la mancha urbana o usos comerciales, rebasan las políticas ambientales; mientras que en el contexto rural el incremento poblacional aunado al incremento de actividades económicas (ya sean que emerjan de la población local o sean proyectos externos) conlleva a la pérdida de recursos naturales o afectaciones al ambiente, que finalmente “son bienes comunes sacrificables” en aras del desarrollo.

Bajo el escenario del ejemplo anterior, es cuando el OET deja de ser funcional a pesar de que éste tenga como objetivo y fin promover un desarrollo urbano-regional basado en criterios de sustentabilidad, al generar un marco de congruencia entre política ambiental y desarrollo urbano que induzca la creación de reservas territoriales y la localización de actividades productivas y comerciales con una lógica de sustentabilidad. Como se mencionó con anterioridad, el análisis para la construcción de la estrategia, solamente aborda la dimensión de la participación, pero no por ello representa la única problemática o deficiencia del ordenamiento ecológico del territorio.

Con base en los argumentos antes expuestos y al vincular al desarrollo regional-territorial con el ordenamiento ecológico del territorio, se resume que el nuevo paradigma del OET debe orientarse hacia el constructivismo, definitivamente incorporando criterios transdisciplinarios, participativos, en forma holística, a fin de gestionar el uso del espacio en forma más atinada y eficiente.

Para lograr lo anterior, es importante tomar en cuenta los resultados y antecedentes de la planificación, por ejemplo en el caso de América Latina diversos autores (Montes, 2001; Massiris, 2002 y Gligo, 2006 en Wong, 2010) han identificado como una de las limitantes instrumentales de mayor relevancia de la planificación tradicional en general y los programas ordenamiento ecológico y territorial en particular, a la carencia de respaldo político para que la aplicación de estos programas sea eficaz, diluyendo entonces los esfuerzos que terminan en lineamientos preferentemente indicativos, en lugar de ser rectores de las acciones.

Por último, es importante tomar en consideración que se han detectado entre otras limitantes, la que se presenta en la instrumentación de un OET, con base en el análisis realizado por Álvarez Morales (2010) para el Ordenamiento de Valle de Guadalupe, B.C., resulta que los estudios que este autor analizó coinciden con lo expuesto en las entrevistas realizadas en su investigación, en el sentido que *‘...en la mayoría de los casos, la población desconoce la utilidad y alcances de dichos instrumentos (OET), así como el inicio de su elaboración y mecanismo para participar en los mismos...’* (González y Serrano, 2009 en: Álvarez Morales, 2010).

Ahora bien, conforme lo cita Massiris (2002 en Wong, 2010), el OET en América Latina tales limitantes se caracterizan por: a) la diversidad en su origen y naturaleza; b) el desarrollo incipiente e intención de globalidad; c) la intención de articulación entre las actuaciones sectoriales y territoriales en las normas, pero desarticulación y descoordinación institucional en la práctica; d) la débil visión prospectiva; y e) por la escasa participación social.

En cuanto a la experiencia de México, difiere a la generalidad latinoamericana, presentando avances importantes en la materia, pero también se han señalado varias limitaciones y debilidades en su instrumentación y gestión como las expuestas por León *et al.* (2004:347) y Bravo *et al.* (2007:149 en Wong, 2010): a) la falta o debilidad de la definición formal territorial; b) la dificultad del aparato institucional y legal para instrumentar y gestionar, transversal y verticalmente en los tres niveles de gobierno, los lineamientos y las estrategias ambientales emanadas durante el proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio; y c) ;la confusión de jerarquías para incorporar dichos lineamientos y estrategias dentro de los diferentes instrumentos de planeación sectorial con las que cuentan las dependencias de la administración pública general.

Por otra parte, en informes de la SEMARNAT se reconocen las siguientes limitaciones en la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) (SEMARNAT, 2006:79-80): a) las técnicas (por ejemplo, tipo y calidad de información); b) las sociales (calidad de representación y legitimidad social entre otros); y c) el sesgo en las definiciones durante la formulación de un POET.

La presente investigación incorpora experiencias de participación que se dieron en el caso del Ordenamiento Ecológico local de Punta Colonet, en el de la Zona Costera del Golfo de California y en el del Valle de Guadalupe, señalando las limitantes técnicas y sociales; aportando entonces elementos de casos prácticos para el diseño una estrategia que promueva la participación para subsanar dichas limitaciones y contar con un mecanismo que favorezca la planeación participativa.

La participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico

Para evitar incurrir en la tercera limitante citada por la SEMARNAT (2006:79-80) relativas al sesgo en las definiciones durante la formulación de un POET, a continuación se aportan las bases y fundamentos de las definiciones de la participación ciudadana (PC) en el ordenamiento ecológico del territorio.

Desde el punto de vista funcional, Castañares (2009:46) define al OET como el instrumento de planeación ambiental más avanzado con que cuenta la administración ambiental hoy en día; éste aporta las bases científico-técnicas que elevan la calidad de las negociaciones en los contextos táctico y operativo.

Ahora bien, el proceso de ordenamiento ecológico (PrOE) se refiere al conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico conforme al Artículo 3°, fracción XIX del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico (RLGEEPAMOE) (Diario Oficial de la Federación, 08 de agosto de 2003).

En el ámbito ambiental, existen algunos instrumentos de gestión que involucran el tema de la participación en su desarrollo y como un punto clave en el proceso de toma de decisiones, así como en la aplicación de políticas ambientales. Particularmente el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), como instrumento de gestión y en observancia de la normatividad, debe integrar la participación ciudadana como parte de la gestión.

Pero es a partir de 2003, con la publicación del Reglamento de la LGEEPA (RLEGEEPA) en materia de ordenamiento ecológico del territorio, que se da un cambio significativo de índole conceptual³, exhortando a conducir los procesos de ordenamiento bajo el esquema de participación. En el Capítulo Segundo, Artículo 6º, fracción II del Reglamento, se señala que el Ordenamiento deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva, la *participación social corresponsable de los grupos y sectores organizados*. Con este cambio se constituye como un instrumento de política pública para maximizar el consenso y minimizar el conflicto en la sociedad (SEMARNAT, 2006).

Los argumentos de Negrete y Bocco (2003), se suman a lo citado reglamento, el cual integra como actor a la población en este proceso con la definición de sector (Artículo 3º, fracción XXVI), entendido como el “conjunto de personas, organizaciones, grupos o instituciones que comparten objetivos comunes con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales o la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad; convirtiéndose en interés sectorial cuando persiguen un objetivo particular con respecto al uso del territorio bajo la misma premisa de sustentabilidad (Diario Oficial de la Federación, 08 de agosto de 2003, Artículo 3, fracción XIV).

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente está plasmado (LGEEPA, 1988 y 1996), así como en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (DOF del 08 de agosto de 2003 y última reforma publicada en el DOF el 28 de septiembre del 2010), que compete a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: *“Establecer los procedimientos e instrumentos que promuevan la participación social corresponsable en el proceso de ordenamiento ecológico en el ámbito de su competencia”* (Artículo 4º, fracción XIV). Este trabajo aportará un mecanismo de promoción de la PC que

³ Comunicación personal. Académico.

coadyuvará en el cumplimiento e implementación de esta regulación a nivel estatal y local en Baja California.

De la revisión de la literatura para identificar los mecanismos de participación social en los PrOE, se encontró que en los órdenes de gobierno municipal y estatal de Baja California no se cuenta con documento, protocolo o guía que, dentro del contexto jurídico de estas dependencias, norme o conduzca el proceso de participación pública en materia de ordenamiento ecológico del territorio. No se cuenta con un Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico que complemente la Ley de Protección al Ambiente del estado de Baja California a través del cual se brinde el marco jurídico que sustente un mecanismo o estrategia participativa estructurada para la construcción, modificación o actualización de los ordenamientos ecológicos en esta entidad.

A nivel nacional se cuenta con el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (MPOE) (SEMARNAT-INE, 2006) en este se contempla a la *participación pública como un proceso de planeación y establece como condiciones para una participación pública eficiente el que ésta sea incluyente, voluntaria, equitativa, imparcial, transparente, oportuna, legítima, iterativa y confiable*. En tanto no se cuente en Baja California con un reglamento que regule los procesos de OE, la estrategia que se propone en este trabajo sustenta su viabilidad y operatividad al amparo del Artículo 59 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento ecológico, en donde se establece que la SEMARNAT proporcionará apoyo técnico a las entidades federativas y sus municipios, para la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico de su competencia, por lo que a la fecha se considera al MPOE como el mecanismo para cumplir con los preceptos de la PC en este contexto. De igual forma, en el Artículo 59, fracción III y en el Artículo 60 del citado reglamento, se estipula la capacitación técnica y el desarrollo de Manuales técnicos para la formulación y ejecución de los programas respectivos, en los que puede integrarse el producto de este trabajo. Por otra parte, la Secretaría de Protección al Ambiente del gobierno del estado de Baja California tiene atribuciones para implementar los lineamientos a seguir para la formulación y ejecución de ordenamientos ecológicos en el ámbito de su jurisdicción por lo que, si bien no se cuenta con un reglamento para darle a esta estrategia un carácter de obligatoriedad, es factible su adopción y aplicación como una herramienta de apoyo y guía, difundida a través del Departamento de Planeación Ambiental.

Las acciones y los elementos contenidos en el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (MPOE) encaminados a integrar a la sociedad en el PrOE a través de su participación son los siguientes:

- Publicación de la convocatoria en los medios de difusión oficial.
- Bases que establecen el tipo de información disponible.
- Sitios de consulta de la información del programa.
- Plazos y procedimientos de entrega de la información.
- Presentar a los actores sociales, dependencias de gobierno y público en general la propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico, que incluye el Modelo de Ordenamiento Ecológico (MPOE), sus Lineamientos Ecológicos y las Estrategias Ecológicas.
- Recibir en forma escrita u oral, según lo determinen los lineamientos de la consulta, las observaciones y propuestas o cualquier otro tipo de información relativa a la Propuesta de Programa de Ordenamiento Ecológico (POE) presentada.
- Analizar en el seno del Comité las observaciones, y propuestas que se hayan recibido en la etapa de Consulta Pública.
- Incorporar las observaciones y propuestas que el Comité juzgue pertinentes en el Programa de OE.
- Dar respuesta a los interesados de la forma en que sus observaciones, propuestas o información proporcionada en la Consulta Pública fueron tomadas en cuenta para enriquecer el POE.
- Talleres a través de órganos de consulta permanentes relacionados con su actividad (organizaciones sociales y privadas, académicos y autoridades).
- Publicación en el Periódico o Gaceta Oficial del estado.

Ahora se define a la **participación ciudadana (PC)**, también denominada como **participación social** (se establece que para efectos del presente documento se usarán indistintamente estos términos); como aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado. También este concepto está definido en la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos u obligaciones (García, 2006:87). Para concretar un ejercicio de participación, es un aspecto medular la intervención de la **comunidad**

organizada en el proceso de toma de decisiones con impacto territorial, tal como lo expresa Manero (2010).

Se afirma que la participación, tanto en virtud de su reconocimiento a través de los diferentes marcos reguladores como de la pluralidad de experiencias a que da lugar y de las variaciones observadas entre unos espacios y otros, se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de poder donde se lleva a cabo, y particularmente a escala local (Font, 2001 en: Manero, 2010).

Por otra parte, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT) (Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre del 2013), define a la participación ciudadana como las formas de acción individual o colectiva que tienen por interlocutor al Estado y que intentan influir sobre las decisiones de la agenda pública en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas. Al analizar las tendencias e implicaciones de esta definición y conforme a la clasificación propuesta por el Generalitat de Catalunya (2012), México se cataloga entonces en la escuela del pensamiento Neorepublicano, en donde el modelo democrático tiende a ser participativo y deliberativo buscando la equidad como valor primordial, así como deliberación, consenso e interés general; pero a pesar de ello, la relación estado-sociedad no es de corresponsabilidad, de gobernanza ni de empoderamiento de la ciudadanía ya que el Estado continua siendo la expresión general y la impone en forma universal a través de una participación institucional.

La valoración de las “competencias ciudadanas” se torna determinante para sentar la intervención de los movimientos sociales. Esta vía, a la que se ve orillada la participación, son buenas prácticas de la PC para lograr los objetivos de la democracia y de la planeación participativa. La idea central es que la participación debe, en todas sus partes, estar guiada por procedimientos para ser de calidad (Bacqué *et al.*, 2005:143). Se considera que esta es una de las ideas centrales que fundamentan la construcción de esta guía de PC para los procesos de OE en Baja California.

A partir de lo expuesto con anterioridad, se toman elementos enunciados por diversos autores para construir el concepto de OET sobre el cual se fundamenta el desarrollo de este trabajo: el OET es un instrumento normativo básico de política ambiental, que permite orientar el

emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos naturales y de los servicios que ofertan; aporta las bases científicas y técnicas así como los saberes de la sociedad civil que elevan la calidad de las negociaciones en los contextos táctico y operativo (Castañares, 2009) para formular, bajo el paradigma de sustentabilidad, políticas ambientales con la participación y el acuerdo de la población, asumiendo un compromiso de corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado.

Se hace énfasis en cuanto a que la PC no está limitada a los sectores de producción económica, sino que incluye a la sociedad en general, ya sean interesados o afectados que coincidan en un territorio o región dada, tanto aquellos que habiten en tal territorio, como los que solamente implementan actividades económicas en esa zona; la PC integra también a quienes se dedican a la investigación y a la academia, a los organismos gubernamentales en materia ambiental y a aquellas organizaciones vinculadas al uso, aprovechamiento o conservación de recursos y al desarrollo urbano y rural.

Cabe mencionar, que si bien la sociedad en general tiene el derecho a participar, es necesario que su participación sea a través de una organización, si bien no se excluye a persona alguna durante un PrOE, para que jurídicamente sean integradas sus propuestas es requisito que éstas sean planteadas por una organización de la sociedad civil (OSC), por lo que es imperante, a fin de que rinda frutos la PC en el OE el que la ciudadanía comprenda y cumpla con este requisito.

De igual forma, resulta imperante el que se integre el cuerpo legislativo de los tres órdenes de gobierno a fin de brindar certeza jurídica al PrOE, así como concretar el proceso en cuanto a que ellos serán los que finalmente planteen, formulen, analicen y aprueben las políticas y leyes ambientales que regirán a un territorio.

Por otra parte, a través del análisis de la experiencia mexicana en la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial realizado por Sánchez y Palacio (2004), se identifica una diversidad de problemas, en el desarrollo general de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT), aplicables también a los OET. De igual forma enuncian aspectos positivos sobre el desarrollo de los ordenamientos, entre los que se considera de mayor relevancia: *“La identificación del valor de los PEOT como instrumentos para la planeación y la toma de*

decisiones, reconociendo su carácter flexible y su necesidad de mantenerse como un proceso continuo.”

Sánchez y Palacio (2004:91) mencionan que toda vez que la fase prospectiva y construcción de escenarios (Fig. 2) requiere de la organización de talleres de discusión con la participación de los diversos actores sociales con el objetivo de establecer consensos, emergen como problemas particulares de esta fase los que se listan a continuación.



Figura 2. Etapas del proceso de ordenamiento ecológico con la inclusión de la participación sectorial.

Fuente: Sánchez y Palacio, 2004.

- Las dificultades para disponer de personal capacitado (por ejemplo, facilitadores, personal capacitado en la conducción de dinámicas participativas y deliberativas, con liderazgo, manejo de grupos, etc.);
- técnicas de planeación estratégica para la realización de los talleres;
- la falta de métodos adecuados para la evaluación de los resultados de los talleres; y
- problemas inherentes a la participación de actores estatales.

La última limitante se refiere a que el proceso requiere la participación de los diversos actores sociales involucrados en el uso, ocupación y aprovechamiento del territorio para su legitimación, particularmente para la elaboración de escenarios, en el diseño de la imagen objetivo y el modelo de uso y ocupación del territorio, de ahí que se requiera instrumentar el mecanismo adecuado para favorecer la discusión y concertación social (Sánchez y Palacio, 2004:92).

Como resultado del desarrollo de los PEOT, se tiene que las entidades toman conciencia de que el OT es un proceso de carácter permanente y continuo Sánchez y Palacio (2004); de ahí la vigencia de la investigación de este tema; y por otra parte, evidencian factores que se vinculan específicamente con el grado de participación o la limitada participación social en el desarrollo de algunos PEOT, lo que sustenta la relevancia de establecer lineamientos que permitan el mejor desarrollo de los mismos en aras de que los OET sean pertinentes y funcionales –operativos- a la escala para la que fueron diseñados.

El presente trabajo se suma a la premisa establecida por Sánchez y Palacio (2004), en cuanto a que la inadecuada participación pública en la elaboración de un ordenamiento ecológico (OE) conduce a una deficiente planeación de usos del territorio y de distribución de actividades económicas; genera conflictos sectoriales en general, así como en materia de tenencia de la tierra y conlleva a la pérdida de hábitat únicos y de biodiversidad, en general, la degradación ambiental del sitio sujeto a ordenamiento.

Por otra parte, O’Faircheallaigh (2010) realizó un análisis sobre las investigaciones de diversos autores en materia de estudios de impacto ambiental (EIA) y refiere a la utilidad de la PC como una fuente de creatividad e innovación; lo que se asocia, cada vez con mayor frecuencia, al concepto de **aprendizaje social** y organizacional, en donde los afectados e interesados en un asunto determinado, trabajan en forma conjunta, compartiendo información para identificar en forma efectiva estrategias socialmente aceptables para, en esta materia, mitigar diversos impactos e identificar oportunidades. Si bien el autor no incursiona en materia de ordenamiento ecológico, estos hallazgos no se restringen a los EIA, se considera relevante ya que ambos son instrumentos de la política ambiental, para la planeación del territorio y obedecen al mismo fin de sustentabilidad ambiental; además, en México los EIA están supeditados a las políticas ambientales plasmadas en los OET.

En este mismo sentido, el estudio de O’Faircheallaigh (2010) apunta a que el aprendizaje colectivo y la movilización social que acompaña a la PC, son requeridos para alcanzar “la perspectiva de transformación” y por ende, para cambiar los patrones de uso de los recursos de manera insostenible. Por otra parte, resulta útil para dirigir “la necesidad de innovación institucional y generación de cambio en respuesta a la imperativa sustentabilidad”, esboza al ejercicio de PC como un medio de aprendizaje colectivo a través del “diálogo de saberes”.; por

lo que homologando esta idea de los EIA para los OET, ésta se cristaliza en la construcción de un escenario objetivo que incluya los diversos problemas ambientales que coinciden en el territorio y sus posibles soluciones, integrando los saberes de la población, el conocimiento técnico-científico y la certidumbre jurídica.

En México, como en el resto de América Latina, se reconoce que a pesar de los avances en la materia, la planificación tradicional en general y los programas de ordenamiento ecológico y territorial en particular (éstos últimos como instrumentos de gestión ambiental directamente ligados al uso del suelo), los esfuerzos han sido preferentemente indicativos y no han estado respaldados políticamente con una aplicación eficaz (Wong, 2010).

Elementos de la participación ciudadana y su evaluación

Aunado a los argumentos enunciados, es necesario contar con herramientas que permitan determinar tanto el tipo como el nivel y eficacia de los procesos participativo asociados al OET. Para categorizar los niveles y tipos de participación ciudadana que se dan durante las diversas fases del OE, a continuación se mencionan diversos elementos empleados en el desarrollo de esta investigación, que emanan de organizaciones internacionales con amplia experiencia en el tema de la PC. Para evitar ser redundante, al analizar los criterios de evaluación, quedan implícitos cuáles son los elementos de la PC considerados.

El proceso participativo es en sí mismo un instrumento de mejora de las relaciones entre ciudadanos y administradores. Por lo tanto, la evaluación no puede centrarse únicamente en sus impactos o en la relación entre sus objetos o sus resultados; sino que hay que abordar estrategias de evaluación orientadas específicamente a los procesos (Generalitat de Catalunya, 2012).

La Guía de participación editada por la Generalitat de Catalunya (2012) establece los espacios de evaluación: El equipo de evaluación, los espacios de seguimiento y los mecanismos de consulta. Cuando se habla de evaluación de la participación ciudadana se refiere a distintos objetos a ser evaluados. A partir de la reflexión del conjunto de socios de los Observatorios Locales se ha llegado a la conclusión de que los objetos a conocer pueden ser los siguientes: a)

las políticas públicas, b) el sistema estable de participación, c) los procesos o las experiencias participativas y d) los actores sociales.

Desde un enfoque cualitativo de la evaluación, existen distintas metodologías participativas pensadas para que los participantes del proceso hagan una evaluación de distintos aspectos del mismo. La evaluación cualitativa permite desarrollar un proceso de reflexión colectiva entre las personas participantes entorno al proceso participativo y esto aporta un gran valor añadido a la evaluación (OIDP, 2006).

Además, desde la evaluación cualitativa aparecen elementos de mayor detalle, elementos más específicos del proceso en concreto, surgen argumentos y explicaciones de por qué algunas cosas han funcionado bien y otras no, etc. El método cualitativo permite una mejor incorporación en la evaluación de aquellos elementos más subjetivos y de aquellos que son difícilmente mesurables. Muchos de estos elementos se pierden en una evaluación cuantitativa y sólo pueden recogerse a través de métodos cualitativos (OIDP, 2006).

La evaluación participada cualitativa puede llevarse a cabo a través de talleres o jornadas específicas para la evaluación o bien *in situ* al finalizar determinados mecanismos grupales de participación. También pueden generarse grupos de discusión específicos o aprovechar algunos de los órganos del proceso, si los hay, para realizar sesiones de evaluación (OIDP, 2006).

A continuación se presentan los Criterios de Evaluación de la participación planteados por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP, 2006); como se mencionó, estos criterios son en sí mismos los elementos que deben componer y caracterizar tanto al proceso participativo como a la participación social en sí misma.

A. Criterios relacionados con la coordinación del proceso: Consenso, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal, claridad de los objetivos, planificación y recursos.

B. Criterios relacionados a quién participa: Cantidad, diversidad, representatividad y grado de apertura del proceso.

C. Criterios relacionados a sobre qué se participa: Relevancia y capacidad de intervención de la administración local.

D. Criterios relacionados a cómo se participa: Diagnóstico participativa, capacidad de propuesta, grado de participación, calidad de la información, métodos y técnicas de deliberación.

E. Criterios relacionados a las consecuencias del proceso: Resultados sustantivos, implementación de los resultados, devolución de los resultados, mejora de las relaciones entre actores, capacitación y generación de cultura política participativa.

A partir de los valores esenciales de la participación pública desarrollados por la Asociación Internacional para la Participación Pública (International Association for Public Participation) se podrá evaluar: la forma en que los afectados se involucran en el proceso de toma de decisiones, o bien, la influencia de la contribución de la ciudadanía en la toma de decisiones (por ejemplo, ¿se tomaron en cuenta las necesidades e intereses de los participantes, incluyendo a los tomadores de decisiones?).

Algunos los elementos de la PC que se pueden evaluar cuantitativamente son: actitudes, involucramiento, interés, reclamo, búsqueda de soluciones, integración de un grupo, unión y organización (Rendón, 2006). De igual forma la participación social se puede evaluar en términos de: confianza y reciprocidad mutuas, asociarse con regularidad, grados de asociación, grado de trabajo voluntario para la comunidad, la sociabilidad como capacidad de emprender una acción colectiva e interconexión entre las asociaciones, es decir, la formación de redes de relación que pueden potenciar la dinámica participativa entre otras. Si bien estos elementos de evaluación pueden guiar a la identificación de debilidades y fortalezas de un proceso participativo, debido a que frecuentemente las actas de los talleres participativos, así como las bitácoras ambientales de los PrOE no proveen de esta información, aunado a que no existe un lineamiento que establezca formalmente el que los coordinadores técnicos deban documentar en forma detallada la participación de los actores a este nivel de detalle, se considera como uno de los retos a afrontar para evaluar en forma más completa la PC en los OE.

Para evaluar la tipología y grado de la participación pública se toma la investigación y categorización realizada por Arnstein (1969), tanto por su practicidad, como debido a que a nivel nacional e internacional se reconoce como un método para evaluar la participación social.

Ahora bien, desde el punto de vista de los tomadores de decisiones, es factible emplear a la participación pública como una herramienta que coadyuve en la resolución de problemas, al aportar ideas, conceptos, soluciones y recursos guiados a atender los aspectos socioambientales complejos (Diduck and Mitchell, 2003 y OECD, 2001 en O'Faircheallaigh, 2010), no sólo para obtener información o validar la solidez de la misma.

Retomando el nuevo concepto de desarrollo regional esbozado por Wong (2010) y Boisier (1998) como un movimiento articulado por las dimensiones del conocimiento, de lo político y de la gestión, el caso del ordenamiento en México bien representa la integración de estas dimensiones en un proceso de evolución de la formulación de los OET; por una parte, se le da un peso específico a la participación (presencia y voz) de los involucrados, planteando la ordenación o planificación de usos de la tierra conforme a su conocimiento, unificado con el técnico-científico sobre el potencial de desarrollo de una región dada.

En lo político se les hace copartícipes a las nuevas funciones de los gobiernos regionales y locales. Para el caso de los OET en México, en general esta dimensión se cumple parcialmente, ya que por una parte existen rezagos en materia de modelos eficientes de gestión pública. Por otra parte, aunque existen marcos regulatorios de descentralización que les confieren mayor poder a los gobiernos locales, inclusive el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (2006) incluye a los municipios como autoridad competente para la expedición del POET, a nivel local existe incertidumbre tanto en competencia como en lo jurídico para la gestión de un OET.

Tanto a nivel estatal como municipal, Baja California adolece de un reglamento en materia de ordenamiento ecológico que brinde certeza jurídica para la formulación y aplicación de los OE; cabe agregar, que este rezago jurídico favorece que el tema quede excluido de la agenda política ambiental, e implica a su vez la falta de respaldo político y económico, para contar con OE participativos, pertinentes y funcionales.

Por último, el plano de la gestión, consiste en la incorporación de nuevas tecnologías y modelos organizativos para el escenario contextual. En este sentido y por considerarlo pertinente para la construcción de la presente estrategia se integran antecedentes sobre el uso de las Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) en este ámbito; pero reflexionando, como lo cita Santos e Ibarra (2014), que “*la comunicación en la Administración Pública requiere de cambios de fondo*”.

La comunicación en la Administración Pública ha sido, a lo largo de la historia, orientada por el paradigma de los medios tradicionales, el *Broadcast* (entendido como la distribución de señales de audio o video a una audiencia determinada), en que uno habla y todos los demás, en este caso los ciudadanos, escuchan, como se plasma la figura 3. Este cambio de paradigma no es un desafío irrelevante en las prácticas comunicacionales gubernamentales (Santos e Ibarra, 2014).



Figura 3. Evolución de la comunicación de la administración pública.
Fuente: Santos e Ibarra, 2014.

En otras palabras, incluir canales de escucha masivos, desestructurados, que demandan respuestas inmediatas o casi inmediatas, como lo son los Medios Sociales, es una tarea que demanda cambios culturales importantes, como la adquisición de competencias, implementación de infraestructura y otros de forma para dar las condiciones para superar esta dificultad, de “hablar el idioma de los Medios Sociales” desde la institucionalidad pública (Santos e Ibarra, 2014).

Con base en los antecedentes y el marco teórico que delimitan esta investigación, se considera que la PC en el OE es un mecanismo en donde se forma un vínculo único entre el Estado, la sociedad científica y la sociedad civil: el primero como ente vinculante (plano político); el segundo, a través del conocimiento vertido en estrategias de planeación, desarrollo y conservación que aportan la parte científico-técnica de los modelos de OE (plano del conocimiento); y tercero, la sociedad en su más amplia concepción, que con su participación aporta el conocimiento empírico y productivo, se hace evidente el diálogo de saberes, se expresan y consideran los usos y costumbres tanto del cuidado y el aprovechamiento de los recursos naturales como de la dinámica económica preponderante; lo que permite integrar al proceso metodológico del ordenamiento, la realidad socioeconómica y ambiental en aras de generar la mejor política ambiental para una concurrencia espacial dada y la resolución de los conflictos ambientales que la caractericen; lo que correspondería al plano de la gestión.

II.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como resultado del análisis de los antecedentes se formuló el planteamiento del problema como se muestra en la tabla IV.

Tabla IV. Problematicación del tema de la participación ciudadana en procesos de ordenamiento ecológico en Baja California (elaboración propia).

Problemas prácticos	Planteamiento del problema	Problemas de investigación
Escasa participación de la ciudadanía (OSC) o limitada a sectores económicamente importantes y a las ONG. Convocatoria limitada en los procesos de OE y representatividad parcial de la ciudadanía Inconformidad con los usos que dicta la política ambiental para un territorio dado. Rivalidad interinstitucional académica deriva en metodologías diversas, discontinuidad y desinformación sobre la forma y el papel de la PC. No hay continuidad o seguimiento lo que genera desmotivación a continuar participando. Incompatibilidad entre uso tradicional del suelo (recursos) y el uso establecido en los OE. Se pierde el derecho a la participación democrática y desarrollo de capacidades de participación.	La ausencia de lineamientos o procedimientos que favorezcan la participación ciudadana en los procesos de OE en Baja California es uno de los factores que influye en una deficiente planeación de usos del territorio y de la resolución de conflictos sectoriales.	Promover la participación ciudadana sustantiva en el proceso del OE. Sistematizar el procedimiento de participación ciudadana en el proceso de OE. Desarrollar estrategias para solventar las limitantes técnicas relativas al tipo y cantidad de información. Desarrollar estrategias para solventar las limitantes sociales (diversidad, calidad de representación y legitimidad social). Llevar a cabo acciones de comunicación y capacitación para promover la participación ciudadana.

JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo de investigación se encuentra justificado al cubrir el vacío que presenta el Manual del Procedimiento de Ordenamiento Ecológico del Territorio (SEMARNAT, 2010), en cuanto a líneas de acción o estrategias para promover y concretar la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ecológico, y en particular en Baja California, estado que adolece de un marco jurídico a nivel de reglamento que garantice esta práctica.

III. OBJETIVOS

III.1. Objetivo general

El objetivo general de este trabajo es diseñar una estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico que se lleven a cabo en el estado de Baja California, que sirva como herramienta operativa para el fortalecimiento del proceso participativo en la construcción de instrumentos de gestión ambiental.

III.2. Objetivos particulares

Para cumplir el objetivo general y sustentar la estrategia de participación ciudadana se desprenden los objetivos particulares (OP) que se describen a continuación.

OP1. Caracterizar los niveles de participación ciudadana en procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio: OE Local de Punta Colonet (OELPC), del Ordenamiento Ecológico de la Zona Costera del Golfo de California (OEZCGC) y del Ordenamiento Ecológico de Valle de Guadalupe (OEVG).

OP2. Conocer los factores relevantes para ejercer la participación ciudadana y seleccionar los elementos y recursos a considerar en el diseño de la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California.

IV. MÉTODO

El método para desarrollar las actividades y concretar los dos objetivos particulares e integrar la estrategia de participación en cumplimiento del objetivo general de este trabajo se presentan en el Anexo II.

V. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

V.1. La participación ciudadana en diversos procesos de ordenamiento ecológico en Baja California

Si bien la investigación realizada por Nieves Cardoso (2008) se centra en el análisis de dos metodologías de OE, la inclusión de observaciones realizadas sobre la participación de los actores y la influencia de ésta en el modelo de ordenamiento ecológico resultante para el Ordenamiento de la Zona Costera del Golfo de California (OZCGC), permiten incorporar dichos resultados y conclusiones para identificar y ejemplificar el tipo y nivel de participación ciudadana en uno de los procesos de OE que se han llevado a cabo en Baja California.

Para la etapa de caracterización de dicho PrOE, Nieves Cardoso (2008) identificó como fortalezas del proceso el que algunos de los representantes asisten porque realmente están interesados y son testigos y partícipes durante todo el proceso; en contraposición señala como debilidades las siguientes:

- Únicamente estuvieron presentes aquellos sectores que querían o podían participar en los talleres, por lo que no siempre hay constancia ni se garantiza la participación.
- Algunos de los representantes asisten porque realmente están interesados en gestionar sus propios intereses.
- Los representantes no actúan como tales, se presentan como individuos del sector y pueden no consensuar sus opiniones o decisiones con las del sector.
- La posición puede cambiar si el representante es sustituido por otra persona.

En cuanto a la información que se intercambia en el PrOE, Nieves Cardoso (2008) identificó como debilidades el que la información no depende de los sectores sino de la base de datos con la que cuentan los expertos; el sector especula sobre la información que quisiera que se considere porque no sabe que no existe (crea expectativas que se transforman en frustraciones), mientras que en otras ocasiones el sector puede tener información pero no la proporciona porque afecta sus intereses. En este sentido, reviste particular importancia el desarrollo de capacidades para el manejo (acceso y aportación) de la información, ya que

resulta imperante que la ciudadanía sea consciente de que es corresponsable en la toma de decisiones para toda la comunidad, inclusive con trascendencia en la región; que se requiere la coparticipación en doble dirección de los actores hacia la autoridad (incluyendo al cuerpo técnico) con seriedad, objetividad, honestidad y compromiso; de tal forma sea reconocida esta participación para que a su vez los funcionarios de alto nivel, quienes tienen el poder de decisión finalmente, se incorporen también, sean participantes activos y coincidan en los objetivos que persigue el OE bajo un esquema de corresponsabilidad sociedad-Estado.

Cabe agregar al respecto que, el no contribuir con la información con la que se cuenta, ya se trate del cuerpo técnico, funcionarios o de los actores de los diversos sectores, finalmente *“constituye uno de los recursos críticos de poder o de validación de las decisiones políticas”* tal como lo estableció Villada-Canela (2013); en la experiencia en los OE en Baja California, con estas acciones se *“validan intereses y decisiones ya tomadas”*, que pueden traducirse en que se concreten proyectos, generalmente promovidos por actores externos al territorio sujeto a OE, o bien para cumplir con compromisos económicos y políticos, adquiridos inclusive antes de iniciar un proceso de OE. Es necesario que quienes conduzcan y participen en un proceso de OE reflexionen sobre el importante papel que juega la información que se aporta para definir las actividades que se llevarán a cabo en una localidad pero que forman parte intrínseca de un mosaico económico y socioambiental, cuando menos a escala regional.

En cuanto a la contribución de información por parte de los actores, se tiene que los participantes de los sectores académicos y de investigación cuentan con la información de mayor peso en cuanto a las características ecosistémicas y socioambientales de un territorio dado. Sin embargo, con excepción de la información que se genere de los estudios de línea base establecidos en el Convenio como parte del PrOE; la socialización de la información queda supeditada a que esta haya sido publicada o bien exista un convenio para la generación y comunicación de información específica para el caso de que se trate; por lo que los investigadores y académicos que no forman parte del cuerpo técnico de elaboración del OE pueden participar con su conocimiento y *expertise* durante los talleres, pero el uso de la información oficial, de los estudios específicos, requieren de un proceso formal a nivel institucional para que se integren como parte del acervo para un PrOE.

Ahora bien, se considera que las ONG a nivel estatal, en general se caracterizan por ser participativas, propositivas y aportan la información con la que cuentan si el lugar sujeto a ordenamiento es de su interés.

Mientras que en el caso de la ciudadanía, son pocas a nulas las organizaciones de la sociedad civil que participan, en principio debido a que el proceso de convocatoria puede ser abierta tomando como referencia los directorios de las diferentes cámaras, patronatos, organizaciones, etc., pero mayormente se convoca en forma directa, inclusive en forma personal; por lo que si los ciudadanos no están organizados, aunque puedan verse afectados por el resultado del modelo de OE, quedarán excluidos del proceso y de la toma de decisiones. Esto no significa que no tengan derecho a participar, pero jurídicamente se puede declinar la inclusión de las propuestas de aquellos que no cumplan con el requisito de constituirse como una organización civil y participar como tal en estos procesos.

Aunado a lo anterior, se tiene que la ciudadanía frecuentemente desconoce el tipo de información que es útil para integrarla en el análisis y modelos de OE, la forma para integrarla a la base de datos, desconoce la escala a la que debe presentarse, el nivel de profundidad requerido a fin de que marque la diferencia en la construcción de los escenarios, así como en la toma de decisiones en materia de OE.

En cuanto a la participación de la autoridad en los PrOE, cabe incorporar las observaciones compartidas por algunos funcionarios públicos que han participado en procesos de OE, quienes mencionan que el tema del ordenamiento ecológico, así como de la participación ciudadana en éste no es un tema que esté considerado en la Agenda Ambiental de los funcionarios de alto nivel, lo que resulta en que la participación de los funcionarios se relega a la presencia de representantes “oficiales” que pueden o no tener conocimiento sobre el proceso de OE y el ordenamiento ecológico del territorio en sí mismo.

Se suma además, el problema asociado a la posición o postura del participante, si bien idóneamente debe ser una postura institucional, ajena a los intereses personales o a las tendencias por la formación profesional de quien se trate o bien al departamento al que

pertenezca (ya que han participado tanto personal administrativo como técnico, lo que produce una variación en visión, objetivos y prioridades), ésta puede cambiar y el problema se magnifica si el representante es sustituido por más de una persona a lo largo del PrOE.

En las tres instancias de gobierno, con frecuencia se designan a diversas personas para atender a las reuniones y talleres participativos, si bien todos ellos entregan un informe sobre las mesas de trabajo, acuerdos y resultados a su superior, frecuentemente no existe comunicación entre las personas enviadas como representantes⁴, no hay reuniones para clarificar objetivos y establecer precisamente la visión y postura institucional conformando un equipo de trabajo para darle seguimiento a un PrOE, por lo que se empobrece o dificulta su contribución de cada participante al no contar con todos los elementos y darle continuidad al proceso participativo; por lo que en el mejor de los casos asumen la posición institucional establecida por el funcionario a cargo, mientras que en otros casos se transforma en una participación pasiva, sólo presencial o bien asumiendo una postura personal.

Nieves Cardoso (2008), a partir del análisis realizado concluyó, entre otros rubros, lo siguiente:

- *“Es necesario tomar en consideración que la información con la que se cuenta será la misma con la que se generará la propuesta de ordenamiento, a menos que el sector proporcione datos que tengan el mismo formato y responda a la escala de trabajo.”*
- *“Los conflictos intersectoriales pueden ser mayores debido a que las necesidades manifestadas en los talleres por parte de los representantes no necesariamente serán satisfechas y reflejadas en el producto final.”*
- *“El resultado de aptitud depende directamente de la base de datos y no del proceso.”*
- *“Las principales debilidades del modelo construido conforme a la metodología propuesta en el MPOE recaen en la selección y ponderación de atributos regidos por los intereses sectoriales.”*

De igual forma, Nieves Cardoso (2008) concluye que la elaboración de un OE empleando la metodología del MPOE arroja como resultado políticas ambientales generales, y resalta entonces la importancia e influencia de la base de datos aportada por los actores; a los ojos del presente estudio se considera necesario que la información y datos base que se obtengan del proceso de participación ciudadana, así como de la valoración de los atributos se realicen a una

⁴ Comunicación personal. Funcionario público.

mayor profundidad, para ello se debe promover y hasta garantizar que las OSC desarrollen mayores **capacidades para participar**, tanto en el conocimiento general de su entorno natural, de los problemas y conflictos ambientales de su comunidad, sobre los recursos naturales que comparten o deberán compartir con otras actividades productivas y sobre qué parte de su territorio requiere protección o ser conservado para garantizar su función y los servicios ambientales que estas proporcionan a su comunidad, así como la forma de presentar o aportar la información para que sea útil como insumo para los técnicos y analistas.

Con base en lo anterior, la participación de la ciudadanía bajacaliforniana en el proceso para el Ordenamiento Ecológico de la Zona Costera del Golfo de California, y conforme a Arnstein (1969), se ubica en el cuarto nivel o peldaño de la escalera de participación, definida como un tipo de participación de “Consulta” y este ProE queda entonces clasificado en nivel o grado participativo denominado como “Participación simbólica”. Conforme a Guillen *et al.* (2009), bajo esta categoría, el rol o actividad del participante consiste en que la organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican, conforme al nivel de involucramiento según Brager y Specht (1973 en: Guillen *et al.*, 2009). Adicionalmente se considera relevante integrar la visión de Arnstein (1969) ya que se puede denominar también como “Inclusión selectiva⁵” en la que la ciudadanía es invitada a participar con sus opiniones, se les informa, lo que se considera como un paso legítimo hacia la auténtica participación; pero si la consulta a la sociedad no se complementa con otras formas o modos de participación que lleven a la co-construcción del problema y a la corresponsabilidad en la solución del mismo, el grado de participación queda en este peldaño; ya que no se ofrece certeza en cuanto a que las ideas o requerimientos de los participantes sean tomadas en cuenta o reflejadas en los productos finales. Arnstein (1969) señala que el resultado del proceso participativo es que los ciudadanos perciben “que han participado en el proceso de participación”, mientras que los tomadores de decisiones perciben que cuentan con la evidencia de que cumplieron con las mociones de “involucrar a la ciudadanía”.

⁵ El autor Arnstein (1969) emplea el término en inglés “*Tokenism*” para este grado de participación, el cual puede ser traducido al español como una forma de incorporación selectiva, una forma superficial de discriminación positiva, formulismo, táctica distractora o como falsa política de integración social; inclusive se ha castellanizado como “tokenismo”, que refiere en general, a la práctica de utilizar a un miembro de los grupos discriminados: indígenas, mujeres, etc. para representar a todos los miembros de este grupo, eliminando la necesidad de cuestionar asuntos de acceso, discriminación, racismo, sexismo, etc. Sin embargo, para este estudio se considera pertinente el término “Inclusión selectiva” para referir al tipo de PC que se menciona al inicio de éste párrafo, para el proceso de ordenamiento ecológico.

Álvarez Morales (2010) identificó factores que ayudaron o dificultaron la participación pública en el proceso de Ordenamiento Ecológico Valle de Guadalupe (OEVG) y con base en el análisis del proceso participativo entre los actores clave, dividió a tales factores en tres grupos según su relación con el OET (Tabla V), se enlistan a continuación aquellos que se consideran como de mayor relevancia para los objetivos del presente trabajo.

Tabla V. Favorabilidad (✓) y desfavorabilidad (X) de los elementos de la PC relacionados al proceso del OEVG conforme al análisis de Álvarez Morales (2010).

Factores relacionados al proceso de OE	
Espacios apropiados para revisar y cambiar los avances.	✓
Dinamismo en proceso participativo por el nivel de la información del estudio técnico.	✓
Experiencia del equipo técnico con carácter multidisciplinario.	✓
Ambigüedad en los objetivos, alcances y función del OET durante el PrOE.	X
Percepción del OET como un instrumento de planeación restrictivo.	X
Factores relacionados a la participación pública	
Énfasis constante sobre la importancia de la participación por parte del equipo técnico.	✓
Se procuró incentivar la participación de todos los asistentes a través de las dinámicas en los talleres participativos y en la consulta pública.	✓
Se realizaron consultas públicas alternas en otros espacios.	✓
Actores fundamentales bien informados e integradores de propuestas y actores sociales en el PrOE.	✓
Los residentes fueron pasivos ante la figura de autoridad de los delegados del Valle de Guadalupe.	X
La ausencia de actores sociales en las formas de participación ejerció influencia, causando rechazo o molestia en algunos participantes.	X
Participaron de manera activa la minoría de los asistentes a las formas de participación.	X
Predominó la participación de un miembro del equipo técnico, por lo que las intervenciones y decisiones cayeron en esta persona.	X
Desinterés y escasa articulación de acciones por parte de las dependencias gubernamentales.	X
Factores relacionados a las relaciones entre los actores sociales	
La problemática fungió como tema aglutinador entre los diferentes actores sociales.	✓
Desconfianza hacia la información del estudio técnico, causado por la percepción de que respondía a intereses particulares y ajenos a los habitantes del Valle.	X
Equipo técnico fue visto en ocasiones como poseedor de la verdad y las soluciones a las demandas y problemas de la región.	X
El lenguaje en ocasiones facilitó la comunicación pero también fue una barrera entre los participantes.	X
Se reflejaron las diferencias y conflictos entre autoridades locales y con otros actores sociales relacionados al Valle.	X
Se manifestó la existencia de segregación entre los habitantes del Valle de Guadalupe.	X
En los intereses de los asistentes a los talleres participativos predominó la individualización de los problemas.	X

Con base en lo anterior, se considera que la PC que se llevó a cabo en el OELPC, se logró entre una “participación simbólica” y el siguiente nivel, la “coparticipación”, es decir entre el quinto y sexto peldaño de la escalera de la participación ciudadana de Arnstein (1969) (Tabla I). Esto coincide con las premisas establecidas por Guillen *et al.* (2009) quienes tipifican a este

peldaño, como de “apaciguamiento”, un ascenso al nivel en que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada. Sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Alguno de los ejemplos son: comités vecinales, foros consultivos, audiencias publicas, en este peldaño encuadra todo tipo de mecanismo de participación interactiva. Por otra parte, se contó con actores fundamentales bien informados e integradores de propuestas y actores sociales en el PrOE (Álvarez Morales, 2010), como el sector vitivinicultor, por lo que se pueden tipificar como el tipo de “ciudadanos que participan en esta área y están dispuestos a ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total”, alcanzando así el 6º peldaño, la “coparticipación” en el primer nivel del “poder ciudadano” conforme a los criterios de Arnstein (1969).

Álvarez Morales (2010) emitió diversas recomendaciones para su aplicación en el PrOE diferenciándolas por etapas, en el siguiente listado se enuncian aquellas que se consideran más relevantes por ser pertinentes al enfoque del presente trabajo y que aportan elementos a considerar en la construcción de la guía de PC.

Para la etapa de caracterización y diagnóstico del OE recomienda realizar un diagnóstico de los conflictos sociales pasados, presentes y futuros en la región que se desee ordenar territorialmente. En este sentido cobra importancia el complementar este diagnóstico con técnicas de análisis y selección de actores, ya que una línea de tiempo de los conflictos conlleva necesariamente a vislumbrar a los actores que han influenciado tanto la toma de decisiones como el impulso de las actividades (sean productivas o de conservación), quienes finalmente ostentan el poder en la comunidad.

Por otra parte el historial de los conflictos permitirá establecer un punto de partida y tendencias de deterioro ambiental, de tal forma que puede emplearse como base para incorporar a otras instancias a participar de manera más sustantiva y que institucionalmente se llegue a un consenso sobre la postura para enfrentar tanto conflictos socio-político, económicos y ambientales, así como por competencia entre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales; por ejemplo, tal como surgió el tema del agua en el caso del Valle de Guadalupe analizado por Álvarez Morales (2010), que se identifica como un tema emergente, pero que forma parte del sistema complejo que constituye la ordenación de toda región y que además es

un atributo que puede transformarse en un detonador de la PC y ser eje rector del proceso de planeación como lo mencionó este autor.

Como bien lo manifiesta Álvarez Morales (2010), se considera como un elemento de la PC relevante el que el consultor cumpla con “un perfil multidisciplinario y realice un trabajo transdisciplinario con los actores sociales (sociedad y gobierno)”. Por una parte, se ha denotado que el equipo coordinador y responsable de la elaboración de un OE frecuentemente cuenta con un perfil con mayor peso hacia las ciencias naturales que hacia las sociales, pero la evolución del OE implica la conformación de un equipo de trabajo a la luz del paradigma de sustentabilidad y por ello se debe considerar como indisoluble los lazos entre el componente social del natural y del de desarrollo, es decir se requiere desarrollar el PrOE en forma transdisciplinaria para ser capaces de construir un concepto nuevo e integrador del sitio sujeto a ordenación que emerja desde el “diálogo del saberes”, de la participación de la ciudadanía local de la mano del Estado y los actores emergentes.

Para la etapa de pronóstico y propuesta, Álvarez Morales (2010) hace hincapié en la identificación de actores sociales fundamentales, así como su capacitación en el significado de representatividad y en la participación democrática. También considera como un elemento para promover la PC, la construcción de vías de comunicación efectivas entre los actores sociales, general e históricamente excluidos.

A lo anterior cabe agregar la necesidad de incorporar al sector gubernamental por una parte y por la otra, en forma especial el vínculo entre los órganos técnico y ejecutivo y los participantes en el PrOE, ya que existen pocos momentos en el proceso en que se establece una auténtica comunicación entre estos actores. Este aspecto es relevante ya que finalmente, el producto del proceso participativo es aprobado y puesto en operación por el órgano ejecutivo, quien ostenta el poder y sustenta sus decisiones en el ámbito jurídico, departamento que analiza las propuestas que emanaron del PrOE y las valida o rechaza con base en el marco legal, que generalmente la ciudadanía desconoce y por ende ocurren inconsistencias. Este hecho desfavorece la participación ciudadana, ya que en el Modelo de OE que se publica no se ven plasmados acuerdos y decisiones que fueron tomadas en el seno del proceso participativo.

A lo anterior se suma el hecho de que no hay una retroalimentación que permita a la ciudadanía conocer las razones de tales modificaciones u omisiones, quedando la percepción de que la participación social es infructuosa.

Si bien tanto en el Reglamento de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio como en el Manual del Proceso de Ordenamiento queda establecido que la Bitácora Ambiental constituye el mecanismo mediante el cual se integran y exhiben los resultados a la luz pública, y éstas deben estar disponibles para consulta por la sociedad ya sea a través de los portales institucionales (TIC) o bien en medios impresos en las oficinas de las dependencias, además las Bitácoras Ambientales deberán mantenerse actualizadas; este es un recurso que no siempre está disponible o cumple parcialmente con los requisitos establecidos por ley. Los problemas del manejo y disponibilidad de las bitácoras ambientales pueden estar asociados a cualquiera de los rubros que se mencionan a continuación.

- El incumplimiento del órgano técnico como responsable de la construcción de la Bitácora Ambiental en tiempo y forma.
- La ausencia o limitados recursos tanto humanos como de equipamiento por parte de las dependencias, ya que no se destina personal especializado para que atienda en forma continua este tema y por otra parte las dependencias no adquieren el software o las plataformas adecuadas para cargar y consultar las bases de datos.
- Los funcionarios públicos no le otorgan la importancia que le corresponde a la incorporación de nuevas tecnologías y modelos organizativos que permitan el uso real y eficiente de las TIC; por lo que, tal como lo cita Santos e Ibarra (2014), “...*la comunicación en la Administración Pública requiere de cambios de fondo*”.
- No se conceptualiza a la comunicación del PrOE ni de los resultados como un proceso de “retroalimentación”, con capacidad de respuesta; idóneamente en tiempo real, sino, al menos en forma expedita, tampoco que la administración pública deberá desarrollar la capacidad de mantener una comunicación interactiva con la ciudadanía.

Por lo que, si se busca renovar la relación Estado-sociedad, a fin construir un ambiente de confianza y credibilidad, de encontrar formas y valores de participación que integren pluralidad, igualdad, empoderamiento y desarrollo comunitario, se deben considerar estos elementos como parte de la logística del proceso de ordenamiento.

Por otra parte, Álvarez Morales (2010) recomienda el que el equipo técnico cuente con facilitadores y comunicadores entrenados en la resolución de conflictos, toma de decisiones y procesos de negociación.

En cuanto a la etapa de instrumentación de un OET, Álvarez Morales (2010) recomienda entre otros aspectos, crear medios alternativos, más visuales para difundir el OET, de acuerdo al contexto de las comunidades involucradas, como discos compactos (CD), internet, periódicos murales, juntas comunitarias, programas de radio, folletos, videos, etc. Esta recomendación se vincula al tema de la comunicación, la cual debe ser una constante en todo el proceso de OE. Estos mecanismos de difusión deben incluir la sensibilización de los funcionarios públicos sobre el potencial político que tiene el OET.

Álvarez Morales (2010) recomienda la creación de fondos en las dependencias de gobierno destinados a solventar los procesos participativos y el material necesario para talleres, consultas, presentaciones, etc. Al respecto se considera que existen diferentes alternativas, la primera es el inducir la participación del poder legislativo en los procesos de ordenamiento, ya que por esta vía será factible que se destinen partidas presupuestales a nivel institucional para garantizar que los ejercicios de participación se concreten en cantidad, tiempo, calidad y forma⁶.

La segunda es que como parte de los convenios para la elaboración de cualquier OE, deben considerarse en los Términos de Referencia, dentro de los requisitos mínimos a cumplir por parte del consultor, la capacidad técnica, profesional y económica para llevar a cabo los talleres participativos y foros de consulta, a fin de evitar que éstos queden a merced de contar o no con presupuesto de las instituciones gubernamentales o académicas independientemente de su corresponsabilidad para que se concrete el ProE.

⁶ Comunicación personal. Funcionario público.

Se considera que las propuestas económicas de los consultores deberán desglosar en forma explícita el presupuesto destinado para cubrir los costos de los procesos participativos, desde la fase de diagnóstico (p.e. identificación de actores) pronóstico y propuesta (p.e. talleres participativos) hasta su validación (p.e. consulta pública), considerando además que éstos deberán llevarse a cabo *in situ*, es decir que la participación se debe realizar en la localidad, región o territorio de los participantes fundamentales, ya que el llevarlos a cabo en un sitio alejado de su comunidad, implicaría su exclusión o sería limitante para concretar un ejercicio de PC sustantivo y efectivo.

La tercera alternativa que se vislumbra (a nivel estatal) es el contar con el Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio de la Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California en el que quede contemplada la obligatoriedad de integrar al PrOE tanto la consulta como la participación pública y la asignación de recursos materiales, económicos y humanos para tal fin.

Por último, Álvarez Morales (2010) recomienda la creación de indicadores ambientales que sirvan como base para la evaluación del OET a través de la Bitácora Ambiental. En cuanto a este elemento de la PC, se considera como una medida no solo pertinente sino necesaria, ya que la ausencia de elementos y de criterios de evaluación, así como de técnicas estandarizadas, representan una fuerte limitante para formular medidas que incentiven la PC, ya que si no se conoce y reconoce el nivel presente de la PC en el OE se pierde objetividad para concretar acciones que fructifiquen en la planeación democrática.

Otro ejercicio de planeación participativa desarrollado bajo la metodología propuesta por el Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico de la SEMARANT, fue el realizado en el Corredor Costero-Terrestre Santo Tomás - Punta Colonet – Camalú (2010) (OELPC), ubicado en la costa noroccidental del océano Pacífico del estado de Baja California.

Rochin Espinoza (2012) analizó los talleres de participación sectorial de este proceso, obteniendo entre otros resultados, que en el OE del Corredor (OELPC), *“fue evidente la escasa presencia del Gobierno Federal, contrastando con una mayor presencia de los gobiernos locales (estatal y municipal), situación que evidencia la postura de algunos grupos con poder en la toma de decisiones, hacia el PrOE.”*

Si bien los resultados permitieron identificar a los actores involucrados en los dos procesos analizados, la información disponible en ese momento no permitió determinar si la sociedad civil intervino activamente o no en el PrOE del Corredor Costero Terrestre, ni si la comunicación fue acorde a la temática del taller. Inclusive el autor señala un *elemento primordial*, que es *necesario determinar si los asistentes tienen algún conocimiento sobre el proceso de ordenamiento y en general sobre lo que significa el ordenamiento como herramienta de planeación*.

Tomando el ejemplo de Rochin Espinoza (2012) en el que refiere para la intervención del sector agropecuario que “...*En las minutas no se observan intervenciones hacia el proceso, sólo se leen demandas que difieren de los objetivos de los talleres, así como del proceso de OE.*” Como este autor menciona, con la realización de taller se abre propiamente una oportunidad de colaborar en el proceso de planeación; sin embargo, este tipo de intervenciones son frecuentes en los talleres sectoriales que sirven para desahogo de demandas, “*como tribuna de reclamo*”, resultando en una infructuosa participación en términos de la co-construcción del problema y posible coparticipación en la solución.

Cabe retomar en este punto el que la ausencia o poca información que proveen los sectores (tanto en contenido, formato, escala de trabajo y nivel de profundidad suficiente), concluye como ya lo mencionaba Nieves Cardoso (2008) en la formulación de políticas ambientales generales; si bien son auténticas y válidas las quejas de los sectores, frecuentemente no pueden traducirse en insumos para la toma de decisiones, recayendo entonces la responsabilidad de aportar información de calidad y profundidad en el cuerpo técnico del OE para que los actores puedan seleccionar y ponderar los atributos afines a los intereses sectoriales en el proceso participativo. Si bien queda implícita la justificación de esta práctica, desde el punto de vista de los principios de la investigación social, ésta aportación del cuerpo técnico modifica sustancialmente la manifestación auténtica de los intereses de la OSC, siendo una práctica proclive a sesgar qué atributos se valoran, al ser seleccionados desde una perspectiva con sustento científico pero alejada del contexto de quien vive en el territorio a ordenar.

Por otra parte, como lo señala Rochin Espinoza (2012), para el sector agropecuario no es factible llevar a cabo un análisis de discurso a partir de la información documental disponible en aras de identificar si la participación sectorial fue sustantiva o no en el proceso del OELPC, ya fuese por que las minutas son por demás generales por la forma de documentar los talleres y/o precisamente por que las contribuciones no fuesen puntales, con datos sólidos o información concreta, lo que lleva a que no se cuenta con información suficiente para este análisis o su evaluación.

Con base en lo anterior, resulta imperante contar con criterios o bien un sistema de evaluación del proceso participativo, para que, en forma paralela al desarrollo del proceso de OE se lleven a cabo las acciones que permitan, por una parte enriquecer el ejercicio participativo para obtener el mejor resultado en el ordenamiento y por otra para contar con elementos que permitan determinar objetivamente si la PC fue o no sustantiva y por ende cuáles son los puntos débiles de las técnicas de participación empleadas y cuáles sus fortalezas. Ya que la PC es particular para cada zona geográfica, por el contexto histórico, económico y socioambiental de cada comunidad rural, y que el PrOE implica una serie de consultas a la población, que incluye la devolución de su participación con la entrega del producto final y continúa en el seguimiento y futuras modificaciones o actualizaciones.

Metodológicamente debe quedar documentado el proceso, contar con un procedimiento establecido, estándar para cada OE, empleando los mismos criterios de evaluación a través del tiempo, así será factible determinar si hay avances o no en el proceso participativo y por ende en la planeación de tal territorio. Es decir, para fomentar la PC en los PrOE se identifica como elemento fundamental a los instrumentos de evaluación de la participación ciudadana y deberá quedar establecido en los Términos de referencia y en el Convenio correspondiente que este proceso forma parte de los trabajos a desarrollar para la elaboración, modificación o actualización de cualquier OE en el estado de Baja California, a fin de garantizar su implementación y pertinencia jurídica en la ejecución de los contratos en esta materia.

Ahora bien, conforme a estos resultados Rochin Espinoza (2012) y a la escalera de la participación de Arnstein (1969) esta etapa del proceso y a la PC de este sector en particular, se ubica el ejercicio en el segundo peldaño de la escalera, denominado “Terapia”, en el que los participantes perciben que “participaron en forma extensa”, pero su participación no influyó significativamente en el resultado final, por ende le corresponde el nivel o grado denominado como “No participación”. En este sentido, se tiene que la actividad del participante es ser “objeto de consulta”, en donde la organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo, como lo clasifican Brager y Specht (1973 en: Guillen *et al.*, 2009).

Por otra parte, en la etapa de identificación de los atributos ambientales, la selección de los mismos se ve sesgada hacia los intereses particulares, que en ocasiones ni siquiera incluyen los del sector, sino los de un participante en particular. Al respecto Rochin Espinoza (2012) señala que se evidenció que el interés antropocéntrico y político se sobrepone al interés ambiental de la región, lo que se contrapone a los objetivos del OE.

Este hecho permite la identificación de diversos problemas en el proceso de participación democrática: la representatividad parcial, la limitada selectividad en la inclusión de actores en el PrOE, el desconocimiento de los alcances de un ordenamiento ecológico del territorio en términos de sustentabilidad, es decir, encontrar la conjunción de actividades económicas, con el contexto social y natural, para garantizar una estabilidad a largo plazo entre estos tres elementos. Ausencia de valores de coparticipación ciudadana para construir un modelo que oriente las actividades de toda la región, no únicamente de un segmento del territorio asilado del resto (Rochin Espinoza, 2012).

Otro aspecto relevante del proceso participativo fue la ausencia de información por parte de las dependencias (con excepción de la Secretaría de Protección al Ambiente del estado de Baja California), por ejemplo, en el caso de la sección para determinar la “Aptitud del sector agropecuario”, en donde, ya inclusive en la etapa de resultados seguía careciéndose de ésta. Conforme al análisis del papel de la información realizado por Villada-Canela (2013), este es un ejemplo en el que la información constituye un recurso de poder; por lo que en este caso, al no proveerla durante los talleres participativos, sesga los elementos para que los diversos actores

emitan sus opiniones y aportación, así como el análisis técnico de la información y por ende las decisiones que se hayan plasmado en el modelo de ordenamiento.

En cuanto a las aportaciones de esta experiencia participativa, fue la disposición del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) para aportar listas de integrantes, en este caso, del Subcomité Regional de San Quintín, lo que puede fortalecer el proceso de invitación y convocatoria al PrOE, señalando dos elementos importantes para la PC: buscar vínculos de comunicación y encontrar potenciales usuarios de cada sector.

A partir de la revisión documental realizada para esta investigación en la Secretaría de Protección al Ambiente de Baja California (SPA), específicamente en cuanto a las convocatorias emitidas para realizar la primera reunión del Órgano Técnico del Comité de Ordenamiento del OELPC y al Primer Taller Participativo, se entregaron un total de 67 oficios de invitación directa. La SPA fue la instancia que convocó tanto a las reuniones como a los talleres participativos y mesas técnicas. En este caso la Coordinación del Estudio Técnico no emitió convocatorias para el desarrollo de los talleres. En cuanto a la convocatoria, en al menos un tercio de los casos no solamente se entregaron oficios personalizados, de los cuales se cuenta con sello y firma de acuse de recibido del convocado, sino que también se empleó el medio electrónico para reforzar la invitación a participar en este proceso.

Fue de interés para este trabajo, conocer la composición en cuanto a la procedencia de los participantes, por lo que se categorizaron y se identificaron un total de nueve localidades: Mexicali, Tijuana, Ensenada (a los que se les denominará en los subsecuente como “externos” a la región del OELPC), y Punta Colonet, San Vicente, Camalú, Eréndira, Santo Tomás y San Quintín (a los que se les denominará como “región”).

En cuanto a la convocatoria (Tabla VI), se tiene que los “externos” representaron el 42% de los convocados, mientras que los convocados de la “región” representaron el 58%. En la siguiente gráfica (Fig. 4) se aprecia la composición de los convocados con base en el lugar de procedencia.

Tabla VI. Personas convocadas asistieron a la 1ª reunión del Comité del OELPC y al 1^{er} taller, agrupadas por lugar de procedencia (elaboración propia).

Categoría	Lugar	Convocados	Porcentaje por localidad
Externos	Mexicali	9	13
	Tijuana	2	3
	Ensenada	17	25
Región	Punta Colonet	7	10
	San Vicente	8	12
	Camalú	7	10
	Eréndira	8	12
	Santo Tomás	8	12
	San Quintín	1	1
Total		67	100



Figura 4. Composición de los convocados a la primera reunión del OELPC y al primer taller, con base en el lugar de procedencia.

En la figura anterior se observa que el 26% de los convocados pertenecían a la ciudad de Ensenada, B.C., mientras que el 14% pertenecían al municipio de Mexicali, las convocados de las localidades de Santo Tomás, San Vicente y Eréndira representaron un 12% cada uno en tanto que los convocados de Punta Colonet y de Eréndira representaron el 10% en cada caso.

Al comparar la composición de los asistentes a esta primera reunión (Tabla VII), a partir de la lista de asistencia correspondiente, se obtuvo que asistieron el 25.37% de los convocados, es decir asistieron un total de 17 representantes entre gobierno, ejidatarios y organizaciones no gubernamentales (ONG) (Fig. 5).

Tabla VII. Personas que participaron en la primera sesión del órgano técnico del COEL (elaboración propia).

Categoría	Lugar	Porcentaje	Asistencia
Externos	Mexicali	24	4
	Tijuana	12	2
	Ensenada	24	4
Región	Punta Colonet	29	5
	San Vicente	6	1
	Camalú	0	0
	Eréndira	0	0
	Santo Tomás	0	0
	San Quintín	6	1
Total		100	17

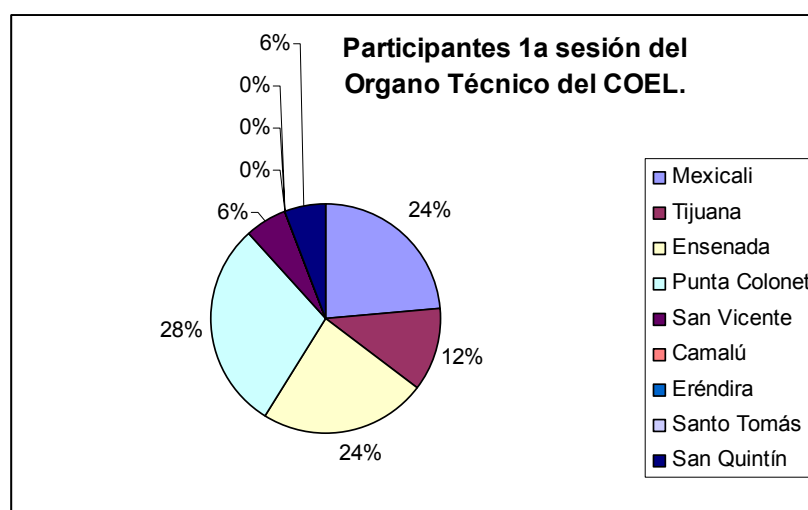


Figura 5. Participantes en la primera sesión del órgano técnico del COEL.

De los asistentes, el 59% fueron “externos”, mientras que el 41% fueron de la “región”. Cabe mencionar que en número de personas, asistió una mayor cantidad de personas (a lo que se hará referencia posteriormente), pero no se refleja en el porcentaje de asistencia ya que frecuentemente representaban al mismo ejido, por lo que en el análisis de la composición por su procedencia, no se evidencia el total de participantes. Cabe puntualizar, que conforme a estas cifras, no atendieron a la convocatoria el 74.63% de los convocados.

Si bien el número de invitaciones en la localidad de Eréndira representó un 10% con respecto al total de las convocatorias, en la primera reunión el 28% de los asistentes provenían de Punta Colonet. En cuanto a la composición de la asistencia por lugar de procedencia,

porcentualmente Ensenada y Mexicali tuvieron una representatividad de un 24% en cada caso; Tijuana con un 12%; Eréndira y San Vicente seis puntos porcentuales cada localidad.

Esta distribución puede obedecer al carácter institucional de la primera reunión, por lo que asistió una gran diversidad de autoridades; sin embargo, se hace hincapié en que la representatividad en los PrOE debe componerse por todos los elementos de la sociedad y gobernantes desde el inicio del proceso hasta su conclusión.

Retomando el análisis sobre la PC realizado por Rochin Espinoza (2012), se desprende que el sector conservación tuvo una vasta intervención, proporcionaron información relevante y analizaron los atributos para este sector, llegando a la síntesis de aquellos que les eran relevantes. En este caso, conforme a Arnstein (1969), la participación del sector conservación se ubica en el cuarto nivel o peldaño de la escalera de participación: “Consulta” con en el grado de “Participación simbólica”.

Rochin Espinoza (2012) concluye que, solamente con base en la presencia observada en los talleres sectoriales, fué en el OELPC (corredor costero-terrestre) en el que la sociedad civil estuvo ampliamente representada en la etapa de formulación del proceso de OE. A lo que se suma lo manifestado por integrantes del órgano técnico, en que a partir de la experiencia vivida durante los talleres, en el que se observó directamente la participación de la sociedad civil de esta región, se denotó tanto un interés auténtico, representatividad legítima de la mayoría de los pobladores, por lo que por parte de autoridades ambientales tanto a nivel estatal como federal, éste se ha considerado como uno de los procesos participativos en Baja California de mayor éxito en términos de asistencia, continuidad y contribución por parte de la ciudadanía⁷.

Con base en lo anterior, se considera como una debilidad a considerar en los PrOE, la ausencia de lineamientos y criterios estandarizados para documentar la PC y posteriormente contar con datos y hechos concretos que permitan evaluarla; ya que si bien queda asentada la presencia de los actores en las listas de asistencia, y en forma por demás sintética los “acuerdos o consensos” resultantes de los talleres o foros, no se documenta propiamente el proceso de participación democrática, en la que la voz, lo que se dice y quién lo dice son elementos de análisis para identificar qué nivel de participación se alcanza. Asimismo, al no contar con un

⁷ Comunicación personal. Funcionario público.

método definido para evaluar la efectividad de la participación ciudadana, ni el órgano técnico, ni las autoridades ambientales ni el consultor generan datos que permitan la posterior evaluación de la PC. No se tiene un punto de referencia estandarizado para evaluar avance o retroceso en la participación social, no sólo en Baja California, sino a nivel nacional.

Rochin Espinoza (2012) manifiesta que es necesaria la incorporación de una mayor diversidad de grupos socioeconómicos a los talleres, a través del MPOE. Que para propiciar una efectiva participación, los diversos grupos deben presentarse a los espacios para iniciar un proceso de comunicación; y dos su intervención. Es decir, no se lleva a cabo un proceso específico de selección de actores, no se emplea una técnica que busque identificar un grupo específico de participantes, que permita contar con los actores que son necesarios para el mejor ejercicio de PC en los PrOE, por lo que se identifica la necesidad complementar este proceso de convocatoria con un proceso previo de identificación de actores formal para garantizar la representatividad en el proceso.

En la tabla VIII se sintetizan los resultados de la caracterización sobre la tipología y el grado de la participación pública (Arnstein, 1969) para los ejercicios participativos analizados en los OE en Baja California, con los que se cumple con el primer objetivo particular (OP1) del presente trabajo.

Tabla VIII. Caracterización de los niveles de participación ciudadana en tres procesos de Ordenamiento Ecológico del Territorio en Baja California (elaboración propia).

Ordenamiento ecológico	Tipo de participación Arnstein (1969)	Nivel de participación Arnstein (1969)
Ordenamiento ecológico de la Zona Costera del Golfo de California (OEZCGC) (Nieves Cardoso, 2008)	Consulta Inclusión selectiva	4 ^o (*) Participación simbólica
Ordenamiento ecológico Valle de Guadalupe (OEVG) (Álvarez Morales, 2010 y Álvarez y Leyva, 2013).	Apaciguamiento (pobladores locales)	5 ^o (*) Participación simbólica (pobladores locales)
	Coparticipación (sector vitivinícola)	6 ^o (*) (sector vitivinícola)
Ordenamiento ecológico local de Punta Colonet, B.C. (OELPC) (Rochin Espinoza, 2012).	Terapia (sector agropecuario)	2 ^o (*) No participación (sector agropecuario)
	Consulta (sector conservacionista)	4 ^o (*) Participación simbólica (sector conservacionista)

(*) Peldaño de la escalera de participación de Arnstein (1969)

Con base en los tres ejercicios analizados, se tiene que la participación de la sociedad bajacaliforniana se encuentra entre el segundo y sexto escalón de la escalera de la participación establecida por Arnstein (1969), ello implica que existen las bases para que se promueva, ejerza y tome en cuenta en el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía, pero ni el Estado ni la sociedad se encuentra suficientemente capacitada para que esta participación se transforme en una forma de coparticipación, de empoderamiento ciudadano y gobernanza.

Con el ejercicio de una PC selectiva, que no favorece el “diálogo de saberes” y por ende se ve disminuida la representatividad de quienes puedan exponer las consecuencias ambientales, plantear el análisis de la capacidad carga de la región, de evidenciar conflictos sectoriales y de plantear soluciones ante las inquietudes de las OSC; resulta apremiante contar con un procedimiento de PC de observancia obligatoria a nivel de norma jurídica, la inclusión, compromiso y corresponsabilidad del poder legislativo federal y estatal en estos procesos para garantizar el que las instancias gubernamentales en materia ambiental, además de aquellas vinculadas al desarrollo mercantil y urbano, respeten el derecho constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la ordenación y administración del territorio, en la forma de ser gobernados y en el uso y conservación de sus recursos naturales; esta certeza jurídica será la llave para evitar un desarrollo desarticulado del territorio, incongruente con los escenarios sociambientales, bajo un esquema de “participación simbólica” tomando la clasificación de Arnstein (1969), al contar con una representación sectorial parcial como aval de decisiones ya tomadas, alejados del paradigma de sustentabilidad y del fomento de la corresponsabilidad entre sociedad-Estado en la toma de decisiones en este instrumento de política ambiental.

Por último queda abierta la pregunta de si la sociedad mantiene este nivel de participación para evitar ser responsable de la toma de decisiones y de poner en práctica y cumplir con los lineamientos y políticas ambientales que emanen del trabajo conjunto y, por otra parte si el Estado permanece en esta zona de confort, en la que evita conflictos sociales al instar sólo a la participación simbólica de los ciudadanos y mantiene a su vez el poder y control sobre las decisiones del territorio con todo lo que ello conlleva.

V.2. Sondeo sobre el conocimiento del tema de OET y sus alcances.

Se considera como un elemento primordial el que la ciudadanía tenga conocimiento sobre el tema de ordenamiento ecológico del territorio y sus alcances, así como del papel que juega en los procesos participativos de planeación y la toma de decisiones en la construcción de políticas públicas en materia ambiental. Por lo que se retoma del análisis sobre los talleres de participación sectorial en el OELPC realizado por Rochin Espinoza (2012), quien señala en este caso, que *“es necesario determinar si los asistentes tienen algún conocimiento sobre el proceso de ordenamiento y en general sobre lo que significa el ordenamiento como herramienta de planeación”*. Con base en lo anterior y en forma complementaria a la caracterización del tipo y nivel de PC en el OE como punto de partida para la elaboración de la guía de PC, por una parte se exploró este tema aplicando un cuestionario en línea a un segmento de la ciudadanía ensenadense, con la finalidad de esbozar la frontera entre el conocimiento y el desconocimiento sobre el OET y sus alcances. Por otra parte se realizó una revisión mediática orientada a identificar la forma en que los medios de comunicación, específicamente la prensa, aborda estos temas, en qué momentos del proceso de OE y con qué profundidad se informa a la ciudadanía.

Conocimiento o desconocimiento sobre el OE y sus alcances

De una muestra aleatoria a partir de un directorio de 234 personas, contestaron el cuestionario un total de 34 personas (a quienes en lo sucesivo se les denominará como “grupo A”), lo que representa el 14.52%. Ahora bien, de ese porcentaje, el 94% manifiesta que tiene conocimiento sobre lo que es el OE y sólo un 5.88% indicó que no tiene conocimiento sobre el tema; se considera relevante en cuanto a que se obtuvo una pobre respuesta al instrumento aplicado; se presupone que aquellas que expresaron su opinión son personas que tienen una posición con respecto al tema y reaccionan participando activamente. Cabe mencionar que la mayor parte de los que respondieron laboran en instituciones académicas o de investigación (33%), son estudiantes (29%) o bien trabajan en la iniciativa privada (24%), mientras que el resto del “grupo A” trabajan en el gobierno, en alguna ONG o se dedican al hogar.

Los datos recopilados a partir del cuestionario indican que la forma en que el “grupo A” adquirió conocimiento o se enteró del tema de OE fue mayoritariamente por su formación profesional (61.61%), en tanto que un 24.11% fue a través de su participación en algún proceso de ordenamiento ecológico; sólo un 8.93% conoce del tema debido a su difusión en los medios de comunicación y el 5.36% manifestó desconocer el tema. Cabe señalar que el 67.65% cuenta con nivel académico de posgrado, el 29.41% cuenta con licenciatura y la escolaridad del 2.94% restante es de nivel de preparatoria (bachillerato).

Se solicitó su opinión sobre la frase o frases que definen mejor los alcances del OE, obteniendo como la mejor premisa que los alcances del OE son ordenar y conciliar los usos de una región entre las diferentes actividades económicas, y entre éstas y las de conservación (Tabla IX), mientras que un poco más de la tercera parte del “grupo A” visualiza los alcances del OE como un mecanismo para la toma de decisiones de manera consensuada para aprovechar los RN y resolver conflictos ambientales. En menor proporción se considera que el OE solo conlleva la orientación de las actividades productivas y los usos de los RN; mientras que casi una cuarta parte del “grupo A” considera que la consulta a los ciudadanos queda dentro del alcance de un OE, y una minoría considera que el alcance de un OE es crear zonas de conservación. Ninguno de los que respondieron desconocen los alcances del OE, lo que se contrapone al resultado inicial de un 5.88% que indicaron que no tenían conocimiento sobre el tema.

Los resultados permiten esbozar que el “grupo A” no solamente conoce el tema, sino que además tiene claridad en los objetivos y alcances que tiene este instrumento de planeación y lo reconocen como un mecanismo para establecer una relación de corresponsabilidad para definir la forma de administrar los RN y solucionar problemas ambientales de una región. Lo anterior resulta consistente con el hecho de que el 79.41% del “grupo A” considera que los resultados de un OE tiene influencia en el desarrollo de las actividades de una comunidad.

Tabla IX. Valoración de las frases que definen los alcances de un ordenamiento ecológico del territorio (elaboración propia).

Frase que define mejor los alcances de un OE	Porcentaje
Ordena y concilia los usos de una región entre las diferentes actividades económicas, y entre éstas y las de conservación.	73.53%
Establece la corresponsabilidad del gobierno y de la población (ciudadanía) en la forma de aprovechar los recursos naturales y de resolver los problemas ambientales de una región.	38.24%
Orienta las actividades productivas de una comunidad o de una región.	23.53%
Ordena los usos de los recursos naturales.	20.59%
Consulta a la ciudadanía sobre los problemas ambientales que ocurren en una región.	14.71%
Consulta a la ciudadanía sobre los conflictos sectoriales que ocurren en una región.	8.82%
Crea zonas de conservación.	5.88%
Desconozco los alcances del OE.	0%

Para conocer qué aspectos son importantes en relación al conocimiento que debe tener la sociedad, se utilizó una escala de valor que va de “Extremadamente importante” a “Nada importante”; cabe señalar que no hubo algún caso en el que se consideraran los rubros sujetos a valoración como “Poco o Nada importantes”, por lo que se establece que para el “grupo A” el OE tiene una función importante. A continuación se sintetiza la valoración resultante.

- Para el “grupo A”, es extremadamente importante (73.53%) que el tema de OE sea incluido en la agenda ambiental de los funcionarios de alto nivel, públicos y privados.
- Un poco más de la mitad del “grupo A” considera que es extremadamente importante que la ciudadanía conozca sobre este tema; mientras que una tercera parte considera que es muy importante.
- El 70.59% del “grupo A” valora como extremadamente importante el que los ciudadanos participen en la realización de los OE y sean partícipes en la toma de decisiones.

- Un poco más de la mitad del “grupo A” (55.98%) considera como extremadamente importante el que la ciudadanía le de seguimiento a los resultados de los ordenamientos ecológicos del territorio, mientras que un 38.24% lo considera como muy importante.
- El 70.59% del “grupo A” considera extremadamente importante el que los medios masivos de comunicación informen con mayor frecuencia a la ciudadanía sobre el tema del OE, y un 20.59% lo considera muy importante.

Cabe reflexionar sobre el hecho de que para este grupo los alcances del instrumento implican conciliar los usos de una región entre las diferentes actividades económicas, y entre éstas y las de conservación, así como la corresponsabilidad entre Estado-sociedad en la forma de aprovechar los RN y de resolver los problemas ambientales de una región, pero solamente la mitad considera que los ciudadanos deban darle seguimiento a los resultados, cuando al reconocer los alcances de un OE con tal especificidad, queda implícito que es la sociedad quien queda sujeta y es quien ejecuta los lineamientos que emanen del PrOE en el desarrollo de sus actividades ya sean económicas o de conservación.

Es en este punto en el que juega un papel importante el valor de la PC, es decir, que los ciudadanos asuman en forma corresponsable con el Estado la planeación ambiental, y que ésta no se limite a contribuir con el conocimiento y opinión de la sociedad, sino asumirlo como un acto de cogestión al tomar acciones en el cumplimiento de los preceptos y políticas que normarán las actividades, usos y aprovechamiento del territorio y sus recursos naturales.

Del análisis anterior se tiene que los resultados no son concluyentes para establecer si la ciudadanía tiene algún conocimiento sobre el proceso de ordenamiento, pero a partir de las “no respuestas” se presupone que la sociedad en general desconoce el tema o bien no tiene interés en inmiscuirse en éste, lo que lleva a concluir que desconocen los alcances de este proceso de planeación y por ende no le confieren importancia alguna. Mientras que aquellos que tienen conocimiento sobre el tema y sus alcances, demuestran su interés en participar y contribuir con el conocimiento e intercambio de ideas entorno al OE.

Análisis mediático sobre la participación ciudadana en el OE

Como resultado del análisis mediático, se tiene como un primer diagnóstico, que la forma en que se aborda el tema se encuentra polarizado, por una parte se tiene preponderantemente a aquellos medios o actores y espacios cuya comunicación del tema es informativa, sin abordar aspectos técnicos ni de análisis, y se comunica como un hecho, más que como un proceso. En el otro extremo, se tiene una comunicación extensa, con un alto contenido técnico-científico que resulta de interés solamente para una pequeña población o para investigadores especializados en el tema.

En general existe ausencia de información que claramente evidencie los alcances, beneficios, impacto y trascendencia del OET como instrumento de formulación de políticas ambientales o de planeación ambiental. Se encontró que la difusión a los temas de OE y de la PC en el ordenamiento en Baja California, se realiza básicamente a través de la prensa. No se cuenta con evidencia de difusión a través de videgrabaciones o en el ciberespacio (internet y redes sociales), por lo que la búsqueda de evidencia de comunicación mediática se amplió a México y a Latinoamérica; en la tabla X se sintetizan también estos resultados y se incluyen los comunicados que se consideran proporcionan información pertinente al tema de este trabajo.

Cabe aclarar que existen diversos portales de las dependencias ambientales de gobierno tanto a nivel nacional (SEMARNAT) como a nivel estatal de la república mexicana, en los que se incluye información sobre el OE desde su concepción más básica hasta la especializada, incluyendo planes y programas de OE y las bitácoras ambientales correspondientes; sin embargo, no se tomaron en consideración en este análisis, ya que se pretende establecer si los medios de comunicación masiva abordan el tema de la PC en el OE y por ende el que la información llegue a la población en general.

Tabla X. Forma en que se comunica el tema de la participación ciudadana en el OET en los medios de comunicación (elaboración propia).

Forma en que aborda el tema de la PC en el OE		
ACTORES	Por parte de los protagonistas o actores centrales	Abordan de una forma más amplia y detallada el tema de la participación y los resultados de la misma en el OET, la información se centra principalmente en el Modelo de OET resultante y quienes lo validan.
	Especialistas	Hacen énfasis en el proceso técnico de elaboración del OET, más que en el proceso de PC para alcanzar objetivos del OET.
	Actores indirectos	Este tipo de actor, en general aborda el tema de interés de forma superflua y de forma meramente informativa, en general no se observan hechos relevantes de la participación, a menos que sean instituciones gubernamentales o sectores productivos y pueda utilizarse la información como evidencia del “trabajo conjunto entre instancias gubernamentales, y entre éstas y la población”.
ESPACIOS	En los medios de comunicación impresos (notas y artículos semanales)	En general se aborda el tema de interés de forma estrictamente informativa. Con excepción de una de las notas analizadas, en la que se concede particular atención a la población que asistió a una de las etapas del OET, en el resto la participación se centra en el sector gubernamental y los sectores con mayor dominio económico. Se le otorga cierto <i>espacio</i> a la academia, sin mostrarse como uno de los actores relevantes en la PC.
	En los medios de comunicación (videos)	En general los videos son informativos con un alto contenido técnico, extensos y un tanto confusos para seguir la exposición hasta el final. Sin embargo, uno de los videos resultó ser informativo en un formato sencillo de comprender, llevando a las personas a través de ejemplos, experiencias reales y cotidianas lo que permite que el público conozca del tema, se interese en éste e inclusive promueve la participación y apropiación del programa de OET.

Continuación Tabla X. Forma en que se comunica el tema de la participación ciudadana en el OET en los medios de comunicación (elaboración propia).

Forma en que aborda el tema de la participación en el OE		
ESPACIOS	Ciberspacio (páginas web, redes sociales)	Plataforma para el Ordenamiento Territorial http://ordenamientoterritorialot.blogspot.mx/ ¿En qué nos beneficia el OT? http://ordenamientoterritorialot.blogspot.mx/2013/11/en-que-nos-beneficia-el-ordenamiento.html Duración 1:16 minutos Explicativo, muy sencillo y breve. Señala cuál es el problema y la forma en que el OT ayuda a solucionarlo. Ley para el Ordenamiento Territorial http://www.youtube.com/watch?v=sJlv3HDEjfA Duración 4:05 minutos ¿Qué es el OT es un proceso a partir de la zonificación ecológica? Explicativo, sencillo, breve, expone ejemplos del problema que motiva la elaboración de un OT. Cátedra Perú Ambiental-Proceso de Ordenamiento Territorial http://www.youtube.com/watch?v=wuUMrtKsoTk Duración 13:33 minutos. Técnico a cerca del proceso de ordenamiento. Marco jurídico. Utilidad de este instrumento. Arq. Juan Carlos García. Ordenamiento Territorial en Colombia http://www.youtube.com/watch?v=GDkrWgFi2yk Duración 9:56 minutos. Informativo, con elementos técnicos de las fases del ordenamiento y planeación (urbana, rural y de conservación). http://www.youtube.com/watch?v=TB_Wn9aP1k Duración 5:15 minutos. Ambos son informativos. Ordenamiento Territorial ¿Qué es y para qué sirve? http://www.youtube.com/watch?v=3hH0V-yWYTQ Duración 13:19 Informativo para la comunidad en general. Herramienta de planificación, orienta la dirección a tomar para transformar el territorio hacia el ideal. Regula la utilización del territorio, priorizando las actividades y dar bienestar a los habitantes. Ejemplifica soluciones en Paraguay.

En virtud de que en el proceso de comunicación interviene un número limitado de personalidades, se considera importante incluir a los siguientes actores (Tabla XI) para promover y fortalecer el diálogo y por ende la difusión del tema de OE y sus alcances.

Tabla XI. Propuesta de inclusión de actores en el proceso de comunicación y difusión del tema de la PC en un OE (elaboración propia).

Actor	Justificación de su inclusión en el proceso de comunicación y difusión del tema de la PC en un OE
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)	Resultaría relevante conocer si han recibido solicitudes de aclaraciones o quejas sobre algún proceso de OET, o en relación a la incongruencia entre los acuerdos consensuados durante el ejercicio de participación ciudadana y los resultados plasmados en el Programa o Modelo de OET, o bien relativo a la exclusión de algún sector o de la sociedad (ya fuese una OSC o no).
Técnicos y/o facilitadores que participaron durante la formulación de los OET de Baja California	Además de establecer un diálogo con los oficiales encargados de organizar y coordinar la formulación del OET y los talleres de participación, se considera importante la opinión del cuerpo técnico o de los facilitadores que condujeron el proceso participativo. Se esperaría que se creara un vínculo entre el cuerpo técnico y la ciudadanía y luego aprovechar este puente para que los ciudadanos se familiaricen con la terminología, objetivos, alcances y el propio proceso de OE.
Medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión)	Conocer si los periodistas o locutores involucrados en brindar información relativa a la PC en los OET o de los OET propiamente, cuentan con la información básica pertinente al tema. De igual forma, conocer su opinión el tipo y profundidad de las notas informativas relacionadas con el tema; cuáles son las limitantes para brindar información más amplia y de forma más continua sobre la materia, y por último, con base en su experiencia, saber si consideran que la población está bien informada sobre qué es, cuál es el objeto y beneficios del OET y en qué forma pueden participar en su formulación. Frecuentemente son los licenciados en comunicación quienes realizan los comunicados y las notas, pero no tienen una formación especializada en temas ambientales, por lo que queda abierta esa ventana de oportunidad en el campo de la comunicación.
Responsables de plataformas electrónicas	Conocer si los sitios o plataformas relacionadas con el tema son consultadas en forma sistemática y cuál es el perfil de los interesados (nivel educativo, edad y si pertenecen a algún tipo de organización). Conocer si dicha plataforma ofrece información clara y amplia sobre qué es, cuál es el objeto y alcances del OET y en qué forma se puede participar en los procesos de ordenamiento.

Se considera como parte elemental de la difusión entorno al OE, el que se comunique como un proceso al que tenemos derecho como ciudadanos para manifestar nuestra opinión sobre las decisiones que se toman sobre nuestro entorno y ser cogestores de tales decisiones; y segundo, que se difunda el OET como un mecanismo para que el discurso sobre “desarrollo sustentable” se transforme en acciones y actividades específicas, que conduzcan al mejoramiento de la calidad ambiental y de vida; en donde idealmente y a largo plazo, dicha transformación implique que las políticas ambientales se conviertan en un estilo de vida. Los medios de comunicación son una herramienta, un mecanismo que permite promover las mejores prácticas de PC para hacerlas funcionales y eficientes en el día a día.

Uno de los problemas de comunicación sobre el tema de interés, es que se presenta ante la población como hechos informativos ajenos y fuera del alcance del individuo, se plantean como sucesos que son competencia del gobierno y de los grupos económicamente poderosos, inclusive de la academia, pero que no son de interés para la población en general o atribuibles a ésta; a lo anterior bien pueden sumarse los resultados del cuestionario aplicado en el inciso anterior, en el que solo dio respuesta un 14.52% de la muestra (“grupo A”) caracterizándose como personas cuyo perfil profesional y su ocupación puede estar ligado al conocimiento sobre el tema de OE, mientras que no se cuenta con elementos para examinar la posición de la sociedad en general.

Resulta indispensable incluir en los procesos de ordenamiento ecológico del territorio el campo de la comunicación como un actor fundamental, ya que la forma, profundidad y frecuencia con que se comunique información pertinente al tema de la PC en los OET representa una fuerza motriz importante para sensibilizar a la sociedad sobre el impacto significativo que tiene este instrumento de política pública en su quehacer diario.

A través de los medios de comunicación masiva es factible capacitar a la ciudadanía en el ejercicio de participación social, se puede crear conciencia y motivar a la población a que su opinión tenga un peso real en la toma de decisiones sobre el uso al que se destinarán los espacios, su territorio y la forma en que se aprovecharán sus recursos naturales.

Se visualiza a la comunicación como una herramienta de divulgación y de educación masiva, ya que por otro medio, este tipo de información tiene como destinatarios segmentos específicos de la población, con cierto nivel académico y orientación especializada al tema; lo que excluye en la toma de decisiones al grueso de la población que está involucrada independientemente de que participe o no en tales decisiones, ya sea porque son los afectados o porque son generadores de dichas afectaciones.

V.3. Consulta a actores en procesos participativos de ordenamiento ecológico

Para el desarrollo del objetivo particular dos (OP2) que plantea conocer los factores relevantes para ejercer la participación ciudadana y de éstos seleccionar los elementos y recursos a fin de emplearlos en el diseño de la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California se realizó una consulta a diversos participantes en PrOE.

El enfoque inicial para desarrollar este apartado contempló aplicar un cuestionario para consultar tres tipos de participantes (Tabla XII). Se estableció contacto vía telefónica (en forma verbal directa y mediante mensajes de voz) o por medios electrónicos y se solicitó dar contestación a un cuestionario (Anexo III). Adicionalmente se obtuvo información vía comunicación personal por parte de una funcionaria pública y por parte de una académica-investigadora, que contribuyeron al señalar y profundizar en diversos elementos de la PC que son esenciales para concretar un mejor ejercicio participativo en los OE del estado.

La consulta a los participantes se enfocó en obtener datos e información de la experiencia participativa en procesos de OE y en especial sobre los elementos que han favorecido y desfavorecido la participación en el ordenamiento.

Tabla XII. Relación de actores consultados (elaboración propia).

Tipo de participante	Cantidad y características	Respuesta
Ciudadanía	Cuatro actores de la sociedad civil (representantes ejidales), un representante sectorial y una ONG. Todos participantes en el proceso del OELPC.	Tres de los actores de la ciudadanía (ejidatarios) no contestaron la solicitud para aplicar el cuestionario. Con el representante sectorial se mantuvo comunicación verbal, y solicitó el cuestionario vía electrónica, pero no se concretó ni una reunión ni remitió el cuestionario contestado. Finalmente cesó la comunicación. La representante de la ONG remitió el cuestionario contestado vía electrónica.
Funcionarios públicos	Ocho funcionarios (gobiernos federal y estatal), dos se encuentran en funciones hasta la fecha y seis son exfuncionarios.	El cuestionario se aplicó en forma presencial a tres funcionarios, el resto remitió el cuestionario contestado vía electrónica. Mediante comunicación verbal directa algunos funcionarios profundizaron sobre algunos rubros.
Académicos	Dos expertos en materia de ordenamiento ecológico que formaron parte del órgano técnico del OELPC.	Por diversas razones no fue factible que remitieran el cuestionario contestado.

Conforme a la respuesta de los funcionarios públicos (FP) consultados, el 50% está totalmente de acuerdo que “entre mejor sea el proceso de participación ciudadana, hay mayor garantía de que se aplique el OET”, mientras que una cuarta parte está parcialmente de acuerdo y el otro 25% considera que no hay relación entre la PC y la aplicación de un OE. En cuanto a la opinión de la ONG ésta parcialmente de acuerdo.

Con base en la experiencia de los FP se establece entonces que en general la participación ciudadana en el PrOE es un elemento que garantiza que el OE sea operativo; sin embargo, se debe considerarse que su formulación y aplicación presenta debilidades; por una parte dependerá de que las autoridades ambientales induzcan y vigilen la aplicación de los lineamientos a través de las múltiples gestiones que realiza la ciudadanía para obtener autorización para realizar actividades tanto productivas como de conservación.

Al respecto se cita como ejemplo, que desde el punto de la autoridad ambiental estatal (SPA), los modelos de OE resultantes, decretados e inscritos en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, constituyen un elemento rector y fundamento para que los analistas emitan resoluciones en materia ambiental, cualquiera que fuese la actividad que se pretende realizar⁸.

El OET es uno de los elementos de decisión con carácter jurídico para negar la autorización en materia ambiental para llevar a cabo determinada actividad en una región, o bien establecer las limitantes que deberá observar para ser compatible y congruente con las políticas y criterios ambientales que regulan ese territorio. De esta forma, los Programas de OE existentes constituyen una herramienta operativa para la toma de decisiones en la gestión ambiental. Lo anterior coincide con Castañares (2009) quien definió al OET como el instrumento de planeación ambiental más avanzado con que cuenta la administración ambiental hoy en día; al aportar las bases científico-técnicas que elevan la calidad de las negociaciones en los contextos táctico y operativo, y se considera como vigente esta premisa en virtud de que la legislación en materia de OE no ha incorporado otros instrumentos que suplan o complementen la función del OE.

Por otra parte, se trasgrede la garantía de un OE funcional como producto de la PC, debido al nivel y tipo de participación ciudadana que se lleva a cabo en los PrOE. Como se estableció en el presente trabajo, la participación de la ciudadanía bajacaliforniana, conforme al análisis de tres procesos de OE (OEZCGC, Nieves Cardoso, 2008; OEVG, Álvarez Morales, 2010) y el OELPC, Rochin Espinoza, 2012), se ubica en general en el cuarto nivel o peldaño de la escalera de participación de Arnstein, definida como un tipo de participación de “Consulta” en un nivel o grado participativo denominado como “Participación simbólica” o de “Inclusión selectiva” en donde los ciudadanos perciben es que han “participado en el proceso de participación”, mientras que los tomadores de decisiones perciben que cuentan con la evidencia de que cumplieron con las mociones de “involucrar a la ciudadanía”.

⁸ Comunicación personal. Funcionario público.

En particular este escenario se presenta cuando existen compromisos políticos preestablecidos en materia mercantil y de desarrollo, en el que se plantean y justifican como medidas necesarias para el desarrollo económico de una región, cuando en realidad obedecen a compromisos que se gestan fuera de la visión de la comunidad rural. Ejemplo de ello es el caso del OELPC, en el que si bien se dio una respuesta positiva al proceso participativo, demostrando una participación activa, propositiva y abierta a la negociación por parte de los ciudadanos, fue el contexto político-económico el que dio origen y le confirió prioridad a esta zona costera para ser sujeta a ordenamiento territorial, bajo una política de desarrollo nacional para dar cabida al Proyecto Multimodal Punta Colonet en Baja California promovido y avalado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); que a su vez respondía a una oportunidad comercial a nivel internacional.

Este escenario se ve debilitado al estar sujeto a otro elemento que desfavorece la PC, constituido por la dimensión del tiempo o momento político ya que al darse un cambio en la Administración Pública se modifica la Agenda Ambiental⁹, se puede dar continuidad a los proyectos; pero en la práctica, frecuentemente son relegados a los proyectos que plantea la nueva administración, entonces la percepción social es que su participación no es valorada y es infructuosa; por lo que al momento de que finalmente se emite el MOE, existe resistencia por parte la ciudadanía para acatar su observancia. Lo anterior ha sido documentado por Guillen *et al.* (2009) quienes tipifican este escenario de PC, como un ascenso al nivel en que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada. Sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta.

Siete de los funcionarios públicos jerarquizaron los elementos de la participación para establecer su importancia para obtener el mejor ejercicio de PC. Los elementos a los que se les atribuyó mayor relevancia se centran en el “cómo se participa” (Fig. 6) conforme a los criterios de considerados en el método de evaluación propuesto por la OIDP (2006). Los elementos designados con una importancia intermedia preponderantemente se centran en el criterio de “quien participa, el perfil de las organizaciones y facilidades para la comunicación”; mientras que el menor puntaje se le asignó a la comunicación de los resultados de la PC y al seguimiento, así como a los recursos de tiempo y espacio para llevar cabo la participación.

⁹ Comunicación personal. Funcionario público.

En cuanto a la jerarquización realizada por una ONG, coincide con los FP en cuanto a que los principales elementos de la participación para obtener el mejor ejercicio de PC son: capacitación/guía para participar, difusión y comunicación y representatividad de la sociedad y de las instancias gubernamentales, asignándole el mayor valor al primero de los elementos enunciados. Mientras que elementos tales como la presencia de facilitadores en el PrOE, técnicas y formas de participación y seguimiento y continuidad al proceso fueron de valorados como elementos importantes; y por último le asignó la menor importancia a elementos como el sitio, recursos, tiempo.

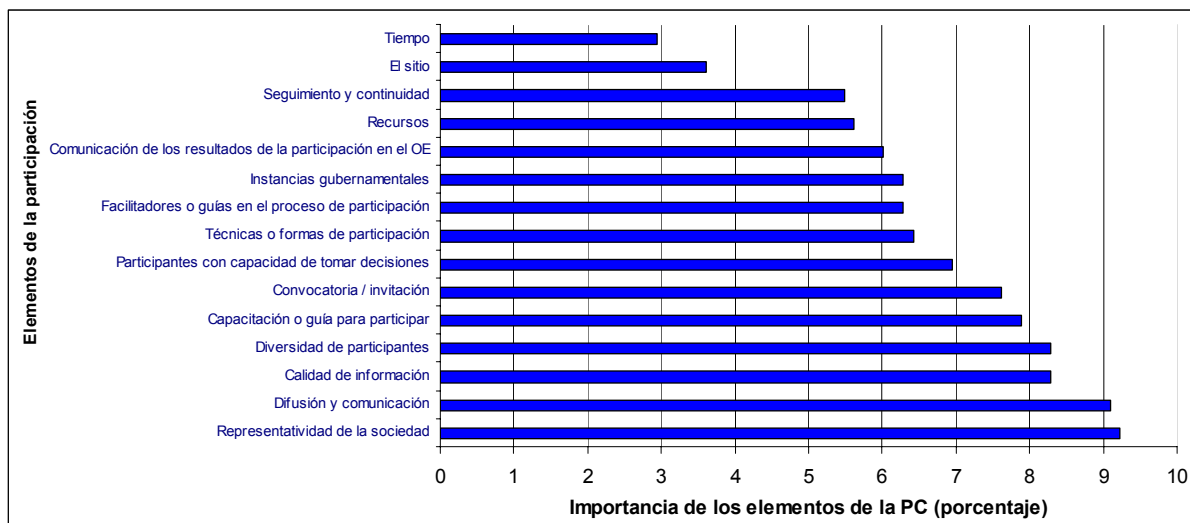


Figura 6. Jerarquización de elementos para obtener el mejor ejercicio de participación
(Fuente: elaboración propia).

Con base en este resultado, se considera que el proceso de selección de los actores a ser convocados en un PrOE constituye uno de los elementos de mayor peso para promover un ejercicio participativo sustantivo, de tal forma que se logre la representatividad y diversidad de actores y además se genere la información adecuada para construir este instrumento de planeación.

Los FP consultados cuentan con experiencia en los procesos de ordenamiento que comprende desde la elaboración de dictámenes y autorizaciones en materia ambiental utilizando como herramienta los diversos programas y modelos de ordenamiento ecológico del territorio de Baja California, hasta la coordinación del proceso de Ordenamiento Ecológico y su participación en la elaboración de alguno de estos instrumentos.

La ONG consultada cuenta con más de veinte años de existencia en la que ha participado activamente tanto en procesos de ordenamiento ecológico del territorio como en mesas de trabajo, foros, consultas públicas y talleres convocados por los tres órdenes de gobierno y a nivel internacional; ha formulado y gestionado proyectos e iniciativas ante diversos foros ambientales. En el cuestionario (Anexo III), se solicitó a todos los participantes que jerarquizaran para cada elemento cuál sería el tema o característica de mayor relevancia para concretar, garantizar y favorecer la participación ciudadana en un proceso de OE, obteniendo los resultados que a continuación se presentan.

En el tema **de comunicación y difusión** del tema de ordenamiento ecológico y la participación de la sociedad en el mismo se obtuvo que los FP consultados consideran que debe predominar la difusión en los medios masivos de comunicación (46%) para dar a conocer este tema entre la ciudadanía, seguido de las redes sociales (31%) que hoy en día representan un medio en el que las instituciones gubernamentales deben incursionar, mientras que sólo un 23% considera que se debe dar difusión del tema de OE vía electrónica. La ONG también considera como el principal canal de difusión a los medios masivos de comunicación, en segundo lugar los medios electrónicos y por último a través de redes sociales.

Al respecto, cabe retomar los resultados del análisis mediático realizado que en resumen indican que no hay una comunicación fluida sobre el tema de OE, no existen canales de comunicación entre los comunicadores y los diversos actores de un ProE. En los medios de comunicación masiva impresos, en general se aborda el tema de interés de forma estrictamente informativa y puntual sobre un evento dado, pero no existe cobertura del proceso o bien la promoción y difusión de los OE ni se incentiva la PC; por lo que la opinión de los FP aporta un nuevo elemento a considerar en el proceso participativo y fundamenta la proposición de que el sector de la comunicación sea incluido como parte de los actores a ser convocados en los ProE, de tal forma que se integren y capaciten en esta temática y servir de vínculo y medio de difusión para promover la PC.

En cuanto al **tipo y forma de convocar** se tiene que el 75% de los FP consultados y la ONG, consideran que la convocatoria debe ser directa, es decir que se establezca contacto directo con los actores que tomarán parte del PrOE. Al respecto, en la experiencia del Departamento de Planeación Ambiental de la SPA¹⁰, el proceso de invitación no solamente debe ser directo, sino personal, ya que se obtiene por una parte la garantía de haber contactado al actor y por otra parte se establece un primer vínculo y compromiso con el proceso. El resto de los consultados consideran que es viable lanzar la convocatoria en forma indirecta, abierta.

Resulta importante establecer el **destinatario de la convocatoria**, con base en los resultados de la consulta realizada, se tiene que tiene el lanzar una convocatoria abierta, tanto a usuarios como a los sectores tiene un peso similar que oscila entre el 22.7 y 24.4% cada uno, por lo que resulta para los FP consultados de importancia similar, sumándose a esta jerarquización la opinión de la ONG; mientras que consideran convocar por tipo de recurso natural o solo a los expertos (15%) no representan elementos de convocatoria determinantes para favorecer la PC.

En diversos PrOE se ha identificado como problemática la parcialidad con la que se convoca a los procesos participativos, Ya que en algunos procesos sólo se considera a los promotores del OE, a los interesados en “obtener” autorización para realizar las actividades económicas de interés para su sector, inclusive en ocasiones no representan al sector sino a una única empresa de la IP o a un gremio con poder económico. Si bien se ha documentado que si la participación emerge de intereses de la comunidad se genera mejores resultados al ser partícipes en la toma de decisiones y por ende para poner en práctica las políticas ambientales resultantes, tiene como contraparte el que el resultado beneficie únicamente a aquellos que participaron en defensa de tales intereses y queda excluida la ciudadanía, los locales que finalmente serán afectados por las decisiones tomadas durante el PrOE.

Los destinatarios de la convocatoria y el origen de la misma revisten importancia, ya que se ha evidenciado que la ciudadanía reacciona y presenta cierta resistencia ante los procesos que emanan del sector gubernamental, así como al hecho de que respondan a intereses particulares y ajenos a los habitantes de la localidad como se suscitó en el caso del OEVG y lo señala Álvarez Morales (2010), quien también sugiere que desde un inicio los coordinadores del

¹⁰ Comunicación personal. Funcionario público.

PrOE (equipo técnico) transmitan en forma clara y precisa que el OET se construye con la participación de todos y que son corresponsables en el proceso a fin de favorecer la PC. En conclusión, se debe fortalecer el proceso de selección de actores y ser asertivos en la comunicación con los destinatarios de la convocatoria.

Se indagó sobre la **importancia del sitio y el local** para llevar a cabo los talleres o en general el proceso participativo para el OE; se encontró que para los FP consultados el elemento de mayor peso para favorecer la PC es la ubicación del sitio, una ubicación accesible (39%), así como que el salón cuente con servicios y equipo (29%); atribuyéndole menor peso a un ambiente neutral para los participantes. Mientras que en opinión de la ONG, se debe dar mayor peso a favorecer un ambiente neutral para participar aunado a que sea accesible; en su experiencia la ubicación del sitio no fue el adecuado, aunque no influyó en su asistencia o participación.

Este rubro cobra especial relevancia, ya que va de la mano con la asignación de recursos económicos y humanos para la elaboración de un OE; ya que las localidades en donde se debe llevar a cabo el proceso de participación, por la naturaleza del OE, deben ser en las comunidades rurales objeto del ordenamiento; aquellos funcionarios gubernamentales, académicos, investigadores, sectores sociales, IP y ONG cuyas administraciones se localizan eminentemente en las zonas urbanas, en las ciudades (ya fuese en Ensenada, Tecate, Rosarito, Tijuana o Mexicali), deberán desplazarse hacia las localidades que correspondan, a fin de participar en el sitio y favorecer la participación de la ciudadanía que será afectada (sin que el término implique necesariamente un rasgo negativo) y se propicie un proceso sustantivo fomentando el “diálogo de saberes”.

En cuanto al tema de la **capacitación**, los resultados del cuestionario indican que cuatro de los siete FP consultados no recibieron capacitación previa para participar o promover acciones de participación ciudadana durante los PrOE, a ello se suma la respuesta de la ONG. Conforme a la experiencia de los participantes consultados, la capacitación se imparte por el equipo técnico durante los talleres y se centra en las instrucciones a los participantes sobre los objetivos y alcances del OE y sobre la dinámica de trabajo durante el taller.

No se ha establecido la necesidad de capacitar a la ciudadanía, a los diversos sectores ni a las instancias gubernamentales previo a los PrOE, para **construir la capacidad de la sociedad para participar** y por ende favorecer un ejercicio participativo efectivo y sustantivo.

Se solicitó jerarquizar cinco características para el elemento relativo a la capacitación, de los cuales un tercio de los FP consultados consideran que el tema de mayor peso es que se conozcan los objetivos y alcances del OE (Fig. 7), mientras que con un peso de 20% cada uno consideran que se debe brindar capacitación sobre el proceso de OE y sobre el tipo y calidad de la información que debe aportarse; mientras que con un menor porcentaje se encuentran los temas relacionados a las formas o técnicas de participación activa/sustantiva y de deliberación.

La valoración de la ONG difiere en cuanto a que la capacitación debe versar sobre el proceso de ordenamiento ecológico y en cómo participar sustantivamente, en tercer lugar sobre el tipo y calidad de la información que los actores deben proveer, para que en conjunto, las contribuciones de los participantes se traduzcan en la mejor toma de decisiones. Los menores valores fueron para capacitar solo sobre los objetivos y alcances del OE y en último lugar las técnicas de deliberación.

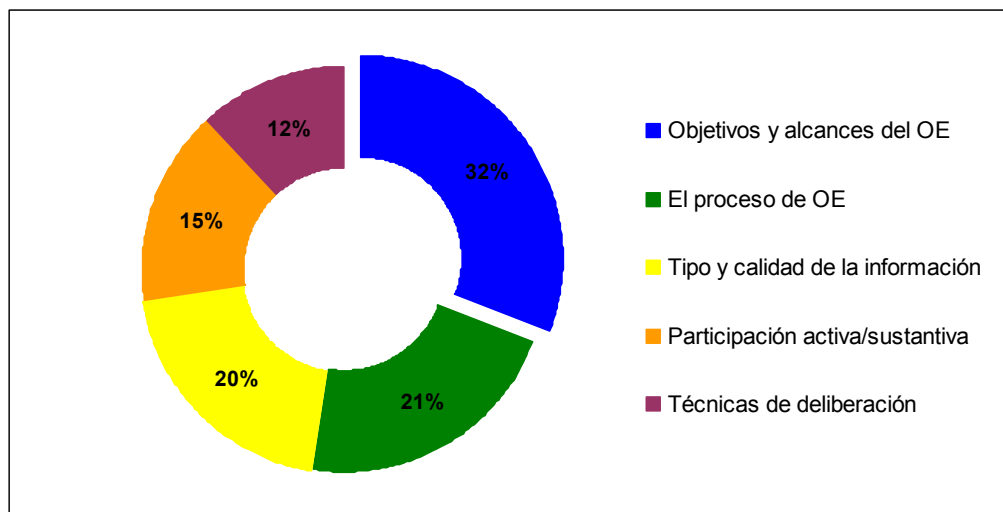


Figura 7. Temas a incorporarse en la capacitación para la PC en los PrOE
(Fuente: elaboración propia).

Cabe mencionar, que la SEMARNAT provee respaldo para las dependencias de los tres órdenes de gobierno, que se formaliza a través del Convenio de Colaboración del OE, está asentado en el Manual del Proceso de OE y se orienta por medio de los criterios establecidos en los Términos de referencia; sin embargo, estos documentos no son lo suficientemente amplios ni específicos en cuanto a las técnicas o el proceso de participación ciudadana en sí mismo que se deben implementar. Las instancias gubernamentales que elaboren un OE pueden solicitar capacitación a la Dirección de Planeación Ambiental de la SEMARNAT a fin de conducir los talleres de participación social.

Si bien lo anterior puede aplicar a otras instancias como una institución académica o de investigación o bien a una empresa consultora; cuando la elaboración del POET queda a cargo de alguna de las anteriores, el equipo de trabajo no necesariamente incluye a profesionistas o expertos para capacitar al cuerpo técnico o bien conducir directamente los talleres participativos.

En principio la misma autoridad contratante no lo especifica en los Términos de referencia, y por parte de los contratados, no lo consideran ya sea por falta de experiencia en el proceso y enfoque de la planeación participativa; debido a limitados recursos económicos designados por la autoridad que adjudica el contrato que apenas resultan suficientes para el estudio técnico; debido a que no se ha dado un cambio de paradigma sobre el ordenamiento del territorio (Wong, 2010) o bien como se ha observado en algunos ejercicios, por conveniencia, en donde se asume que con la participación de los sectores de mayor poder económico queda cubierto el rubro de “participación social o ciudadana”, en donde queda de manifiesto que aún ni se conceptualiza, ni se practica la visión holística en la administración de los recursos naturales y del territorio, es decir no se desarrolla el PrOE dentro del marco del paradigma de la sustentabilidad.

Para favorecer un proceso participativo, es necesario que quienes elaboren los OE conformen equipos de trabajo transdisciplinarios, es imperante la inclusión e integración de las ciencias naturales con las ciencias sociales, no solamente curricularmente, sino ambos campos de la ciencia deben comprender que en el PrOE será difícil obtener el mejor resultado de ordenamiento y en su aplicación si se adolece de una de las partes. Se requiere que se

conduzca la PC con el respaldo de experiencia de los profesionistas para formar una visión única del ordenamiento de un territorio, es decir, el *manejo* de recursos naturales, que no es otro que la sustentabilidad construida a partir del diálogo de saberes.

Ligado a lo anterior, se abordó el elemento de la **calidad de la información** desglosado en cuatro rubros, conforme a los FP y la ONG consultados resultó con mayor peso la “claridad y utilidad de la información” (36%) (Fig. 8), seguido por un peso de una cuarta parte para cada rubro, la diversidad de información que dan los facilitadores o técnicos y la diversidad de información que dan los participantes, es decir, se les atribuye la misma relevancia para obtener un buen ejercicio de PC; finalmente resulta de menor relevancia el establecer canales de información y de difusión con un peso de quince puntos porcentuales.

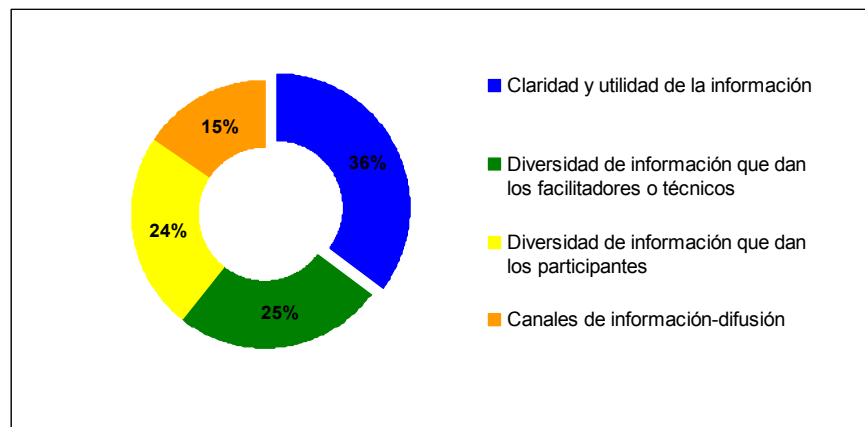


Figura 8. Elementos que le confieren calidad a la información generada durante los procesos de ordenamiento ecológico (Fuente: elaboración propia).

Nieves Cardoso (2008) identificó como debilidad relacionada a este elemento el que la información no depende de los sectores sino de la base de datos con la que cuentan los expertos; y por otra parte Villada-Canela (2013) concluye que la información en la planeación ambiental es “*un insumo imprescindible para la toma de decisiones; sirve como base para la participación e incidencia activa y efectiva de los actores en la planeación ambiental; y constituye uno de los recursos críticos de poder o de validación de las decisiones políticas*”, por lo que en el presente trabajo se considera que en el rubro de “claridad y utilidad de la información” debe incluirse la forma, formato, escala, inclusive hasta unidades y forma de expresión de los indicadores que cada sector aporte; es decir, resulta primordial el que se estandarice la presentación de la información.

Se debe capacitar tanto a las OSC como a los sectores productivos, de conservación y gubernamental para que no solamente hagan uso de la voz en los talleres, sino que provean información concreta y por escrito a fin de que se incluya en forma en la base de datos.

El tipo, calidad y forma de la información que se colecta durante los procesos participativos, integrada a la información del medio natural y socioeconómico que desarrolla el órgano Técnico forman los pilares y esbozan el paisaje (finalmente plasmado en los mapas de aptitud) sobre el cual se tomarán las decisiones sobre la vocación del suelo, la capacidad de carga, los recursos susceptibles de aprovechamiento y de conservación, sobre los problemas ambientales de la localidad a subsanar, sobre la dinámica económica del territorio por ordenar, de los conflictos sectoriales que deben solucionarse, sumando la influencia del mercado externo e intereses políticos a todo lo anterior; queda así implícita, la relevancia de promover no solamente una participación activa, representativa, sino que el atributo de “sustantiva” se verá reflejado en la materia prima que aporten los participantes, es decir la información útil, los insumos para los objetivos del OE que se concretará en la formulación de políticas y criterios ambientales.

Si bien durante el proceso participativo los actores pueden proveer información en forma escrita, durante los talleres se incorpora aquella que se socializa en estos momentos de la PC, resultando en la espacialización de la información, por lo que se deben realizar dinámicas que permitan identificar cuáles son los aspectos del medio natural de mayor relevancia para los intereses de los participantes (favorables y desfavorables) y cuáles son los principales conflictos a solucionar entre otros; por lo anterior se cuestionó a los FP y a la ONG sobre el tema que consideran de mayor peso en cuanto a las **técnicas de participación de los actores**, resultando con un peso del 32 y 30% contar con técnicas para tomar acuerdos y para la toma de decisiones respectivamente (Fig. 9), mientras que le asignaron menor peso a la capacidad de ejercer la voz para dar a conocer y defender los intereses del grupo que se representa y menos relevante el dominio de técnicas de deliberación.

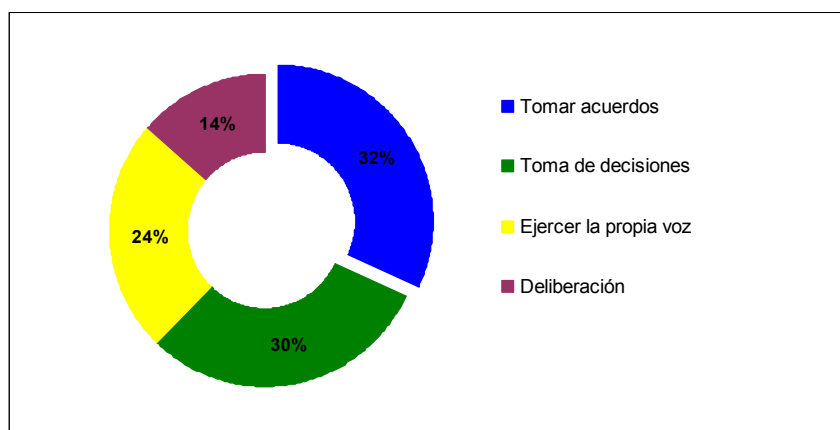


Figura 9. Técnicas de participación que deben conocer los actores
(Fuente: elaboración propia).

Para obtener el mejor ejercicio participativo, a la capacidad de participar o bien a las técnicas de participación que dominen los actores, debe sumarse las **aptitudes del facilitador** y/o de los **coordinadores del proceso participativo en el OE**, ya que ha sido descritas como limitantes (Sánchez y Palacio, 2004) la dificultad para disponer de personal capacitado (por ejemplo, facilitadores, personal capacitado en la conducción de dinámicas participativas y deliberativas, con liderazgo, manejo de grupos, etc.); el manejo de técnicas de planeación estratégica para la realización de los talleres; y la falta de métodos adecuados para la evaluación de los resultados de los talleres. Por ello se incluyó en el instrumento aplicado a los FP y a la ONG valorar diez atributos que deben caracterizar a los facilitadores o coordinadores técnicos; coincidiendo en que el rasgo de mayor peso en un facilitador es tener capacitación o especialización en procesos participativos (Tabla XIII), y con igual importancia son la capacidad de síntesis, mantener un ambiente neutral y optimista; en el resto de los rubros hubo diferencia de opiniones entre los FP y la ONG, ésta última considera de mayor relevancia la aptitud de “escucha activa y diálogo”, capacidad de síntesis e integrador; mientras que los FP consideraron relevante el que tenga habilidad en el “manejo adecuado de personas dominantes o difíciles y en mantener un ambiente neutral y optimista”.

Tabla XIII. Características de los facilitadores y/o coordinadores del proceso de participación (elaboración propia).

Capacidades y aptitudes del facilitador	Peso porcentual
Capacitado	12.46
Capacidad de síntesis	11.48
Manejo adecuado de personas dominantes o difíciles	11.48
Mantener un ambiente neutral y optimista	11.48
Capacidad para promover la reflexión y reevaluación de un tema	10.49
Visualización diversa e integral de un problema	9.84
Escucha activa y diálogo	8.85
Imparcial	8.85
Integrador	8.20
Capacidad de transformar información verbal en datos	6.89

Con base en experiencias en la participación en PrOE, se puede establecer que la forma de integrar y conducir los talleres, el crear empatía o no con los miembros de las comunidades del área sujeta a ordenamiento, influye en los resultados de la participación, se abren o cierran ventanas para el diálogo de saberes; por lo que concordando con Álvarez Morales (2010) el contar con un facilitador experto es un factor decisivo para el resultado de la PC en los OE.

Por otra parte, en la valoración resultó con el menor peso la “capacidad del facilitador de transformar información verbal en datos”; sin embargo, los actores, en particular los representantes de las OSC no asisten a los talleres con información escrita preparada para socializarla ni entregarla, por lo que la recopilación y síntesis de datos que son vertidos a través del uso de la voz deben ser captados por el facilitador y en el mismo taller transformarlo en datos que puedan ser útiles para el cuerpo técnico y como elementos de análisis, así como que puedan ser plasmados espacialmente y como atributos a ser valorados para la construcción de escenarios, por lo anterior, se considera que los facilitadores deben contar también con esta aptitud.

Otro elemento de la PC analizado es la **diversidad de participantes** en los PrOE. Conforme a la jerarquización inicial, este elemento fue valorado por los FP consultados como el cuarto en importancia para concretar las buenas prácticas la participación social en el OE, mientras que la ONG no consideró este elemento como importante.

Se consideraron nueve tipos de participantes, por lo que se solicitó a los FP y la ONG consultados que con base en su experiencia los jerarquizaran para establecer el tipo de actores deseables en un PrOE. Los FP designaron que el tipo de actor con mayor peso es el “personal **especializado** de los **sectores**” (Fig. 10), mientras que con una variación de dos puntos porcentuales se calificaron como importantes los “afectados positiva o negativamente, los involucrados, las instituciones gubernamentales y los propietarios de la tierra, mientras que resultó de importancia media, la representatividad de actores a través de las OSC y de los sectores en general. A la sociedad civil no organizada y a los grupos vulnerables se les otorgó el menor peso.

La valoración de la ONG para los nueve tipos de actores consistió en dar el mayor peso a los afectados positiva o negativamente, a los involucrados, seguidos de las OSC y el “personal especializado de los sectores”. Coincide con los FP al valorar a los grupos de la sociedad civil no organizada y a los grupos vulnerables con un menor peso.

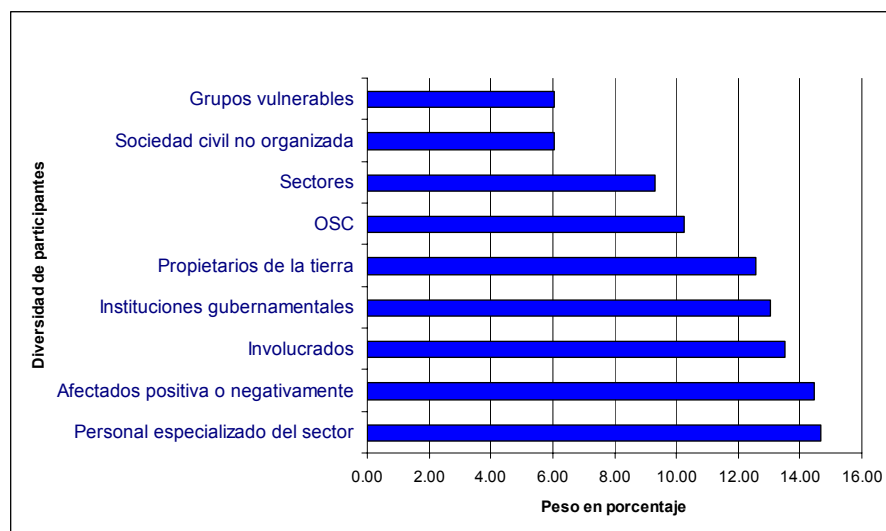


Figura 10. Importancia del tipo de participantes a considerar en un PrOE conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (Fuente: elaboración propia).

Para lograr esta diversidad en los PrOE es ineludible la adopción de técnicas de selección de actores para complementar las prácticas actuales en que tal selección se basa en la consulta de los directorios de las cámaras, asociaciones y dependencias que si bien son una fuente fidedigna y actualizada de actores potenciales; es necesario identificar a quienes idóneamente **deben** participar para fortalecer el proceso de planeación democrática, ya que no sería

técnicamente factible, inclusive tal vez tampoco deseable, la participación de toda la ciudadanía sin que ello implique la trasgresión de su derecho a participar en la toma de decisiones.

Se debe valorar la especial importancia que tiene para la selección de actores la consulta de los directorios del COPLADE y de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los municipios de Tijuana, Ensenada, Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito (COPLADEM), ya que éstos comités están conformados por la ciudadanía y las autoridades que asumen la responsabilidad de planear su propio desarrollo, estableciendo formas democráticas de participación ciudadana y vinculando su esfuerzo propio al del país, a través del Sistema Nacional de Planeación¹¹.

Las modalidades de participación son muy amplias; la forma más estructurada de participación se da a través de subcomités, entre los que figuran los subcomités de ecología, del agua, de desarrollo económico, por lo que se gana ventaja en que los participantes conocen y están capacitados en la forma de participar, negociar y consensuar sus propuestas hasta llegar a la toma de decisiones para estructurar los lineamientos que regirán los planes de desarrollo. En estos subcomités se pueden encontrar riqueza, representatividad, ya que están conformados por la sociedad civil, ONG, académicos e investigadores, políticos –en menor proporción-, funcionarios públicos y sectores productivos. De igual forma, son actores activos que procuran ser parte en la toma de decisiones y para atender sus intereses, conocen, se mantienen informados y actualizados sobre los diversos problemas ambientales, tendencias de desarrollo económico, conflictos sectoriales y sobre el estado de sus recursos naturales en la escala local, lo que brinda elementos concretos y útiles para la construcción de escenarios y propuestas en un OE. Por lo que son valiosas las lecciones aprendidas en estos comités para fortalecer y agilizar el proceso participativo en el contexto de un OE.

Por otra parte, resulta interesante reflexionar sobre la valoración que tanto los FP como la ONG otorgaron a los grupos vulnerables, ya que la legislación señala que éstos deben ser incluidos en los procesos de participación social y toma de decisiones; sin embargo, en la práctica no siempre se cumple con la presencia de grupos minoritarios o vulnerables, en otras ocasiones surge como una falsa política de integración social, a lo que Arnstein (1969) denomina como “tokenismo” (inclusión selectiva), que refiere, en general, a la práctica de utilizar a un miembro de los grupos discriminados: indígenas, mujeres, etc. para representar a todos los miembros de

¹¹ <http://www.copladebc.gob.mx/>

este grupo, eliminando la necesidad de cuestionar asuntos de acceso, discriminación, racismo, sexismo, etc.

Por lo que en términos de diversidad de actores es imperante que la participación de minorías o grupos vulnerables no exista solo en el **discurso**; se deberá revisar cuidadosamente la **inclusión auténtica** de estos grupos sociales, en particular –sin menoscabo de los demás- de las comunidades indígenas bajacalifornianas; ya que su participación tiene un importante peso tanto para la construcción de escenarios, para fortalecer la propuesta técnica, así como para tomar las mejores decisiones sobre los territorios y sus RN en donde habitan estas comunidades, analizando la aptitud del suelo desde la escala local hacia la regional y luego en sentido inverso; ya que se puede pretender proteger una zona para garantizar la continuidad del estado natural de cierto territorio, pero las directrices a nivel regional tienen consecuencias e impactos sobre tal área, si no se visualizan y construyen las propuestas en forma integradora de los diversos sistemas ecosistémicos sobre los cuales no se puede trazar una frontera infranqueable.

La diversidad de participantes está ligada a la **representatividad** de la sociedad en el proceso participativo. Este elemento fue valorado por los FP consultados como el de mayor peso para concretar las buenas prácticas la participación social en el OE, mientras que la ONG consideró que este elemento es el tercero en importancia.

El 30.43% de los FP le otorgan prioridad a que los actores representen en forma **auténtica** los intereses del sector (Fig. 11), mientras que expresaron que la presencia de sectores que influyen en el uso del suelo y/o en el aprovechamiento de los recursos naturales y los participantes con poder de toma de decisiones tiene peso similar y representan la opinión de dos cuartas partes de los FP.

Mientras que al atributo de participación sustantiva de los representantes seleccionados recibió el menor peso; contraponiéndose a la valoración de la ONG consultada, la que asignó la mayor importancia a esta característica y en segundo lugar a la presencia de sectores que influyen en el uso del suelo y/o en el aprovechamiento de los RN, en tercero a los participantes con poder para tomar decisiones y por último representantes auténticos de los intereses del sector.

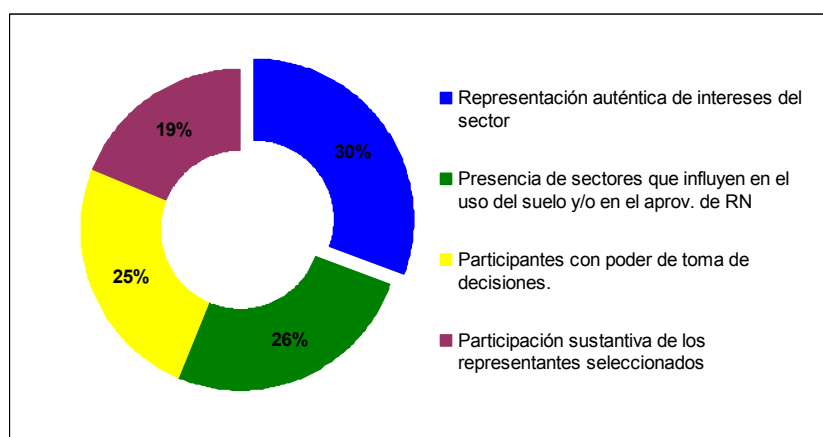


Figura 11. Formas de representar a la sociedad conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (Fuente: elaboración propia).

La representación auténtica de intereses de los sectores es un tema delicado y que frecuentemente representa una limitante en los PrOE con diferentes acepciones entre las que se encuentran las experiencias que se citan a continuación, sin que con ello se aborden o hayan agotado todas sus vertientes, ya que cada OE tiene sus propias peculiaridades y contexto. Por una parte, ya sea en el sector productivo o bien en una comunidad organizada, se designa a un representante, tal sector u OSC establece sus prioridades e intereses a defender en el proceso de PC, pero no se establecen los temas que pueden ser negociables y hasta dónde lo son, por lo que la posición del sector en ocasiones es inamovible¹² lo que dificulta la construcción conjunta de escenarios y propuestas de manejo del territorio y de sus RN.

Bajo otro contexto, el representante inicialmente se posiciona con los argumentos del sector o de la OSC, pero en el transcurrir de los talleres y foros de consulta finalmente adopta una posición individualista que obedece a intereses personales, dejando de lado la tarea que le fue encomendada, por lo que el resultado final del PrOE no coincide o no incorpora los intereses de tal sector, quienes se sienten defraudados por el proceso y desalentados a continuar participando. Se han presentado casos en los que los representados identifican oportunamente estas acciones que desvirtúan la representatividad de la ciudadanía y al proceso democrático, tal como sucedió en un caso durante los talleres participativos del OELPC¹³, por lo que la

¹² Comunicación personal. Académicos.

¹³ Comunicación personal. Funcionarios públicos.

sociedad organizada desconoció públicamente y destituyó a dicho representante y continuaron participando en forma personalizada, pero como grupo se mantuvo una posición consensuada.

Otra acepción de las limitantes en la representatividad del sector gubernamental; es la designación de diversas personas para acudir y representar a la dependencia de gobierno de que se trate. Cabe hacer notar que si bien esta práctica se presenta con mayor frecuencia en las instancias gubernamentales, la iniciativa privada, las ONG y las instituciones académicas no están exentas de incurrir en esta problemática.

Como se estableció con anterioridad, los temas sobre OE y participación ciudadana tienen un nivel bajo de prioridad e inclusive no se consideran en la Agenda Ambiental de los funcionarios de alto nivel, lo que resulta en que la participación de los funcionarios se relega a la presencia de representantes “oficiales” que pueden o no tener conocimiento sobre el proceso de OE y el ordenamiento ecológico del territorio en sí mismo, o bien no tienen poder para tomar decisiones, por lo que se pierde la representatividad de este componente social en la construcción del MOE. Por otra parte no es consistente una posición institucional, e inclusive se evidencian los intereses personales por las tendencias de su formación profesional y el departamento en el que labore, ya que ha participado tanto personal administrativo como técnico, lo que produce una variación en visión, objetivos y prioridades en la ordenación del suelo y sus usos.

Los FP de alto nivel frecuentemente asisten a la primera reunión en donde se formaliza el PrOE y se instalan los comités y en la presentación de los productos finales, pero durante el proceso de planeación participativa se cuenta con un diverso elenco de representantes oficiales, siendo el mejor de los casos el que se comisione a una única persona para participar.

En la opinión de algunas OSC, los que participan en este tipo de foros, están conscientes de que cuando hay cambio de funcionarios públicos, no siempre tienen la formación adecuada; y que se tomarían decisiones más acertadas si al menos escucharan a los profesionales que sí la tienen. Consideran que es más importante contar con una buena metodología primero para participar en el proceso y luego, cuando éstos sean oficiales, en el seguimiento por parte de la ciudadanía. Tienen claro que los ciudadanos deben asumir la responsabilidad de lo que les corresponde hacer, participar y vigilar.

Una opción para subsanar esta problemática es necesario que se contemplen reuniones previas entre los representantes oficiales designados para clarificar objetivos y establecer precisamente la visión y postura institucional conformando un equipo de trabajo para darle seguimiento a un PrOE.

Otra vertiente se presenta cuando la autoridad tiene una posición comprometida; la administración pública adquiere compromisos económicos y políticos de desarrollo tanto con la iniciativa privada nacional como con otros países, que afectan a las comunidades rurales (sumándose además el problema de una toma de decisiones sin una visión holística, integradora del territorio), esto implica la designación anticipada de usos de suelo, demerita el proceso de planeación democrática y la PC entonces estará orientada, y sólo servirá para validar las decisiones ya tomadas. Ejemplos de esta problemática son diversos puertos mexicanos en los que se ha instado al proceso de OE, pero orientando el resultado para de antemano dar cabida a las ampliaciones y modificaciones de los puertos para atender y cumplir compromisos políticos adquiridos, independientemente de los conflictos sectoriales y del costo ambiental que ello implique.

Pero entonces, cabe la pregunta de cómo definir la **representación auténtica** de la sociedad, para ello se hace alusión a las buenas prácticas en el proceso participativo, ello implica el compromiso de ejercer los valores en la participación: libertad y representación bajo formas de participación cooperativa, de libre elección de servicios (Generalitat de Catalunya, 2012), es decir, orientar los PrOE hacia la escuela de pensamiento del liberalismo, en donde se evita la interferencia del Estado con el individuo y es el Estado quien debe garantizar los derechos y libertades fundamentales; no debe representar un obstáculo o limitante en los procesos democráticos, en este caso en el ámbito de la planeación ambiental del territorio.

De esta forma es como un elemento de la PC se entrelaza al siguiente, por lo que se solicitó jerarquizar el **rol de las instancias gubernamentales** en los procesos de ordenamiento ecológico, en donde los FP establecieron como el papel más importante el que la autoridad de continuidad al proceso del OE (33.82%), mientras que una cuarta parte de los consultados (Fig. 12) opinan que deben aportar información técnica, luego, capacitar a quienes guían los talleres y por último participar en el PrOE con una postura definida.

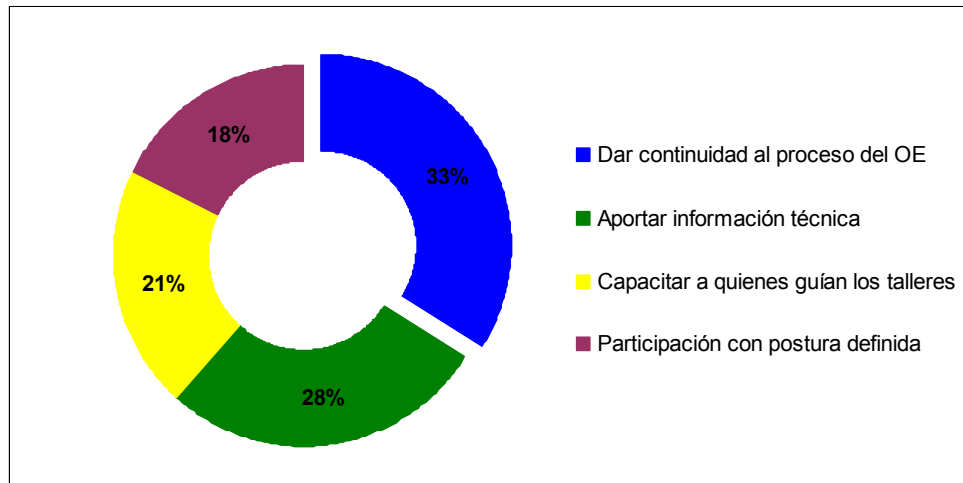


Figura 12. Rol de las instancias gubernamentales en los PrOE conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados
(Fuente: elaboración propia).

Visto desde la óptica de la ONG, tiene mayor peso la participación definida de las instancias gubernamentales, seguido de la contribución de información técnica; luego, capacitar a quienes guían los talleres y por último que le den continuidad al proceso de OE. Considerando que se busca concretar el mejor ejercicio de planeación participativa, la postura del sector gubernamental puede influir en forma determinante para que otros sectores asuman su propia posición (ya fuese a favor o en contraposición), pero finalmente ejercerá poder en las decisiones finales del OE.

Ahora bien, se aborda el tema de los **recursos** como elemento para concretar el proceso de participación ciudadana en un OE. Se contemplaron cuatro tipos de recursos necesarios: humanos, económicos, de tiempo y la infraestructura y equipamiento.

Conforme a la valoración de los FP se tiene que el tipo de recursos de mayor importancia para concretar la PC son los recursos humanos (33.82%) y los económicos (32.35%) (Fig. 13), mientras que el recurso tiempo, así como la infraestructura y equipamiento tienen menor peso; la ONG consultada coincide en cuanto a la importancia de los recursos humanos; sin embargo considera que la infraestructura y equipamiento le siguen en importancia, luego el tiempo y finalmente los recursos económicos.

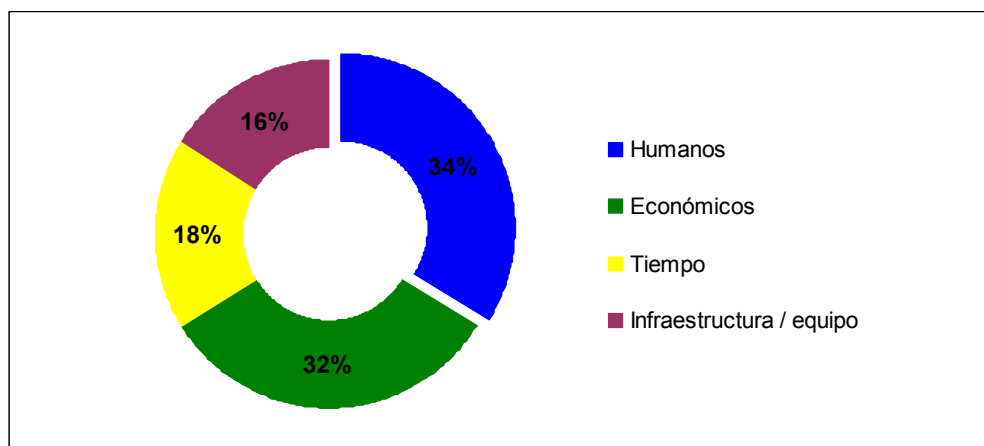


Figura 13. Importancia de los diversos recursos para la PC en un PrOE conforme a la valoración de los funcionarios públicos consultados (Fuente: elaboración propia).

En cuanto a la relevancia de contar con recursos humanos, representa un reto a solventar por parte de las autoridades ambientales, ya con base en otras experiencias a nivel nacional, este elemento se ha identificado como una limitante, ya cita Sánchez y Palacio (2004) que se presentan “dificultades para disponer de personal capacitado” (p.e. facilitadores, personal capacitado en la conducción de dinámicas participativas y deliberativas, con liderazgo, manejo de grupos, etc.); se adolece de personal que domine técnicas de planeación estratégica para la realización de los talleres y de métodos adecuados para la evaluación de los resultados de los talleres.

Algunos FP y consultores han manifestado que los recursos económicos asignados para la elaboración de los OE no contemplan un rubro específico para la realización de los talleres de participación necesarios para integrar a los actores en forma representativa, aunado a que el tiempo otorgado para la realización del OE en general representa también una limitante para llevarlos a cabo. En el primer caso el consultor (academia o IP) con frecuencia recibe el apoyo logístico, económico, de infraestructura y equipamiento de diversas instancias gubernamentales¹⁴, lo que ha permitido salir adelante con la realización de talleres en sitios lo más accesible para las comunidades rurales y por esta vía **promover** y **garantizar** la participación de la ciudadanía. Un ejemplo de este tipo de apoyo es el que han brindado las delegaciones y los comisariados ejidales (p.e. OELPC).

¹⁴ Comunicación personal. Funcionarios públicos.

Si bien de esta forma se ha subsanado esta limitante, es importante tener en mente que el sitio en donde se lleve a cabo el proceso participativo debe promover un ambiente neutral para no ejercer poder, predisponer o influenciar la participación de otros actores que pueden tener conflictos sectoriales (entre muchos otros) en un PrOE, como ha sucedido en algún caso de ordenamiento pesquero con los actores de San Quintín, en la región sureña del municipio de Ensenada¹⁵.

Por otra parte, en el caso del ordenamiento ecológico del estado; tanto la voluntad política como el esfuerzo económico y humano ha sido superado por la extensión territorial y por la diversidad de comunidades rurales, por lo que éstas no han sido consideradas para el proceso participativo, a lo que se suma el hecho de que algunos FP tampoco se desplazan fuera de las zonas en que para ellos resulta “accesible” para visitas de corta estancia, por lo que al no contar con recursos económicos, de tiempo, de infraestructura y equipamiento, el resultado es una pobre representatividad de las comunidades, de la ciudadanía.

Finalmente se analizan las consecuencias de la participación en el proceso de ordenamiento ecológico, se valoraron diversas formas de evidencia del impacto de la PC. En la opinión de los FP y de la ONG consultados, el resultado de la PC debe evidenciarse a través de la aprobación mediante un proceso participativo del Programa de OE, y que al aplicarlo se regule la toma de decisiones de la autoridad en la designación de los usos de suelo y autorización para el aprovechamiento de los recursos naturales de una región (Fig. 14). Seguido en importancia el que se valore la participación ciudadana y bien puede evidenciarse a través de la inclusión de los acuerdos que surgieron de la PC en el POE; y por último, qué como resultado de este proceso se promueva la cultura participativa.

No se consideró relevante la elaboración y operación de la Bitácora Ambiental como consecuencia o evidencia de la PC, por lo que se asume que se desconoce la función de esta herramienta y las ventajas que puede ofrecer para el seguimiento y retroalimentación de resultados, el acceso a la información, así como difusión de futuras acciones o actividades en relación al OE de que se trate.

¹⁵ Comunicación personal. Académico.

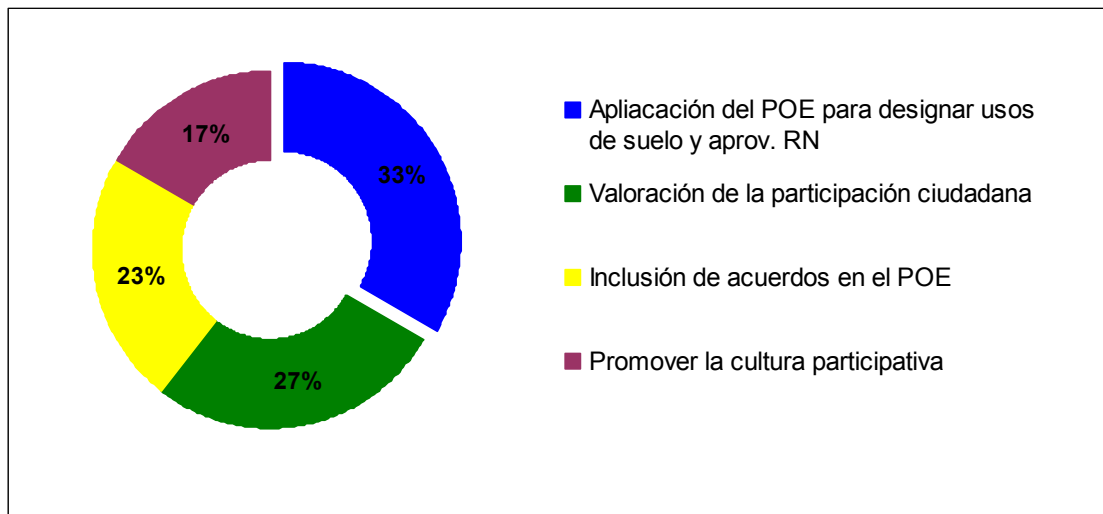


Figura 14. Consecuencias y evidencias de la participación en el proceso de ordenamiento ecológico conforme a la valoración de los FP y la ONG consultados (Fuente: elaboración propia).

A partir del análisis de los diversos elementos que conforman los ejercicios de participación ciudadana y la valoración dada por dos sectores distintos (FP y ONG), y del análisis de los niveles y tipos de participación que se han dado en Baja California para los casos referidos en este trabajo; se considera que uno de los grandes retos a solventar consiste en integrar los diversos enfoques de los actores sobre un proceso de gestión ambiental como lo es el OE; ya que cada uno desde su contexto e intereses crea una perspectiva o visión sobre el objeto y la trascendencia de su participación en la ordenación de su territorio. En la figura 15 se esquematizan los enfoques identificados y bajo los cuales puede aproximarse un mismo PrOE. Se requiere trascender y transitar del tales trincheras hacia el enfoque deseable de cómo la sociedad debe vivir el territorio y tomar decisiones ambientalmente responsables sobre el mismo.

Aunado a lo anterior y como resultado de la revisión de la literatura se identificaron diversas limitantes de la participación social en los procesos de ordenamiento, que fueron expuestas en los antecedentes de esta investigación, y que fueron complementadas con la consulta a actores ya que a partir de tal consulta se identificaron otras limitantes para favorecer un proceso participativo sustantivo (Tabla XIV), por lo que se describen e integran propuestas de solución construidas a partir de propuestas de algunos FP consultados, de la contribución de los expertos en OE y de las propias a fin de enriquecer la estrategia de PC.



Figura 15. Enfoques de la sociedad sobre el objeto o trascendencia de la PC en el OE (Fuente: elaboración propia).

Tabla XIV. Limitantes y propuesta de soluciones para el proceso participativo (elaboración propia).

Limitantes	Consecuencia de la limitante	Propuesta de solución
Ausencia del reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California en materia de OE.	Se depende de la SEMARNAT para regular el proceso de OE en el estado, tanto en técnicas participativas como en recursos (económicos y humanos).	Elaborar y promover la elaboración del Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California (ROE-LPABC).
Apoyo parcial o fuera de tiempo para conducir los procesos participativos por parte de la SEMARNAT.	Los coordinadores del OE reciben observaciones sobre el proceso participativo en el que se señalan las deficiencias o el incumplimiento de requisitos mínimos que se deben acatar pero durante el proceso o una vez con los resultados de la PC, cuando inclusive hay ambigüedad en el Convenio y en los Términos de Referencia para considerar tales rubros; mientras que el Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico tampoco abunda en este tema. Difícilmente estas deficiencias se subsanarán en ese proceso, aunque bien sirvan como lecciones aprendidas para los OE subsecuentes.	El apoyo de la SEMARNAT debe brindarse previo al inicio del PrOE, brindando capacitación para los procesos participativos, de tal forma que sea una medida anticipada, inclusive proporcionando apoyo durante los primeros talleres para que de manera conjunta se desarrolle la PC y se logre el mejor ejercicio.
Convocatoria (formas de difusión, sectorial)	Exclusión de sectores u OSC que coinciden en el uso de los RN o del territorio al no estar registradas ante cámaras, comités, agremiados sectoriales, etc.	Convocar, además de los sectores, a los grupos de la sociedad organizada consultando en forma local a las delegaciones y comisariados ejidales. De igual forma buscar a los actores que comparten RN.
Capacidad de convocatoria	Representatividad restringida en el PrOE.	La convocatoria debe ser lanzada por una institución gubernamental, básicamente para contar con los recursos económicos, formalidad y legalidad del acto, pero con la participación de los medios de comunicación masivos.

Continuación Tabla XIV. Limitantes y propuesta de soluciones
para el proceso participativo (elaboración propia).

Limitantes	Consecuencia de la limitante	Propuesta de solución
Información limitada sobre el objetivo y alcances del OE	Los talleres participativos se tornan en receptores de quejas y no se genera la información sobre los RN, atributos y problemas ambientales. Resulta en una pobre participación.	Solventar esta limitante potencialmente incrementará la participación y su efectividad; por lo que es fundamental la capacitación y desarrollo de capacidades tanto para participar en forma activa y efectiva como sobre el proceso de ordenamiento y sus alcances.
Procesos participativos y OE no publicados, afectados por el tiempo o contexto político.	Queda a merced de las políticas institucionales que instituye cada nueva administración pública, siendo favorecidos o relegados los procesos conforme a la Agenda Ambiental de la autoridad. Cuando se da una PC activa y sustantiva (como en el caso del OLPC), no se concreta el decreto o publicación del Modelo de OE, por lo que la percepción social es que su participación no es valorada y es infructuosa. Desalienta la PC.	Establecer programas a largo plazo que incluyan (conforme lo marca la ley) las actualizaciones o modificaciones periódicas, asociadas a la asignación de recursos económicos y humanos, en forma independiente de la etapa en la que se encuentre la administración pública. Crear un Instituto de Ordenamiento Ecológico del Territorio (InOET) que sea responsable y coordinador de la formulación, actualizaciones y modificaciones de los OE a nivel estatal, a fin de garantizar la continuidad de los procesos, líneas de acción a largo plazo y se establezca un vínculo de participación intersecretarial con los Ordenamientos del Territorio para una planeación ambiental congruente entre las zonas urbanas y rurales. Este instituto deberá elaborar un análisis para determinar el costo global de un OE (considerando al menos lo enunciado en este trabajo en el elemento “recursos económicos”, además de los costos que implique la constitución y operación de este instituto).

Continuación Tabla XIV. Limitantes y propuesta de soluciones para el proceso participativo (elaboración propia).

Limitantes	Consecuencia de la limitante	Propuesta de solución
Posición "comprometida" de la autoridad.	La administración pública adquiere compromisos económicos y políticos de desarrollo que afectan a las comunidades rurales (factores exógenos), implica la designación anticipada de usos de suelo que demeritan el proceso de planeación democrática ya que la PC servirá para "validar" las propuestas.	Elaboración y publicación del Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California (ROE-LPABC). Elaboración de planes y programas de OE a largo plazo, regulados a través del Reglamento en materia de Ordenamiento Ecológico de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California, así como de la operación del instituto (InOET) responsable y promotor de los OE que incluya como actores a las autoridades de planeación urbana, de tal forma que se visualice los polos de desarrollo y por ende la forma en que la zona rural será afectada para anticipar las medidas pertinentes a través de las modificaciones o actualizaciones de los OE.
Recursos económicos y de tiempo limitados.	El tiempo destinado para la elaboración del OE limita el número de talleres participativos a realizar. No se contempla un presupuesto específicamente para el proceso participativo, lo que también limita el número de talleres. Ambas limitantes llevan a que los talleres se realicen en las zonas "accesibles para los integrantes del órgano técnico o autoridades de alto nivel", más que accesible a la ciudadanía, dejando fuera a comunidades rurales alejadas del sitio en donde se realizan los talleres.	A través de los Términos de referencia se debe especificar el número mínimo de talleres o comunidades a considerar para la PC como corresponda a cada caso y señalar la obligatoriedad de su realización. El consultor, en la propuesta económica deberá contemplar y desglosar el costo del proceso participativo. Las autoridades deben contemplar partidas presupuestales tanto para el estudio técnico como para el proceso de participación ciudadana.

Continuación Tabla XIV. Limitantes y propuesta de soluciones para el proceso participativo (elaboración propia).

Limitantes	Consecuencia de la limitante	Propuesta de solución
El PrOE se visualiza como un ejercicio académico o de investigación, más que como un proceso de gestión y planeación ambiental para la construcción de políticas públicas.	Debido a que el sector académico/investigación es el que genera el marco teórico y conceptual del OE y por ende ostenta mayormente el conocimiento sobre el tema, la administración pública con frecuencia otorga la responsabilidad de llevar a cabo los PrOE. Si bien no se discute la importancia del papel y participación de este sector; si representa una limitante en cuanto a que es necesaria la experiencia en el ámbito de la gestión para afinar y eficientizar los procesos y sus resultados. Existe rivalidad interinstitucional que resulta en modificaciones a la metodología y conducción de los PrOE, por lo que no hay una secuencia y seguimiento inclusive del mismo OE, lo que tiene como consecuencia la generación de productos distintos en esencia que establecen lineamientos y criterios ecológicos a veces contradictorios sobre una misma región, lo que lleva al incumplimiento de esta normatividad, se torna inoperante, y crea confusión tanto en el sector productivo y dificulta la labor de la autoridad ambiental, en conjunto, le resta valor y funcionalidad a este instrumento de planeación ante los gestores de proyectos y desarrolladores.	La creación y operación del instituto (InOET) responsable y promotor de los OE que incluya no sólo como actores a las instituciones académicas y de investigación, sino que formen parte del cuerpo técnico y analítico para mantener la riqueza ya existente de una de las tres dimensiones citadas por Wong (2010) y Boisier (1998): la del conocimiento, dimensión que ya está consolidada; pero a su vez, a través del InOET fortalecer las dimensiones que hasta ahora están débiles: la política con una visión modernizada del territorio y la de la gestión con modelos organizativos que respondan al contexto sociopolítico, económico y ambiental, incorporando procesos de apertura comercial tanto hacia el exterior como al interior (Boisier, 1998), pero que opere bajo el precepto de la sustentabilidad.

Continuación Tabla XIV. Limitantes y propuesta de soluciones
para el proceso participativo (elaboración propia).

Limitantes	Consecuencia de la limitante	Propuesta de solución
Ausencia de retroalimentación para los participantes (actores).	Desalienta la PC. Le resta valor a los procesos participativos. No se concreta el hecho de “regresar la aportación a la ciudadanía”, no perciben la utilidad de la participación al no identificar los productos o los objetivos alcanzados.	Establecer tanto la construcción como la operatividad de la Bitácora Ambiental como producto del ProE. Establecer canales de comunicación tanto entre actores, dependencias y medios masivos de comunicación. Contar con recursos humanos en las dependencias que comuniquen los resultados y atiendan las solicitudes de información, ya sea en forma presencial o en un portal mediante el uso de la TIC. Desde el inicio y en todos los ámbitos, incorporar como paradigma “el diálogo de saberes”, estableciendo corresponsabilidad en todo el proceso de OE, concebido como un ciclo itinerante, dinámico y que debe repensarse y adaptarse a las los cambios de las condiciones políticas y socioambientales de la región.
Deficiencias en la construcción y operatividad de la Bitácora Ambiental.	Ausencia de retroalimentación para los participantes (actores).	El ROE-LPABC deberá establecer como parte del Modelo de OE, la construcción y puesta en marcha de la plataforma que permita la consulta y actualización de la Bitácora Ambiental. A través de los Términos de Referencia se deberá solicitar al consultor su inclusión tanto en la propuesta técnica como económica y la obligatoriedad de su cumplimiento, ya que representa un producto adicional al MOE. La dependencia ambiental estatal deberá designar una partida presupuestal para la adquisición de equipo y software, así como la asignación de recursos humanos y la capacitación correspondiente para la operación de la plataforma o portal de la Bitácora Ambiental.

Continuación Tabla XIV. Limitantes y propuesta de soluciones para el proceso participativo (elaboración propia).

Limitantes	Consecuencia de la limitante	Propuesta de solución
Facilitadores no capacitados	Pasividad en el proceso participativo. Dominancia de actores que ostentan mayor poder económico o político, actores conflictivos. Desfavorece la PC de sectores con menor representatividad o menor poder económico o político.	Inclusión de profesionistas y especialistas en procesos participativos (sociólogos, psicólogos y comunicólogos). Capacitar al cuerpo técnico que conduce y/o participa en los talleres, foros y consultas sobre proceso de participación y de deliberación. Contratación de facilitadores capacitados para conducir procesos de participación social.
No se respetan los acuerdos tomados en los talleres.	La percepción de los actores es que la participación es infructuosa. Desalienta la PC en procesos subsecuentes.	Creación de OSC para brindar legalidad a la PC y certeza jurídica en el proceso participativo. Desarrollo de capacidades por parte de la ciudadanía en las formas y momentos de la PC. Capacitación sobre el tipo y profundidad de la información que deben proveer, considerando la escala de trabajo.
Ciudadanos con pobres a nulas competencias para participar.	El desconocimiento de los alcances y poder de la PC lleva a la participación no representativa o parcial. Participación pasiva en los talleres. Los talleres, foros y consultas públicas se convierten en mesas de quejas, no se negocian soluciones sobre los conflictos ambientales ni se genera información para la toma de decisiones. No hay acuerdos o consenso por parte de los actores sobre la forma de ordenar el territorio y sobre el aprovechamiento y conservación de los RN.	Capacitar a la sociedad para conformar OSC y adquirir conocimiento sobre la forma de ejercer la ciudadanía ambiental y el derecho a la PC. Difusión sobre los objetivos de la PC en el OE, así como sobre las formas y momentos de participación y sobre el tipo de información a proveer.

De esta forma se cumple con el objetivo particular dos (OP2), al haber determinado cuáles son los factores y elementos relevantes de la PC a través de su valoración por participantes en diferentes procesos de ordenamiento en el estado y se conocen aquellos que favorecen o desfavorecen la participación ciudadana; dando paso al desarrollo de la estrategia de PC.

V.4. Diseño de la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California

El hombre, al apropiarse de los recursos que la naturaleza le brinda, cambia el estado de algunos de los componentes del ecosistema. Dadas las relaciones funcionales que ocurren entre los diferentes componentes, al cambiar el estado de uno de ellos se afecta, en mayor o menor grado, al resto de los componentes del sistema. Frecuentemente el impacto de las actividades humanas no se ve de manera inmediata. Más aún, algunas veces el impacto se da en lugares muy distantes al sitio en donde se efectuó la actividad humana. Esto dificulta asociar un impacto en el ambiente con su fenómeno causal. Por otra parte, no todos los ecosistemas tienen la misma vulnerabilidad a la intervención humana. Una misma perturbación tendrá un efecto muy diferente bajo condiciones de clima, topografía, suelo y vegetación diferentes (Maass, 2012).

Debido a las dimensiones del territorio bajacaliforniano, no es factible conocer a profundidad ni el estado de los recursos naturales ni los procesos de deterioro presentes en todas las comunidades rurales, por lo que para conocer los rasgos que caracterizan a una región, es preciso incorporar a la población que habita en estos lugares para establecer un intercambio de experiencias e información para enriquecer así el conocimiento científico que conducirá el ordenamiento del territorio¹⁶.

Lo anterior se vincula a lo que Maass (2012) señala como un elemento central en el proceso de manejo de ecosistemas, que es el de identificar claramente el objetivo de manejo. Este autor señala que es de suma importancia incorporar a los diferentes sectores sociales en el proceso de identificación de objetivos, en un ejercicio participativo. No sólo aquellos que participan directamente en el programa de manejo (entendiendo en este caso al MOE como un programa de manejo), sino también quienes tienen injerencia o se ven afectados indirectamente por el proceso. En el caso del OE, *“los objetivos frecuentemente son negociados desde perspectivas y valores en conflicto¹⁵, pero finalmente el objetivo común es orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos naturales y de los servicios que ofertan.”*

¹⁶ Comunicación personal. Académico.

Se visualiza al **proceso participativo en el OE** como una **oportunidad de entrenarse, de desarrollar habilidades y capacidades que permitan desde un origen de demanda social, la construcción de un modelo de desarrollo territorial articulado** (Boisier, 1998). Aunado a lo anterior, la planeación regional-territorial moderna y el OET en particular, implica adoptar esquemas de complejidad sistémica, transdisciplinarios, descentralizados, participativos, autogenerativos e informacionales, que permitan, en conjunto, comprender, organizar y manejar más atinadamente la complejidad de los territorios (Bervejillo, 1997 en Wong, 2010), lo que convierte al proceso participativo en una forma de manejo de los recursos (naturales, sociales y económicos).

En la figura 16 se muestran las dimensiones del manejo¹⁷ (Konig *et al.*, 2013 y Quinn 1988 en Konig *et al.*, 2013) desde una perspectiva de la participación ciudadana en el OE. A través del gráfico se busca sintetizar al PrOE como un proceso iterativo, de coparticipación, que desde el punto de vista de “manejo” busca crear un concepto integrador conceptualmente, inclusivo, con objetivos comunes, reflejándose en un nuevo producto desde y con las diversas visiones, ya que cada una de las dimensiones se alimenta y se adapta conforme a los resultados o las experiencias aprendidas de las otras.

Con la finalidad de concretar esta integración, se ubican al centro a los valores de la participación social enunciados por el Generaliat de Catalunya (2012): igualdad, equidad, deliberación, consenso, pluralidad y representatividad dando equilibrio al flujo de información y decisiones entre las cuatro dimensiones del manejo. Por ende, el desarrollo de la presente estrategia constituye una herramienta, un móvil para tal integración, retroalimentación y fortalecimiento del manejo del territorio.

¹⁷ Comunicación personal. Espejel, 2010.

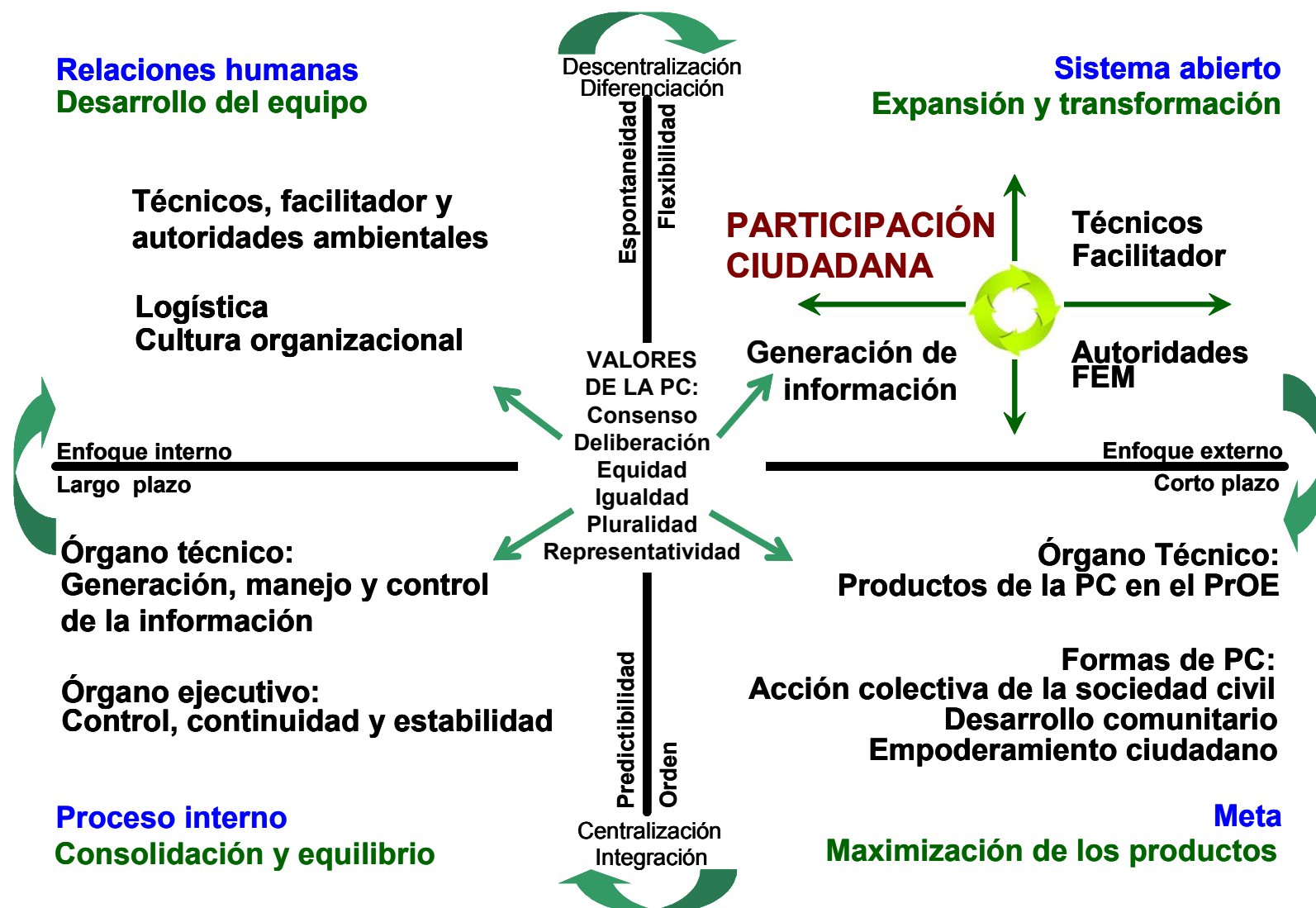


Figura 16. Dimensiones del manejo y sus valores desde la perspectiva de la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico del territorio (Modificado de Espejel, 2010, Com. personal, Quinn 1988 en König *et al.*, 2013 y Generaliat de Catalunya, 2012).

La estrategia de participación ciudadana diseñada para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California queda integrada por los elementos contenidos y descritos en este inciso V.4, con lo queda cumplido el objetivo general de este trabajo; en la tabla XV se presenta la estrategia, estableciendo los objetivos, actividades, recursos, responsables, participantes y los resultados esperados por etapas, posteriormente se abunda en los rubros que se consideran, desde la perspectiva de esta investigación, como los de mayor relevancia para concretar el mejor ejercicio de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ecológico bajacalifornianos.

Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4. Diseño de la estrategia de PC para los procesos de OE en Baja California.	Promover y fortalecer la PC en los procesos de OE en Baja California	Utilizar la estrategia para decidir qué acciones y técnicas se emplearán en el PrOE.	La presente estrategia de participación.	Los órganos ejecutivo y técnico del OE.	Los órganos ejecutivo y técnico del OE.	Procesos participativos sustantivos.
V.4.1. Elementos básicos de la estrategia de participación ciudadana en PrOE.	Establecer la estructura y los elementos base para el proceso participativo.	Diseño del proceso de participación con base en el contexto sociopolítico, cultural y ambiental que corresponda.	Estructura y elementos básicos de la estrategia de participación ciudadana propuestos por Bryson y Quick (2012 y por la ODP (2006).	Los órganos ejecutivo y técnico del OE.	Los órganos ejecutivo y técnico del OE. Los promotores del OE.	Listado de elementos requeridos o que registrarán el proceso participativo.
V.4.2. Construcción de una sociedad organizada y participante.	Conformar organizaciones de la sociedad civil (OSC) para contar con personalidad para la toma de decisiones en la gestión ambiental.	Promover que la ciudadanía se organice en sociedades legalmente constituidas conforme a la LEFAROSC. Elaborar un censo de participantes potenciales.	Cursos de capacitación sobre: Formas de organización social y requisitos legales. Formas, tipos y técnicas de participación. Apoyos económicos para la capacitación, p.e. los otorgados por la SEDESOL a través de la INDESOL.	La autoridad ambiental de los tres órdenes de gobierno (FEM), a través de los Departamentos de Planeación Ambiental y de Educación Ambiental. La ciudadanía.	La sociedad civil interesada en participar en los PrOE no perteneciente a un gremio o sector. La autoridad ambiental de los tres órdenes de gobierno (FEM). Departamento de Educación Ambiental. SEDESOL INDESOL	OSC constituidas legalmente y registradas ante las autoridades ambientales (FEM) para ser incluidas y convocadas a participar en los PrOE (Censo de participantes).

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.3. Capacitación.	Capacitar a la ciudadanía sobre el tema de OE y la forma de participar en el mismo.	Promover la capacitación de la ciudadanía para participar activa y sustantivamente. Difundir el tema del OE y la PC en éste a través de diferentes canales y medios de comunicación. La ciudadanía deberá buscar su capacitación y en su caso, buscar el apoyo institucional que corresponda.	Cursos o talleres de capacitación sobre: El ordenamiento ecológico del territorio, objetivos, alcances y el procedimiento de OE, productos y seguimiento del mismo. Tipo de información que pueden proveer las OSC y los sectores Formas, tipos, técnicas y momentos de la participación. Apoyos económicos para la capacitación, p.e. los otorgados por la SEDESOL a través de la INDESOL. Trípticos, carteles, cápsulas informativas, artículos de opinión, artículos de divulgación, notas informativas, periodismo ambiental, videos y audio entre otros (Anexo IV).	La autoridad ambiental de los tres órdenes de gobierno (FEM), a través del Departamento de Educación Ambiental. La ciudadanía. Comunicadores: periodismo ambiental / científico.	La sociedad civil (OSC y ONG) interesada en participar en los PrOE, funcionarios públicos, sectores productivos y medios masivos de comunicación. La autoridad ambiental de los tres órdenes de gobierno (FEM) a través de los departamentos de: ▪ Planeación Ambiental ▪ Educación Ambiental ▪ Comunicación social SEDESOL INDESOL	Construcción y fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía para participar en forma sustantiva.

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.4. Proceso participativo en el OE.	Cumplir con los preceptos de ley en cuanto a integrar la PC en los procesos de OE.	Elaborar el MOE con base en la PC, además de los lineamientos técnicos y metodológicos que corresponda establecidos en la legislación ambiental y en el Manual del Proceso de OE.	▪ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ▪ LGEEPA. ▪ Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico. ▪ Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California. ▪ Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California.	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE. La autoridad ambiental de los tres órdenes de gobierno (FEM).	Modelo de ordenamiento ecológico con base en la PC.
	Organizar e iniciar el proceso participativo.	Seleccionar las formas de convocatoria que se empearán a partir del contexto regional del OE.	Tipos y formas de convocatoria: ▪ Directa ▪ Indirecta ▪ Abierta ▪ Selectiva	La autoridad ambiental de los tres órdenes de gobierno (FEMDE) como corresponda. Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE. La autoridad ambiental (FEM). Medios masivos de comunicación: comunicadores: periodismo ambiental / científico.	Lanzamiento de la convocatoria para participar en el ProOE.

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.4. Proceso participativo en el OE.	Identificar y caracterizar a los actores que inciden en el área sujeta a OE.	Seleccionar las técnicas de identificación de actores (habitantes, involucrados y usuarios).	Selección de actores, p.e. mediante: ▪ Técnica de bola de nieve ▪ Entrevistas a actores importantes de la región. ▪ Información estadística de censos de actividades de producción. ▪ Registros de participantes registrados en las agencias de gobierno (FEMDE).	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	Relación de actores que serán convocados. Directorio de involucrados en el ProE. Directorio de usuarios del MOE.
	Definir los recursos humanos que intervendrán en el ProE.	Definir y describir el perfil de: ▪ Coordinadores ▪ Especialistas ▪ Técnicos ▪ Facilitadores ▪ Actores	Categorización de los recursos humanos por etapas y funciones en el proceso de OE.	Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	OSC ONG Sectores: ▪ Productivo ▪ Académico y de investigación Poder legislativo COPLADE COPLADEM Autoridades ambientales (FEM) Especialistas Facilitadores Medios masivos de comunicación	Contratar, invitar o convocar oportunamente a los diversos recursos humanos que intervendrán en el ProE.

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.4. Proceso participativo en el OE.	Determinar los recursos económicos del proceso participativo en el OE.	Análisis de costos por etapa del proceso participativo para gestionar los recursos económicos y financieros. Considerar materiales, infraestructura, equipo, software, difusión y pago a recursos humanos entre otros).	Análisis de costos. Presupuestos. Estimación de costos directos, indirectos y externalidades -costos imprevistos-).	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE. Prestadores de servicios. Proveedores.	Conocer el costo total y por etapa del proceso participativo en el OE y gestionar su financiamiento.
	Seleccionar las técnicas de participación a aplicarse durante el PrOE.	Seleccionar las técnicas de participación pertinentes al contexto del PrOE y al tipo de actores que participarán.	Técnicas de participación (Anexo V y ver inciso V.4.4.4), entre otras y con base en el nivel de PC que se pretende: Consultar ▪ Consulta pública ▪ Grupos de enfoque ▪ Cuestionarios ▪ Entrevistas a informantes claves ▪ Encuestas de opinión ▪ Reuniones públicas	Órgano técnico del OE. Facilitadores	Autoridades ambientales (FEM) Especialistas Medios masivos de comunicación	Seleccionar las técnicas de participación y aplicarlas en el PrOE.

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.4. Proceso participativo en el OE.	Continuación... Seleccionar las técnicas de participación a aplicarse durante el ProOE.	Continuación... Seleccionar las técnicas de participación pertinentes al contexto del ProOE y al tipo de actores que participarán.	Continuación... Técnicas de participación (Anexo V y ver inciso V.4.4.4), entre otras y con base en el nivel de PC que se pretende: Involucrar ▪ Talleres ▪ Debates ▪ Entrevistas semiestructuradas ▪ Matrices de interés-influencia (involucramiento) ▪ Construcción del imaginario (búsqueda del futuro) ▪ Árboles de problemas, objetivos e involucrados Colaborar ▪ Comités ciudadanos ▪ Técnica de bola de nieve ▪ Análisis de redes ▪ Conferencia consensuada ▪ Mapeo de saberes	Órgano técnico del OE. Facilitadores	Autoridades ambientales (FEMDE) Especialistas	Seleccionar las técnicas de participación y aplicarlas en el ProOE.

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.4. Proceso participativo en el OE.	Generar información para el OE.	Identificar problemas relevantes de la región, sus causas y tendencias de deterioro. Identificar recursos naturales y espacios compartidos. Identificar atributos del ambiente biofísico relevantes para el sector, ONG u OSC. Identificar alternativas de solución. Consensuar resoluciones y concretar acuerdos. Sistematizar y espacializar la información resultante de la participación ciudadana.	Exposición del diagnóstico preliminar a partir de los estudios técnicos. Identificación de atributos relevantes por tipo de actor y/o actividad productiva. Cuestionarios. Entrevistas. Construcción de árboles de problemas. Matrices de causalidad-efecto. Construcción de rutas críticas para las alternativas de solución. Técnicas de deliberación. Mesas de discusión dirigida. Síntesis de la información mediante cuadros y su valoración. Ubicar geográficamente los problemas ambientales, zonas de relevancia por sus RN y zonas de conflictos sectoriales.	Órgano técnico del OE. Facilitadores	OSC ONG Sectores: ▪ Productivo ▪ Académico y de investigación Poder legislativo Autoridades ambientales (FEMDE) Especialistas Medios masivos de comunicación: periodismo ambiental / científico.	Información útil y pertinente al contexto del ProE. Listado de: ▪ Problemas ambientales. ▪ Causales del deterioro ambiental. ▪ Conflictos sectoriales. ▪ Estado de los RN. ▪ Atributos de relevancia para las actividades o para los actores ▪ Acuerdos y consenso de lineamientos

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.4. Proceso participativo en el OE.	Comunicar los resultados del PrOE.	A partir de la síntesis de la información y de las resoluciones y acuerdos producto del PrOE, elaborar el material que corresponda para difundir los resultados del OE de que se trate.	Foros de consulta Notas informativas Periodismo ambiental Videos y audio TIC	Órgano técnico del OE.	Órgano técnico del OE Facilitadores Autoridades ambientales (FEMDE) Medios masivos de comunicación: periodismo ambiental / científico.	Comunicación de resultados a los participantes en el OE y a la comunidad en general.
	Evaluación de la participación en el proceso de ordenamiento ecológico.	El PrOE será evaluado tanto desde el enfoque técnico como desde el de los participantes.	Criterios de Evaluación de la participación planteados por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP, 2006). Escalera de la participación de Arnstein (1969).	Órgano técnico del OE.	Órgano técnico del OE OSC ONG Sectores: ▪ Productivo ▪ Académico y de investigación Poder legislativo Facilitadores Autoridades ambientales (FEMDE) Medios masivos de comunicación	Determinar la efectividad de la PC en el OE. Síntesis de recomendaciones para el seguimiento del OE. Construir un marco de referencia de la cultura de la participación en Baja California.

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.5. Marco legal para la aplicación de la estrategia de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California.	Establecer los lineamientos que regirán tanto la contratación del cuerpo técnico, como el proceso de participación en el OE.	Análisis y discusión de resultados para la construcción de políticas, lineamientos y criterios ambientales.	Legislación vigente en la materia. Términos de referencia emitidos por la SEMARNAT (p.e. versión publicada en el 2010). Alineación de la participación ciudadana en los Términos de referencia (Anexo VI).	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE.	Promotor del OE, Comité de OE, órganos ejecutivo y técnico del OE. Departamento jurídico de las autoridades ambientales (FEM) que correspondan.	Elaboración de los Términos de referencia para el OE del que se trate (Anexo VI).
V.4.6. Productos esperados del proceso participativo en el ordenamiento ecológico.	Elaborar los productos del OE en conjunto con la ciudadanía.	Los productos cumplirán la función de ser la base para la construcción del Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE), concentran la información que se traducirá en el ordenamiento de las actividades antrópicas y usos del suelo.	Información generada durante todo el proceso participativo y el estudio técnico realizado por el Órgano técnico del OE o por el consultor.	Órgano técnico del OE.	Órgano ejecutivo del OE. Órgano técnico del OE. Actores. Autoridades ambientales (FEM) que correspondan.	Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE). Bitácora Ambiental (Anexo VII).

Continuación Tabla XV. Estrategia de participación ciudadana para los procesos de OE en Baja California (elaboración propia).

Etapa	Objetivo	Actividad	Recursos	Responsables	Participantes	Resultado
V.4.6. Productos esperados del proceso participativo en el ordenamiento ecológico.	Continuación Elaborar los productos del OE en conjunto con la ciudadanía.	Continuación Plataforma institucional y recursos humanos destinados para operarla y actualizar contenidos.	Plataforma institucional y recursos humanos destinados para operarla y actualizar contenidos. Información generada durante todo el proceso participativo y el estudio técnico realizado por el Órgano técnico del OE o por el consultor.	Órgano técnico del OE (generador de información). Órgano ejecutivo del OE (operación de la Plataforma para la Bitácora Ambiental). Autoridad ambiental (FEM) que corresponda (operación, retroalimentación y actualización de la plataforma).	Órgano ejecutivo del OE. Órgano técnico del OE. Actores. Autoridad ambiental (FEM) que corresponda.	Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE). Bitácora Ambiental.

Alcances de la aplicación de la estrategia de PC

A través de esta estrategia, con el fomento y ejercicio de la PC se espera alcanzar el 6° peldaño de la escalera de la participación de Arnstein (1969), ya que se consolidaría el inicio del empoderamiento ciudadano, siempre y cuando se lleve a la práctica en forma continua para fortalecer las “competencias ciudadanas” de participación sustantiva. Idóneamente, con el tiempo, se construiría no solo el concepto de ciudadanía ambiental orientada hacia la ordenación del territorio, sino que la sociedad civil actuaría bajo tal precepto haciendo posible una cultura política ambiental participativa con miras a escalar hasta el control ciudadano, es decir hacia la gobernanza.

Como se mencionó, a continuación se abunda en cada uno de los incisos contenidos en la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico de Baja California (tabla XV) con el objeto de brindar la información más completa para facilitar su ejecución.

V.4.1. Elementos básicos de la estrategia de participación ciudadana en PrOE

Se toma como punto de partida los elementos para el “diseño de una guía para la participación pública” conforme a lo establecido por Bryson y Quick (2012), quienes además señalan que éstos están interrelacionados, que son tareas iterativas y que no es un formato paso a paso, inamovible. La estructura propuesta por estos autores coincide con los Criterios de Evaluación de la participación planteados por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP, 2006) ya referidos con anterioridad, por lo que desde la perspectiva de este trabajo, se homologan los elementos de estas dos fuentes y se complementan entre sí (tabla XVI). En los incisos subsecuentes se incorporan los elementos que se muestran en dicha tabla, enfatizando que su inclusión se basa en los resultados del proceso y de la experiencia participativa en los procesos de OE, así como en el resultado de la opinión de la ciudadanía consultada, analizados en este trabajo en los incisos V.1 y V.2 respectivamente.

Tabla XVI. Estructura y elementos para el diseño de una guía para la participación pública (Bryson y Quick, 2012 y OIDP, 2006).

Bryson y Quick, 2012	OIDP, 2006
A. Evaluación y diseño conforme al contexto y al objetivo.	A. Criterios relacionados con la coordinación del proceso.
Evaluar y adaptar el diseño de la participación al contexto y a los conflictos.	Consenso, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal (o estatal en este caso).
Identificar los objetivos y hacer el diseño de acuerdo a estos.	Claridad de los objetivos, planificación y recursos.
B. Relación de recursos y conducción de la participación.	B. Criterios relacionados a quién participa, C. Criterios relacionados a cómo se participa.
Analizar e involucrar a los actores y tomadores de decisiones adecuadamente. Trabajar con los actores y tomadores de decisiones para establecer la legitimidad del proceso. Promover un liderazgo efectivo. Buscar recursos para y durante el proceso participativo. Crear reglas pertinentes y estructuras para guiar el proceso. Conducir procesos inclusivos para lograr una diversidad productiva. Manejar dinámicas de poder. Utilizar diversas tecnologías para cumplir con los propósitos de la participación.	Cantidad, diversidad, representatividad y grado de apertura del proceso. Relevancia y capacidad de intervención de la administración local.
C. Evaluación y rediseño continuos	C. Criterios relacionados a cómo se participa
Desarrollo y uso de formas de evaluación.	Diagnos participativa, capacidad de propuesta, grado de participación, calidad de la información, métodos y técnicas de deliberación.
C. Evaluación y rediseño continuos	E. Criterios relacionados a las consecuencias del proceso
Diseño y rediseño.	Resultados sustantivos, implementación de los resultados, devolución de los resultados, mejora de las relaciones entre actores, capacitación y generación de cultura política participativa.

A continuación se enuncian los elementos básicos de la estrategia a contemplar para el fomento de la participación ciudadana en los PrOE.

- ✓ Identificación de actores
- ✓ Representatividad
- ✓ Diversidad de participantes
- ✓ Convocatoria: información y difusión
- ✓ Perfil de los coordinadores del proceso de participación
- ✓ Perfil de los facilitadores
- ✓ Capacitación a los miembros de los Órganos técnico y ejecutivo del Comité de OE
- ✓ Capacitación a facilitadores
- ✓ Capacitación a los participantes / actores
- ✓ Calidad de información para los talleres participativos
- ✓ Infraestructura
- ✓ Recursos humanos
- ✓ Recursos económicos
- ✓ Recurso tiempo
- ✓ Criterios de selección del sitio o local
- ✓ Técnicas de participación
- ✓ Registro de resultados de la participación en el proceso de OE y seguimiento (evaluación)
- ✓ Registro de evidencia de las consecuencias de la participación en el proceso de OE y seguimiento (evaluación)
- ✓ Comunicación y difusión
- ✓ Certidumbre jurídica

Para facilitar el proceso de organización del proceso participativo, se elaboraron diagramas de flujo (Figuras 17 a 20) para evidenciar los elementos que se consideran de mayor relevancia para promover la PC.

CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD ORGANIZADA Y PARTICIPANTE

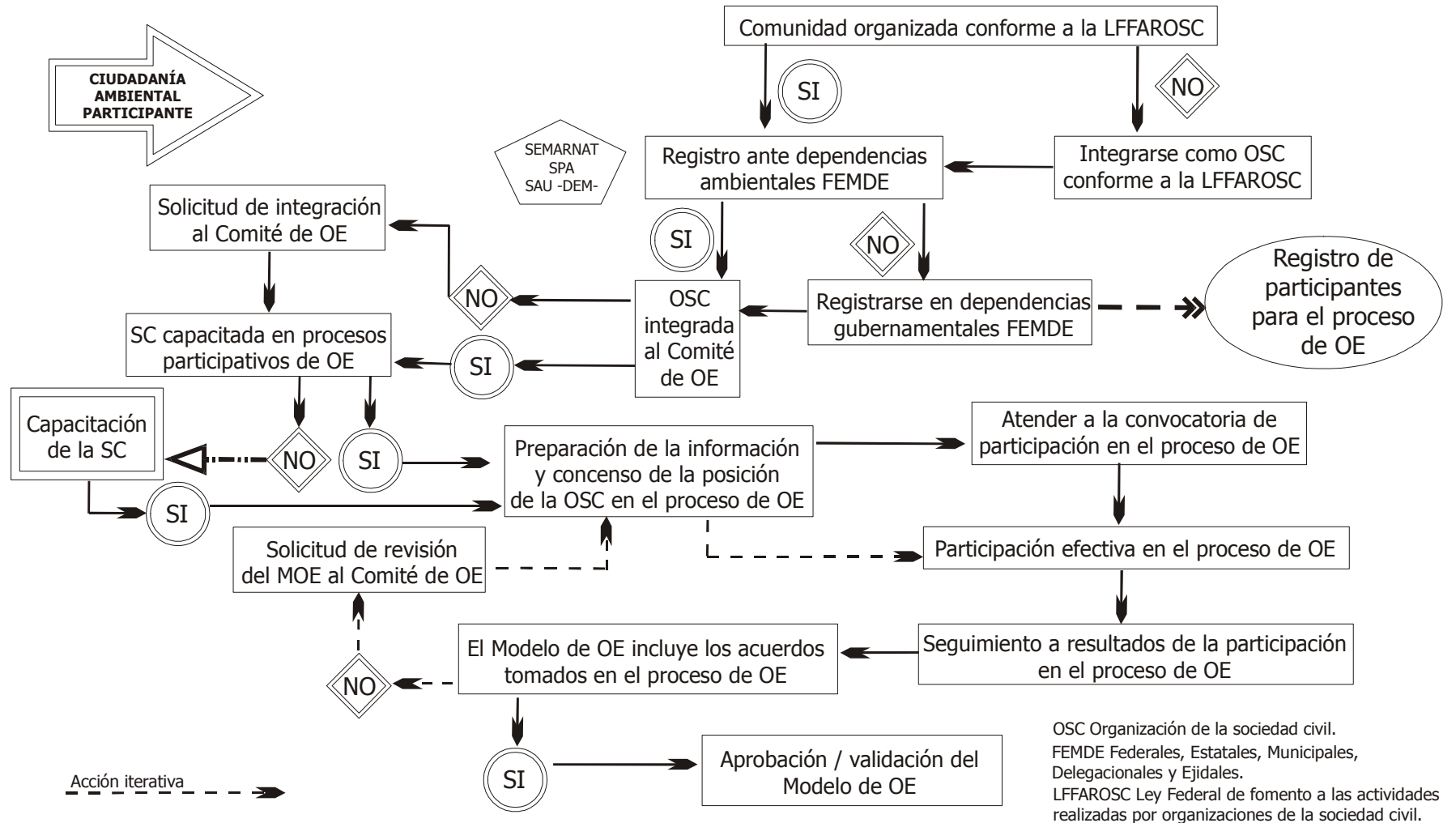


Figura 17. Diagrama de flujo para la construcción de una sociedad organizada y participante (elaboración propia).

CAPACITACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

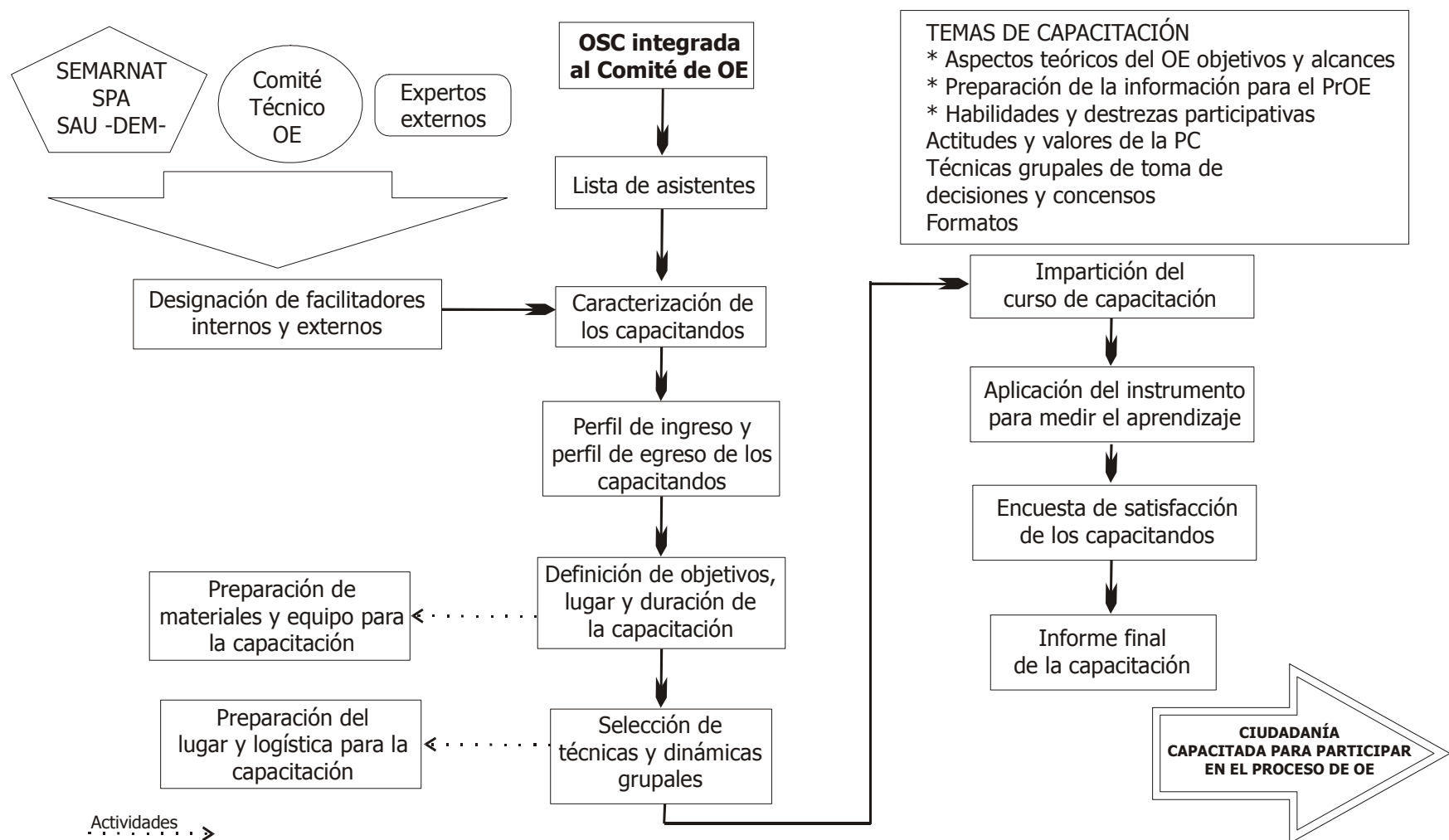


Figura 18. Diagrama de flujo para la capacitación de la sociedad civil (elaboración propia).

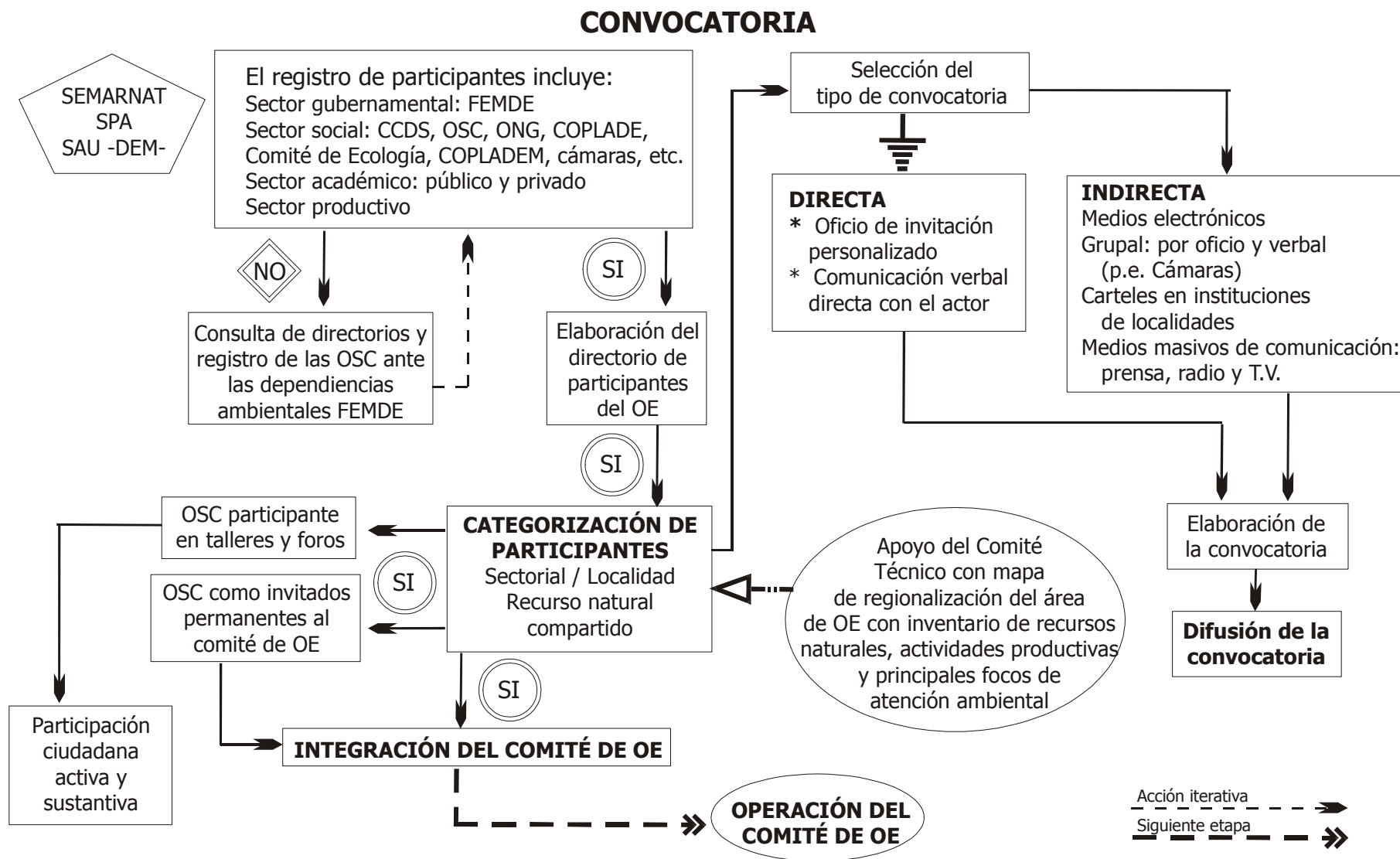


Figura 19. Diagrama de flujo para la convocatoria para la participación en el proceso de OE (elaboración propia).

TALLERES PARTICIPATIVOS DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

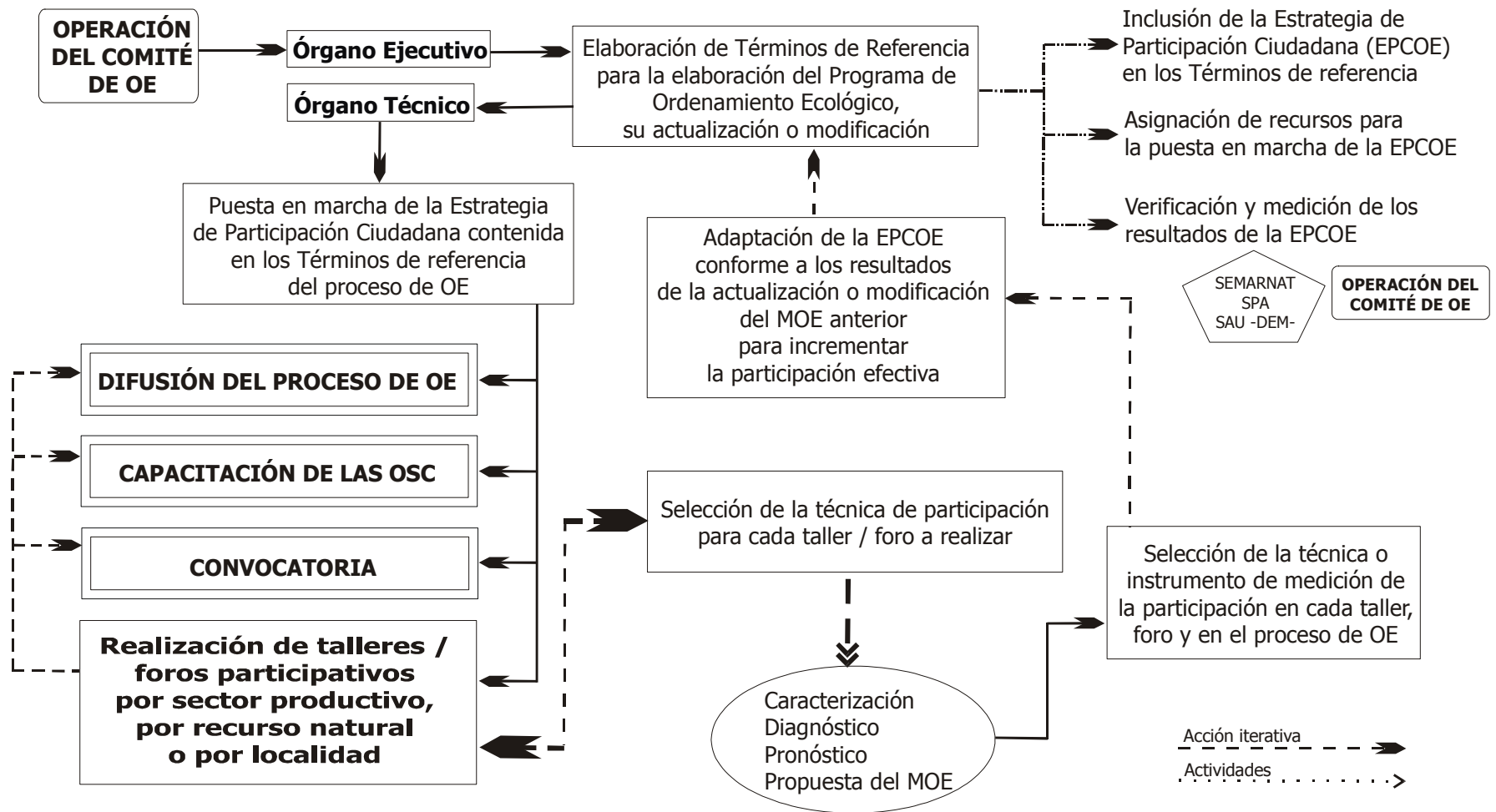


Figura 20. Diagrama de flujo de los talleres participativos del proceso de OE (elaboración propia).

V.4.2. Construcción de una sociedad organizada y participante

A fin de ubicar el papel de los actores de las comunidades sujetas a los OE, se cita a Leff (2012), quien postula que la “formación de una racionalidad ambiental es un proceso de renovación del mundo, de desconstrucción de los fundamentos de la civilización occidental y las falacias de la globalización económica; y que el “diálogo de saberes” apunta a la reapropiación social de la naturaleza y la construcción de un futuro sustentable. Para concretar un ejercicio de participación, es un aspecto medular la intervención de la comunidad **organizada** en el proceso de toma de decisiones con impacto territorial, tal como lo expresó Manero (2010).

Como se ha establecido con anterioridad, en la planeación ambiental participativa la información juega diversos roles (Villada-Canela, 2013), pero se considera como el más relevante, el que constituye un recurso de poder; por lo que el tipo de información que aporten los actores (sectoriales y las OSC), la forma en que se utilice y cómo se socialice durante los talleres participativos será decisiva e influenciará posteriormente el análisis técnico de la información y por último las decisiones que se plasmen en el modelo de ordenamiento. Por ello es necesario que la ciudadanía se informe, conozca y se capacite sobre el tema de ordenamiento ecológico, sobre el proceso de OE y los alcances que tiene su participación activa y efectiva.

A este proceso se le considera como la adquisición o desarrollo de capacidades de la ciudadanía, pero debe ser un proceso bidireccional. La sociedad debe ser autogestora, interesarse en incrementar su capacidad de participar en la toma de decisiones en los diferentes quehaceres públicos, en este caso en el OE; además el Estado debe proveer mecanismos de información para que los ciudadanos adquieran conocimiento sobre este tema, que sumado a las experiencias y saberes de cada comunidad, conformarán su contribución efectiva para la formulación de un modelo de OE, en la planeación ambiental y en general en política pública ambiental. En el Anexo IV se presentan ejemplos relativos a la difusión de información y procesos de capacitación orientados a la comunidad en general.

El manejo adecuado de la información en la relación Estado-sociedad es un proceso por demás complejo por el número de variables que intervienen, para buscar las mejores prácticas en este tema, para la presente estrategia se toman en los preceptos sugeridos por Villada-Canela (2013) y que fueron abordados en diferentes secciones de esta investigación; por lo que “...*para garantizar una participación amplia, corresponsable y especialmente informada...*” en el ámbito del OE se requiere:

- 1) la apertura gubernamental a la toma de decisiones;
- 2) la adecuada identificación de actores y su información;
- 3) la coordinación entre agencias y actores, en distintos ámbitos administrativos;
- 4) la identificación de otras restricciones institucionales;
- 5) la disposición de espacios de participación y comunicación; y
- 6) la consideración de motivaciones, intereses y afectaciones existentes, según los saberes técnicos, conocimiento local y/o posesión de información pertinente.

A la luz de esta estrategia, a lo anterior sumaría al sector social a través de

- 7) la apertura al diálogo de saberes.

Con lo anterior y a través del desarrollo de capacidades y del manejo de la información la comunidad debería avanzar hacia el nivel de “empoderamiento de los ciudadanos” conforme a la escalera de la participación de Arnstein (1969), en el que la planeación ambiental se lleva a cabo bajo un esquema de corresponsabilidad Estado-sociedad en la toma de decisiones, inclusive en el que el gobierno delega responsabilidades y poder a los ciudadanos. Se ha documentado que este esquema funcionará bajo las bases de que la asignación de recursos económicos para que los líderes de la sociedad (ya sea sectorial o una OSC) trabajen en forma continua y ejecuten las acciones que correspondan para participar e inclusive contratar a sus propios técnicos, abogados y organizadores para consolidar su posición y participación.

Por último, si el desarrollo de capacidades rinde frutos, a través del ejercicio de la PC se encaminará al OE hacia el paradigma constructivista a través del empoderamiento de la sociedad y por ende en la formulación de nuevas políticas públicas y la corresponsabilidad de su ejecución.

V.4.3. Capacitación

La corresponsabilidad Estado-sociedad en la toma de decisiones sobre los quehaceres públicos implica una transición hacia la gobernanza; ello requiere promover el aprendizaje y compromiso social, implica la independencia de la ciudadanía para ser gestores ambientales, no sólo cuando son instados por el Estado, sino de manera continua en la forma en que los actores locales se muevan y establezcan alianzas sociopolíticas y administrativas, en donde los ejes de la gobernanza ambiental sean la capacidad de construir conocimiento local y racionalidad individual (Lemos y Agrawal, 2006). Este argumento es una base teórica sobre la cual descansa la decisión de considerar el tema de desarrollo de capacidades o la capacitación de la ciudadanía como el primer paso para promover en forma efectiva la PC en los procesos de OE.

Otro argumento que soporta la relevancia del desarrollo de capacidades para ejercer la participación es que la credibilidad de la participación puede ponerse en duda debido a que en muchas ocasiones los actores o participantes no tienen la suficiente experiencia para hacer aportaciones significativas en los debates con alto contenido técnico (Reed, 2008).

Capacitación de las OSC para participar

Se reconoce que toda actividad grupal requiere de recursos para reunirse, movilizarse, etc., pero a esto se le suma el reto de capacitarse para desarrollarse e incidir en el campo de interés de la OSC de que se trate. Al respecto cabe mencionar que existen opciones de apoyo para llevar a cabo este proceso, esta necesidad. Una de ellas es a través de las instituciones académicas y de investigación, pero otra parte, en el caso de las OSC es factible recibir apoyo de las instancias gubernamentales.

Tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) otorga apoyos tanto para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como a Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación para presentar proyectos de Capacitación para el fortalecimiento institucional de OSC y otros actores de la sociedad, como se muestra en la convocatoria emitida en el Diario Oficial de la Federación del 25 de febrero del 2015 (Anexo VIII), bajo el precepto de una política social

enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos, ubicando como agente de cambio a los ciudadanos, a través de su organización y participación activa. Este tipo de apoyos están en concordancia con lo establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LEFAROSC) en la que se reconoce el derecho de las OSC a recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los apoyos forman parte del Programa de Coinversión Social (PCS), que tiene como objetivo el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento a los Actores Sociales (DOF 25 de febrero del 2015).

Se propone el uso de este tipo de apoyos como una de las herramientas para promover y fortalecer la participación ciudadana; si bien no se enfoca específicamente sobre su incidencia en el ordenamiento del territorio, al analizar los objetivos específicos y particulares que se establecen en este ejemplo, es evidente y queda claro que se pueden aplicar y concuerdan sustancialmente con el objeto de la participación social en los procesos de OE.

Para ello se enuncia el Objetivo general del Programa de Coinversión Social (PCS) para proyectos de Capacitación para el fortalecimiento institucional de las OSC y otros actores de la sociedad.

- Contribuir a potenciar el impacto e incidencia social de los programas y acciones implementados por organizaciones de la sociedad civil y otros actores de la sociedad, a través del diseño y desarrollo de estrategias de capacitación que impulsen la adquisición de conocimientos estratégicos sobre temas vinculados al desarrollo social integral e incluyente así como la ampliación de capacidades organizativas, operativas, de vinculación e interacción de los participantes.

Sus objetivos específicos consisten son:

1. Promover y contribuir al fortalecimiento institucional de las OSC y otros actores de la sociedad facilitando su acceso a conocimientos teóricos y herramientas prácticas necesarias para ello.
2. Potenciar el impacto e incidencia social de sus proyectos y promover el mejoramiento de sus modelos de vinculación e interacción.

3. Promover el acceso de las OSC y otros actores de la sociedad a la oferta de capacitación a distancia que ofrece el Sistema Integral de Capacitación del INDESOL.
4. Fortalecer la vinculación entre Actores Sociales y los tres niveles de gobierno a fin de crear sinergia del trabajo realizado por y desde las organizaciones sociales.

Sirva esta convocatoria para sentar precedentes sobre el tipo de apoyo que pueden recibir tanto las OSC como las propias instituciones académicas, y establecer que es importante desarrollar un proyecto para capacitar a la ciudadanía en los procesos participativos (no con fines electorales) y con un enfoque hacia el proceso de OE.

V.4.4. Proceso participativo en el OE

V.4.4.1. Formas de convocatoria

A partir de la revisión documental del OELPC, se tiene que la forma de convocatoria empleada en todos los casos, fue por **invitación directa**; es decir, mediante oficio de invitación tanto para la formalización del Comité de OE (órganos ejecutivo y técnico) como para convocar a la participación en los talleres sectoriales, así como a la participación de mesas técnicas. La selección de participantes se llevó a cabo a partir de listados de diversas formas de organización social, tales como cámaras, asociaciones de productores y consejos ejidales. En el Anexo IX se muestra un ejemplo del oficio de invitación a participar. En la opinión de los participantes consultados la mejor forma de convocar es a través de la invitación directa. Este elemento reviste particular importancia, ya que de éste depende el balance en cuanto a su diversidad y representatividad o simplemente es pobre debido al desinterés o una limitada convocatoria, convocatoria selectiva.

Es necesario puntualizar que previo a la elaboración y difusión de la convocatoria se requiere llevar a cabo la selección de actores; primero, consultar no solamente en la información disponible en cámaras y dependencias gubernamentales, sino que la autoridad ambiental debe encargarse de promover el registro de las OSC ante ellas para enriquecer el proceso participativo.

V.4.4.2. Recursos humanos

Perfil de los especialistas coordinadores del PrOE

Los coordinadores del proceso de OE podrán pertenecer a un organismo público (gobierno federal, estatal y/o municipal), la academia, centros de investigación, consultores de la iniciativa privada o bien una OSC; pero en cualquier caso el equipo deberá contar con un perfil multidisciplinario y realizar un trabajo transdisciplinario con los actores (sociedad y gobierno), ya que el producto del PrOE representará una visión integrada de todas las esferas participantes.

Resulta fundamental el especificar que el equipo encargado de la coordinación de los procesos participativos deberá integrar al menos un especialista en el área social, ya sea un sociólogo o un psicólogo a fin de contar con el conocimiento y experiencia comprobada en guiar el desarrollo de trabajos participativos y colaborativos. De la mano de profesionistas y especialistas del área económica, administrativa, de procesos territoriales, biofísicos y ecológicos (biólogos, oceanólogos, ecólogos, geólogos, geógrafos, hidrólogos, climatólogos y geomáticos entre otros), en el manejo de ecosistemas, además en el manejo de sistemas de información geográfica para plasmar desde el inicio, la información que se genere durante el proceso participativo, en representaciones espaciales los alcances, análisis, acuerdos y estrategias.

Por último, se hace especial hincapié en que la coordinación del OE deberá contar con:

A) especialistas en materia jurídica durante los procesos de participación ciudadana con el objeto de garantizar que se cuenta con la legitimidad jurídica como organización de la sociedad civil para que sus aportaciones, necesidades, demandas y acuerdos sean incluidos en el Modelo de Ordenamiento Ecológico resultante; y

B) el Consejo Estatal de Ecología debe integrarse al órgano técnico del OE (según corresponda al caso) con atribuciones para establecer cómo y cuándo se publica el MOE.

Perfil de los actores

Se bien se reconoce el hecho de que el grueso de la ciudadanía adolece de una cultura ambiental participativa, y de que es necesario promover la adquisición de capacidades para participar; bajo un esquema de corresponsabilidad tanto el Estado como la sociedad deberán buscar el que los ciudadanos cuenten con el perfil que se describe a continuación. Dentro de la complejidad de la interacción de actores en el proceso de ordenamiento, este puede ser uno de los rubros más difíciles de solventar, ya que requiere de un auténtico interés de toda la población (gobernantes y gobernados) para compartir la responsabilidad en la toma de decisiones, en la construcción de políticas públicas y en regirse bajo el resultado de un MOE en las acciones diarias de la ciudadanía.

El perfil del ciudadano que se señala a continuación constituye, desde la perspectiva de este trabajo, una acción sólida para transitar hacia la participación activa, sustantiva y efectiva en un proceso de ordenamiento ecológico. Es preciso aclarar, que si bien no es factible que la ciudadanía como tal cuente con todos estos atributos, si es factible el que ésta se organice y busque apoyo tanto de instituciones académicas, cuerpos colegiados, asesores de la iniciativa privada, cámaras, inclusive ante instancias de gobierno que cuentan con programas de apoyo en estos rubros (*p.e.* para constituirse como una OSC y capacitarse).

- ▲ Conocer el derecho a participar y las formas de participación en la toma de decisiones en política pública en materia ambiental.
- ▲ Qué es un ordenamiento ecológico del territorio, cuál es su objetivo y cuáles son sus alcances.
- ▲ En qué consiste el proceso de ordenamiento ecológico, cuál es el papel de la ciudadanía organizada, en qué momentos del PrOE participará, qué tipo de información es necesario que provea y cómo presentar dicha información para que sea empleada como insumo por los analistas y técnicos.

▲ Organizarse conforme a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para legitimar su participación ante cualquier foro de consulta.

▲ Conocer técnicas o herramientas para construir en forma consensuada la posición como OSC y seleccionar a quienes los representarán legítimamente.

▲ Métodos y técnicas para identificar y clasificar los problemas ambientales: contaminación y degradación (suelo, agua, aire).

▲ Métodos y técnicas para identificar y clasificar los recursos y atributos naturales (cuáles son esenciales para las actividades productivas, cuáles para su protección), qué servicios ambientales proporciona su entorno natural, cuales son las amenazas que afectan estos servicios y su relación con sus actividades productivas; y cómo plasmar estos temas en el territorio tanto en documentos escritos, e idóneamente a través de mapas o planos generados en su comunidad (espacialización).

▲ En qué forma le dará seguimiento a su participación. Qué es, y cuál es la función de una Bitácora Ambiental, conocer sus derechos sobre transparencia y acceso a la información, y la forma objetiva y adecuada de emplear estos recursos.

▲ Cuáles son los criterios para evaluar un proceso participativo democrático en materia de ordenamiento ecológico y cómo pueden autoevaluar su participación.

Ahora bien, como herramienta para fomentar un ambiente de colaboración entre los actores, a continuación se presentan algunos métodos que servirán para definir el tipo de actores con los que se trabaja, tanto si se realiza un análisis previo a las convocatorias con la base de datos de los representantes de los sectores productivos como de las OSC, o bien durante los procesos participativos.

Cabe hacer hincapié en que esta etapa es fundamental para garantizar el mejor ejercicio de PC, ya que durante la identificación y selección de los actores la representatividad será parcial en la medida de que sólo se incluyan a los “directamente relacionados con el lugar o con las

actividades productivas que buscan la oportunidad de consolidar su inclusión en el territorio”, hay actores que viven en tal territorio ya sean generadores de cambio también o afectados por el resultado de la ordenación del suelo; en todo caso, es aquí donde aplica la corriente de pensamiento de Leff (2012), en cuanto a la inclusión del “diálogo de saberes”, planteado “en el campo estratégico del posicionamiento de actores sociales ante la reapropiación social de la naturaleza y la construcción de un futuro sustentable.”

La identificación, tipificación, categorización y selección de los actores se deberá hacer a través de una metodología o técnica establecida, previo al PrOE y durante éste, lo que favorecerá la efectividad del proceso, brindará objetividad al órgano técnico, transformará las relaciones de los participantes y construirá la confianza y entendimiento entre ellos; entre la sociedad y el gobierno y entre éstos y el cuerpo técnico.

En aras de establecer un principio sobre quién o qué es lo que realmente cuenta para los actores, Mitchell *et al.* (1997) establece la tipología de los actores, definidos por la combinación de tres atributos sobresalientes: i) el poder de influenciar a una organización; ii) legitimidad de la relación entre el actor y la organización; y iii) la urgencia del reclamo del actor en la organización. La tipología de Mitchell y colaboradores está basada en la premisa normativa de que estas variables definen el campo de un actor: aquellas entidades a las cuales los tomadores de decisiones deben prestar atención.

Por otra parte, a través del método propuesto por Reed *et al.* (2009), se puede tipificar a los actores, con el objeto de contar con elementos que transformen las relaciones de los participantes y se desarrolle confianza y entendimiento entre ellos y a su vez proponen los tres enfoques mediante los cuales se puede llevar a cabo dicha caracterización.

Para esta actividad se sugiere el uso del método de grupo focal, entrevistas semiestructuradas y la técnica de bola de nieve.

Diferenciación y categorización de actores. Se propone aplicar el método de categorización analítica (de arriba hacia abajo) mediante matrices de influencia-interés o técnicas de negociación radical. O bien el método de categorización reconstructiva (de abajo hacia arriba) en donde los actores se categorizan bajo criterios establecidos por ellos mismos. También se

puede aplicar el método en el que se buscan coincidencias en los argumentos y permite el análisis de discurso; sin embargo, esta técnica requiere de mayor especialización por parte del facilitador o del cuerpo técnico encargado del OE, así como de un mayor periodo de tiempo para llevar a cabo el análisis de discurso, por lo que no se recomienda el uso de esta técnica en particular (Reed *et al.*, 2009).

Investigación de las relaciones entre los actores. Se puede llevar a cabo mediante matrices de vínculo-actor, mediante el análisis de las redes sociales y a través de un “mapa de conocimiento” que se apoya en entrevistas semiestructuradas para identificar las interacciones y conocimiento entre actores.

De las anteriores, Reed *et al.* (2009), sugiere como un método rápido y con buenos resultados, la categorización de actores con base en matrices de interés-influencia (involucramiento) (tabla XVII), siempre y cuando se garantice que la muestra de organizaciones o individuos para cada categoría representa a la mayoría de la población potencialmente participante.

Tabla XVII. Representación sistemática de los pasos clave necesarios para el análisis de actores (Reed *et al.*, 2009).

Pasos		Elemento de análisis
Pasos iterativos	1. Contexto	▲ Identificar el foco (<i>p.e.</i> tema, sector, organización o intervención, recurso). ▲ Identificar los límites del sistema.
	2. Aplicación de métodos para actores	▲ Identificar a los actores y su posición. ▲ Diferenciarlos y categorizarlos. ▲ Investigar las relaciones entre los actores.
	3. Acciones	▲ Recomendación sobre las futuras actividades ▲ Compromiso de los actores.

Cabe mencionar que el elemento relativo a la identificar los límites del sistema resulta de particular relevancia en los PrOE, en cuanto a que el manejo de recursos naturales en la ordenación del territorio puede trascender los límites del sistema, por ejemplo, en el caso de la asignación de criterios ambientales relacionados con el recurso agua, las implicaciones están relacionadas a un sistema natural complejo, por lo que resulta relevante el que en el análisis de actores se visualice el posible alcance del uso/restricción de actividades que resultarán de la aplicación de ciertos criterios y políticas ambientales a través de este instrumento de planeación, a fin de involucrar a aquellos actores cuyas actividades tal vez no se circunscriben

territorialmente al área de ordenamiento, pero que afectan al recurso del área del OE o serán afectados por el MOE.

Los actores consultados coinciden en que el principal canal de difusión sobre la PC en el OE lo constituyen los medios masivos de comunicación, por lo que su inclusión como actores y partícipes activos en los PrOE debe ser considerada como parte de la logística en la coordinación de un OE.

Finalmente, además de la identificación y categorización resultante de cualquiera de los métodos señalados, necesariamente deben ser considerados como actores aquellos que ostentan el poder *per se*.

Perfil del facilitador

Como lo menciona Reed (2008), frecuentemente la evaluación de la participación se basa en los compromisos de los actores, con base en criterios teóricos y análisis de casos de estudio, así como contrastando el proceso con los productos generados, pero el resultado no muestra diferencias los métodos de participación (reuniones públicas, talleres, comités de consulta ciudadana, etc.). Pero si se ha identificado que el éxito está influenciado por la forma en que las dinámicas de grupo son conducidas por los facilitadores (*p.e.* manejo de individuos dominantes, colocar a los participantes en posiciones de reacción); en la comunicación con los participantes (*p.e.* ausencia de información o haciendo publicidad a los eventos y con actitud condescendiente hacia los participantes); la forma en que los objetivos fueron expuestos con claridad y la calidad de la planeación.

En experiencias como las analizadas por Álvarez Morales (2010) o Rochin Espinoza (2012), el cuerpo técnico condujo el proceso participativo, resultando en ocasiones comprometido su papel como facilitadores por la percepción de los participantes de que asumen una posición parcial en el proceso; por ello, se deberá considerar como estrategia operativa el contar con facilitadores, expertos en la aplicación de técnicas de participación social y en técnicas de comunicación, induciendo además la capacitación sobre el PrOE de dicha persona o equipo de facilitadores para garantizar que se generará tanto la información base para el OE como un consenso en la toma de decisiones pertinente a este proceso de planeación. Aún con la

presencia de los facilitadores, el cuerpo técnico deberá estar presente en el proceso y deberá participar para generar sinergias, conocer a los actores y sus posiciones, lo que favorecerá el análisis de la información y la construcción de un modelo susceptible de ser operativo.

Por otra parte el manejo de la información constituye un elemento de poder en los procesos participativos, por lo que el facilitador debe tener en claro los objetivos que persigue la integración de la sociedad en la toma de decisiones y el tipo de productos que deben resultar del PrOE.

En caso de que no sea factible la contratación de un facilitador, el órgano técnico deberá capacitarse para realizar estas funciones, buscando el apoyo de profesionistas (sociólogo, psicólogo social o comunicólogo).

Características del facilitador

La forma en que un facilitador conduce el proceso participativo de un OE influenciará directamente el éxito del proceso participativo.

El papel del facilitador es crítico, y deberá estar capacitado para actuar en todo el proceso en forma objetiva, imparcial, ecuánime, creativa y propositiva.

La logística para conducir los talleres, mesas de trabajo, foros, etc. deberá ser diseñada con antelación a cada evento y en esta deberán participar el órgano técnico del OE y el facilitador y el equipo que lo respalde. Se deberán integrar expertos en la aplicación de técnicas de participación, el facilitador puede ser un sociólogo, psicólogo social, un comunicólogo o bien un facilitador capacitado y competente en esta área.

El facilitador deberá cotejar las listas de los actores convocados vs la lista de asistencia que deberá llenarse al momento de la recepción de los participantes. Si previo a los talleres o mesas de trabajo se identificó, tipificó y categorizó a los actores, el facilitador contará con elementos para dirigir las dinámicas de grupo, definiendo cuándo se trabajará en mesas separadas y cuando en conjunto a fin de generar un ambiente propicio para la participación y acorde a los objetivos del taller o foro.

El facilitador se auxiliará de los Coordinadores del OE, quienes deberán exponer y clarificar los objetivos y alcances del ordenamiento ecológico del que se trate; así como del taller, foro, entrevistas, consulta a expertos, grupos de enfoque, reunión pública, debate, etc. Posteriormente, deberá construir con los participantes las reglas y valores que regirán el proceso participativo; induciendo a que los actores sean los que las establezcan a fin de iniciar en un ambiente confortable de trabajo; dentro de éstas, siempre deberá incluirse el **respeto** (al hacer uso de la voz, en la administración del tiempo, ideológico, a escuchar, etc.), **tiempo** y **formas de expresión-participación**.

El facilitador deberá realizar la síntesis de resultados (acuerdos y consensos sobre el OE) y con el apoyo del cuerpo técnico verificar los productos resultantes, el tipo de información y realizar las sugerencias pertinentes para continuar con la recopilación de información de los participantes posterior a la conclusión del taller. Para llevar a cabo estas actividades, el facilitador debe reunir las características que se enuncian a continuación.

- ✓ Habilidades en comunicación verbal y escrita.
- ✓ Liderazgo.
- ✓ Manejo adecuado de personas dominantes o difíciles.
- ✓ Integrador.
- ✓ Imparcial.
- ✓ Mantener un ambiente neutral y optimista.
- ✓ Dinámico.
- ✓ Que escuche y responda en forma clara, directa y concreta.
- ✓ Que tenga diferentes formas de ver un problema.
- ✓ Alentar a los participantes a reflexionar y reevaluar un tema.
- ✓ Capacidad de síntesis.
- ✓ Técnicas de participación.
- ✓ Técnicas para generar consenso grupal y toma de decisiones.
- ✓ Capacidad de transformar información verbal en datos en conjunto con el cuerpo técnico.

V.4.4.3. Recursos económicos

El Manual de participación ciudadana en la política pública, señala que la información, la consulta y la participación activa exigen recursos – tiempo, experiencia y dinero – como cualquier otra actividad de la administración pública. Sin embargo, los financiamientos necesarios para obtener resultados convincentes gracias a la información, la consulta y la participación activa, son generalmente bajos, comparados al total de fondos invertidos en una política determinada. Las instituciones públicas constatan que vale la pena invertir en el fortalecimiento de sus relaciones con la ciudadanía, al tomar en cuenta los problemas generados por concepción o ejecución deficientes de políticas públicas (OCDE-SFP, 2006); las políticas ambientales no son la excepción, resultando en la pérdida del capital natural de una región y en una creciente degradación ambiental bajo este escenario; mientras que en términos de corresponsabilidad ambiental, se pierde confianza y legitimidad, y la PC decrece.

En opinión de la mayoría de los funcionarios públicos consultados durante la elaboración de esta investigación, que participaron en uno o más procesos de ordenamiento ecológico en el estado de Baja California, la gestión institucional de recursos económicos deberá realizarse al menos en las siguientes esferas:

En la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, ya que es a este nivel en el que se decide la partida presupuestal para cada rubro de la función pública; asegurar entre estos funcionarios que se tome en cuenta el costo económico para implementar la estrategia de participación ciudadana en el OE de que se trate, asignándole un presupuesto específico para la puesta en marcha de la estrategia; es decir, un presupuesto adicional y distinto al destinado para la elaboración propiamente del OE, el cual en muchos de los casos es apenas suficiente para cubrir el coste de la elaboración del documento técnico.

De igual forma, se deberán gestionar recursos al seno de las diversas instancias gubernamentales en materia ambiental a nivel estatal y municipal, quienes deberán asignar recursos económicos, y en el corto plazo también humanos, a fin de garantizar el que la capacitación de la ciudadanía sea permanente, que se comuniquen los avances y que existan

los medios y las plataformas adecuadas para dar seguimiento a los resultados del PrOE a través de la Bitácora Ambiental correspondiente.

Se contemplan cuatro tipos de recursos necesarios: humanos, económicos, de tiempo y la infraestructura y equipamiento. El rubro de recursos humanos incorpora a los coordinadores del OE, consultores, facilitadores, los FP que le dan seguimiento al PrOE, encargados de la Bitácora Ambiental, responsables de la comunicación social y hasta personal de apoyo para cada una de las etapas del proceso de OE.

En los recursos económicos para el PrOE se consideran al menos los siguientes:

- Partida presupuestal para la coordinación del OE por parte de la autoridad ambiental que lo promueva,
- Recursos económicos y financieros destinados al consultor que elaborará el estudio técnico y la propuesta del MOE,
- Costos de capacitación (*p.e.* al personal sobre técnicas de planeación estratégica para la realización de los talleres),
- Presupuesto necesario para el proceso participativo
 - Talleres de participación, las mesas de trabajo, los foros, consultas públicas, etc.
 - Traslado de FP y/o de actores
 - Habilitar los sitios de trabajo (mobiliario, equipo, materiales, inclusive servicio de cafetería).
- Presupuesto para el seguimiento del OE (operación y retroalimentación de la Bitácora Ambiental –equipo de cómputo, software, adquisición/construcción de plataformas-, y del Comité de Ordenamiento Ecológico que corresponda).
- Recursos económicos para la Evaluación del proceso de participación ciudadana en el PrOE.
- Asignación de recursos para la difusión y comunicación antes, durante y después del PrOE, en coordinación con los medios masivos de comunicación.

El recurso tiempo, se refiere al periodo designado para concretar cada una de las etapas del OE, desde la fase de caracterización y diagnóstico hasta la presentación del Modelo de Ordenamiento Ecológico (MOE); usualmente no se incluye en la programación las acciones de

seguimiento, la construcción, retroalimentación y operación de la Bitácora Ambiental, pero al entender que ésta constituye un canal de comunicación para incentivar la PC, deberá incluirse en forma obligatoria en la programación, así como en la asignación de recursos humanos y económicos.

V.4.4.4. *Técnicas de participación*

Cada proceso de ordenamiento, inclusive la actualización o modificación de un Programa de OE se desarrolla en un **contexto sociopolítico, económico y ambiental** distinto, por lo que la selección de la **técnica de participación deberá adaptarse** a tales condiciones para garantizar el mejor ejercicio y deberá realizarse en considerando los criterios que se enuncian a continuación, éstos integran elementos abordados tanto en la literatura revisada (SEMARNAT, 2006, INE, 2013; Massiris, 2002, Wong, 2010) ya fuese que hayan sido señalados como limitantes, debilidades o como elementos fundamentales para el PrOE, se incluyen además las opiniones de FP¹⁸.

- El objetivo que persigue la participación ciudadana (informar, consultar, involucrar, colaboración o toma de decisiones) en el Proceso de Ordenamiento Ecológico.
- Origen y planteamiento de la necesidad de un OE (sector público, productivo, académico, OSC, políticas económicos o ambientales -regionales, nacionales o internacionales-).
- El objetivo del ordenamiento.
- El territorio sujeto a ordenamiento.
- Los productos que se esperan obtener como insumos para el análisis técnico.
- Tipo y calidad de la información y de las bases de datos.
- Tiempo disponible para el proceso participativo.
- El tipo y cantidad de participantes que serán convocados.
- Representatividad de los participantes.
- Independencia de los verdaderos participantes.
- Alianzas y conflictos (inter e intrasectorial, así como entre participantes).
- Formas y tiempos de convocatoria.
- Involucramiento temprano.

¹⁸ Comunicación personal. Académico y Funcionarios públicos.

- Influencia en la política resultante.
- El lugar en donde se llevará a cabo el proceso participativo.
- Los recursos económicos y humanos con los que se cuenta para el proceso de participación ciudadana.
- Transparencia del proceso público.
- Costo-efectividad.
- Respaldo político para el proceso participativo y para la aplicación del MOE.
- El cuerpo técnico deberá apoyar al facilitador, desde la selección de la técnica a emplear hasta la conclusión del proceso participativo.
- El cuerpo técnico facilitará el material requerido para la PC en el PrOE (mapas a la escala de trabajo adecuada, cuestionarios, presentaciones electrónicas, material impreso, etc.).

A partir del Espectro de Participación Pública de la AIPP (2000) y con base en el análisis de las técnicas que se mencionan en este apartado, se construyó una matriz para ubicar las técnicas de participación utilizadas en procesos para la construcción de política pública (Tabla XVIII), propuestas por Vargas *et al.*, (2010), por Abelson *et al.*, (2001), por Rowe and Frewer (2008) y por Reed *et al.*, (2009), quienes proveen de una descripción de los requisitos/recursos necesarios para implementar algunas de estas técnicas, así como sus fortalezas, limitaciones y debilidades. Abelson *et al.*, aporta recomendaciones para el uso de estas técnicas y métodos.

Cabe señalar que los anteriores no son los únicos recursos o técnicas participativas disponibles, pero sí sobre las cuales se han dirigido diversas investigaciones en diferentes sitios, por lo que la frecuencia con la que han sido referidas y las ventajas que han representado fueron decisivas para la construcción de esta tabla de decisión. Entonces, se sugiere seleccionar un conjunto de técnicas a aplicar en el PrOE, en función del alcance que se pretenda para cada caso, es decir a que nivel de participación se aspira; si bien algunas técnicas están categorizadas para obtener los menores niveles de PC como lo es el “informar y consultar”, no por ello dejan de ser herramientas útiles y eficaces para el PrOE, es necesario **considerar una estrategia flexible de un conjunto de técnicas a aplicarse en un mismo taller o bien para diferentes etapas del proceso**, que se complementarán para alcanzar los objetivos finales de la PC y por ende de los productos esperados de ésta para el análisis técnico y el MOE propiamente.

Tabla XVIII. Técnicas y métodos utilizados con base en los objetivos de la PC.
(Modificado del Espectro de Participación Pública de la AIPP, 2000).

Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Dar poder de decisión
Boletines informativos	Consulta pública	Talleres	Comités ciudadanos	Jurados ciudadanos
Páginas de internet	Grupos de enfoque	Debates	Técnica de bola de nieve	Votaciones
Salas de exhibición y diálogo	Encuestas, cuestionarios	Entrevistas semiestructuradas	Análisis de redes	Plebiscitos
Difusión de la información en flujo unidireccional	Encuestas, entrevistas a informantes claves	Matrices de interés-influencia (involucramiento)	Conferencia consensuada	Referéndum
Campañas publicitarias	Encuestas de opinión, sondeos	Construcción del imaginario (búsqueda del futuro)	Mapeo de saberes	Investigación-Acción Participativa (referida también como IAP o PAR)
Paneles de especialistas	Análisis FODA	Árboles de problemas, objetivos e involucrados		
	Juego de roles	Árboles de relevancia		
	Reuniones públicas			
	Paneles ciudadanos			
	Método Delphi			
	Lluvia de ideas			

En el Anexo V se incluyen una serie de manuales que desglosan las técnicas en forma amplia y detallada; como se plasma en diversos incisos de este trabajo, **el órgano técnico debe integrar en el equipo de trabajo al menos un experto en el uso y aplicación de técnicas de participación**, quien capacitará al cuerpo técnico y a los funcionarios públicos que coordinen el PrOE para la selección y aplicación de técnicas de PC pertinentes al OE de que se trate.

V.4.4.5. Medios masivos de comunicación en el proceso participativo del OE

Se llevó a cabo una revisión mediática a través de los comunicados disponibles en archivos digitales de los periódicos locales de distribución en Baja California y videos en internet que abordaran el tema de la PC en el proceso de OE.

En general los videos son informativos con un alto contenido técnico, extensos y un tanto confusos para la comprensión de todos los conceptos que abordan o simplemente que el público en general siga con interés la exposición hasta que ésta concluya. Sin embargo, uno de los videos resultó ser informativo, bajo un formato sencillo de comprender, llevando a las personas a través de ejemplos, experiencias reales y cotidianas lo que permite que el público conozca del tema, se interese en éste e inclusive promueve la participación y apropiación del programa de OET, por lo que se considera como un ejemplo para replicar.

A través de los medios de comunicación analizados no se evidencia que exista un diálogo abierto ni frecuente para el intercambio o consenso entre los actores, los cuerpos técnicos y las dependencias gubernamentales sobre el tema del OE, da la participación social o de ambos. Se concluye que existe comunicación, pero ésta se limita a informar sobre la realización de los foros o talleres participativos y quienes participaron. No hay una comunicación hacia la población, interinstitucional o intersectorial de los resultados ni del seguimiento a los PrOE. Conforme a pláticas sostenidas con un grupo de comunicólogos, se tiene que en Baja California la cobertura de notas periodísticas se realiza por comunicadores que no tienen una especialización en el tema ambiental¹⁹; si bien dominan técnicas de comunicación y son colaboradores en medios con amplia experiencia (imprensa, radio o televisión), no se ha desarrollado formalmente el “periodismo científico o el periodismo ambiental”.

Independientemente del tipo de medio de comunicación que se seleccione para promover la participación ciudadana en los proceso de ordenamiento ecológico; es necesario considerar como fundamental que en el campo del periodismo bajacaliforniano se fomente e instituya la práctica del periodismo ambiental, entendido como *“una forma de periodismo científico con elementos educativos y de investigación que debe además, lograr incorporar algo de*

¹⁹ Comunicación personal. Académico.

*entretenimiento para motivar la lectura, utilizando técnicas comunicativas. Uno de los objetivos del periodismo ambiental debe ser el **aportar elementos de juicio y fundamentos racionales, así como científicos, para la planificación, puesta en marcha, seguimiento y toma de decisiones de las iniciativas que busquen implementar una adecuada gestión ambiental destinada a propiciar la mejora de la calidad de vida***” (Angulo, 2007).

En una primera aproximación, se plantean para este trabajo como objetivos y criterios rectores para la comunicación masiva del tema de la PC en el OE, lo manifestado por Angulo (2007) quien también cita que “... la forma de entender un tema específico por el ciudadano común y corriente, es diferente a la manera como la entiende el experto. Esto origina que no baste la prueba científica para que las personas actúen de la forma como se les sugiere, sino que debe haber un convencimiento y una motivación. Los temas ambientales buscan impactar en el comportamiento humano, muchas veces sugiriendo cambios radicales en la forma de actuar de las personas.” “Las personas pueden actuar de manera distinta a la deseada, si no se plantean con claridad los objetivos que se buscan y si no se justifica bien la importancia de lograrlos. A través de ellos se comunican aspectos que generalmente tendrán resultados a largo plazo.”

Angulo (2007) manifiesta también que: “El periodismo ambiental debe despertar y formar **conciencia ambiental** con el fin de que se adquiriera una mayor sensibilidad con respecto al medio ambiente y a sus problemas, a través de la generación de conocimientos que fomenten una comprensión básica del ambiente en su totalidad. A través de él, se debe además fomentar una posición crítica hacia las actividades que atenten contra el medio ambiente y proponer soluciones viables”.

Otro beneficio que menciona Angulo (2007) y que constituye uno de los elementos fundamentales para promover en forma efectiva la PC en los OE de Baja California, es que “el periodismo ambiental busca, además de informar, poner en la **agenda política** los problemas que afectan a la sociedad y **generar corrientes de opinión** con base en información completa y veraz. Adicionalmente, busca producir el afianzamiento de una ciudadanía informada y participativa que tenga los elementos necesarios para participar activamente en medidas que coadyuven a un desarrollo integral.” La visión de este autor y los objetivos de la presente estrategia de participación ciudadana coinciden en la búsqueda de que, en el caso del OE participativo sea integrado a la agenda política.

Lo publicado por este autor, coincide con los objetivos del Ordenamiento Ecológico del Territorio, por ende se deben tomar en cuenta las siguientes premisas del periodismo ambiental. Angulo (2007) cita al investigador mexicano Eduardo Santana, quien afirma que para “lograr un desarrollo que abarque a toda la sociedad a través de la participación ciudadana, es imprescindible una ciudadanía informada con conocimientos sobre los valores de nuestro patrimonio natural, las causas de la problemática actual y sus efectos sobre el bienestar de la sociedad en su conjunto. De aquí el importante papel que juegan los medios masivos de comunicación en el debate ambiental en especial por la importancia de su incidencia en la opinión de un gran sector ciudadano...”; ya que **este tipo de periodismo “...contribuye a la construcción de una política y de una cultura ambiental que, para ser efectiva, debe estar ligada de manera indisoluble a la eliminación de la pobreza; es por eso que para buscar un desarrollo sustentable que traiga beneficios para las poblaciones rurales, éstas deben participar del uso directo e indirecto de los recursos naturales.”**

”Sin embargo, para tal fin se debe conocer lo que dichas poblaciones realmente poseen, los potenciales que presenta su entorno, así como los mecanismos que existen para un uso sostenible. Es imprescindible conocer y entender sus características socioeconómicas y culturales. Este conocimiento permite distribuir y ordenar los efectos ambientales que sobre sus territorios implica, el tan mentado, desarrollo sostenible a través del manejo responsable de los recursos naturales. Por lo tanto, una de las metas del periodismo ambiental debe ser alcanzar y transmitir la profundidad de problemas ecológicos y socialmente complejos. Para coadyuvar a obtener y hacer público dicho conocimiento está el periodismo ambiental” (Angulo (2007).

De acuerdo a Angulo (2007): “para garantizar una comunicación exitosa que abarque los problemas ambientales, se debe incorporar principios básicos de la comunicación, teniendo en cuenta la existencia de diversos públicos y actores sociales, así como los niveles educativos y culturales del destinatario al que uno se dirige. Con el fin de llegar a cada uno de ellos, se debe tener en cuenta los diferentes medios de comunicación, horarios, frecuencia de emisión, tipo de mensaje, género, tono y tratamiento”, estos constituirán los elementos mínimos requeridos para formular una estrategia de comunicación orientada en particular para promover la formación de OSC, informar sobre el tema del OE y sobre los procesos participativos en el OE.

Por último, Angulo (2007) sugiere que “además de la comunicación masiva, es recomendable contemplar la comunicación interpersonal, el uso de medios alternativos y las estrategias de educación ambiental.”

Con base en lo anterior, como otra herramienta para mejorar los canales de comunicación que promuevan y fortalezcan la PC, se considera necesario incorporar a las TIC en el proceso de OE, favoreciendo el intercambio de opiniones, técnicas y experiencias.

El nivel de aceptación y la forma en que se desarrolla la gestión de los Medios Sociales dentro de cada institución varía cuando se encuentra fuera de los departamentos de comunicación (Santos e Ibarra, 2014). En este sentido, a fin de garantizar la operatividad y eficiencia de las TIC y Medios Sociales como herramienta de participación ciudadana bidireccional; en las instituciones ambientales de gobierno ambientales deberá implementarse como práctica permanente la coparticipación tripartita entre los expertos en materia de comunicación, los expertos en materia de ordenamiento ecológico del territorio (técnicos y analistas y en su caso el equipo encargado del PrOE) y los expertos en materia de técnicas de participación social (sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales o los mismos comunicólogos).

Si bien es del conocimiento que algunas autoridades ambientales de Baja California utilizan Medios Sociales como medio informativo, portal administrativo, gestión y seguimiento de trámites y para establecer una relación Estado-Sociedad a través de la atención ciudadana, a nivel municipal es necesario que se realicen esfuerzos por incorporar estas herramientas, y en general en el estado que se abran espacios específicos y actualizados sobre los procesos de ordenamiento ecológico vigentes, así como brindar acceso a las Bitácoras Ambientales de los OE por estos medios.

A continuación se presenta una batería de preguntas básicas que deben formularse a fin de iniciar con el análisis del tipo de TIC que será pertinente desarrollar para cada caso del PrOE; dejando en claro que el tema en este estudio es enunciativo y que tan solo pretende incorporar esta temática a la estrategia de PC en los PrOE, que se debe considerar como un elemento básico en el proceso participativo; sin embargo, por lo que se sugiere en principio la consulta de la “Guía de Uso de Medios Sociales en la Gestión Pública Participativa” de Santos e Ibarra (2014) (Anexo V) que emana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile

Proyecto: “Fortalecimiento de la Gestión Pública Participativa y Cohesión Social” Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y para consolidar estas acciones, buscar el apoyo del Departamento de Comunicación de cada dependencia según corresponda.

PREGUNTAS BÁSICAS

- ¿Qué puedo realizar con el apoyo de los Medios Sociales?
- ¿Se cuenta con los recursos económicos, materiales, humanos y de equipamiento suficientes?
- ¿A dónde quiero llegar al adoptar los Medios Sociales?
- ¿Cuál es (o son) mi público-objetivo?
- ¿Cuál es su lenguaje en los Medios Sociales y cuáles son sus usos?
- ¿En qué plataformas están presentes? ¿Facebook, Twitter, otras?
- ¿Cuáles son los desafíos y riesgos de adoptar estas plataformas para determinados fines?
- ¿Quiénes deben estar encargados de esta gestión?
- ¿Cómo podré medir el éxito de las iniciativas en Medios Sociales?
- ¿Qué se responde y qué no se responde en los Medios Sociales?
- ¿Quién o quiénes pueden acceder a las cuentas y cuándo?
- ¿Cómo son los flujos de respuesta para demandas que el Gestor de Medios Sociales no tenga autonomía para responder? ¿Cuáles son los plazos para estas respuestas?
- ¿Cuáles son los roles y responsabilidades relacionadas a la Gestión de Medios Sociales?
- ¿A quiénes están asociados dichos roles? ¿Esto está debidamente documentado y difundido?
- ¿Todos en la institución lo tienen claro?
- ¿Cómo gestionar de forma estructurada la información que llega a través de redes desestructuradas de información para poder medir; por ejemplo, el número o la calidad de atenciones realizadas por un Gestor de Medios Sociales y sobre qué temas específicos ha atendido?
- ¿Los operadores tienen guiones de respuestas concebidos a partir de la sistematización de su historial de atención?
- ¿Cómo preparar a los Gestores de Medios Sociales para responder a estas demandas desestructuradas?
- ¿Mi institución debe disponer de guiones para los Gestores de Medios Sociales? En caso afirmativo ¿en qué situaciones?

Ahora bien, para complementar este apartado, se considera relevante la inclusión de los siguientes actores en el proceso de comunicación y difusión del tema de la PC en un OE:

- ▲ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)
- ▲ Técnicos y/o facilitadores que participaron durante otros PrOET de Baja California
- ▲ Medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión)
- ▲ Responsables de plataformas electrónicas

Como parte de toda estrategia, es necesario dar seguimiento a los resultados y en su caso evaluarlos, por lo que **monitorear los Medios Sociales** es definitivamente una práctica que, cuando bien ejecutada y consciente de las reglas de privacidad y términos de uso de los ambientes y contenidos de dichos medios, puede traer grandes beneficios para la institución y para la ciudadanía. En el ámbito de la Gestión Pública Participativa, el monitoreo apoya, por ejemplo, la labor de escucha: es un canal más de donde recoger información sobre el sentimiento, la opinión, los reclamos de la ciudadanía, con el objetivo de cosechar ideas, identificar problemas o discusiones, anticipar posibles crisis o mitigar problemas rápidamente (CEPAL, 2010).

V.4.4.6. Evaluación de la participación en el proceso de ordenamiento ecológico.

En cuanto a las técnicas de evaluación del proceso de ordenamiento ecológico, al igual que en la selección de técnicas de participación ciudadana, se sugiere emplear el método de evaluación de la participación ciudadana, primero conforme a la técnica o conjunto de técnicas participativas seleccionadas en la fase de coordinación; y en seguida tomar en cuenta el contexto político, económico, social y ambiental de la región de que se trate.

Por otra parte, se considera fundamental para el presente trabajo, retomar la aportación de Blackstock *et al.* (2007 en: Reed, 2008), quienes parten de que como un **proceso adaptativo**, el OE debe iniciar bajo ciertos lineamientos, pero debe incorporar y moldear los elementos que brinden la mejor alternativa o solución para garantizar la efectividad de la PC.

Por lo anterior, se considera pertinente para esta estrategia, el argumento de que *“la evaluación de un proceso participativo debe ser en sí mismo participativo en donde los actores seleccionen y apliquen los criterios de evaluación”*. Esta premisa a su vez representa un reto y requiere de madurez de la sociedad en el ejercicio participativo, además va entrelazada al hecho de que es necesario el **desarrollo de capacidades** tanto de los técnicos como de los facilitadores que conducen el PrOE, así como la capacitación de la sociedad para que en conjunto lleven a cabo la evaluación del proceso participativo y se generen los indicadores pertinentes para la forma de evaluación que se seleccione.

Para determinar el tipo y nivel de participación se sugiere se realice conforme a la escalera de la participación propuesta por Arnstein (1969), que ha sido empleada en forma eficaz, aunado a los valores esenciales de la PC establecidos por la Asociación Internacional para la Participación Pública (International Association for Public Participation-IAPP), a partir de los que se plantean los elementos de evaluación: la forma en que los afectados se involucran en el proceso de toma de decisiones, o bien, la influencia de la contribución de la ciudadanía en la toma de decisiones, para lo que se pueden emplear técnicas tales como las matrices de interés-influencia (involucramiento) o análisis de fuerzas entre actores.

En particular se considera como una guía completa para la evaluación de la PC, la propuesta del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP, 2006) por ser el que integra mayor diversidad de criterios y ofrece diversas técnicas y modos de evaluación. Los sistemas de evaluación para los elementos identificados de la participación ciudadana conforme a la OIDP que se consideran aplicables a los procesos de OE se muestran en la tabla IX, los cuales fueron tomados en consideración como la estructura y elementos para el diseño de la presente guía para la participación pública homologando los criterios propuestos por Bryson y Quick (2012) con los de la OIDP (2006) (tabla XVI).

Tabla IX. Sistemas y métodos de evaluación propuestos para los elementos de la participación conforme a la ODP (2006).

Criterio		Sistema de evaluación	Análisis de proyectos	Entrevistas informante	Grupos internos	Cuestionario participante	Evaluación participante
COORDINACIÓN	Claridad de los objetivos	Análisis de objetivos	X			X	X
		Cumplimiento de objetivos			X	X	X
	Planificación y recursos	Planificación y su cumplimiento	X		X		
	Recursos	Económicos	X	X			
		Humanos	X	X			

Continúa Tabla IX. Sistemas y métodos de evaluación propuestos para los elementos de la participación conforme a la ODP (2006).

Criterio		Sistema de evaluación	* Registros	* Análisis de proyectos	* Sociograma	* Cuestionario participante
QUIÉN PARTICIPA	Cantidad de participantes	Porcentaje de participantes	X			
		Porcentaje de actores organizados	X			
		Asistentes entre la selección	X			
	Diversidad de participantes	Porcentaje de distintos grupos	X			
		Perfil de las organizaciones	X			
		Actores relevantes	X		X	
		Facilidades para la comunicación		X		
	Representatividad	Elección de los representantes				X
	Grado de apertura	Apertura del proceso		X		
		Apertura de los espacios decisivos		X		

Continúa Tabla IX. Sistemas y métodos de evaluación propuestos para los elementos de la participación conforme a la ODP (2006).

Criterio		Sistema de evaluación	Análisis de proyectos	Entrevistas informante	Grupos internos	Cuestionario participante	Evaluación participante
CÓMO SE PARTICIPA	Diagnos participativa	Diagnos participativa	X				
	Capacidad propuesta	Capacidad de propuesta	X			X	X
	Grado de participación	Grado de participación	X			X	X
	Calidad de información	Canales de información-difusión	X		X		X
		Pluralidad de la información	X			X	X
		Claridad y utilidad de la información	X			X	X
	Métodos y técnicas de deliberación	Uso de técnicas deliberativas	X				
		Posibilidad de ejercer la propia voz				X	X
CONSECUENCIAS	Resultados	Tipo de resultados	X		X		
	Implementación de resultados	Implementación	X	X			
		Órganos de seguimiento	X				X
	Capacitación	Sesiones de capacitación	X		X		
		Valoración ciudadana capacitación				X	X
	Cultura participativa	Cultura participativa				X	X

Una vez que se estandarice la forma de evaluar la PC en los PrOE en Baja California, se deberá trabajar para desarrollar el Índice de Participación Ciudadana (IPC), el que a partir de 2013 se compone de dos categorías: Participación ciudadana y Atención ciudadana. Permite conocer la magnitud de las acciones del Sector Ambiental en las que se involucra a la ciudadanía y convertirlo a nivel institucional en una herramienta para impulsar la participación informada, activa y efectiva de la sociedad, bajo principios de inclusión, igualdad y equidad.

Otra alternativa de evaluación, con base en las técnicas de participación seleccionadas, es analizar si es factible tomar como método de evaluación el propuesto por Lestrelin *et al.* (2011), quienes establecen un sistema de indicadores para evaluar los niveles de participación individuales a través de un rango de valores preestablecidos. Se basa en cuatro indicadores, los cuales se presentan en la tabla X. Se considera, por la naturaleza sencilla de los indicadores como una opción viable, con la que con los resultados puede alimentarse y retroalimentarse a través de la Bitácora Ambiental y darle seguimiento durante y después del proceso de OE inclusive a través de cuestionarios dirigidos.

Tabla X. Indicadores empleados para evaluar los niveles individuales de participación propuestos por Lestrelin *et al.* (2011).

Indicador	Derivado de	Ejemplo
Presencia	Participación en las diferentes etapas de la planificación del uso del suelo.	Presencia en la reunión, en grupos de discusión y mediciones en campo.
Voz	Formas en las que interviene durante las reuniones de planificación del uso del suelo.	Participación directa en decisiones trascendentales.
Comprensión	Comprensión de los objetivos del OE.	El OE persigue el desarrollo sustentable del sitio, reducir el deterioro ambiental, reducir la pobreza.
Participación general	Sumatoria de los indicadores anteriores (presencia, voz y comprensión).	Individuos no comprometidos con el gobierno o con funciones administrativas.

Si bien este método reduce las posibilidades de variaciones debido a la subjetividad de los individuos y provee una línea base de datos para realizar posteriores análisis comparativos. Es preciso señalar que tiene importantes limitantes, en particular, los valores que se le atribuyen a las actividades de planeación y a las intervenciones pueden ser objeto de debate.

Usualmente los niveles de participación se basan en la percepción y creencias (generalmente limitadas) de un número clave de actores; mientras que esta aproximación, provee un relativamente limitado escenario para un análisis completo, porque los niveles de participación evaluados dependen en gran medida de la subjetividad de los individuos, cuya selección a su vez depende de la subjetividad de los investigadores, por lo que se reitera la necesidad de integrar expertos en la aplicación de técnicas participativas para lograr los mejores resultados (p.e. sociólogos o psicólogos).

Otro elemento fundamental en el proceso de OE, es que con la realización de los talleres, foros, consultas públicas, etc. se pretende obtener como producto de la participación ciudadana **información**; ya sea relativa al estado y/o aprovechamiento de los recursos naturales, de los problemas ambientales de la localidad, de la identificación de atributos que serán ponderados y evaluados durante el PrOE, así como de la construcción de los escenarios del modelo de OE y la validación del MOE entre otros. Nieves Cardoso (2008), dio evidencia de lo anterior a partir del análisis realizado para concluir que *“El resultado de aptitud depende directamente de la base de datos y no del proceso; y que “Las principales debilidades del modelo construido conforme a la metodología propuesta en el MPOE recaen en la selección y ponderación de atributos regidos por los intereses sectoriales.”* Con base en lo anterior, y como ya se manifestó la información constituye un recurso de poder, por lo que se considera como un elemento fundamental de esta estrategia y para una PC sustantiva en este proceso de planeación ambiental, evaluar el rol de la información por lo que se integra a esta estrategia la guía de evaluación propuesta por Villada-Canela (2013) (Tabla XI) en la que se busca “...identificar si: 1) se justifican o legitiman las decisiones ya tomadas, sirviendo como un medio para validar el debate mediante la invitación y el reconocimiento de expertos en el tema; 2) se ostenta poder e intereses en el debate, observando si hay un solo tipo de actor que monopolice el uso político de la información, o si ésta es manipulada estratégicamente por todos los participantes; y 3) existe exclusión de cara a temáticas complejas o técnicas, donde el uso político (de poder) genera una contradicción interna ante la falta de un mecanismo que homogenice el nivel de información y su comprensión para todos los participantes. De esta forma se puede determinar si existen facilidades para participar, y más aún, para incidir en la planeación ambiental.”

Tabla XI. Preguntas guía para evaluar el rol de la información en la planeación ambiental propuestas por Villada-Canela (2013).

Tipo de rol	Aspectos a evaluar	Preguntas guía
Del procedimiento	El proceso de participación pública	¿Cuáles son los objetivos y el contexto de la planeación? ¿Cuáles son sus fundamentos? ¿Qué agencias organizan la planeación? ¿Cómo es la comunicación: por Internet, reunión informativa, grupo focal, encuestas, taller, jurado, consejo, comité? ¿Cómo es el flujo de información: unidireccional o bidireccional?
	Selección de participantes	¿A qué sectores pertenecen y cuántos son de cada grupo? ¿Hasta qué punto son involucrados? ¿Cómo se perciben a sí mismos los participantes?
Recurso de poder	Concentración del poder en los diseñadores	¿Quién(es) está(n) al frente de la planeación? ¿Cómo es (son) percibido(s) por los participantes? ¿En qué actores recaen las decisiones finales? ¿Qué información se da a conocer?
	Concentración del poder entre los participantes más informados	¿Qué participantes debaten más? ¿Cuáles de ellos ven reflejadas sus opiniones en los documentos resultantes? ¿Cuáles son las fuentes o tipos de información que emplea cada grupo de participantes?
	Tipo de debate dominante (técnico, político, social).	¿Qué temas se discuten más? ¿Qué tipo de argumentos e información se emplean? ¿Qué tipo de actores debaten qué temas?
Excluyente	Características de la información	¿De qué naturaleza es la información tomada en cuenta? ¿Quién(es) encuentran más dificultades para participar? ¿Qué aspectos de la información limitan su uso (tecnicidad, confidencialidad, validez, disponibilidad, acceso)?
	Otras características de la participación.	¿Qué tipo de actores son invitados a participar? ¿Qué sectores están más o menos representados? ¿Qué información no-técnica se discute?
	Limitantes de la participación	¿Qué requisitos deben cumplir los participantes? ¿Existen tiempo, personal y presupuesto suficientes? ¿Cuáles son las reglas operativas? ¿Quiénes tienen voz y/o voto en las decisiones?

Villada-Canela (2013) señala a manera de conclusión que “... *en la práctica se debe buscar que en la medida de lo posible, no prevalezcan unos roles sobre otros (ya que cada uno responde a bases e intereses distintos), sino que se tomen en cuenta e integren, con la finalidad de superar sus limitaciones.*”

Para concluir con el rubro de la evaluación de la PC, se considera que los actores deben seleccionar y aplicar los criterios de evaluación del proceso participativo en cada fase del OE, los resultados deben documentarse como lecciones aprendidas, tanto las que evidencien la efectividad del proceso como las experiencias que requieren mejorarse en las siguientes etapas y en otros casos de OE.

V.4.5. Marco legal para la aplicación de la estrategia de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California

En el Anexo I se desglosa la legislación ambiental y la relativa a la participación ciudadana que norma el tema de este trabajo; sin embargo se incluye esta apartado con la finalidad de puntualizar que es necesario complementar el marco legal estatal existente con el fin de brindar certidumbre jurídica y establecer en forma precisa la obligatoriedad de la observancia y cumplimiento de la inclusión de la ciudadanía en los procesos de ordenamiento ecológico del territorio a nivel estatal y municipal.

Es imperante la formulación y publicación del Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio que emane de la Ley de Protección al Ambiente del estado de Baja California a fin de brindar certeza jurídica a la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico del territorio.

Se deberá incluir en dicho reglamento, en forma explícita y amplia, los requisitos mínimos, preceptos, lineamientos, responsabilidades, incorporación de técnicas y mecanismos de participación democrática, así como sistema de evaluación del proceso participativo que deberán incluirse en los términos de referencia y en los convenios de colaboración para institucionalizar este proceso.

Términos de referencia

En apego a los Términos de referencia de la Dirección de Planeación Ambiental de la SEMARNAT y tomando como punto de partida los emitidos en el 2010, es imprescindible someterlos a revisión y actualización en forma periódica. Estos deben regir su formulación bajo el concepto del OE como un **proceso adaptativo**, por tanto deberán actualizarse, modificarse y **adaptarse para responder al contexto** (ambiental, económico, social, político e inclusive histórico) en el que se desarrollará el proceso de ordenamiento del que se trate. La justificación es sencilla, vasta visualizar a nuestro país, un México megadiverso, no solo en diversidad biológica, sino también geográfica, cultural y económica; estas condiciones demandan ordenarlo bajo dos paradigmas, el de sustentabilidad y el de manejo, requiere una visión flexible centrada en los preceptos del OE, pero tomar caminos, aplicar técnicas y métodos que sean pertinentes al territorio para llegar a ese orden; y este proceso inicia precisamente en los lineamientos y criterios que se dictan para llevar a cabo los trabajos técnicos y sociales; si el enfoque del punto de partida es el correcto, entonces el resultado, en principio, será el acertado.

Los términos de referencia son piedra angular para el éxito de un estudio de OET, la información mínima requerida a la entidad que elabora el OE (sea institución académica, de investigación, pública o privada, consultores independientes u ONG) debe ser clara, concisa y sencilla, congruente con el espíritu y objetivo de la normatividad ambiental y del propio OE, sin menoscabo del rigor científico y técnico que demande la metodología para lograr el mejor modelo de ordenamiento ecológico del territorio.

Por ello, deberían apegarse a las tres políticas ambientales que por ley se establecen para un OE: conservación, protección y aprovechamiento. Si la entidad que elabora el OE considera pertinente profundizar en el ámbito de las políticas ambientales, el OE debe dar el siguiente paso y profundizar en los lineamientos y criterios ambientales; es decir aportar elementos que sean guía para los que aplican los lineamientos de un OE (autoridad) y para los que deben cumplirlos, es decir la ciudadanía. Podrán ser tan específicos como el ambiente lo requiera, tanto como los avances en la investigación lo permitan o tal vez tan rígidos para garantizar un

camino hacia la sustentabilidad de una región; pero el respeto de estas políticas ambientales rectoras, coadyuvaría en entendernos, en crear corredores de zonas ordenadas, articular las regiones bajo un mismo idioma en todo el territorio, bajacaliforniano en este caso, pero bien sería aplicable a todo el territorio mexicano.

Además, con el objeto de integrar en forma clara a la participación ciudadana, en el Anexo VI se presenta la alineación de ésta en los términos de referencia emitidos por la SEMARNAT en el 2010, con el objeto de que sirva de ejemplo y punto de partida para la formulación de los mismos, pero siempre recordando que se deben adaptar en forma particular para el contexto y región que corresponda a cada OE.

Se dice que la participación de los gobernados en su gobierno es, en teoría, la piedra angular de la democracia (Arnstein, 1969), y toda vez que el PrOE es un ejercicio democrático; al momento de iniciar la gestión de un OE, la SEMARNAT debería, no solo consultar sino en forma conjunta y consensuada, elaborar los términos de referencia con las autoridades ambientales del estado o municipales a fin de incorporar los elementos esenciales bajo los cuales deberá construirse el Modelo de OE y por ende ser pertinente al territorio en cuestión. Esta acción constituiría en una acción de participación ciudadana auténtica en el PrOE.

V.4.6. Productos esperados del proceso participativo en el ordenamiento ecológico

La participación ciudadana se verá reflejada en los productos esperados por el cuerpo técnico o la coordinación de la elaboración del OE de que se trate. Los productos cumplirán la función de ser la base para la construcción del Modelo de Ordenamiento Ecológico, concentran la información que se traducirá en el ordenamiento de las actividades antrópicas y de los usos del suelo.

Para esta estrategia se considera pertinente tomar como ejemplo los productos esperados en la fase de caracterización aplicando técnicas de participación, se parte del análisis realizado por Nieves Cardoso en el 2008 sobre la metodología propuesta en el MPOE para el proceso de ordenamiento ecológico (Tabla XII). Cabe mantener siempre presente que los productos esperados se leen bajo el enfoque sectorial que contribuye a la definición de espacios en el territorio con los atributos necesarios para que cada sector desarrolle su actividad (Nieves

Cardoso, 2008), dejando a un lado el enfoque técnico que valora los atributos ambientales para cualquier posible uso en el mismo territorio, como se realizaba con anterioridad mediante la aplicación de diversas metodologías, como por ejemplo, la aplicada por la SPA en el 2007 para el OERZC.

Tabla XII. Ejemplo de los productos esperados del PrOE a través de la participación ciudadana (Modificado de Nieves Cardoso, 2008).

PRODUCTOS ESPERADOS MPOE (2006)	QUÉ GENERARÁ LA PC En forma complementaria a la metodología del MPOE (2006), a través de la PC se generará la siguiente información:
1. Documento con la descripción de los componentes y elementos del medio social, económico y físico-biótico. Ser explícito en cuanto a los elementos característicos así como a su distribución natural, quiénes y para qué utilizan los recursos naturales (RN).	Establecer la escala de trabajo para los talleres y foros, el cuerpo técnico (CT) deberá establecer dos escalas de trabajo, una para generar una visión regional y otra local. El CT deberá proveer planos con la misma escala para todos los talleres.
2. Caracterización de los sectores. 3. Matriz de problemas detectados e indicar sector o sectores involucrados Por cada problema se deberá señalar cuáles recursos naturales, qué actividades, qué sectores son afectados y la magnitud del conflicto.	A través de la técnica de bola de nieve verificar la representatividad de los sectores, así como su pertinencia. Anotar en una lista a los representantes de otras OSC que deban ser invitados a las siguientes etapas. La caracterización de participantes, a juicio del facilitador y del CT se realizará con base en: i) La identificación de los participantes por el sector que representan, y ii) La identificación de los participantes con base en los RN imprescindibles para su actividad productiva. Proveer a los participantes una hoja con simbología preestablecida para espacializar los RN y los conflictos sectoriales. Esta actividad concluirá con : La construcción de un cuadro de involucramiento con los problemas detectados y los sectores involucrados en cada caso, los RN involucrados, los sectores afectados y la priorización de la magnitud del conflicto a través de la técnica de “semáforo”.

Continuación Tabla XII. Ejemplo de los productos esperados del PrOE a través de la participación ciudadana (Modificado de Nieves Cardoso, 2008).

PRODUCTOS ESPERADOS MPOE (2006)	QUÉ GENERARÁ LA PC En forma complementaria a la metodología del MPOE (2006), a través de la PC se generará la siguiente información:
3. Conjunto de atributos ambientales.	A partir del material y de la información aportada por el cuerpo técnico (CT), se trabajará a dos escalas de trabajo, una para generar una visión regional y otra local. Las actividades iniciarán con la visión regional, propiciando que cada actor o participante señale en el plano proporcionado, el sitio en donde lleva a cabo sus actividades. Estableciendo un tiempo límite, a través de la técnica de lluvia de ideas se realizará un listado de atributos ambientales presentes en el territorio. Se realizará una revisión para evitar duplicidad, clarificar o agregar alguno faltante. Con esta lista en mente, y utilizando la técnica de carrusel se colocará el plano proporcionado de menor escala (local), para que por sesiones con tiempo preestablecido, cada participante señale en el plano, el sitio en donde lleva a cabo sus actividades, además los sitios con atributos ambientales de importancia bajo dos ópticas: atributos importantes para garantizar en el corto y largo plazo su actividad económica y aquellos atributos que sean importantes para conservar sin actividades antropogénicas. El CT deberá revisar y clarificar la información antes de que en las mesas de trabajo se agrupen y formen conjuntos de atributos ambientales, para que el contenido y calidad de este insumo sea adecuado para el análisis técnico. Proporcionar marcadores para delimitar espacialmente los conjuntos de atributos ambientales resultantes.
4. Importancia de los atributos ambientales en el desarrollo de actividades de cada sector.	Con base en el plano generado en la actividad anterior y utilizando la técnica de semáforo; los participantes priorizarán o jerarquizarán el conjunto de atributos ambientales conforme a su importancia en el desarrollo de las actividades de cada sector.
5. Relación de los planes, programas, proyectos y acciones de las instancias de gobierno que participan. 6. Priorizar.	No hay priorización sectorial, se realiza por expertos.

Bitácora Ambiental. Por otra parte, se tiene que en todos los casos, conforme lo establece la legislación aplicable, uno de los productos entregables será la Bitácora Ambiental. En el anexo VII se presentan los requisitos mínimos con los que ésta debe cumplir.

VI. RECOMENDACIONES

A través este trabajo, una diversidad de personalidades compartió sus experiencias en la elaboración de OE, en distintos tiempos y contextos y desde diferentes trincheras, abrieron la puerta a la discusión y reflexión, se conocieron y analizaron diversos temas que giran alrededor del PrOE, de la planeación participativa y del complejo fenómeno de la participación ciudadana. Pero como se explicó en la introducción, con absoluta conciencia de que la participación social no es el **único** elemento que contribuye en la efectividad tanto de la formulación como de la operatividad de un OE, en espera de plasmar al menos una parte de la riqueza de opiniones, ideas y disertaciones compartidas, en este espacio se realizan recomendaciones sobre el proceso de participación ciudadana, y sobre el proceso de ordenamiento mismo; orientadas en muchas de las ocasiones, tal vez, hacia un enfoque del “**deber ser**”, más que a una aproximación técnica, teórica o metodológica; aunque en principio su relación es indisoluble.

Recomendaciones relativas a los elementos que limitan o promueven la PC para ser contemplados en el Manual del proceso de ordenamiento ecológico (MPOE) (SEMARNAT-INE, 2006) para además de complementarlo, consolidar un mecanismo efectivo de PC.

- Se debe establecer como primer mecanismo la invitación directa y personalizada a participar. Como segundo mecanismo, la publicación de la convocatoria en los medios de difusión oficial y en su difusión en los medios masivos de comunicación; y como tercer mecanismo implementar en forma efectiva la comunicación a través de los medios sociales (TIC).
- Emplear tales plataformas como sitios de consulta de la información del programa y para establecer los plazos y procedimientos de entrega de la información.
- El formato de convocatoria requiere claridad, concisión y que sea llamativo para captar la atención del ciudadano. Es necesario buscar apoyo en los expertos en mercadotecnia para que el mensaje llegue al grupo de actores objetivo en forma oportuna y eficiente.
- Especificar la información mínima que los coordinadores o facilitadores deben exhibir ante la ciudadanía.

- ▲ Establecer el formato bajo el cual debe presentarse la información y la difusión, contemplar al menos cinco grupos de destinatarios: i) ciudadanía (OSC), ii) técnicos y académicos, iii) funcionarios públicos, iv) legisladores, y v) medios masivos de comunicación ya sea local o regional.
- ▲ Esclarecer la forma de recepción de la información durante y después de los talleres, foros y consultas públicas; como mínimo: a) la información debe ser presentada por una OSC, b) por escrito, c) fundamentar con argumentos sólidos que permitan su adecuado análisis por parte del Comité de OE y d) verificar que ésta se registre en la Bitácora Ambiental y se le de seguimiento.
- ▲ Estandarizar en el MPOE la forma de recepción de observaciones y propuestas, es decir, que sea la misma en todo el documento, sugiriendo la forma escrita, con opción de entregarla físicamente, a través del portal electrónico de la dependencia o bien a través de la plataforma habilitada para el proceso de OE de que se trate.
- ▲ Promover entre las OSC invitadas a los talleres, así como a los diversos sectores – productivos, conservacionistas, etc.-, la preparación previa de sus propuestas apoyadas en las leyes locales y sus reglamentos para que sean procedentes ante el departamento jurídico que corresponda.
- ▲ Acotar o explicar claramente los argumentos considerados como “sólidos para el análisis por parte del Comité del OE”, especificar que, si la propuesta u observación se contraponen a la normatividad ambiental vigente, no estará sujeta a análisis. Es decir, se requiere informar previamente a los ciudadanos (OSC) sobre el requisito de contar con un sustento legal que avale las propuestas para ser incluidas en el POE.
- ▲ Proponer una modificación al proceso de ordenamiento en la etapa de Consulta Pública, para que el análisis de observaciones y propuestas se realice en mesas de trabajo integrando al Comité de ordenamiento, al departamento jurídico que corresponda y al cuerpo técnico para establecer la procedencia de inclusión de las propuestas en el MPOE y mejorar la integración de la participación al producto final del MOE.

- Establecer que se responderá por escrito y/o por medios electrónicos, en forma de un dictamen que indique los criterios utilizados para decidir si se aceptan o rechazan las observaciones, propuestas o información proporcionada en la Consulta Pública, con el apoyo de las instancias que de manera conjunta señalen los gobiernos locales y el Comité.
- Habilitar un portal interactivo para la recepción y seguimiento de observaciones y propuestas de la ciudadanía sobre el POE y responder a la PC a través del portal (medios sociales) o mediante comunicación directa. Este portal puede estar ligado o estructuralmente ser parte de la plataforma de la Bitácora Ambiental.
- Incluir canales de escucha masivos como lo son los Medios Sociales, es necesario que las dependencias gubernamentales y los funcionarios públicos asuman la necesidad de adquirir competencias para interrelacionarse con la ciudadanía, así como de implementar infraestructura y equipo, para dar las condiciones para utilizar los beneficios de los desde la administración pública.
- Modernizar a la Administración Pública a través de equipamiento y capacitación para el manejo de TIC con el objeto establecer canales de comunicación (incluyendo los Medios Sociales), acceso a la información y transparencia en los PrOE brindando, entre otros, los siguientes beneficios: Acceso fácil y expedito a la información en cualquier formato, almacenamiento de grandes cantidades de información, intercambio de información a distancia, mejorando el tiempo de respuesta interdependencias y entre los sectores y la autoridad, comunicación bidireccional en tiempo real, programación y difusión de las actividades que involucren la participación de la sociedad, y comunicación de resultados.
- Incluir como parte del procedimiento del decreto del POE, un programa de difusión masiva sobre el OE de que se trate y las principales directrices ambientales que lo regirán, incluyendo el plano del MPOE. Esta difusión puede fortalecer la consulta y por tanto la observancia de los criterios y lineamientos ambientales que se establezcan en el Programa de OE.

- ▲ Establecer como obligatoria la inscripción del POE en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio a fin de brindar certidumbre en la toma de decisiones tanto de los funcionarios públicos como de las OSC y de los diversos sectores sociales.
- ▲ Para dar seguimiento a los procesos participativos en los OE en Baja California; una vez se documente el carácter de la participación ciudadana actual, se tendrá un marco de referencia para identificar posteriormente si existe o no un incremento en la PC como resultado de las actividades de difusión y desarrollo de capacidades de la sociedad para participar en el PrOE y en la construcción de una cultura ambiental participativa.
- ▲ En virtud de que las dependencias tienen sus propias limitaciones presupuestales para darle continuidad y seguimiento a los PrOE, resulta importante que:

 - i) En los términos de referencia se establezca que las propuestas económicas para la asignación de un contrato para elaborar, actualizar o modificar un OE debe incorporar el costo de la adquisición de equipo de cómputo, software y plataforma que podrán ser utilizados por el consultor durante la elaboración del trabajo, pero deberán integrarse a los productos entregables a la dependencia de que se trate.
 - ii) En los términos de referencia se establezca que, en la propuesta técnica el consultor deberá contemplar la capacitación al personal de la dependencia receptora del trabajo sobre el manejo de la TIC y los programas entregados para garantizar la operatividad de la Bitácora Ambiental, así como la consulta, manejo, alimentación y actualización de la información; y por ende quedará habilitado un medio de comunicación de resultados y retroalimentación con la ciudadanía.
- ▲ Para favorecer un proceso participativo es necesario que quienes elaboren los OE conformen equipos de trabajo transdisciplinarios, es imperante la inclusión e integración de las ciencias naturales con las ciencias sociales, no solamente curricularmente, sino ambos deben comprender que en el PrOE será difícil obtener el mejor resultado de ordenamiento y su aplicación si se adolece de una de las partes, se requiere que se conduzca la PC con el respaldo de experiencia de los profesionistas en llevar al campo en forma auténtica este concepto para formar una visión única del ordenamiento de un

territorio, es decir, el manejo de recursos naturales, que no es otra que la sustentabilidad construida a partir del “diálogo de saberes”.

Este trabajo constituye una forma de manejo de recursos que busca crear un concepto integrador, de capacitación y sensibilización en los planos del conocimiento de la planeación, en el de la política pública y en el de la gestión ambiental.

La estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California, se concibe como un proceso dinámico y adaptativo, por lo que cada caso, ya sea la formulación o la actualización de un OE, deberá adecuarse y adaptarse al contexto temporal, social, político, geográfico y económico de donde se lleve a cabo el proceso de participación ciudadana; inclusive para la misma región pero en diferente momento, deberá evaluarse la pertinencia de las técnicas empleadas en función de la forma en que haya evolucionado social y ambientalmente ese territorio.

Esta herramienta, es decir la estrategia debe ser probada y afinada, enriquecida constantemente con la experiencia de nuevos procesos, no puede verse como una guía estática de un proceso lineal; debe ser envolvente, integradora, innovadora y sustancialmente conducida bajo el paradigma de sustentabilidad. Si este mecanismo resulta funcional y eficiente, entonces siendo optimistas, en el mediano plazo deberá evolucionar, actualizarse, rediseñando las técnicas de participación para fijar una meta más elevada en materia de planificación participativa, una auténtica corresponsabilidad Estado-sociedad en la toma de decisiones y en el actuar inmediato para concretarlas, una cultura ambiental participativa.

VII. CONCLUSIONES

- Conforme al análisis de tres procesos de ordenamiento ecológico (OEZCGC, OEVG y del OELPC), la participación de la ciudadanía bajacaliforniana se ubica en el 4° nivel o peldaño de la escalera de participación de Arnstein (1969), definida como un tipo de participación de “Consulta” en grado participativo denominado como “Participación simbólica” o de “Inclusión selectiva” en donde los ciudadanos perciben que han “participado en el proceso de participación”, mientras que los tomadores de decisiones perciben que cuentan con la evidencia de que cumplieron con las mociones de “involucrar a la ciudadanía”.
- Metodológicamente el proceso de ordenamiento ecológico incorpora al proceso a la participación ciudadana, pero continúa desarrollándose desde la visión de las ciencias naturales en menoscabo del ámbito de la ciencia política, la cual debe integrarse para formar una nueva visión sobre la forma en que se construye y aplica el OE.
- Los resultados del sondeo sobre el conocimiento de la ciudadanía sobre el tema ordenamiento ecológico no fueron concluyentes para establecer si el segmento de la ciudadanía ensenadense consultada tiene algún conocimiento sobre el tema, ya que el 85.48% no respondió, lo que permite presuponer que se desconocen los alcances de este proceso de planeación y por ende no le confieren importancia alguna. Mientras que aquellos que tienen conocimiento sobre el tema (14.52%), mostraron interés en participar y contribuir con el conocimiento e intercambio de ideas entorno al tema de OE, evidenciando además un nivel de dominio sobre los objetivos y sus alcances de este instrumento.
- El desarrollo de capacidades para participar democráticamente en procesos de planeación como el OE aplica a la sociedad en general (OSC), a los funcionarios públicos (tanto técnicos como administrativos), a los diputados, senadores y regidores (políticos), a los medios de difusión masiva y a los consultores, académicos, investigadores y técnicos.

- Es imperante que se integren al proceso facilitadores que conduzcan el proceso participativo de un OET.
- Es necesaria la actualización del Manual del proceso de ordenamiento ecológico para incluir y ampliar lineamientos que favorezcan la participación ciudadana y los elementos para que ésta se concrete.
- Los Términos de referencia de un OET, deben:
 - ▲ elaborarse en forma conjunta y consensuada por las autoridades ambientales de la federación, el estado o los municipios a fin de incorporar los elementos esenciales bajo los cuales deberá construirse el Modelo de OE y ser pertinente al territorio en cuestión;
 - ▲ contener información congruente con el espíritu y objetivo de este instrumento de planeación, debe ser clara, concisa y sencilla;
 - ▲ incorporar instrumentos específicos de evaluación de la participación ciudadana, y
 - ▲ actualizarse, modificarse y adaptarse para responder al contexto en el que se desarrollará el PrOE en cuestión.
- Es imperante integrar a los representantes del poder legislativo (Cámaras de Diputados y Senadores Federales, Congreso del Estado y Cuerpo de Regidores de los Ayuntamientos según sea el caso) en el proceso de OET para:
 - ▲ atender la demanda de orden y congruencia en el desarrollo socioeconómico y ambiental del territorio;
 - ▲ darle un carácter legal y certidumbre jurídica, y
 - ▲ garantizar que el tema sea incluido en la Agenda Pública Ambiental para la gestión de recursos económicos.
- En el PrOE deben ser incluidos como actores los medios masivos de comunicación.
- La identificación, tipificación, categorización y selección de los actores se deberá hacer a través de una metodología o técnica establecida, previo al PrOE y ser reconsiderada durante éste.

- Se carece de un marco de referencia consistente y sistemático que defina y evalúe el carácter participativo en temas ambientales de la población bajacaliforniana y que permita identificar cambios en la conducta de participación en el tiempo.
- Los actores deben aplicar los criterios de evaluación del proceso participativo en cada fase del OE, los resultados deben documentarse como lecciones aprendidas, tanto las que evidencien la efectividad del proceso como las experiencias que requieren mejorarse en las siguientes etapas y en otros casos de OE.
- Es imperante la formulación y publicación del Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio (ROE-LPABC) que emane de la Ley de Protección al Ambiente del estado de Baja California a fin de brindar certeza jurídica a la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico del territorio y que ésta sea de observancia obligatoria como base del proceso participativo, siempre con la flexibilidad metodológica que requiera cada caso.
- Incluir en dicho reglamento (ROE-LPABC), en forma explícita y amplia, los requisitos mínimos, preceptos, lineamientos, responsabilidades, incorporación de técnicas y mecanismos de participación y planeación democrática, así como un sistema de evaluación estandarizado del proceso participativo que deberán incluirse en los términos de referencia y en los convenios de colaboración para institucionalizar este proceso.
- Es fundamental la creación de un **Instituto de Ordenamiento Ecológico del Territorio** que sea el responsable y coordinador de la formulación, actualizaciones y modificaciones de los OET a nivel estatal, a fin de **garantizar la continuidad de los procesos, líneas de acción a largo plazo** y se establezca un vínculo de participación intersecretarial con los Ordenamientos del Territorio para una planeación ambiental congruente entre las zonas urbanas y rurales.
- Es necesario contar con partidas presupuestales en los tres órdenes de gobierno, según corresponda al OE de que se trate, para asignar recursos económicos, materiales y humanos específicamente para la capacitación y promoción de la participación efectiva de

la ciudadanía y para implementar evaluaciones de la planeación participativa, independientemente de los procesos de formulación de un OE.

- Se debe formalizar, fomentar y practicar el periodismo científico o el periodismo ambiental como herramienta fundamental de las campañas de comunicación y difusión sobre el tema del OE, de la participación ciudadana y sus interacciones.

- A la luz de este trabajo, los elementos determinantes para garantizar una participación ciudadana sustantiva en los procesos de ordenamiento ecológico son:
 - Una ciudadanía organizada e informada.
 - Desarrollo de capacidades para participar.
 - Identificación y selección de actores.
 - Facilitadores capacitados que conduzcan el proceso participativo.
 - Seguimiento y retroalimentación.
 - Flexibilidad y adaptación.
 - Aplicación de instrumentos de evaluación de la participación social en el proceso de OE y sus consecuencias (actores y cuerpo técnico).
 - Coparticipación y corresponsabilidad de las instancias político-administrativas para concretar procesos participativos sustantivos.
 - Participación de los medios masivos de comunicación a través del periodismo ambiental.

VIII. REFERENCIAS

- Abelson, J., Forest P-G., Eyles J., Smith P, Martin E and Gauvin F.P. (2001). A Review of Public Participation and Consultation Methods. Deliberations about Deliberation: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Process. McMaster University Center for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper 01-04. June 2001. pp. 1-10.
- Aguilar Robledo, Miguel, Enrique Delgado López, Valente Vázquez Solís y Oscar Reyes Pérez. (2012). Capítulo 3 del libro: Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades. México. Primera edición. p. 472. Disponible en línea en: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=670
- Álvarez Morales, Pablo Abdiel. (2010). Apropiación social del ordenamiento ecológico en Valle de Guadalupe, Baja California, México. Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas. UABC. pp. 71.
- Álvarez, P. A. y Leyva, J. C. (2013). Participación social en el proceso de ordenamiento ecológico en Valle de Guadalupe, Baja California, México. pp. 319-340. Disponible en línea en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/699/participacion.pdf>
- Angulo Pratolongo, Enrique (2007). EL PERIODISMO AMBIENTAL. Artículo aparecido primeramente en el diario La Industria de Trujillo, publicado en Infoecología con permiso de su autor. Periodista / Perú. Correo electrónico: eangulopratolongo@gmail.com
Disponible en línea en: http://www.infoecologia.com/Opinion/pratolongo/eap_periodismo_ambiental2007062601.htm
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. AIP Journal, Vol. 35 (4):216-224.
- Bacqué, Marie-Helene, Henry Rey e Yves Sintomer. (2005). “La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública?” Texto original: BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (eds) (2005), Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, Paris, La Découverte – Recherches.
- Bervejillo, F. (1997) “La reinención del territorio. Un desafío para ciudadanos y planificadores”. Ponencia presentada ante el Foro *Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el caribe*. UNCRD, Bogotá, Colombia, diciembre 1-3.
- Blackstock, K.L., Kelly, G.J., Horsey, B.L. (2007). Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability. Ecological Economics 60, 726–742.
- Boisier, S. (1998). “*Post-scriptum* sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales” en Revista *EURE*. Número 72, Vol. XXIV.
- Brager George and Harry Specht. (1973). Community Organizing. Columbia University Press. New York. pp. 363.

- Bravo, Luis Carlos, Ileana Espejel, José Luis Fermán, Brenda Ahumada, Claudia Leyva, Gerardo Bocco y Rosa Imelda Rojas. (2007). Evaluación ambiental estratégica, propuesta para fortalecer la aplicación del ordenamiento ecológico Caso de estudio "La región Mar de Cortés". Gestión y Política Pública. Volumen XVI. Número 1. I semestre de 2007. pp. 147-170.
- Bryson, John M. and Kathryn S. Quick. (2012). Designing Public Participation Processes. Public Administration Review. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x. pp. 1-12.
- Callon M., Lascousmes P., Barthe Y. (2001). Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Seuil, Paris.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2003). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de agosto del 2003.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y Cámara de Diputados/LIX Legislatura. (2006). Mecanismos para evaluar la participación ciudadana. Colección Legislando la agenda social. Primera edición. México, D. F.
García Camarena, Leonardo. Participación ciudadana: eje fundamental para la consolidación democrática en México. pp. 83-100.
- Castañares Maddox, Eric John. (2009). Sistemas complejos y gestión ambiental: el caso del Corredor Biológico Mesoamericano México. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Corredor Biológico Mesoamericano México Serie Conocimientos Número 6. México, D.F. pp. 66
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y Cámara de Diputados/LIX Legislatura. (2006). Mecanismos para evaluar la participación ciudadana. Colección Legislando la agenda social. Primera edición. México, D. F.
- Chen, Y.N. y otros. (2006). "E-Government strategies in developed and developing countries: an implementation framework and case study", Journal of Global Information Management. Enero a marzo de 2006.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información. Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe Lima, 21 a 23 de noviembre de 2010. Naciones Unidas. LC/G.2464 • Noviembre de 2010 • 2010-735. pp. 113. Disponible en línea en:
<http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/5/41725/LCG2464.pdf>

Davies, A. (2001). What silence knows e planning, public participation and environmental values. *Environmental Values*, 10, 77e102.

Delhumeau Rivera Sheila, Andrea Spears Kirkand y Mónica Lacabex Berumen. (2013). Instrumentos de gestión participativa en la administración pública: propuesta de un sistema de indicadores para la planeación estatal en Baja California. *Revista Internacional Administración & Finanzas*. Volume 6. Number 2. pp: 89-100. Disponible en línea en: <http://ssrn.com/abstract=2156510>

Diario Oficial de la Federación (DOF). 28 de enero de 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

_____. 13 de diciembre de 1996. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

_____. 08 de agosto de 2003. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico.

_____. 28 de septiembre del 2010. Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico.

_____. 12 de diciembre del 2013. Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT).

_____. 09 de febrero del 2004. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Secretaría de Desarrollo Social. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 25 de abril del 2012. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

_____. 25 de febrero del 2015. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). CONVOCATORIA dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación para presentar proyectos de Capacitación para el Fortalecimiento Institucional de OSC y otros Actores de la Sociedad (PF), dentro del Programa de Coinversión Social.

Diduck A, Mitchell B. (2003). Learning, public involvement and environmental assessment: a Canadian case study. *J Environ Assess Pol Manag*; 5(3):339–64.

Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente. 2000. Participación ciudadana en relación con la Directiva del Agua. Documento guía No. 8 de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE).

Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW). (2012). Guía de Participación Ciudadana en Materia Ambiental de México, Estados Unidos y Canadá (español). Disponible en línea en: <http://www.elaw.org/node/1319>

- Espinosa, B. (2012). Democracia técnica en Galápagos: un caso de políticas públicas participativas en Ecuador. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. pp. 1-8.
- Font, J. (2001). Coord. Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona, Ariel.
- Franco, C. (1998). El impacto de los conflictos de linderos en el manejo de recursos naturales, el caso de San Miguel Tecuiciapan y San Agustín Oapan en el alto Balsas, Guerrero. Tesis para obtener el grado de Maestría. Chapingo, México.
- García Bátiz, María Luisa. (2006). Planeación participativa. La experiencia de la política ambiental en México. Plaza y Valdes Editores. pp. 245.
- Geilfus, Frans. (2009). 80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. San José, Costa Rica. 8a edición. Primera edición en el 2002 por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 217 p. Disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>
- Generalitat de Catalunya. (2012). Guies breus de participació ciutadana. Guia per avaluar processos participatius. (Guías breves de participación). Barcelona. Desembre de 2012. Departament de Governació i Relacions Institucionals Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica. pp. 40. Disponible en línea en:
www.gencat.cat/governacio/qualitatdemocratica
http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/qdem/guiesbreus_3.pdf
- Glifo, N. (2006). Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después". Serie Medio Ambiente y Desarrollo 126, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Mayo.
- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Daena: International Journal of Good Conscience: 4(1):179-193. Marzo 2009. Disponible en línea en:
www.daenajournal.org
- Guimarães, Roberto. (2001). Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación. Serie Medio ambiente y desarrollo 39. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile. CEPAL Naciones Unidas.
- Hart, Roger. (1992). Children's Participation: From Tokenism to Citizenship. UNICEF. International Child Development Centre. *Innocenti Essay 4*. Florence, Italy. pp. 114.
- Instituto de Geografía de la UNAM. Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía. UNAM. Núm. 53. pp. 75-97. ISSN 0188-4611.
- Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca INE-SEMARNAP. (2000). El ordenamiento ecológico del territorio. Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995-2000. Instituto Nacional de Ecología. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México.

International Association for Public Participation (iap2).

Keith F. Punch. (2014). Introduction to Social Research, Quantitative and Qualitative approaches. SAGE.

König, Bettina, Katharina Diehl, Karen Tscherning, Katharina Helming, A framework for structuring interdisciplinary research management, *Research Policy*, Volume 42, Issue 1, February 2013, Pages 261-272, ISSN 0048-7333.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2012.05.006>.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733312001436>

Leff, Enrique. (2012). Racionalidad ambiental y diálogo de saberes, *Polis* [En línea], 7 | 2004, Publicado el 10 septiembre 2012, consultado el 15 julio 2015. URL:

<http://polis.revues.org/6232>

Lemos, Maria Carmen and Arun Agrawal. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources* 2006. 31:297–325.

León, C. *et al.* (2004). “El ordenamiento ecológico como un instrumento de política pública para impulsar el desarrollo sustentable: caso en el noroeste de México” en: Rivera, E., Villalobos, G., Azuz, I. y Rosado F. (eds.) *El manejo costero en México*. Campeche, Centro EDOMEX / Universidad Autónoma de Campeche / SEMARNAT / EPOMEX / CETYS / Universidad de Quintana Roo / pp. 341-352.

Lestrelin, Guillaume, Jeremy Bourgoin, Bounthanom Bouahom and Jean-Christophe Castella. (2011). Measuring participation: Case studies on village land use planning in northern Lao PDR. *Applied Geography* 31:950e958.

Maass, Manuel. (2012) Principios generales sobre manejo de ecosistemas. Centro de Investigaciones en Ecosistemas. UNAM. Campus Morelia.

<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/395/maass.html>

Manero Miguel, Fernando. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Cuadernos Geográficos*, Sin mes, 47-71.

Massiris, A. (2002) “Ordenación del territorio en América Latina” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* [En Línea]. Vol. VI, Número 125, 1 de octubre de 2002, Universidad de Barcelona, España. Disponible en línea en:

<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>

Mitchell, R.K, B.R. Agle, and D. J. Wood. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4 (Oct., 1997), pp. 853-886.

URL: <http://www.jstor.org/stable/259247>. Disponible en línea en:

[http://courses.washington.edu/ilis580/readings/Mitchell et al 1997.pdf](http://courses.washington.edu/ilis580/readings/Mitchell_et_al_1997.pdf)

Montes, P. (2001) “El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 45, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Diciembre.

- Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo. (2003). El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. *Gaceta Ecológica*, julio-septiembre, Núm. 68, 9-22.
- Nieves Cardoso, Carolina. (2008). Análisis crítico del proceso de ordenamiento ecológico. Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias en Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas. Universidad Autónoma de Baja California. Facultad de Ciencias. pp. 59.
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). 2006. Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos. Observatorios Locales de Democracia Participativa. Fase de aplicación de indicadores. Octubre – Noviembre 2006. Disponible en línea en: www.oidp.net y en http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPespa%C3%B1ol_GUIA.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2001). *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policymaking*. Paris: OECD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Secretaría de la Función Pública (OCDE-SFP). (2006). *Manual de Participación ciudadana de la OCDE sobre información, consulta y participación en políticas públicas*. Redactado por Marc Gramberger. pp. 122. Traducción al español: OECD. (2001). *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policymaking*. Paris: OECD. 2001.
- O'Faircheallaigh, Ciaran. (2010). *Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making*. *Environmental Impact Assessment Review*. Elsevier. 19-27.
- Pinto, María. (1999). *Manual de clasificación documental*. Editorial Síntesis, S.A. Primera reimpresión. Madrid. pp. 299. Capítulo 7. Construcción y mantenimiento de clasificaciones documentales. Miguel Ángel Esteban Navarro.
- Quinn, Robert. 1988. *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. Jossey-Bass management series. E.[Book; Authored Book]San Francisco, CA, US: Jossey-Bass *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. 199 pp.
- Ramírez García, Adán Guillermo, Marta Concepción Cervantes Ramírez, Pastor Sánchez García, Alejandro Ismael Monterroso Rivas y Jesús David Gómez Díaz. (2012). El ordenamiento ecológico territorial participativo, instrumento para el desarrollo rural sustentable: el caso del municipio de Álamos, Sonora, México. pp. 65-85. Disponible en línea en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/670/cap3.pdf>
- Reed, Mark S. (2008). *Stakeholder participation for environmental management: A literature review*. Elsevier. *Biological Conservation* 141(2008) 2417-2431. Available at: www.sciencedirect.com

- Reed, Mark S., Anil Graves, Norman Dandy, Helena Posthumus, Klaus Hubacek, Joe Morris, Christina Prell, Claire H. Quinn, and Lindsay C. Stringer. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management* 90 (2009) 1933–1949.
- Rendón Corona, Armando. (2006). Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana. CESOP y Cámara de Diputados de la LIX Legislatura. pp. 25- 45.
- Rochin Espinoza, Roberto Antonio. (2012). Análisis de los procesos de participación sectorial en la elaboración de Ordenamientos Ecológicos Regional y Local en el noroeste de México. Universidad Autónoma de Baja California. Facultad de Ciencias. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias en Manejo de Ecosistemas de Zonas Áridas. pp. 62.
- Rowe, Gene and Lynn T. Frewer. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology and Human Values*. JSTOR, Vol. 25, 1:3-29.
- Sánchez Salazar, María Teresa y José Luis Palacio Prieto. (2004). La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía. UNAM*. Núm. 53. pp. 75-97. ISSN 0188-4611.
- Santos, Marcelo Luis B. y Cristian Ibarra M. (2014). “Guía de Uso de Medios Sociales en la Gestión Pública Participativa”. Primera edición: junio de 2014. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile Proyecto: “Fortalecimiento de la Gestión Pública Participativa y Cohesión Social” Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en línea en:
https://www.academia.edu/12229993/Gu%C3%ADa_de_Uso_de_Medios_Sociales_en_la_Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica_Participativa?auto=download&campaign=weekly_digest
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2001). “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. Diario Oficial de la Federación. Reformas al día 28 de diciembre de 2001, 31 de Diciembre, México, D. F.
- _____. (2006) La Gestión Ambiental en México. 472 pp. Disponible en línea en:
 «http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Documents/sniarn/index_informes.html»
- _____. e Instituto Nacional de Ecología (INE). (2006). Manual del Proceso de Ordenamiento Ecológico. 1ª edición. México, D.F. 96 pp.
- Secretaría de Protección al Ambiente. (1992). Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California en materia de impacto ambiental. Publicado en el Periódico Oficial No. 38, Sección I, de fecha 27 de noviembre de 1992. Tomo XCIX.
- _____. (2001). Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 53, de fecha 30 de noviembre de 2001, Sección I, Tomo CVIII.

- Secretaría General de Gobierno. (2001). Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial de Baja California el 16 de febrero de 2001. No. 7. Tomo CVIII.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. SEDATU. (2013). Guía metodológica para la elaboración de programas estatales de ordenamiento territorial. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- _____. (2013). Reglas de operación del programa de reubicación de la población en zonas de riesgos para el ejercicio fiscal 2014. DOF 29 diciembre 2013.
- Taylor, S. J. y R. Bogdan. (1984). Introducción a los métodos cualitativos de la investigación.
- Taylor, Steven J. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados.
- Vargas Velázquez, Sergio; Alberto Guitrón de los Reyes y Cipriana Hernández Arce. (2010). Guía para la construcción de consensos en la gestión integrada del agua. Capítulo 6. Herramientas para el consenso y la participación de los grupos de interés. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Comité Mexicano del Programa Hidrológico Internacional. México, 2010. Disponible en línea en: http://www.imta.gob.mx/conamexphi/images/stories/pdf/libro_guia_pccp2005_2010..pdf
- Vergara-Lope Tristán, Samana y Felipe José Hevia de la Jara. (2012). Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Año LVII, núm. 215, mayo-agosto de 2012, pp. 35-67.
- Villada-Canela, Mariana. (2013). El rol de la información y la participación pública en la planeación ambiental. *Investigación Ambiental*. 5 (2): 17-26.
- Wong-González, Pablo. (2010). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales Número Especial*. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. pp. 11–39. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572009000300002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0188-4557.

ANEXO I

MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO

Marco legal de la participación ciudadana en el ordenamiento ecológico del territorio

Se enuncian los fundamentos de la participación ciudadana referida por la alianza ELAW (2012), la cual cita que el fundamento esencial de la participación ciudadana se encuentra en el contenido de algunas de las garantías constitucionales que consagran la libertad de expresión, de asociación, el derecho a la participación misma y el derecho de petición entre otras (ELAW, 2012).

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público...”* (ELAW, 2012).

Mientras que el artículo 26 expresa que *“...la planeación será democrática...”* y que *“...mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo... La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo...”* (ELAW, 2012).

El artículo 71 establece que el derecho de iniciar leyes o decretos, de acuerdo con este artículo compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados. Los ciudadanos deberán de usar cualquiera de estos canales para proponer las iniciativas de leyes (ELAW, 2012).

De lo anterior se infiere que existen los derechos fundamentales en la constitución mexicana que no sólo posibilitan sino garantizan la participación social de diversas maneras (ELAW, 2012).

A continuación se analiza el marco legal de la participación ciudadana en el ordenamiento ecológico del territorio.

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CP) (DOF 05-02-1917)	Art. 4. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley (párrafo adicionado DOF 28-06-1999. Reformado DOF 08-02-2012).
CP	Art. 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, ... La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo (párrafo reformado DOF 28-06-1999, 05-06-2013). El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.
CP	Art. 27. ... "La nación tendrá en todo tiempo el derecho... En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..., y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (párrafo reformado DOF 06-02-1976, 10-08-1987, 06-01-1992).

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) (DOF 28-01-1988).	Art. 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por: XXIV.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (Fracción recorrida DOF 28-01-2011).
LGEEPA	Art. 5. fracc. IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley.
LGEEPA	Capítulo IV , Instrumentos de la Política Ambiental (denominación del Capítulo reformada DOF 13-12-1996 (reubicado), Sección I , Planeación Ambiental (denominación de la Sección reformada DOF 13-12-1996), Art. 17. En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia. En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.
LGEEPA	Art. 18. El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente , según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
LGEEPA	Sección II, Art. 19. En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios (párrafo reformado DOF 13-12-1996): I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción (fracción reformada DOF 13-12-1996); II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales (fracción reformada DOF 12-02-2007); V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades (fracción reformada DOF 13-12-1996, 12-02-2007), y VI. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso (fracción adicionada DOF 12-02-2007).
LGEEPA	Art. 19 BIS. El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: I. General del Territorio; II. Regionales; III. Locales, y IV. Marinos (artículo adicionado DOF 13-12-1996).

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
LGEEPA	Arts. 20. Ordenamiento Ecológico Territorial General (OETG), bajo la responsabilidad de la Semarnat. Éste determina los lineamientos para aprovechar los recursos naturales, así como para la localización de actividades humanas.... Arts. 20 BIS hasta el 20 BIS 7.
LGEEPA	Art. 60, Fracc. VI. La Secretaría promoverá el ordenamiento ecológico del territorio dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, con el propósito de generar nuevos patrones de desarrollo regional acordes con objetivos de sustentabilidad (artículo reformado DOF 13-12-1996).
LGEEPA	Art. 99. Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en (párrafo reformado DOF 13-12-1996): Fracc. XII. La formulación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere esta Ley (fracción reformada DOF 13-12-1996).
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (RLGEEPA-MOE) (DOF 08-08-2003).	Art. 3. Para los efectos de este Reglamento se estará a las definiciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables... (consultar el glosario del presente trabajo).
RLGEEPA-MOE	Capítulo II. Del proceso de ordenamiento ecológico. Arts. Del 6 al 18.

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
RLGEEPA-MOE	Art. 6. El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva: II. La participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados; III. La transparencia del proceso mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos; IV. El rigor metodológico de los procesos de obtención de información, análisis y generación de resultados; V. La instrumentación de procesos sistemáticos que permitan verificar los resultados generados en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico; VIII. El establecimiento de un sistema de monitoreo del programa de ordenamiento ecológico; y IX. La permanencia o modificación de lineamientos y estrategias ecológicas a partir del análisis de los resultados del monitoreo.
RLGEEPA-MOE	Art. 7. El ordenamiento ecológico de competencia federal se llevará a cabo mediante el proceso de ordenamiento ecológico y deberá tener como resultado los siguientes productos: ... Fracc. III. La bitácora ambiental.
RLGEEPA-MOE	Art. 8. La Secretaría promoverá la suscripción de los convenios de coordinación... Los convenios de coordinación tienen por objeto determinar las acciones, plazos y compromisos que integran la agenda del proceso de ordenamiento ecológico y que deberán contener como mínimo: I...; II. Los lineamientos, criterios y estrategias que permitan instrumentar el proceso de ordenamiento ecológico; III. La identificación y designación de las autoridades e instituciones que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, así como la participación y la responsabilidad que les corresponda a cada una de ellas en la conducción e instrumentación del proceso de ordenamiento ecológico; IV. La integración del órgano que instrumentará y dará seguimiento al proceso de ordenamiento ecológico; V. Las acciones iniciales que deba realizar cada parte del convenio para garantizar el inicio y desarrollo eficaz del proceso de ordenamiento ecológico;

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
RLGEEPA-MOE	Art. 9. Los anexos de los convenios de coordinación a que se refiere el artículo anterior deberán abarcar, como mínimo: I. La identificación de los conflictos ambientales que deberán prevenir o resolverse mediante la determinación de lineamientos y estrategias ecológicas; II. Los procedimientos de acceso a la información y de participación social corresponsable que deberán instrumentarse en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico; III. Los procedimientos y los plazos para la revisión integral del programa de ordenamiento ecológico; IV. Los indicadores que se utilizarán para evaluar el cumplimiento y la efectividad del programa de ordenamiento ecológico; V. Las acciones a realizar para la integración y operación de la bitácora ambiental; y VI. Los mecanismos de financiamiento y demás instrumentos económicos que se utilizarán para el proceso de ordenamiento ecológico. (ESTE ARTICULO ES INDISPENSABLE PARA FUNDAMENTAR EL PROCESO DE PARTICIPACION SECTORIAL EN EL OE).
RLGEEPA-MOE	Art. 11. El órgano que se encargará de la conducción del proceso de ordenamiento ecológico, en términos del convenio de coordinación respectivo, deberá establecer las bases para su operación, las acciones necesarias para la formulación del modelo de ordenamiento ecológico, las estrategias ecológicas y la integración de la bitácora ambiental.
RLGEEPA-MOE	Art. 13. Para efectos del artículo 7o. de este Reglamento, el registro de los avances del proceso de ordenamiento ecológico se llevará a cabo en la bitácora ambiental y tendrá por objeto: I. Proporcionar e integrar información actualizada sobre el proceso de ordenamiento ecológico; II. Ser un instrumento para la evaluación de: a. El cumplimiento de los acuerdos asumidos en el proceso de ordenamiento ecológico; y b. El cumplimiento y la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas; III. Fomentar el acceso de cualquier persona a la información relativa al proceso de ordenamiento ecológico; y IV. Promover la participación social corresponsable en la vigilancia de los procesos de ordenamiento ecológico.

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
RLGEEPA-MOE	Art. 14. La bitácora ambiental deberá incluir: I. El convenio de coordinación, sus anexos y, en su caso, las modificaciones que se realicen a los mismos; II. El programa de ordenamiento ecológico; III. Los indicadores ambientales para la evaluación de: a. El cumplimiento de los lineamientos y estrategias ecológicas; y b. La efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales; y IV. Los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso de ordenamiento ecológico.
RLGEEPA-MOE	Art. 17. La Secretaría promoverá el acceso a la información y la participación social corresponsable en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico mediante la realización, entre otras, de las siguientes acciones: I. Incorporar de manera expedita al Subsistema, la información que se genere en cada etapa; II. Incorporar a los programas respectivos los resultados de los mecanismos de participación social utilizados en el proceso de ordenamiento ecológico; y III. Promover la suscripción de convenios de concertación con los diversos grupos y sectores privado y social para la realización de acciones conjuntas, dirigidas a la aplicación efectiva de los programas de ordenamiento ecológico. (ESTE ARTICULO ES INDISPENSABLE PARA EVIDENCIAR EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN SECTORIAL EN EL OE).
RLGEEPA-MOE	Art. 18. La Secretaría podrá diseñar, aplicar y gestionar los instrumentos económicos previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley, que incentiven la participación de las autoridades y las personas involucradas en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico que corresponda. (PUNTO FAVORABLE PARA LA EJECUCIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO).
RLGEEPA-MOE	Capítulo III. Del ordenamiento ecológico general del territorio. Arts. 19 al 36. (Una vez que aborde los ordenamientos punto de partida establecer a que categoría de OE corresponde e integrar el análisis de esta información).

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
RLGEEPA-MOE	Capítulo IV. Del ordenamiento ecológico regional. Arts. 37 al 50 (Una vez que aborde los ordenamientos punto de partida establecer a que categoría de OE corresponde e integrar el análisis de esta información).
RLGEEPA-MOE	Capítulo V. Del ordenamiento ecológico marino. Arts. 51 al 56 (Una vez que aborde los ordenamientos punto de partida establecer a que categoría de OE corresponde e integrar el análisis de esta información).
RLGEEPA-MOE	Capítulo VI. La participación en los programas de ordenamiento ecológico local . Arts. 57 y 58. La Secretaría participará en la formulación y aprobación de los programas de ordenamiento ecológico local... (NO aborda el tema de participación social) .
RLGEEPA-MOE	Capítulo VII. Del apoyo técnico para la formulación y la ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y programas de ordenamiento ecológico local. Arts. 59 al 61.
RLGEEPA-MOE	Art. 59. Fracc. III. Formular programas de capacitación técnica, a través de talleres de orientación para el uso y manejo de: a...; y b. Manuales técnicos para la formulación y ejecución de los programas respectivos.
RLGEEPA-MOE	Art. 60. La Secretaría desarrollará manuales técnicos y programas de cómputo para la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico respectivos.
RLGEEPA-MOE	Art. 61. La Secretaría establecerá un sistema regionalizado a través de sus delegaciones federales o coordinaciones regionales para dar apoyo técnico a los gobiernos en la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico respectivos.
RLGEEPA-MOE	Capítulo IX. De los comités de ordenamiento ecológico. Arts. 68 y 71.

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
RLGEEPA-MOE	Art. 68. Para la integración de los comités de ordenamiento ecológico a que se refiere el presente reglamento, la Secretaría promoverá la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social, con el fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable. Los comités a que hace referencia el presente artículo, se ajustarán a lo que se determine en el convenio de coordinación respectivo.
RLGEEPA-MOE	Art. 69. La Secretaría promoverá que los comités a que hace referencia el artículo anterior cuenten con las siguientes atribuciones: I. Fomentar la articulación del programa de ordenamiento ecológico respectivo con el programa de ordenamiento ecológico general del territorio; II. Verificar que en los procesos de ordenamiento ecológico, se observe lo establecido en el Capítulo Segundo del presente Reglamento; III...; IV. Sugerir la modificación de los planes, los programas y las acciones sectoriales en el área de estudio y la suscripción de los convenios necesarios...
RLGEEPA-MOE	Art. 70. La Secretaría promoverá que los comités a que hace referencia el artículo 68 cuenten con los siguientes: I. Un órgano ejecutivo responsable de la toma de decisiones para la instrumentación de las acciones, procedimientos, estrategias y programas del proceso de ordenamiento ecológico, y que estará integrado por las autoridades y miembros de la sociedad civil determinados en el convenio de coordinación respectivo; y II. Un órgano técnico encargado de la realización de los estudios y análisis técnicos necesarios para la instrumentación de las acciones, procedimientos, estrategias y programas del proceso de ordenamiento ecológico.
RLGEEPA-MOE	Art. 71. La Secretaría promoverá que cada comité elabore su reglamento interior, en el cual se establecerán los mecanismos y procedimientos para su funcionamiento (FUNDAMENTO PARA LA FORMULACIÓN DEL PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA).

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California (LEEPABC) (POBC 30-11-2001).	Capítulo III, Política Ambiental, Art. 13. Se consideran instrumentos de la política ambiental estatal: la planeación ambiental, el fondo ambiental, la evaluación del impacto ambiental, la investigación y educación ambiental, el ordenamiento ecológico , instrumentos económicos, la regulación de los asentamientos humanos, las normas ambientales estatales y la autorregulación y las auditorías ambientales.
LEEPABC	Capítulo IV, Instrumentos de política ambiental, Sección I, Planeación ambiental, Art. 15. En la planeación del desarrollo estatal y municipal deberá incorporarse lo ambiental como una de sus dimensiones, considerar los principios e instrumentos de la política ambiental, los programas de ordenamiento ecológico y programas derivados de éste, así como las demás disposiciones aplicables sobre la materia.
LEEPABC	Art. 16. La entidad pública responsable de la planeación del estado, participará en planeación ambiental, en los términos que establezca la legislación aplicable, particularmente en lo que se refiere a: I. ... II. Coordinar la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en la elaboración de programas ambientales , conjuntamente con la Secretaría; III. Colaborar en la instrumentación de los planes y programas de ordenamiento ecológico estatal, regionales y municipales;
LEEPABC	Sección II, Ordenamiento ecológico, Art. 26. Los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere la presente Ley tienen por objeto establecer los criterios para la aplicación de las políticas ambientales que permitan la regulación de actividades productivas y localización de asentamientos humanos, así como para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de que se trate... Para ello deberán considerar los atributos físicos, bióticos y socioeconómicos del territorio de que se trate, debiendo especificar los lineamientos y directrices para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación...

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
LEEPABC	Art. 32. En la elaboración y revisión de los programas de ordenamiento ecológico deberá garantizarse la <i>participación de la sociedad</i> , previo a su expedición.
LEEPABC	Art. 51. Al realizar la evaluación del impacto ambiental, la autoridad competente, se ajustará, entre otros aspectos, a los programas de ordenamiento ecológico regional, así como la declaratoria de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables (Observación: APLICACIÓN CONCRETA DE LOS OE, no debería ser limitativa al OE regional, ya que esta norma incluye regulaciones locales).
Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente de Baja California en materia de impacto ambiental (RLEPABC-MIA) (POBC '27-11-1992).	Capítulo III, Derechos y obligaciones de los miembros del consejo. Art. 20. Son obligaciones de los miembros del Consejo: I... IV. Difundir entre sus representados, los acuerdos, planes y programas por ellos aprobados. Art. 21. El Consejo sesionará en reuniones ordinarias que se convocaran cada cuatro meses y en reuniones extraordinarias que se convocar cuando exista necesidad de ello.
RLEPABC-MIA	Art. 22. Las sesiones extraordinarias, se celebran para: I.- Revisar y, en su caso, <u>aprobar el Plan de Ordenamiento Ecológico del Estado</u> , los diversos planes y programas que se derivan de este, así como aquellos que se señalan en la Ley.
RLEPABC-MIA	Art. 24. En el proceso de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, se tomarán en cuenta los siguientes elementos: I. El ordenamiento ecológico....

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California (LPCBC) (16-02-2001).	Título Segundo, De los instrumentos de participación ciudadana, Capítulo primero, Del plebiscito sección única. Art. 13. El plebiscito tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos: I. los actos del poder ejecutivo, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado; II. Los actos de los ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio de que se trate, y III... (FUNDAMENTO LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN PROCESO DE OE ESTATAL).
LPCBC	Art. 24. El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a: I.- Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del Estado; II.- La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean <u>trascendentes para la vida pública del Estado</u>, y III.- La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales. (El REFERÉNDUM es uno de diversos métodos que se pueden seguir en el PROTOCOLO DE PARTICIPACIÓN).
LPCBC	Art. 70. La Iniciativa Ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71. Arts. 71 a 73.

Instrumento legal	Referentes al tema de investigación
LPCBC	Art. 74. Los Ayuntamientos tendrán la atribución para reglamentar la organización y desarrollo de los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, y demás instrumentos que aseguren la participación ciudadana y vecinal en sus respectivas competencias. Arts. 75 y 76.
Decreto No. 276. Modificaciones y adiciones a la Ley de Participación Ciudadana del estado de Baja California	Decreto No. 276. Modificación al Art. 2 , adiciona el Capítulo V, Arts. 73 a 73 BIS 7. Relativos a la " Consulta Popular " como el instrumento a través del cual el Ejecutivo del Estado, el Congreso y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas temas de amplio interés en el Estado (MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA).

A continuación se describe la forma en que se vinculan los tratados internacionales con el tema de la participación pública aplicable para el caso del ordenamiento ecológico del territorio.

Tratados internacionales en materia ambiental relacionados con el tema de estudio.

Nombre del tratado	Forma en que se vincula con el tema de la participación pública con el OET
Declaración de Río (Segunda Cumbre de la Tierra) (Río de Janeiro). Fuente: ONU, 1992 en Villada-Canela 2013.	Objeto del convenio. Tiene como finalidad establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Respecto al fundamento legal de la participación pública, es el Principio 10 de la Declaración de Río (ONU 1992) el que considera a la participación como un derecho democrático, donde exista disponibilidad de oportunidades para individuos y grupos de aportar a la elaboración de decisiones que tengan un impacto ambiental, así como en la promulgación y cumplimiento de leyes nacionales, políticas y directrices. Este principio estuvo presente desde la Declaración de Estocolmo (UN 1972) (Considerando 7).

Nombre del tratado	Forma en que se vincula con el tema de la participación pública con el OET
Convenio de Aarhus (Ciudad danesa de Aarhus). Fuente: UNECE, 1998 en Villada-Canela 2013.	Objeto del convenio. Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. El Convenio de Aarhus reconoce los derechos públicos observando el acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia, en los procesos de toma de decisiones gubernamentales en materias que afecten al medio ambiente local, nacional o transfronterizo. Se centra en la interacción entre el público y las autoridades públicas. Versa sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (UNECE 1998), menciona que para lograr ese objetivo, la información debe estar disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material sobre: 1) el estado de los elementos del ambiente; 2) sustancias, energía, ruido y radiaciones y actividades, acuerdos relativos al ambiente, políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del ambiente; 3) estado de la salud, seguridad y condiciones de vida de seres humanos, principalmente.

Nombre del tratado	Forma en que se vincula con el tema de la participación pública con el OET
Convenio de Aarhus (Ciudad danesa de Aarhus). Fuente: UNECE, 1998 en Villada-Canela 2013.	Es el Convenio de Aarhus (UNECE 1998) el que recoge esos fundamentos. En cierto modo, sitúa a la participación no como un derecho, pues está limitado al “público interesado” que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas o que tiene un interés en las decisiones (artículo 1°), sino como un ideal, al ser vista como un proceso de apertura de la administración hacia los administrados y a desarrollar sistemas de control de una normativa ambiental en la que existe una sensación generalizada de incumplimiento (Navarro 2001:108). Aunque sólo tiene aplicación en el ámbito europeo, este convenio ha influido en que sea posible participar de forma efectiva e informada en otros países.
Convenio de Estocolmo (Estocolmo). Fuente: UN, 1972 en Villada-Canela 2013.	La participación en la planeación ambiental fue reconocida desde la Conferencia de Estocolmo (UN 1972). La finalidad de este acuerdo internacional de susitar una participación informada, inclusiva y corresponsable ha tenido repercusiones en la Declaración de Río (ONU 1992) y en los marcos legales de varios países, entre ellos México (SEMARNAT 2008). El Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) es un acuerdo internacional que regula el tratamiento de las sustancias tóxicas. Fue firmado en 2001 en Estocolmo y entró en vigor el 17 de mayo del 2004.

ANEXO II

**MÉTODO PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN Y EL
DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PARA LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL
TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA**

Método del objetivo particular 1 (OP1)

Con la finalidad de identificar los elementos de participación ciudadana en procesos de OE en el estado de Baja California útiles para caracterizar los niveles de participación, en primera instancia se consultó a autoridades ambientales con experiencia en el tema¹, quienes sugirieron la pertinencia de considerar el Proceso de ordenamiento ecológico local de Punta Colonet, B. C., por lo que se examinaron las Bitácoras Ambientales del citado proceso. Para el análisis también se recopiló información sobre la PC generada por Rochin-Espinoza (2012) para esta localidad y para la Zona Costera del Golfo de California (OEZCGC), se tomaron en cuenta elementos de la investigación realizada por Nieves Cardoso (2008) en la zona costera del Golfo de California (OEZCGC), así como el análisis del proceso participativo realizado por Álvarez y Leyva (2013) para el Valle de Guadalupe (OEVG).

Para evaluar la tipología y grado de la participación pública se tomó como referencia la “escalera de la participación” propuesta por Arnstein (1969).

Método del objetivo particular 2 (OP2)

A fin de conocer los factores relevantes para ejercer la participación ciudadana; seleccionar los elementos, técnicas y recursos a considerar en el diseño de la estrategia de participación ciudadana para los procesos de ordenamiento ecológico en Baja California; se realizó una revisión documental en la Internet con motores de búsqueda como Google y Google Académico en diversas bases de datos tales como Elsevier, EBSCO y Redalyc. Se revisaron publicaciones arbitradas e indexadas, libros y manuales; de igual forma se consultaron periódicos y diarios oficiales a nivel nacional, estatal y local para consultar notas periodísticas, se buscaron videos informativos tanto a nivel nacional como internacional relacionados con el tema del OE así como de la promoción de la participación social en éste. La información recopilada se consideró como la base teórica de la participación social, así como del ejercicio de ésta en el ámbito del OE.

¹ Comunicación personal. Funcionarios públicos.

En la figura 1 se muestra la técnica de búsqueda y revisión de texto empleada para la selección de los elementos de la participación. Esta se basa en el análisis de datos en la investigación cualitativa (Punch, 2014). Se tomaron elementos de la técnica de construcción de un sistema de clasificación documental planteada por Esteban-Navarro (1999 en Pinto, 1999) y se adaptaron a los objetivos y la finalidad de esta investigación. Este autor menciona que el primer paso en el diseño de un lenguaje documental es decidir qué términos incluirá en función del área de interés. El vocabulario puede limitarse al empleado en un documento, en una disciplina específica o puede ser muy general. El objetivo es obtener una precisión en los términos que permita disponer de un vocabulario adecuado, exacto y relevante desde la perspectiva de las características del área del saber en la que se sitúa, de las peculiaridades de la colección documental y de las necesidades específicas de quien consulta esta última.

Esteban-Navarro (1999 en Pinto, 1999), refiere la utilidad de la técnica que ha desarrollado la Terminografía para detectar, recopilar y organizar términos para efectuar la recolección exhaustiva del vocabulario de un lenguaje documental. Explica que el análisis terminológico de una disciplina se inicia con tres etapas: definición del área de trabajo y sus campos, adquisición y análisis de la documentación y extracción y registro de los términos y conceptos encontrados. Sugiere que los términos extraídos se registren en una base de datos siguiendo un formato, categorizándolos en campos; tanto los términos como los campos variarán en función del tipo de investigación. Se propone como primer campo la denominación definitiva que adopta el término en el lenguaje documental, incorporándolo como descriptor o término equivalente. El segundo campo puede incluir una aplicación en el lenguaje documental. El tercer campo integra diversos subcampos o términos equivalentes. Un cuarto campo puede informar sobre la posición del concepto en el sistema de conceptos mediante una notación definitiva que lo singularice en el sistema de clasificación o campo temático.

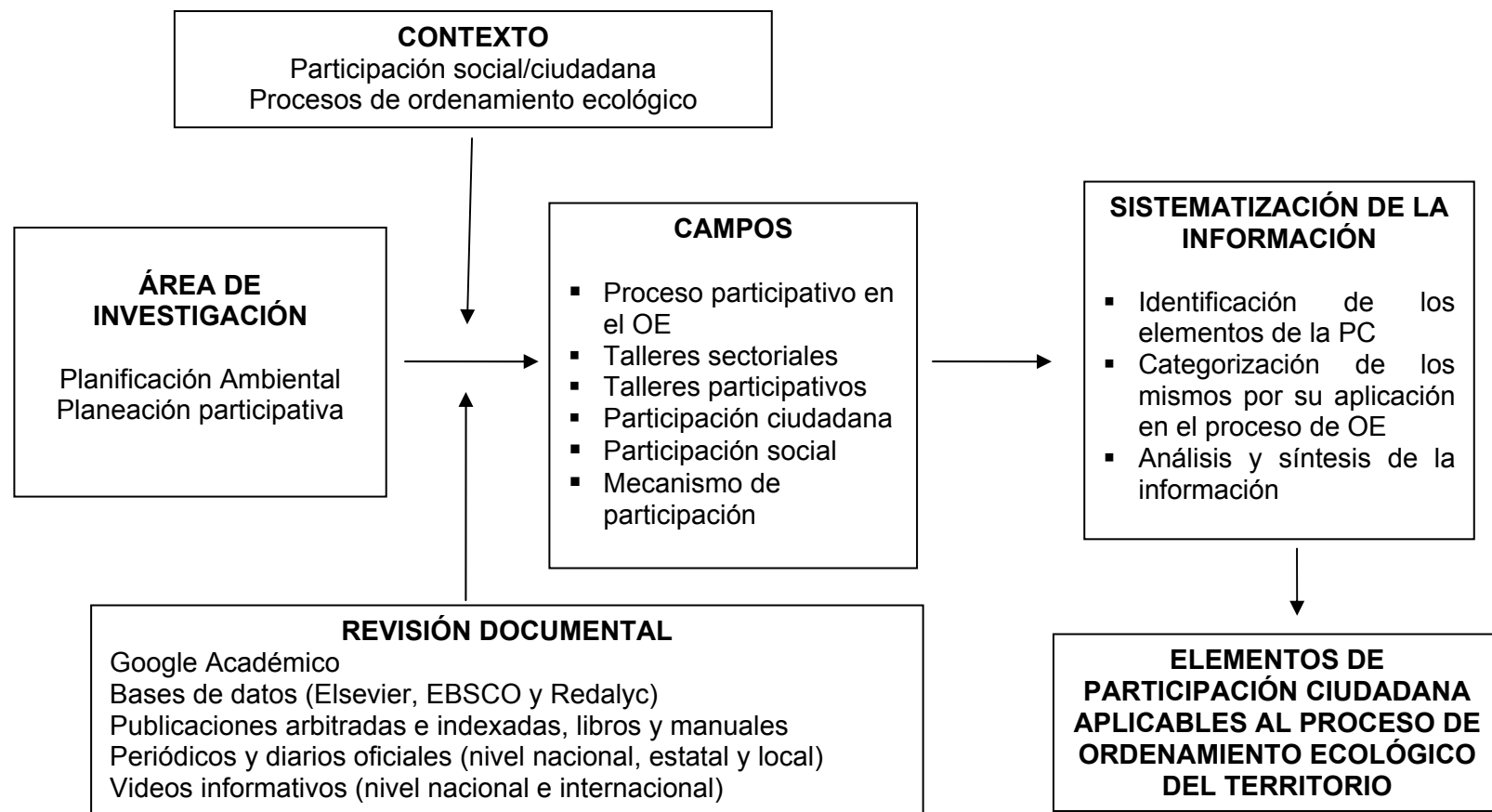


Figura 1. Técnica de análisis documental aplicada para la selección de elementos de participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico (Modificada y adaptada de Esteban-Navarro, 1999).

Con base en lo anterior, se categorizaron los campos considerando su pertinencia, relevancia y especificidad acordes al tema de investigación. Esteban-Navarro (1999 en Pinto, 1999) explica que la función del lenguaje es representar y organizar la información documental de un modo que garantice, por una parte, la adecuación de las representaciones y las relaciones que propone entre los documentos sujetos a revisión a las características del conocimiento que se pretende identificar, y, por otra parte, la coherencia tanto de las representaciones efectuadas por diferentes documentalistas como entre el proceso de tratamiento y el de recuperación de la información.

A partir de los campos definidos, se identificaron los elementos de la participación ciudadana y se relacionaron con el proceso de OE, con la información sistematizada empleando la paquetería de Excel, se analizó el contenido de la literatura y documentos consultados para identificar su pertinencia con los objetivos planteados. Este resultado fue empleado como insumo para el desarrollo del objetivo de este trabajo.

Ahora bien, con el objeto de vincular los hallazgos de la revisión de la literatura como base teórica con las experiencias de participación en el contexto local, se aplicó un cuestionario a diversos actores considerando tres grupos de participantes: i) a la sociedad, ii) a los técnicos que hubiesen participado en un PrOE, y iii) a funcionarios públicos relacionados con los procesos de OE.

Se diseñaron los instrumentos (Anexo III) para cada grupo, fundamentados en los elementos y limitantes de la participación ciudadana producto de la revisión documental con énfasis en las referidas por la SEMARNAT-INE (2006) y por Manero (2010), así como los documentados como ausentes en los procesos de ordenamiento ecológico analizados en el OP1, pero esenciales en el proceso planificación participativa.

Se integraron los elementos necesarios para aplicar algún método de evaluación de la PC, ya fuesen elementos abordados por Arnstein (1969) o por la OIDP (2006:45) que ofrece diversas metodologías de evaluación; cabe mencionar que la diversidad de criterios y metodología referidas por esta organización es más amplia; sin embargo, sólo se incluyeron aquellas relacionadas con los criterios que potencialmente pueden ser evaluados a partir de la información disponible para los procesos considerados en el OP1 o bien a fin de identificar los

elementos que presentarán mayor factibilidad de ser incorporados en la práctica de la PC en Baja California.

En cuanto al instrumento de investigación, el cuestionario aplicado a los participantes es una herramienta para obtener percepciones y valoraciones subjetivas de las personas participantes en relación al proceso participativo. Se trata de un instrumento a través del cual los participantes pueden hacer una evaluación individual del proceso. Esto permite que cada participante se posicione de forma individual, pero impide que la evaluación sea fruto de una deliberación y una reflexión colectiva (OIDP, 2006). Este método es pertinente al presente estudio, ya que la investigación se basa en procesos de OE que ya concluyeron, por lo que no fue factible aplicar cuestionarios *in situ*, pero se considera como vigente la experiencia de los participantes para el diseño de la estrategia.

Aunque se trata de una herramienta fundamentalmente cuantitativa, el cuestionario permite la posibilidad de introducir preguntas abiertas de carácter cualitativo (OIDP, 2006); así como obtener datos cuantitativos en relación a distintos elementos. En el caso de las preguntas cerradas se optó por una batería de preguntas con escalas de opinión o de valoración jerárquica en función de cada elemento de la PC abordado (OIDP, 2006).

En el caso de la presente investigación, se aplicó el cuestionario individualmente, en forma personalizada, en forma presencial o bien vía electrónica. En función de las respuestas y disposición del participante se formularon preguntas abiertas para obtener mayor detalle o profundidad en algunos elementos de la participación que se hayan identificados como esenciales para el diseño de la estrategia de PC para el proceso de OE.

De la consulta a los participantes se obtuvo una relación y valoración de los factores y elementos más relevantes que favorecieron o desfavorecieron la participación en algún PrOE.

Por otra parte, empleando el servicio de TIC de encuestas en línea *Survey Monkey*, se aplicó un cuestionario (Anexo III) a una muestra aleatoria de un segmento de la comunidad ensenadense con una base de datos personal, con la finalidad de llevar a cabo un sondeo para esbozar el conocimiento y el desconocimiento sobre el tema del ordenamiento ecológico del territorio y sus alcances. Los resultados de este cuestionario se complementan con la revisión mediática realizada en la misma zona. La revisión mediática incluyó documentos de prensa (estatal y

local) y video grabaciones (nacionales e internacionales) disponibles en medios electrónicos que abordasen el tema del OET o bien de la participación social en PrOE.

Con base en los resultados del análisis se realizó una síntesis de la información, categorizándola en los distintos elementos y factores de la PC en el proceso de OE para construir la estrategia.

Método del objetivo general

En cuanto al método para concretar el objetivo general, para construir la guía para la PC el PrOE en Baja California se integró la información generada en los objetivos particulares, así como los elementos citados como ausentes en los casos de referencia por Nieves Cardoso (2008), Álvarez Morales (2010) y por Rochin Espinoza (2012). Se seleccionaron los elementos de la participación conforme a los hallazgos de la revisión documental y los catalogados como relevantes por los participantes consultados para desarrollar cada uno de esos elementos, que en conjunto conformaron la guía para promover la participación ciudadana en los procesos de OE.

Finalmente se elaboraron y propusieron recomendaciones para fortalecer el proceso participativo en este instrumento de planeación ambiental.

ANEXO III

INSTRUMENTO: CUESTIONARIOS

Instrumentos para la investigación sobre la PC en procesos de OE en Baja California a tres grupos de participantes: i) a la sociedad, ii) a los técnicos que hubiesen participado en un PrOE, y iii) a funcionarios públicos relacionados con los procesos de OE.

Instrumento aplicado en línea (*Survey Monkey*), sondeo para esbozar la frontera entre el conocimiento y el desconocimiento sobre el tema del ordenamiento ecológico del territorio y sus alcances en Ensenada, Baja California.

CUESTIONARIO: OPINIÓN FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Con base en esta consulta se analizarán los elementos que favorecen la participación ciudadana (PC), las mejores prácticas de participación llevadas a cabo en procesos de ordenamiento ecológico, las debilidades y posibles omisiones, para formular un protocolo de participación a fin de mejorar este proceso participativo.

DATOS GENERALES

Nombre	
Edad	
Institución a la que representa o representó	
Puesto	
Periodo en el que fungió como funcionario	
Correo electrónico	
Teléfono	

1. ¿A qué grupo(s) ha representado en el proceso de ordenamiento?
 - a) Órgano técnico
 - b) Órgano ejecutivo
 - c) Representante de la institución
 - d) Sector público usuario del ordenamiento

2. ¿En qué consistió su participación? ¿Cuál fue su aportación en el proceso de OE?

3. ¿Ha recibido guía o capacitación para participar en el proceso de ordenamiento?
 - a) Sí ¿En qué consistió o hacia qué temas fue dirigida la capacitación?
 - b) No

4. Por parte de la institución que representa(ó) ¿Usualmente quién asiste al proceso de participación ciudadana durante los procesos de ordenamiento ecológico del estado de Baja California?
 - a) Personal técnico ¿Tienen poder para tomar de decisiones? (si/no)
 - b) Personal administrativo ¿Tienen poder para tomar de decisiones? (si/no)

5. ¿En qué fases se enfatiza su participación?
 - a) La instalación del órgano responsable de la conducción del Proceso de Ordenamiento Ecológico, denominado Comité
 - b) formulación-diagnóstico
 - c) expedición
 - d) ejecución
 - e) evaluación
 - f) modificación
 - g) en todas las fases

6. ¿La institución que representa tiene experiencia en capacitar a los facilitadores o al comité técnico que guía y desarrolla la participación ciudadana a través de talleres?
 - a) Sí (pasar a pregunta 7)
 - b) No (pasar a pregunta 8)

7. En caso afirmativo:

- a) ¿Quién imparte la capacitación y en qué consiste?
- b) ¿Cuáles han sido las principales limitantes para capacitar al personal para atender el proceso de PC?
- c) ¿Me puede proporcionar los datos de algún capacitador para contactarlo?

8. En caso negativo:

- a) ¿Contratan a terceros para organizar y/o conducir este proceso?
- b) ¿Bajo qué criterios los contratan? ¿Cuentan con los lineamientos del proceso de ordenamiento ecológico (OE)?

9. ¿Considera útil contar con un protocolo para el proceso de participación pública en los OE en Baja California? ¿Por qué?

10. ¿Qué acciones o gestiones pueden facilitar la asignación de recursos económicos para capacitación del personal y para la realización de los talleres?

11. ¿Cuál es el instrumento legal para que sea factible incluir esta estrategia de participación en el proceso de OE?

12. ¿Qué acciones sugiere para que el tema de la participación ciudadana en el OE forme parte de la agenda ambiental de los funcionarios con poder para la toma de decisiones?

13. Con base en su experiencia, ordene los elementos por su **importancia para obtener el mejor ejercicio de participación ciudadana**.

Ponga el número uno (1) al de **menor importancia**; el **número más alto será el de mayor importancia**.

	Importancia
a) Difusión y comunicación	
b) Convocatoria / invitación	
c) El sitio	
d) Capacitación o guía para participar	
e) Calidad de información	
f) Técnicas o formas de participación	
g) Facilitadores o guías en el proceso de participación	
h) Diversidad de participantes	
i) Representatividad de la sociedad	
j) Instancias gubernamentales	
k) Participantes con capacidad de tomar decisiones	
l) Recursos	
m) Comunicación de los resultados de la participación en el OE	
n) Seguimiento y continuidad	
o) Tiempo suficiente	

14. Marque la opción que mejor describa su opinión sobre el siguiente punto:

“Entre mejor sea el proceso de participación ciudadana, hay mayor garantía de que se aplique el ordenamiento ecológico del territorio”.

a)	Estoy totalmente de acuerdo.
b)	Estoy parcialmente de acuerdo.
c)	Estoy parcialmente en desacuerdo.
d)	Estoy totalmente en desacuerdo.
e)	Considero que no hay relación entre la participación ciudadana y la aplicación de un ordenamiento.

15. Marque el o los **elementos** que considere determinantes para que se **concrete, garantice o favorezca la participación ciudadana en un proceso de ordenamiento ecológico**.

En cada inciso, ponga números para indicar la importancia a cada elemento del inciso (a, b, etc.).

Empiece dando **(#1) uno** al de **MENOR IMPORTANCIA**, siga numerando.

El **número más alto es el de MAYOR IMPORTANCIA**.

Si no los considera determinantes para la participación ponga CERO.

	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#
a) Difusión y comunicación:	Medios masivos de comunicación		Vía electrónica		Redes sociales		No es necesaria	
b) Convocatoria:	Abierta		Directa		Indirecta		Por tipo de recurso natural	
	A los sectores		Solo a expertos		A los involucrados en el uso o aplicación del OE		---	
c) El sitio o el local:	Ubicación accesible		Accesibilidad		Ambiente neutral		Auditorio, salón servicios y equipo	
d) Capacitación:	Cómo participar activamente o en forma sustantiva		Sobre el proceso de OE		Sobre los objetivos y alcances del OE		Tipo y calidad de la información que debo aportar	
	Sobre técnicas de deliberación		---		---		---	
e) Calidad de información:	Canales de información-difusión		Diversidad de información que dan los participantes		Claridad y utilidad de la información		Diversidad de información que dan los facilitadores o técnicos	
f) Técnicas de participación:	Uso de técnicas para deliberar		Posibilidad de ejercer la propia voz		Uso de técnicas para la toma de decisiones.		Formas para tomar acuerdos	
g) Características de los facilitadores o coordinadores del proceso de participación	Capacitado		Integrador		Que escuche y responda		Capacidad de síntesis	
	Capacidad de transformar información verbal en datos		Imparcial		Que tenga diferentes formas de ver un problema		Alentar a los participantes a reflexionar y reevaluar un tema	
	Manejo adecuado de personas dominantes o difíciles		Mantener un ambiente neutral y optimista		---		---	
h) Diversidad de participantes:	Involucrados		Afectados positiva o negativamente		Sectorial		Grupos de ciudadanos organizados	
	Propietarios de la tierra		Sociedad civil no organizada		Instituciones gubernamentales		Personal especializado del sector	
	Grupos vulnerables		---		---		---	
i) Representatividad:	Presencia de sectores que influyen en el uso del suelo y/o en el aprovechamiento de recursos naturales		Representantes auténticos de intereses del sector		Participantes con poder de toma de decisiones.		Participación sustantiva de los representantes seleccionados	
j) Instancias gubernamentales:	Que su participación sea definida		Que le den continuidad al proceso del OE		Aportar información técnica		Capacitar a quienes guían los talleres	
k) Recursos:	Económicos, monetarios		Humanos		Infraestructura / equipo		Tiempo	
l) Consecuencias de la participación en el proceso de OE:	Inclusión de los acuerdos en el Programa de OE		Que el Programa de OE se aplique y regule la toma de decisiones de la autoridad en la designación de usos de suelo y aprovechamiento de recursos naturales de una región		Que se valore la participación ciudadana		Que promueva la cultura participativa	

16. Marque los **elementos** esenciales que en su opinión deben integrar **una guía para el proceso de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento**.

En cada inciso, ponga números para indicar la importancia a cada elemento del inciso (a, b, etc.).

Empiece con uno (**#1**) al de **MENOR IMPORTANCIA**, siga numerando.

El **número más alto** es el de **MAYOR IMPORTANCIA**.

Si no los considera esenciales para una guía de participación asigne CERO.

	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#
a) Convocatoria:	Formas y tipos de convocatoria							
b) Información:	Formato y escala de la información sectorial e institucional (estandarización de la base de datos)		Tipo y calidad de la información sectorial e institucional (gubernamental)		Técnicas de socialización de la información		Técnicas y herramientas para la integración de la información	
c) Difusión:	Medios masivos de comunicación		Vía electrónica		Redes sociales		---	
d) Capacitación a los miembros de los Órganos técnico y ejecutivo del Comité de OE y a facilitadores:	Técnicas de participación y de negociación multisectorial		Formas de organización civil		Método del proceso de ordenamiento.		El papel de los participantes: comité, coordinadores, facilitadores y sociedad.	
	Técnicas de análisis de propuestas para un desarrollo creativo de soluciones		---		---		---	
e) Capacitación a los participantes / actores:	Técnicas de de participación y de negociación multisectorial		Formas de organización social		Técnicas de análisis de propuestas para un desarrollo creativo de soluciones		El papel de los participantes: comité, coordinadores, facilitadores y sociedad.	
	Método del proceso de ordenamiento							
f) Criterios de selección del sitio o local:	Ubicación y accesibilidad		Ambiente neutral		Infraestructura y equipamiento		---	
g) Características de los facilitadores:	Capacitados para guiar talleres		Capacidad de escuchar y responder		Promover el mutuo aprendizaje entre actores		Capacidad de síntesis	
h) Identificación de actores	Técnicas de identificación de actores		Criterios para establecer el nivel de representatividad de los actores		Formas incluyentes y que promuevan la equidad		---	
i) Recursos	Económicos		Humanos		Infraestructura / equipo		Herramientas	
j) Evidencia de las consecuencias de la participación en el proceso de OE:	Inclusión de los acuerdos sectoriales en el programa de OE		Propuesta final del OE aprobada mediante un proceso participativo		Espacialización de la propuesta del uso de suelo y aprovechamiento de recursos naturales de una región		Formas para reportar y retroalimentar a los participantes sobre los resultados de la participación y del ordenamiento	
	Elaboración de la Bitácora Ambiental y formas que garanticen la operatividad de la misma.		Formas de valorar la participación ciudadana		Técnicas para promover una cultura participativa		---	

GRACIAS POR SU TIEMPO Y POR SU VALIOSA OPINIÓN

Fecha de captura:	Forma de aplicación: ☐ Directa ☐ Indirecta	Capturó:	Folio: OSC

CUESTIONARIO: OPINIÓN DE ACTORES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TALLERES DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO.

La información que proporcione será empleada en la investigación dirigida al diseño de una estrategia de participación ciudadana para los procesos de Ordenamiento Ecológico en Baja California. Con base en esta consulta, se elaborará un protocolo a fin de mejorar este proceso participativo. Para el análisis oportuno de la información **solicito atentamente que envíe el cuestionario resuelto antes del 15 de mayo del 2015** al correo electrónico gpnnette@natura@gmail.com

DATOS GENERALES

Nombre	
Edad	
Organismo al que representa	
Puesto actual	
Correo electrónico	
Teléfono	

1. Marque al grupo o grupos que ha representado en el comité de ordenamiento y/o en los talleres del este ordenamiento.

a)	Ejidatarios ¿Cuál?	
b)	Organización de la sociedad civil ¿qué tipo de organización es?	
c)	Organización no gubernamental (ONG), especificar línea de trabajo	
d)	Sector público, representante de una institución	
e)	Sector privado ¿Cuál?	
f)	Académico	
g)	Órgano técnico del Comité de OE	
h)	Órgano ejecutivo del Comité de OE	

2. ¿Recibió información o guía para participar en los talleres de OE?

- a) Sí (pase a la pregunta 3)
b) No (pase a la pregunta 7)

3. Marque la letra que corresponda. ¿Quién fue el que les dio esa guía o información?

a)	El Órgano técnico del Comité
b)	La SEMARNAT
c)	La Secretaría de Protección al Ambiente de Baja California (SPA)
d)	COPLADE (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado)
e)	COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio)
f)	Un facilitador contratado por los coordinadores
g)	Una empresa privada
h)	Académicos

4. Marque una o más opciones que describan los temas que les dieron como guía para participar en los talleres.

a)	Los objetivos y la aplicación del OE.
b)	Los objetivos y alcances del proceso de participación ciudadana en el OE
c)	La ruta crítica de los talleres.
d)	Identificar y enlistar atributos ambientales de interés del sector.
e)	El tipo de información que deben proporcionar los participantes.
f)	Formas de conciliar intereses entre los sectores para llegar a acuerdos.
g)	Cómo evaluar los resultados de la participación ciudadana.
h)	Cómo fomentar la participación ciudadana en los talleres.

5. Marque la forma en que se les dio la información o guía para los talleres del OE

a)	Un taller con mesas de trabajo y dinámicas en grupo.
b)	Exposiciones verbales de técnicos y expertos
c)	Capacitación en línea
d)	Curso
e)	Documentos impresos
f)	Videgrabaciones

6. Marque una o más opciones que describan la guía recibida para realizar los talleres del OE.

a)	Fue suficiente para comprender.
b)	Fue suficiente para participar.
c)	Fue insuficiente para participar.
d)	Favoreció la participación.
e)	No favorece ni desfavorece la participación.

7. Antes de participar en los talleres del OE, ¿usted tenía conocimiento sobre uno o más de los siguientes temas?

Marque las opciones que apliquen a su caso.

a)	Los objetivos y la aplicación del OE.
b)	Los objetivos y alcances del proceso de participación ciudadana en el OE.
c)	El tipo de información que deben proporcionar los participantes en los talleres de un ordenamiento.
d)	Técnicas o formas de conciliar intereses entre los sectores para llegar a acuerdos.
e)	El proceso de seguimiento y evaluación de los resultados de la participación ciudadana.
f)	Acciones de fomento de la participación ciudadana en los ordenamientos ecológicos.

8. Seleccione una o más opciones que mejor definan los alcances del OE.

a)	Es un proceso que permite ordenar los usos de los recursos naturales.
b)	Es una herramienta para orientar las actividades productivas.
c)	Es una herramienta para crear zonas de conservación.
d)	Es una consulta ciudadana sobre los conflictos sectoriales que ocurren en una región.
e)	Es un instrumento de planeación ambiental del territorio para ordenar y conciliar los usos de una región entre las diferentes actividades económicas, y entre éstas y las de conservación.
f)	Es un instrumento en el que se establece la corresponsabilidad del gobierno y de la población (ciudadanía) en la forma de aprovechar los recursos naturales y de resolver los problemas ambientales de una región.

9. Marque el o los medios a través de los cuales considera que sería mejor convocar o invitar a participar a la ciudadanía en el Comité de OE y a los talleres participativos.

a)	Directo: oficio, invitación.
b)	Indirecta: vía electrónica, que seleccionen un representante.
c)	Masivos: prensa, radio o T.V.

10. Marque una o más etapas en las que participó en el OEL-PC.

a)	Gestión para formular el OE	
b)	La instalación del comité del OE	
c)	En la formulación del estudio técnico	☐ Caracterización ☐ Diagnóstico ☐ Pronóstico ☐ Propuesta
d)	Validación oficial	☐ CEPA ☐ COEL
e)	Consulta	COPLADE ☐ COPLADEM
f)	Publicación	
g)	Aplicación	
h)	Modificación y/o actualización	
i)	Difusión	
j)	En todas las fases	

11. Marque una o más opciones que mejor describan el sitio o local en donde hicieron la mayoría de los talleres del OE.

a)	La ubicación del sitio favoreció / permitió mi asistencia.
b)	La ubicación del sitio representó un impedimento para asistir.
c)	El sitio fue adecuado, favoreció un ambiente neutral para participar.
d)	El sitio fue inadecuado, desfavoreció un ambiente neutral para participar. –En el caso de otras personas–
e)	La ubicación del sitio no influyó en mi asistencia / participación.

12. Marque la opción que mejor describe su posición en la participación en los talleres del OE.

a)	Contribuí / aporté datos e información
b)	Di a conocer mis puntos de vista.
c)	No estuve de acuerdo.
d)	No contribuí ni aporté información.

13. Marque una o más opciones que mejor describen la diversidad de participantes en el OE.

a)	Asistieron la mayoría de los grupos de la sociedad organizada y sectores productivos de la región.
b)	Asistieron grupos de indígenas, mujeres, y personas de la tercera edad.
c)	Asistieron actores relevantes para la toma de decisiones.
d)	La mayoría de los participantes no representaron a nuestra sociedad.

14. Marque una o más opciones que mejor describen las características y el papel de los facilitadores o coordinadores en los talleres.

a)	Fue claro en los objetivos/alcances.
b)	Facilitó el proceso de participación.
c)	Escuchó y respondió para concretar argumentos y acuerdos.
d)	Influyó para cambiar los resultados.
e)	Dominaba el tema del proceso y alcances del ordenamiento.
e)	No guió el ejercicio de participación.

15. Marque una o más opciones que mejor describan el resultado de la participación en el OE.

a)	Se tomaron en cuenta los conflictos sectoriales / problemas ambientales.
b)	Se propusieron soluciones a los conflictos sectoriales / problemas ambientales.
c)	Las actividades económicas se vieron favorecidas con la asignación de espacios para su desarrollo.
d)	Se favoreció la asignación de zonas para la conservación y la protección de recursos naturales.
e)	La información o intereses de mi sector fueron incluidos en la propuesta final del OE que nos presentaron.
f)	Se ordenaron y acordaron los usos de la región entre las actividades económicas y las de conservación.
g)	No tomaron en cuenta los intereses de mi sector.

16. Marque una o más opciones que mejor describan el seguimiento de su participación en el OE.

a)	Fui invitado a participar en mesas de trabajo o sesiones del comité para dar seguimiento, evaluar o actualizar el OE.
b)	El Comité de OEL-PC se reúne periódicamente para darle seguimiento al proceso del OE.
c)	Desconozco que esté trabajando el Comité del OE.
d)	No se han tomado en cuenta las aportaciones de mi sector en el seguimiento por parte del Comité de OE.
e)	A través de la Bitácora Ambiental disponible consulto el proceso de ordenamiento.
f)	No se cuenta con información disponible sobre el seguimiento del proceso de ordenamiento.

17. Ordene los elementos por su **importancia para obtener el mejor ejercicio de participación ciudadana**. Ponga el número uno (1) al de **menor importancia** y siga numerando. **El número más alto será el de mayor importancia.**

	Importancia
a)	Difusión y comunicación
b)	Convocatoria / invitación
c)	El sitio
d)	Capacitación o guía para participar
e)	Calidad de información
f)	Técnicas o formas de participación
g)	Facilitadores o coordinadores en el proceso de participación
h)	Diversidad de participantes
i)	Representatividad de la sociedad
j)	Instancias gubernamentales
k)	Participantes con capacidad de tomar decisiones
l)	Recursos
m)	Comunicación de los resultados de la participación en el OE
n)	Seguimiento y continuidad
o)	Tiempo suficiente

18. Marque la opción que mejor describa su opinión sobre el siguiente punto:

“Entre mejor sea el proceso de participación ciudadana, hay mayor garantía de que se aplique el OE”.

a)	Estoy totalmente de acuerdo.
b)	Estoy parcialmente de acuerdo.
c)	Estoy parcialmente en desacuerdo.
d)	Estoy totalmente en desacuerdo.
e)	Considero que no hay relación entre la participación ciudadana y la aplicación del OE.

19. Marque el o los **elementos** que considere determinantes para que se **concrete, garantice o favorezca la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento ecológico**. En cada inciso, es decir por renglón, ponga números para indicar la importancia a cada elemento del inciso (a, b, etc.). Empiece dando **(1) uno** al de **MENOR IMPORTANCIA**, siga numerando. El **número más alto es el de MAYOR IMPORTANCIA**. Si no los considera determinantes para la participación ponga CERO.

	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#
a) Difusión y comunicación:	Medios masivos de comunicación		Vía electrónica		Redes sociales		No es necesaria	
b) Convocatoria:	Abierta		Directa		Indirecta		Por tipo de recurso natural aprovechado/afectado	
	A los sectores		Solo a expertos		A los involucrados en el uso o aplicación del OE			
c) El sitio o el local:	Ubicación accesible		Accesibilidad		Ambiente neutral		Auditorio, salón servicios y equipo	
d) Capacitación:	Cómo participar activamente o en forma sustantiva		Sobre el proceso de OE		Sobre los objetivos y alcances del OE		Tipo y calidad de la información que debo aportar	
	Sobre técnicas de deliberación							
e) Calidad de información:	Canales de información-difusión		Diversidad de información que dan los participantes		Claridad y utilidad de la información		Diversidad de información que dan los facilitadores o técnicos	
f) Técnicas de participación:	Uso de técnicas para deliberar		Posibilidad de ejercer la propia voz		Uso de técnicas para la toma de decisiones.		Formas para tomar acuerdos	
g) Características de los facilitadores o coordinadores del proceso de participación	Capacitado		Integrador		Que escuche y responda		Capacidad de síntesis	
	Capacidad de transformar información verbal en datos		Imparcial		Que tenga diferentes formas de ver un problema		Alentar a los participantes a reflexionar y reevaluar un tema	
	Manejo adecuado de personas dominantes o difíciles		Mantener un ambiente neutral y optimista					
h) Diversidad de participantes:	Involucrados		Afectados positiva o negativamente		Sectorial		Grupos de ciudadanos organizados	
	Propietarios de la tierra		Sociedad civil no organizada		Instituciones gubernamentales		Personal especializado del sector	
	Grupos vulnerables							
i) Representatividad:	Presencia de sectores que influyen en el uso del suelo y/o en el aprovechamiento de recursos naturales		Representantes auténticos de intereses del sector		Participantes con poder de toma de decisiones.		Participación sustantiva de los representantes seleccionados	
j) Instancias gubernamentales:	Que su participación sea definida		Que le den continuidad al proceso del OE		Aportar información técnica		Capacitar a quienes guían los talleres	
k) Recursos:	Económicos, monetarios		Humanos		Infraestructura / equipo		Tiempo	
l) Consecuencias de la participación en el proceso de OE:	Inclusión de los acuerdos en el Programa de OE		Que el Programa de OE se aplique y regule la toma de decisiones de la autoridad en la designación de usos de suelo y aprovechamiento de recursos naturales de una región		Que se valore la participación ciudadana		Que promueva la cultura participativa	

20. Marque los **elementos** esenciales que deben integrar **una guía para el proceso de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento**.

En cada inciso, es decir por renglón, ponga números para indicar la importancia a cada elemento del inciso (a, b, etc.). Empiece dando **(1) uno** al de **MENOR IMPORTANCIA**, siga numerando. El **número más alto** es el de **MAYOR IMPORTANCIA**. Si no los considera determinantes para la participación ponga CERO.

Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#
a) Convocatoria:	Formas y tipos de convocatoria						
b) Información:	Formato y escala de la información sectorial e institucional (estandarización de la base de datos)	Tipo y calidad de la información sectorial e institucional (gubernamental)		Técnicas de socialización de la información		Técnicas y herramientas para la integración de la información	
c) Difusión:	Medios masivos de comunicación	Vía electrónica		Redes sociales			
d) Capacitación a los miembros de los Órganos técnico y ejecutivo del Comité de OEL-PC y a facilitadores:	Técnicas de participación y de negociación multisectorial	Formas de organización civil		Método del proceso de ordenamiento.		El papel de los participantes: comité, coordinadores, facilitadores y sociedad.	
	Técnicas de análisis de propuestas para un desarrollo creativo de soluciones						
e) Capacitación a los participantes / actores:	Técnicas de de participación y de negociación multisectorial	Formas de organización social		Método del proceso de ordenamiento.		El papel de los participantes: comité, coordinadores, facilitadores y sociedad.	
	Técnicas de análisis de propuestas para un desarrollo creativo de soluciones						
f) Criterios de selección del sitio o local:	Ubicación y accesibilidad	Ambiente neutral		Infraestructura y equipamiento			
g) Características de los facilitadores:	Capacitados para guiar talleres	Capacidad de escuchar y responder		Promover el mutuo aprendizaje entre actores		Capacidad de síntesis	
h) Identificación de actores	Técnicas de identificación de actores	Criterios para establecer el nivel de representatividad de los actores		Formas incluyentes y que promuevan la equidad			
i) Recursos	Económicos	Humanos		Infraestructura / equipo		Herramientas	
j) Evidencia de las consecuencias de la participación en el proceso de OE:	Inclusión de los acuerdos sectoriales en el programa de OE	Propuesta final del OE aprobada mediante un proceso participativo		Espacialización de la propuesta del uso de suelo y aprovechamiento de recursos naturales de una región		Formas para reportar y retroalimentar a los participantes sobre los resultados de la participación y del ordenamiento	
	Elaboración de la Bitácora Ambiental y formas que garanticen la operatividad de la misma.	Formas de valorar la participación ciudadana		Técnicas para promover una cultura participativa			

GRACIAS POR SU TIEMPO Y POR SU VALIOSA OPINIÓN

CUESTIONARIO: TÉCNICOS/FACILITADORES DEL PROCESO DE OE

Con base en esta consulta se analizarán los elementos que favorecen la participación ciudadana (PC), las mejores prácticas de participación llevadas a cabo en procesos de ordenamiento ecológico, las debilidades y posibles omisiones, para formular un protocolo de participación a fin de mejorar este proceso participativo.

DATOS GENERALES

Nombre	
Edad	
Institución a la que representa o representó	
Puesto	
Periodo en el que fungió como técnico/facilitador	
Correo electrónico	
Teléfono	

1. ¿A qué grupo ha representado en el proceso de ordenamiento?
 - a) Órgano técnico
 - b) Órgano ejecutivo
 - c) Representante de la institución
 - d) Sector público usuario del ordenamiento

2. ¿En qué consistió su participación? ¿Cuál fue su aportación en el proceso de OE?

3. ¿Ha recibido guía o capacitación para participar en el proceso de ordenamiento?
 - a) Sí ¿En qué consistió o hacia qué temas fue dirigida la capacitación?
 - b) No

4. Por parte de la institución que representa(ó) ¿Usualmente quién asiste al proceso de participación ciudadana durante los procesos de ordenamiento ecológico del estado de Baja California?
 - a) Personal técnico
¿Tiene poder para tomar de decisiones? (si/no)

 - b) Personal administrativo
¿Tiene poder para tomar de decisiones? (si/no)

5. ¿En qué fases se enfatiza su participación?
 - a) La instalación del órgano responsable de la conducción del Proceso de Ordenamiento Ecológico, denominado Comité
 - b) formulación-diagnóstico
 - c) expedición
 - d) ejecución
 - e) evaluación
 - f) modificación
 - g) en todas las fases

6. ¿La institución que representa tiene experiencia en capacitar a los facilitadores o al comité técnico que guía y desarrolla la participación ciudadana a través de talleres?

- a) Sí (pasar a pregunta 7)
- b) No (pasar a pregunta 8)

7. En caso afirmativo:

- a) ¿Quién imparte la capacitación y en qué consiste?
- b) ¿Cuáles han sido las principales limitantes para capacitar al personal para atender el proceso de PC?
- c) ¿Me puede proporcionar los datos del capacitador para contactarlo?

8. En caso negativo:

- a) ¿Contratan a terceros para organizar y/o conducir este proceso?
- b) ¿Bajo qué criterios los contratan? ¿Cuentan con los lineamientos del proceso de ordenamiento?

9. ¿Considera útil contar con un protocolo para el proceso de participación pública en los OE en Baja California? ¿Por qué?

10. En su experiencia, mencione tres factores que favorecen o promueven una participación sustantiva en el proceso de ordenamiento ecológico. Después, asigne el número 1 al de menor importancia y 3 al de mayor importancia.

#	Factores favorables o que promueven la PC

11. En su experiencia, mencione tres factores que desfavorecen o limitan una participación sustantiva en el proceso de ordenamiento ecológico. Después, asigne el número 1 al de menor importancia y 3 al de mayor importancia.

#	Factores desfavorables o limitantes para la PC

12. ¿Qué acciones o gestiones pueden facilitar la asignación de recursos económicos para capacitación del personal y para la realización de los talleres?

13. ¿Qué mecanismo sugiere para evaluar la eficacia del proceso de participación ciudadana en los OE?

14. Con base en su experiencia, ordene los elementos por su **importancia para obtener el mejor ejercicio de participación ciudadana**.

Ponga el número uno (1) al de **menor importancia**; el **número más alto será el de mayor importancia**.

	Importancia
a) Difusión y comunicación	
b) Convocatoria / invitación	
c) El sitio	
d) Capacitación o guía para participar	
e) Calidad de información	
f) Técnicas o formas de participación	
g) Facilitadores o guías en el proceso de participación	
h) Diversidad de participantes	
i) Representatividad de la sociedad	
j) Instancias gubernamentales	
k) Participantes con capacidad de tomar decisiones	
l) Recursos	
m) Comunicación de los resultados de la participación en el OE	
n) Seguimiento y continuidad	
o) Tiempo suficiente	

15. Marque la opción que mejor describa su opinión sobre el siguiente punto:

“Entre mejor sea el proceso de participación ciudadana, hay mayor garantía de que se aplique el ordenamiento ecológico del territorio”.

a)	Estoy totalmente de acuerdo.
b)	Estoy parcialmente de acuerdo.
c)	Estoy parcialmente en desacuerdo.
d)	Estoy totalmente en desacuerdo.
e)	Considero que no hay relación entre la participación ciudadana y la aplicación de un ordenamiento.

16. Marque el o los **elementos** que considere **determinantes** para que se **concrete, garantice o favorezca la participación ciudadana en un proceso de ordenamiento ecológico**.

En cada inciso, ponga números para indicar la importancia a cada elemento del inciso (a, b, etc.).

Empiece dando **(#1) uno** al de **MENOR IMPORTANCIA**, siga numerando.

El **número más alto es el de MAYOR IMPORTANCIA**.

Si no los considera determinantes para la participación ponga CERO.

	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#
a) Difusión y comunicación:	Medios masivos de comunicación		Vía electrónica		Redes sociales		No es necesaria	
b) Convocatoria:	Abierta		Directa		Indirecta		Por tipo de recurso natural	
	A los sectores		Solo a expertos		A los involucrados en el uso o aplicación del OE		---	
c) El sitio o el local:	Ubicación accesible		Accesibilidad		Ambiente neutral		Auditorio, salón servicios y equipo	
d) Capacitación:	Cómo participar activamente o en forma sustantiva		Sobre el proceso de OE		Sobre los objetivos y alcances del OE		Tipo y calidad de la información que debo aportar	
	Sobre técnicas de deliberación		---		---		---	
e) Calidad de información:	Canales de información-difusión		Diversidad de información que dan los participantes		Claridad y utilidad de la información		Diversidad de información que dan los facilitadores o técnicos	
f) Técnicas de participación:	Uso de técnicas para deliberar		Posibilidad de ejercer la propia voz		Uso de técnicas para la toma de decisiones.		Formas para tomar acuerdos	
g) Características de los facilitadores o coordinadores del proceso de participación	Capacitado		Integrador		Que escuche y responda		Capacidad de síntesis	
	Capacidad de transformar información verbal en datos		Imparcial		Que tenga diferentes formas de ver un problema		Alentar a los participantes a reflexionar y reevaluar un tema	
	Manejo adecuado de personas dominantes o difíciles		Mantener un ambiente neutral y optimista		---		---	
h) Diversidad de participantes:	Involucrados		Afectados positiva o negativamente		Sectorial		Grupos de ciudadanos organizados	
	Propietarios de la tierra		Sociedad civil no organizada		Instituciones gubernamentales		Personal especializado del sector	
	Grupos vulnerables		---		---		---	
i) Representatividad:	Presencia de sectores que influyen en el uso del suelo y/o en el aprovechamiento de recursos naturales		Representantes auténticos de intereses del sector		Participantes con poder de toma de decisiones.		Participación sustantiva de los representantes seleccionados	
j) Instancias gubernamentales:	Que su participación sea definida		Que le den continuidad al proceso del OE		Aportar información técnica		Capacitar a quienes guían los talleres	
k) Recursos:	Económicos, monetarios		Humanos		Infraestructura / equipo		Tiempo	
l) Consecuencias de la participación en el proceso de OE:	Inclusión de los acuerdos en el Programa de OE		Que el Programa de OE se aplique y regule la toma de decisiones de la autoridad en la designación de usos de suelo y aprovechamiento de recursos naturales de una región		Que se valore la participación ciudadana		Que promueva la cultura participativa	

17. Marque los **elementos esenciales** que en su opinión deben integrar **una guía para el proceso de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento**.

En cada inciso, ponga números para indicar la importancia a cada elemento del inciso (a, b, etc.).

Empiece con uno (**#1**) al de **MENOR IMPORTANCIA**, siga numerando.

El **número más alto** es el de **MAYOR IMPORTANCIA**.

Si no los considera esenciales para una guía de participación asigne CERO.

	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#	Elemento	#
a) Convocatoria:	Formas y tipos de convocatoria							
b) Información:	Formato y escala de la información sectorial e institucional (estandarización de la base de datos)		Tipo y calidad de la información sectorial e institucional (gubernamental)		Técnicas de socialización de la información		Técnicas y herramientas para la integración de la información	
c) Difusión:	Medios masivos de comunicación		Vía electrónica		Redes sociales			
d) Capacitación a los miembros de los Órganos técnico y ejecutivo del Comité de OE y a facilitadores:	Técnicas de participación y de negociación multisectorial		Formas de organización civil		Método del proceso de ordenamiento.		El papel de los participantes: comité, coordinadores, facilitadores y sociedad.	
	Técnicas de análisis de propuestas para un desarrollo creativo de soluciones							
e) Capacitación a los participantes / actores:	Técnicas de de participación y de negociación multisectorial		Formas de organización social		Técnicas de análisis de propuestas para un desarrollo creativo de soluciones		El papel de los participantes: comité, coordinadores, facilitadores y sociedad.	
	Método del proceso de ordenamiento							
f) Criterios de selección del sitio o local:	Ubicación y accesibilidad		Ambiente neutral		Infraestructura y equipamiento			
g) Características de los facilitadores:	Capacitados para guiar talleres		Capacidad de escuchar y responder		Promover el mutuo aprendizaje entre actores		Capacidad de síntesis	
h) Identificación de actores	Técnicas de identificación de actores		Criterios para establecer el nivel de representatividad de los actores		Formas incluyentes y que promuevan la equidad			
i) Recursos	Económicos		Humanos		Infraestructura / equipo		Herramientas	
j) Evidencia de las consecuencias de la participación en el proceso de OE:	Inclusión de los acuerdos sectoriales en el programa de OE		Propuesta final del OE aprobada mediante un proceso participativo		Espacialización de la propuesta del uso de suelo y aprovechamiento de recursos naturales de una región		Formas para reportar y retroalimentar a los participantes sobre los resultados de la participación y del ordenamiento	
	Elaboración de la Bitácora Ambiental y formas que garanticen la operatividad de la misma.		Formas de valorar la participación ciudadana		Técnicas para promover una cultura participativa			

GRACIAS POR SU TIEMPO Y POR SU VALIOSA OPINIÓN

CUESTIONARIO APLICADO PARA EXPLORAR LA FRONTERA DEL CONOCIMIENTO Y DEL DESCONOCIMIENTO SOBRE EL TEMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO POR LA SOCIEDAD CIVIL

¿Sabes qué es el ordenamiento ecológico?

1. ¿Qué edad tienes?

- 18 a 25
- 25 a 40
- 40 en adelante

2. ¿Cuál es grado de escolaridad más alto que has obtenido?

- Preparatoria
- Universidad
- Posgrado

3. ¿A qué te dedicas?

- Al hogar
- Estudio
- Trabajo en la Iniciativa privada
- Trabajo en una Institución académica/investigación
- Trabajo en una institución de gobierno
- Trabajo en una organización no gubernamental

4. ¿Sabes qué es el ordenamiento ecológico?

- Sí
- No

5. ¿Por qué medio te enteraste sobre este tema?

- Formación profesional/académica
- He participado en un proceso de ordenamiento
- Medios masivos de comunicación
- En ningún medio he escuchado sobre este tema
- Otro (especifique)

6. En tu opinión ¿qué frase o frases definen mejor los alcances del ordenamiento ecológico?

- Ordena los usos de los recursos naturales.
- Orienta las actividades productivas de una comunidad o de una región.
- Crea zonas de conservación.
- Consulta a la ciudadanía sobre los conflictos sectoriales que ocurren en una región.
- Consulta a la ciudadanía sobre los problemas ambientales que ocurren en una región.
- Ordena y concilia los usos de una región entre las diferentes actividades económicas, y entre éstas y las de conservación.
- Establece la corresponsabilidad del gobierno y de la población (ciudadanía) en la forma de aprovechar los recursos naturales y de resolver los problemas ambientales de una región.
- Desconozco los alcances del ordenamiento ecológico.

7. ¿Consideras que los resultados de un ordenamiento ecológico tienen influencia en el desarrollo de las actividades de una comunidad?

- Sí
- No
- No sé

8. ¿Cuál es tu opinión sobre la importancia de los siguientes aspectos?

- El ordenamiento ecológico debe incluirse en la agenda ambiental de los funcionarios de alto nivel, públicos y privados.
- La ciudadanía debería conocer sobre este tema.
- La ciudadanía debe participar en la realización de los ordenamientos ecológicos y ser parte de la toma de decisiones en este tema.
- La ciudadanía debería darle seguimiento a los resultados de los ordenamientos ecológicos del territorio.
- Los medios masivos de comunicación deben informar a la ciudadanía sobre este tema con mayor frecuencia.

Escala de valor:

Extremadamente importante
Muy importante
Nada importante

Moderadamente importante
Poco importante

ANEXO IV

COMUNICACIÓN, CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN

Comunicación, capacitación y difusión

Los objetivos de las campañas de capacitación son que la comunidad bajacaliforniana conozca:

- Qué es un ordenamiento ecológico del territorio.
- En qué consiste el proceso de ordenamiento ecológico del territorio (PrOE).
- Cuáles son los alcances de un Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET).
- En dónde se realiza un POET.
- Cuál es el papel de la ciudadanía en el proceso de OE.
- Cómo se puede organizar la sociedad civil para participar.
- Cómo puede participar en el proceso de OE.
- Qué tipo de información pueden aportar y en qué forma.
- Cuándo se llevarán a cabo los siguientes programas o las actualizaciones de los existentes.
- Cómo y en dónde consultar la Bitácora Ambiental de un OE.

En virtud de que en los medios masivos de comunicación el costo de una campaña de difusión puede representar una limitante para concretar esta acción; se propone que las herramientas mediáticas incluyan tanto las tradicionales como las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) que se desarrollen; que éstas sean transmitidas en forma permanente en los centros de gobierno estatal y municipal conforme corresponda al caso. En los sitios en donde se realizan los diversos trámites ante las autoridades estatales y municipales, tales como el pago de contribuciones e impuestos estatales, trámites de licencias y permisos, particularmente en la Secretaría de Protección al Ambiente del gobierno del estado de Baja California, en la Dirección de Control Urbano y Catastro, en la Dirección de Desarrollo Regional Sustentable del XXI Ayuntamiento de Ensenada, así como en las delegaciones de la SEMARNAT en Baja California. La mayoría de las dependencias cuentan con portales o plataformas que pueden integrar estas herramientas de comunicación, difusión y capacitación; y a mediano plazo será recomendable evaluar la pertinencia de habilitar espacios particulares o especializados para este fin.

En el caso de la Secretaría de Administración Urbana y la Dirección de Ecología adscrita deberán realizar el esfuerzo de construir una plataforma o portal que permita desplegar y consultar este tipo de información en un formato que permita el rápido acceso.

Los Departamentos de Planeación y Gestión Ambiental y de Educación Ambiental bajo la secretaría o dirección que les corresponda deberán asumir la responsabilidad de elaborar o estructurar las herramientas mediáticas, centradas en los objetivos a informar, que sean cortos y claros, en un lenguaje sencillo evitando tecnicismos. Estas deberán utilizarse en los espacios públicos así como la Internet para informar, concientizar y capacitar a la ciudadanía para participar en forma efectiva en el proceso de ordenamiento ecológico.

A continuación se presenta un par de ejemplos que pueden tomarse como referencia para los comunicados adaptados al contexto bajacaliforniano.

Alcaldía de Medellín

¿Qué es el POT y por qué es importante para el futuro de la ciudad?

<https://www.youtube.com/watch?v=Gvq5j8AroBo>

Ecuador

“Proyecto de ordenamiento territorial pasó primer debate (Asamblea Nacional del Ecuador)”.

https://www.youtube.com/watch?v=Qu_jd8l3-Y#t=31

Disponible también en:

http://article.wn.com/view/2015/05/08/Proyecto_de_ordenamiento_territorial_paso_primer_debate_Asam/

Perú

Plataforma de Ordenamiento Territorial

Necesitamos una ley de Ordenamiento Territorial - Spot 01

<https://www.youtube.com/watch?v=YzpTZGtyDUg>

¿Qué problemas evitamos con el ordenamiento territorial? - Spot radial 02

<https://www.youtube.com/watch?v=DWhkluhfzCc>

¿En qué nos beneficia el ordenamiento territorial? - Spot radial 03

<https://www.youtube.com/watch?v=6ynrl3uwuxM>

México

Como resultado de la revisión mediática se identificó que la difusión existente sobre el tema de ordenamiento ecológico, se centra en los aspectos metodológicos, sin hacer particular énfasis sobre la participación social. La información mediática que incluye el elemento de la participación ciudadana se refiere a informar sobre los eventos de participación en los OE, a un nivel informativo por demás general. Sin embargo, se identificó, en cuanto a los beneficios de un programa de ordenamiento, la experiencia de Las Ánimas, Baja California Sur, que si bien se refiere a un ordenamiento comunitario es excelente ejemplo, replicable en las comunidades rurales bajacalifornianas para el tipo de OE que se aborda en este estudio.

Baja California Sur

Comunidad Organizada Las Ánimas - Ordenamiento Territorial Comunitario

Sociedad de historia natural Niparajá Niparajá y Planeta Península

https://www.youtube.com/watch?v=Xwgp1X1_UqU

Duración 10:15.

De igual forma se deberán implementar formas de difusión mediante comunicación gráfica e impresa, a continuación se presenta un ejemplo que además de estar disponible en formato electrónico puede imprimirse en forma de cartel, flyer o tríptico.

Campañas de gobierno: Ordenamiento Territorial

MINISTERIO DE AMBIENTE, TIERRAS Y RECURSOS NATURALES

<http://xn--campaas-8za.mendoza.gov.ar/campanas/campana/183/ordenamiento-territorial/>

Espíritu Ecológico. Aportando ideas para el futuro.

Realizamos una exitosa campaña incentivando a la sociedad a participar de la consulta pública en la web del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales (ambiente.mendoza.gov.ar).

Informamos sobre los pasos a seguir para participar y difundimos así la importancia de tomar responsabilidad por una mejor calidad de vida.

ES IMPORTANTE QUE PARTICIPES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MENDOZA.

Participá de la Consulta Pública en
www.ambiente.mendoza.gov.ar



Está disponible el borrador del futuro proyecto de ley.
TU OPINIÓN ES NECESARIA.



ALGUNOS TEMAS CENTRALES

¿Cómo prepararnos ante
amenazas naturales?

¿Cómo mejoramos la
calidad de vida de la
población urbana y rural?



¿Cómo protegemos la
tierra productiva del
avance urbano?

¿Cómo cuidamos el agua
de Mendoza?

¿Cómo protegemos
nuestros glaciares?

Tenés tiempo
hasta el 21 de febrero.

También podés presentar tu
sugerencia escrita en
Belgrano 210 esquina Lamadrid
Agencia Provincial de
Ordenamiento Territorial
de 8 a 14 hs.

**TIERRA NUESTRA.
AMBIENTE DE TODOS.**

Mendoza
espíritu grande



Hacia una Ley de OT

Necesitamos una ley de ordenamiento territorial que:

- Considere una visión integral del territorio, de manera que las políticas económicas, sociales, ambientales y territoriales se articulen y respondan a objetivos compartidos.
- Oriente a gestionar de manera más eficiente el territorio, considerando sus potencialidades, limitaciones y diversidad, las aspiraciones de su población, así como los problemas que ahora presenta.
- Contribuya a una organización del uso y ocupación del territorio de manera racional y sostenible, es decir: a la adecuada localización de la población, la infraestructura y las inversiones; a su adecuado dimensionamiento; al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; a la gestión de riesgos y a la protección y conservación del patrimonio ambiental, cultural y arqueológico.
- Delimite las competencias y funciones en la planificación, la gestión del territorio la vinculación y armonización de los instrumentos de planificación que inciden en el territorio y de éstos con los instrumentos de planificación del desarrollo.
- Permita que los distintos actores participen en el proceso de planificación y gestión, para asegurar el éxito de las intervenciones.
- Fortalezca a las entidades territoriales regionales y locales para la gestión del desarrollo, considerando al territorio como un elemento fundamental.
- Ordene la legislación e institucionalidad relacionada a la gestión del territorio tomando en cuenta su diversidad y escalas.
- Proponga se definan las políticas a nivel nacional y se realice la planificación del territorio a nivel regional y municipal
- Establezca que el sistema de ordenamiento territorial tenga un ente rector independiente y con visión integral del territorio, para asegurar la articulación de las políticas sectoriales y territoriales en pro del desarrollo sostenible.

Integramos la Plataforma



AMPA
Asociación de
Municipios de la
Amazonia



ANGR
Asamblea Nacional de
Gobiernos Regionales



CooperAcción
Acción Solidaria para
el Desarrollo



Fedepaz
Fundación Ecuémica
para el Desarrollo
y la Paz



Grupo Propuesta
Ciudadana



RED MUQUI
Red propuesta y acción



Unión Geográfica
Internacional - Comité
Nacional del Perú



Centro Amazónico de
Antropología y Aplicación
Práctica

*Plataforma Democratización y
Transformación de Conflictos*



AMPE
Asociación de
Municipalidades del
Perú



CIMA Cordillera Azul
Centro de Conservación
Investigación y Manejo de
Áreas Naturales



DAR
Derecho Ambiente y
Recursos Naturales



GRUFIDES
Grupo de Formación e
intervención para el
Desarrollo Sostenible



INSTITUTO DE MONTAÑA
Grupo de Formación e
intervención para el Desarrollo
Sostenible



REMURPE
Red de Municipalidades
Urbanas y Rurales



SER
Asociación Servicios
Educativos Rurales



IBC
Instituto del Bien Común

Coordinadora: Ana Leyva Valera
E-mail: analeyvavalera@yahoo.com
Teléfono: 425 - 0211
Dirección: Av. General Garzón Nro. 1253
Jesús María, Lima - Perú

Síguenos en:



Plataforma para el Ordenamiento
Territorial



<http://ordenamientoterritorialot.blogspot.com/>



prensaplatformaot@gmail.com



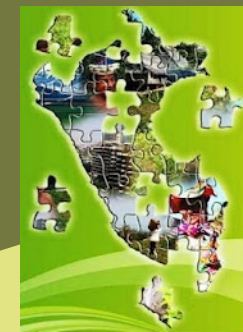
Canal:
Plataforma Ordenamiento
Territorial



@PlataformaOT

Colaborador: **PA&S ANDINO**
BOLIVIA - ECUADOR - PERÚ

PLATAFORMA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



**La plataforma es un colectivo,
integrado por organizaciones de la
sociedad civil y de las asociaciones
de municipales y gobiernos
regionales del país, que tienen como
propósito promover la
implementación de una política de
ordenamiento territorial.**





¿Qué pasa cuando no hay OT?

Crecemos de manera desordenada, con asentamientos humanos ubicados en zonas de alta vulnerabilidad por desastres naturales, concesiones mineras y energéticas superpuestas a áreas intangibles, emisiones industriales que contaminan a la población aledaña, deforestación de bosques, desabastecimiento de recursos hídricos, entre otros. Citamos solo algunos ejemplos de los graves problemas que encontramos a nivel nacional:

Junín

1. El Proyecto Toromocho está ubicado sobre un tercio de la ciudad de Morococha. Ésta tendría que ser reasentada, pero si eso sucediera, el área de la nueva ciudad se ubicaría sobre concesiones mineras y dentro del área de inundación del lecho de un río. Así, la ciudad podría ser nuevamente reasentada o afectada por alguna inundación.
2. La Hidroeléctrica de Pakitzapango se superpone al territorio de diez comunidades Asháninkas. De ejecutarse estas se verían afectadas.
3. La construcción de la Hidroeléctrica Tambo 40 afectaría los ámbitos del Corredor de Conservación Vilcabamba Amboró, corredor biológico considerado como una de las regiones más diversas del mundo.



Madre de Dios

1. La construcción de la Carretera interoceánica del Sur, uno de los ejes de la IIRSA que pasará por Perú, ha impulsado un "boom" en la minería artesanal en Madre Dios.

80% de concesiones de "reforestación" se encuentra en esta región.

2. Las zonas de amortiguamiento y la reserva del Manú y Tambopata serían impactadas por el crecimiento en la extracción de maderas, la minería y la construcción de carreteras.

Elaborado por: Plataforma para el Ordenamiento Territorial
Fecha de elaboración: 24 de julio 2012



¿Qué hacemos?

Buscamos que la política del ordenamiento territorial se posicione en la agenda pública, promoviendo espacios de discusión e intercambio con autoridades, funcionarios, especialistas, sociedad civil y organizaciones sociales, a nivel local, regional y nacional; desarrollamos campañas de difusión sobre su importancia; Además, hemos presentado una propuesta para la Política de Estado en el marco de la discusión del Acuerdo Nacional y elaborado una propuesta de ley que promovemos a fin que el país cuente con un marco normativo coherente para la implementación de los procesos de ordenamiento territorial.



¿Cuál es nuestro compromiso?

Impulsar de manera concertada un proceso nacional de ordenamiento territorial para lograr el desarrollo sostenible del territorio, de manera descentralizada, equitativa e integral. Con ello, se contribuirá a la gobernanza del país, la mejora de condiciones de vida de la población, al desarrollo de sus capacidades, la ampliación de sus oportunidades y al ejercicio de sus derechos.



¿Por qué es importante el ordenamiento territorial y una ley que lo regule?

El ordenamiento territorial es una política y un proceso técnico y político importante porque define el uso racional y planificado del territorio en la perspectiva de alcanzar un desarrollo territorial integral, equitativo, democrático y sostenible. Ordenar el territorio consiste en analizar sus características, potencialidades y limitaciones, y a partir de ellas, establecer escenarios de desarrollo de acuerdo a una visión compartida y a las aspiraciones de la población.

En muchas regiones y localidades del país ya se han dado pasos importantes para el ordenamiento a través del desarrollo de los procesos de zonificación ecológica económica, y ahora se realizarán estudios especializados para tener un diagnóstico que sirva para elaborar los planes de ordenamiento territorial.

Sin embargo, no contamos con una marco normativo que de coherencia a las diversas y fragmentarias intervenciones del Estado en el territorio; que defina las pautas, instrumentos y metodologías para que el ordenamiento territorial sea implementado a nivel nacional y de manera descentralizada, que permita a los gobiernos descentralizados cumplir con su función de ordenar el territorio ejerciendo sus competencias.

ANEXO V

MANUALES DE TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GUÍAS DE USO DE MEDIOS SOCIALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

**Por la extensión de los manuales y guías, y a fin de facilitar la
consulta de los anexos subsecuentes,
éstos se colocaron al final del anexo X.**

ANEXO VI

**ALINEACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS TÉRMINOS DE
REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO**

Alineación de la participación ciudadana en los términos de referencia para la elaboración del ordenamiento ecológico del territorio

Si bien la SEMARNAT provee de términos de referencia como parte del apoyo que brinda a los estados y municipios que lo soliciten, como parte de esta estrategia se sugiere que para cada proceso de ordenamiento ecológico éstos se revisen y adapten al contexto del OE, por lo que la autoridad correspondiente deberá desarrollar los Términos de Referencia que formarán parte del Convenio de Colaboración del OE y a través de los cuales se acepta la responsabilidad por parte del organismo o institución que elaborará el estudio o Modelo de Ordenamiento Ecológico a cumplir en fondo y forma, para ello a continuación se presentan (en forma enunciativa más no limitativa) los elementos y lineamientos que deberán contemplarse en los términos de referencia antes mencionados para alinear en estos el proceso participativo.

Para fines de esta estrategia, se le denominará en lo sucesivo como participación ciudadana (PC) a la participación sectorial referida en los Términos de Referencia aportados por la SEMARNAT (2010), ya que la participación no debe ser limitativa a los sectores productivos, sino en una concepción más amplia, debe contemplar a la sociedad civil organizada (OSC) en general, sin menoscabo del importante papel que juegan los sectores productivos en este proceso.

Sector: Conjunto de personas, organizaciones grupos o instituciones que comparten objetivos comunes con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales o la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Los asentamientos humanos y la conservación de los recursos naturales deberán ser considerados como sectores.

La PC se deberá realizar bajo los mismos términos que la Consulta Pública para el Ordenamiento Ecológico.

La consulta pública se realiza con la finalidad de que los integrantes de la sociedad conozcan, revisen, analicen, y manifiesten sus comentarios, los cuales serán considerados en la propuesta de ordenamiento, a fin de contar con un instrumento consensuado que cumpla con las expectativas de la población.

La participación ciudadana se deberá realizar con la finalidad de que los representantes de los diferentes sectores económicos que inciden en el territorio participen en el proceso brindando información actualizada sobre el desarrollo de su actividad, identifiquen los recursos naturales estratégicos, los conflictos, las acciones para su solución, y las estrategias para lograr el desarrollo sustentable de todos los sectores.

Se deberá:

- I. Diseñar el proceso de la participación ciudadana (definición de mecanismos participativos e incluyentes y logística de los eventos).
- II. Realizar los talleres y los foros de consulta pública.
- III. Analizar los comentarios y las observaciones recibidas durante la PC.
- IV. Elaborar la motivación técnica de las respuestas a los comentarios y observaciones recibidas.
- V. Realizar las adecuaciones al programa de ordenamiento ecológico y resumen ejecutivo que el Comité considere pertinentes.

Tanto el proceso de formulación del programa de ordenamiento ecológico, como la participación sectorial deben:

Contar con el **rigor metodológico** en la definición de los procesos de obtención de información, análisis y generación de resultados.

Ser transparente en la obtención de la información y la generación de los resultados para que sea posible conocer la ruta de obtención, análisis y presentación de cada uno de los resultados obtenidos.

Ser **sistemático** de manera que los resultados presentados puedan ser verificados.

Incluir la **participación** de los principales sectores de la sociedad que inciden en la distribución de las actividades y uso del suelo del área a ordenar, mediante representantes sectoriales y de la sociedad civil organizada (OSC) que puedan transmitir sus objetivos, intereses y necesidades particulares.

La participación ciudadana se deberá dar a través de mecanismos de participación social corresponsable. Incluir a la OSC y a aquellos sectores relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales o la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Los productos a generar a partir de la PC deberán contener:

- A. Documento de propuesta del proceso de participación ciudadana.
- B. Relatoría de talleres y de los foros de consulta.
- C. Documento de respuesta a los comentarios y observaciones recibidas durante el PROE.
- D. El Programa de Ordenamiento Ecológico (regional o local conforme corresponda) y Resumen Ejecutivo con la integración de los resultados derivados del proceso de participación ciudadana.

La información que se genere del proceso de ordenamiento ecológico deberá ser integrada a la Bitácora Ambiental correspondiente.

Forma en que puede incidir la participación ciudadana en la formulación del programa ordenamiento ecológico.

De conformidad con el artículo 40 del Reglamento de Ordenamiento Ecológico de la LGEEPA, para su elaboración se deben realizar las siguientes acciones:

Identificar las **actividades sectoriales** que inciden en el área de estudio, así como su **relación con posibles conflictos ambientales** que generen, sobre todo con respecto a la oferta y demanda de recursos naturales; el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales, así como de la protección y conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad.

Ubicar las **zonas donde se presenten conflictos ambientales** que deban resolverse con la aplicación de las estrategias ecológicas y de criterios de regulación ecológica definidos en el programa de ordenamiento ecológico.

Generar un modelo de ordenamiento ecológico que maximice el **consenso entre los sectores**, minimice los conflictos ambientales y favorezca el desarrollo sustentable en la región.

¿Cómo generar consenso?

- Generar consenso implica **participación ciudadana**. Negociación entre los actores.
- Identificar y seleccionar a los sectores y organizaciones de la sociedad civil (OSC) mediante técnicas específicas para este objetivo.
- Generando participación de los actores relevantes de los diferentes sectores que inciden en el territorio desde el inicio de la formulación del programa.
- Promoviendo la participación de los mismos actores a lo largo del proceso de OE.
- Mantener informados a los sectores.
- Generar participación para recabar información para la caracterización del territorio.
- Generar participación para recabar información para el diagnóstico.
- Generar el reconocimiento o aceptación o entender los criterios ecológicos.
- Principalmente con la recepción de propuesta de lineamientos que permitan solventar los conflictos y generen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La **Agenda Ambiental** consiste en la identificación de la problemática ambiental y los conflictos ambientales locales o regionales que se presentan en el territorio a ordenar y que se deberán prevenir o resolver mediante el modelo de ordenamiento, las estrategias y los criterios de regulación ecológica que en conjunto conformarán el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional.

La Agenda Ambiental se utilizará como la guía preliminar que permite enfocar la información que se requiere integrar en las etapas de caracterización y diagnóstico; sin embargo, ésta puede enriquecerse a lo largo del proceso de elaboración del estudio técnico.

La Agenda Ambiental deberá establecerse en coordinación con el Comité de Ordenamiento Ecológico al inicio de la fase de Caracterización, de tal manera que permita acotar la información recopilada con mayor relevancia para el proceso durante las etapas de caracterización y diagnóstico.

Es importante considerar que la Agenda Ambiental debe limitarse hacia aquellos temas que sean materia de ordenamiento ecológico, es decir, referidos a la ocupación del territorio.

El objetivo de la Agenda Ambiental es identificar y priorizar los principales problemas ambientales y las interacciones entre sectores que se presentan en la zona de estudio para que, con base en ello, se integre en el estudio técnico la información y los análisis que sean relevantes para su atención.

Las principales actividades a desarrollar en la Agenda Ambiental son:

- Diseñar e implementar mecanismos de participación (talleres, entrevistas, encuestas, foros, etcétera) para obtener la siguiente información:

- a. Por cada sector y OSC, la definición y priorización de la problemática ambiental y aquella derivada por la interacción entre sectores.

- b. Integración y análisis de la información generada por los sectores en el punto anterior, para obtener una priorización de los principales problemas ambientales y aquellos derivados de la interacción entre sectores en el área de ordenamiento.

Los productos esperados son:

- A. Documento de la Agenda Ambiental que contenga la lista priorizada y descripción de los problemas ambientales e interacciones sectoriales identificados.

B. Un anexo que describa los mecanismos participativos empleados e incluya las presentaciones realizadas, lista de asistentes, material proporcionado, fotografías de los eventos y demás material empleado, así como especificar las técnicas o métodos de evaluación de la PC empleados, en los formatos Office Word y pdf de Acrobat que permita su inclusión en la Bitácora Ambiental.

La participación ciudadana en la **caracterización**. La etapa de caracterización tiene por objeto describir el estado de los componentes natural, social y económico (sectorial y de las OSC) del área de estudio, en esta fase la participación sectorial ciudadana se debe agendar para:

I. Obtención de la información actualizada sobre el nivel de las actividades económicas del área de estudio, y la forma de generar sus proyecciones bajo diferentes condiciones.

II. Identificar y describir los **intereses sectoriales**, definidos como los objetivos particulares de personas, organizaciones o instituciones con respecto al uso del territorio, entre los que se incluyen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, estos serán considerados por las siguientes fases como las **expectativas sociales de desarrollo**; y los **atributos ambientales limitantes**, definidos como las variables cualitativa o cuantitativa que influyen en el desarrollo de las actividades humanas y de los demás organismos vivos o que se puede conceptualizar como los requerimientos para el desarrollo de cada sector. Por ejemplo, en agricultura: pendiente, tipo de suelo, vegetación, distancia a caminos, etc.; en conservación: vegetación, conectividad del paisaje, presencia de especies endémicas, etc.

III. Identificar prioridades entre los atributos ambientales, que reflejen la importancia que tiene cada uno de ellos para el desarrollo de los sectores identificados. Se deberá describir el procedimiento empleado para la priorización y ponderación de los atributos ambientales.

IV. Identificar las interacciones positivas y negativas entre los sectores, que permitan determinar la aptitud y la incompatibilidad sectorial. Integrar al cuerpo técnico profesionistas con capacidad para la identificación y análisis de estas interacciones durante el proceso de ordenamiento para emitir opiniones y facilitar el consenso.

Para la identificación y priorización de los atributos ambientales, así como para la identificación de las interacciones positivas y negativas entre sectores se deberán llevar a cabo talleres de participación con los diferentes sectores. El propósito de estos talleres es que los participantes identifiquen los atributos ambientales y la importancia de cada uno de ellos en el desarrollo de sus actividades.

La coordinación y realización de los talleres será dirigida por el consultor, en estrecha colaboración con el Comité de Ordenamiento. La convocatoria será realizada por las autoridades estatales, aunque en caso de requerirse, el consultor tendrá que apoyar en esta tarea. Se deberá garantizar la participación y representación de todos los sectores involucrados o afectados, a través de técnicas de identificación y selección de actores.

La participación sectorial en la fase de **diagnóstico**. El objetivo del diagnóstico es identificar las condiciones en que se encuentra el área de ordenamiento y las posibles causas de su deterioro, así como analizar los procesos que determinan la existencia de conflictos ambientales.

La participación sectorial se puede propiciar a través de talleres de consulta en los que la colaboración y aporte de información se oriente a identificar:

I. Las áreas que, en virtud de la presencia de elementos naturales de importancia ecológica y su grado de conservación o deterioro se deberán preservar, conservar, proteger o restaurar, así como aquellas que requieran el establecimiento de medidas de mitigación para atenuar o compensar impactos ambientales adversos.

II. Identificar las áreas con degradación ambiental: erosión, deforestación, cambio de uso del suelo, desertificación, contaminación de acuíferos, aguas superficiales y suelo por residuos sólidos y líquidos.

III. Identificación de las causas y efectos del deterioro, indicando el sector que impacta y el sector impactado.

IV. Identificación de áreas prioritarias para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, adicionales a las establecidas institucionalmente, que puedan ser definidas por la sociedad, utilizando para ello, entre otros, modelos de optimización para la selección de áreas mínimas que maximicen la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Entre los temas que podrán analizarse en este punto se incluyen: conectividad del paisaje; distribución de especies bajo alguna categoría de riesgo y endémicas; riqueza de especies y representatividad de los tipos de vegetación.

V. Identificación de áreas prioritarias para el mantenimiento de bienes y servicios ambientales (recarga de los acuíferos, captación de carbono, etc.).

VI. Determinación de la disponibilidad de los recursos naturales descritos en la etapa de caracterización.

VII. Identificación de los elementos naturales limitantes para el desarrollo de cada actividad sectorial, incluyendo a la ciudadanía a través de las OSC, con el fin de establecer límites de crecimiento, con base en:

1. Consumo de recursos (agua, espacio, energía, etc.).
2. Capacidad de manejo de residuos sólidos y líquidos.

VIII. Identificación de los atributos del territorio vitales, deseables, y necesarios, y los elementos naturales determinantes para un análisis de aptitud del territorio para cada uno de los sectores que desarrollan actividades en el área de estudio, así como para las OSC que en éste habiten.

IX. Identificar los elementos que generan conflictos ambientales a partir del análisis de la concurrencia espacial de actividades sectoriales incompatibles, con base en las interacciones entre sectores y las OSC. Para cada conflicto se deberá describir el origen, ya sea por la competencia por el uso de un mismo recurso natural o del mismo espacio o por la degradación de un recurso que utiliza otro sector –productivo o la sociedad –.

Una vez obtenidos los mapas de aptitud por sector y los mapas de conflictos ambientales, se deberán llevar a cabo talleres de participación, en los cuales los representantes de los sectores y el comité validen la información, y presenten propuestas de solución.

La participación sectorial en la fase del **pronóstico**. En esta fase se emplea la información recabada en el proceso participativo, tal como las expectativas sociales de desarrollo, para analizar los diferentes escenarios de desarrollo, protección ambiental y aprovechamiento de recursos naturales.

En esta fase se identifican los mecanismos y atributos vitales, necesarios y deseables del sistema socio-ambiental. Los atributos vitales son aquellos cuya degradación o desaparición colapsa el sistema; los necesarios, son aquellos cuya transformación modifica drásticamente el sistema; y los deseables, se relacionan con la calidad o valor del sistema. Se recomienda la participación sectorial que se desarrolla en las dos fases anteriores para obtener información que facilite este proceso de identificación.

Los resultados de esta etapa serán presentados en un taller para su validación por el Comité de Ordenamiento Ecológico. Se propone realizar un taller para presentar y validar los resultados de las fases de diagnóstico y pronóstico, así como de la propuesta de MOE a los diferentes representantes de los sectores y de la OSC. Enfatizando que la participación ciudadana también debe darse en la fase de Consulta Pública.

ANEXO VII

REQUISITOS DE LA BITÁCORA AMBIENTAL

Requisitos de la bitácora ambiental

Los requisitos mínimos con los que debe cumplir la Bitácora Ambiental se encuentran establecidos en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (DOF 08-VIII-2003, última reforma 28-IX-2010) y en el Anexo 12 del Manual del Proceso de OE (SEMARNAT, 2006) y para facilitar su consulta se sintetizan en el siguiente listado. La bitácora ambiental debe considerarse como una herramienta para el seguimiento de un PrOE, pero también como un canal de comunicación, para el intercambio de información, recomendado que sea a través del uso de las TIC, instando a las autoridades a que se aproveche además como un foro para dar difusión al tema del OE y capacitar a la ciudadanía.

Estructura y contenido de la Bitácora Ambiental, Art. 7, fracc. III. **La bitácora ambiental es un producto del proceso de OE.**

1. INTRODUCCIÓN

- a. Área de ordenamiento
- b. Importancia general del área de ordenamiento ecológico
- c. Descripción del OE (definición, objetivos, alcances).
- d. Descripción general OE: Indicar OE conforme a la LGEEPA.
- e. Descripción general de otros procesos de OE.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS (Art. 9. Art. 14, fracc. I).

- a. Convenio de acuerdo.
- b. Reglamento interno del Comité de OE.
- c. Acta de instalación del Comité de OE.
- d. Publicaciones en diarios oficiales (OE).
- e. Art. 14. La bitácora ambiental deberá incluir:...Leyes y normas de las cuales se deriva el OE.
- f. Disposiciones ambientales en planes de desarrollo urbano.

3. COMITÉ DE OE

- a. Lista de sesiones del Comité de OE

- b. Información sobre la instalación del Comité de OE.
- c. Información sobre cada sesión del Comité de OE.

4. AGENDA AMBIENTAL

- a. Descripción del proceso de identificación de la agenda.
- b. Asuntos relevantes o problemas de la región para atender mediante el OE.
- c. Contribución positiva o negativa de los asuntos relevantes para el OE.

5. BASES TÉCNICAS

- a. Art. 15. Reporte técnico con caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta del Programa de OE.
- b. Cartografía geográfica (ArcIMS) y sus metadatos.
- c. Imágenes de satélite, imágenes de formato.
- d. Plantillas y formatos de la información para impresión.
- e. Resúmenes de información (características generales de las UGA).
- f. Art. 69, fracc. III. Verificar que los resultados del proceso de OE se inscriban en la Bitácora Ambiental, cuando cumplan con los requerimientos que se establezcan en el Subsistema de Información.

6. PROGRAMA DE OE (Art. 14., fracc. I)

- a. Consulta del programa mediante un SIG o un mapa sensible.
- b. Consulta de la base de datos mediante *Queries*.

7. EVALUACIÓN Y MONITOREO (Art. 14, fracc. IV).

- a. Art. 13, fracc. II, b., Art. 14. fracc. III, b. Consulta del cumplimiento y efectividad de los lineamientos y estrategias del POE.
- b. Art. 13, fracc. II, a. Consulta del cumplimiento y efectividad de los compromisos derivados del Comité de OE.
- c. Art. 14, fracc. III. Consulta de las características de los indicadores utilizados para evaluar el cumplimiento y efectividad mediante una tabla por objetivos y criterios ecológicos.
- d. Reportes de evaluaciones.

8. PARTICIPACIÓN PÚBLICA (Art. 13, fracc. IV).

- a. Foros o talleres de consultas a especialistas.
- b. Foros o talleres de consulta pública.
- c. Foro de discusión.

9. DIRECTORIO DE ACTORES

10. OTROS VÍNCULOS

- a. Vinculación con otras páginas de la Internet.

11. PROYECTOS Y PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL OE

- b. Descripción de componentes ambientales de programas urbanos y turísticos.
- c. Descripción de planes y programas ambientales, turísticos y urbanos.
- d. Descripción de procesos de capacitación y autogestión con énfasis ambiental.
- e. Descripción de proyectos sustentables (cinturones verdes, gestión y manejo de residuos, ecoturismo, etc.).
- f. Descripción de iniciativas comunitarias para el cuidado ambiental.

12. DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN

- a. Avisos importantes (como fechas de reuniones del comité).
- b. Comunicados de prensa o noticias relacionados con el ordenamiento.

Es en este rubro en el que se enfatiza la función del periodismo ambiental o periodismo científico como medio de comunicación para fortalecer la PC a través tanto de los resultados del MOE de que se trate, como de cápsulas, folletos, presentaciones y actividades interactivas por citar algunas, a fin de dar a conocer técnicas de participación ciudadana, conceptos sobre el tema del ordenamiento y escalas, tipo de información que se requiere para construir un MOE, todo ello encaminado a la educación ambiental y a la construcción de la ciudadanía ambiental.

ANEXO VIII

APOYO ECONÓMICO BRINDADO A LAS OSC

DOF: 25/02/2015**CONVOCATORIA dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación para presentar proyectos de Capacitación para el Fortalecimiento Institucional de OSC y otros Actores de la Sociedad (PF), dentro del Programa de Coinversión Social.**

CONVOCATORIA DIRIGIDA A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN PARA PRESENTAR PROYECTOS DE CAPACITACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE OSC Y OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD (PF), DENTRO DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y en los numerales 3.3, 3.4, 3.5.1, 3.5.2 y 4.2.1, de las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2014, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su Eje 2 "México Incluyente", en el numeral II.2, señala que un México Incluyente plantea una política social de nueva generación, es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos.

Que en tal sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.

Que para lograr lo anterior, la prioridad será integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, buscando consolidar plataformas de movilidad social que contribuyan a cerrar las brechas existentes entre diferentes grupos sociales y regiones del país.

Que el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018, establece en los numerales IV Agencia, autonomía económica y acceso a recursos productivos; V.1 Educación y VI Participación política y social, que más de la mitad de la población en México vive desigualdades en sus derechos sociales, económicos, políticos, culturales, sexuales y reproductivos mediante prácticas discriminatorias y excluyentes, basadas en estereotipos de género y en la carencia de un enfoque de derechos.

Que por ello es fundamental generar estrategias integrales tal y como lo mandata el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que establece como eje transversal de las acciones de gobierno a la perspectiva de género, que junto con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018, asientan los desafíos nacionales que deben enfrentarse en los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, para garantizar la igualdad sustantiva y la reducción de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Que la Ley General de Desarrollo Social, establece en su Artículo 3, fracciones III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; y V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

Que el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, en su Objetivo 5 contempla fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social, y con base en la Estrategia 5.1 establece el fortalecimiento de los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Que la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), apoya acciones orientadas a la profesionalización y fortalecimiento institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en concordancia con lo establecido por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), que reconoce el derecho de éstas para recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades.

Que el objetivo general del Programa de Coinversión Social (PCS), es contribuir a fortalecer la participación social para impulsar el desarrollo comunitario mediante el fortalecimiento a los Actores Sociales, por lo que con base en las anteriores consideraciones se emite la siguiente:

CONVOCATORIA**DE CAPACITACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE OSC Y OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD (PF)**

Dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación, para la presentación de proyectos de acuerdo con los siguientes términos:

I. Objetivos

General

Contribuir a potenciar el impacto e incidencia social de los programas y acciones implementados por organizaciones de la sociedad civil y otros actores de la sociedad, a través del diseño y desarrollo de estrategias de capacitación que impulsen la adquisición de conocimientos estratégicos sobre temas vinculados al desarrollo social integral e incluyente así como la ampliación de capacidades organizativas, operativas, de vinculación e interacción de las y los participantes.

Específicos:

1. Promover y contribuir al fortalecimiento institucional de las OSC y otros actores de la sociedad facilitando su acceso a conocimientos teóricos y herramientas prácticas necesarias para ello.
2. Potenciar el impacto e incidencia social de sus proyectos y promover el mejoramiento de sus modelos de vinculación e interacción.
3. Promover el acceso de las OSC y otros actores de la sociedad a la oferta de capacitación a distancia que ofrece el Sistema Integral de Capacitación del Indesol.
4. Fortalecer la vinculación entre Actores Sociales y los tres niveles de gobierno a fin de crear sinergia del trabajo realizado por y desde las organizaciones sociales.

II. Características de los proyectos

II.1 Los proyectos que se presenten deberán enmarcarse en la siguiente vertiente, descrita en el numeral 3.5.1 de las Reglas de Operación del PCS.

- Fortalecimiento, Capacitación y Sistematización: Proyectos dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los Actores Sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura. Incluye la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y la generación de sinergias para un mayor impacto social.

II.2 Los proyectos deberán orientarse a alguna de las siguientes modalidades de participación en función de los objetivos propios de la Convocatoria:

MODALIDADES DE PARTICIPACION:

A fin de cumplir con los objetivos planteados en la presente Convocatoria y concretar su proceso de operación, se podrá elegir una de dos modalidades de participación:

1. Coordinación Docente.
2. Coordinación de Sede.

Ambas modalidades de participación son interdependientes; es decir, se articulan entre sí al ser complementarias en el desempeño de sus funciones y atribuciones en la operación de la Convocatoria.

1.- COORDINACIÓN DOCENTE

Las OSC e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación interesados en presentar proyectos para participar en la modalidad de Coordinación Docente de la presente Convocatoria, deberán considerar los siguientes requerimientos y responsabilidades:

a) Diseñar la carta descriptiva del curso a impartir (18 horas presenciales en tres días), desarrollar los contenidos de acuerdo con los objetivos planteados en la presente Convocatoria y elaborar un manual de capacitación, el cual se les entregará impreso a las y los asistentes a cada curso.

b) Impartir el curso en un máximo de 10 eventos de capacitación en las Coordinaciones de Sede que resulten elegibles. Las Coordinaciones de Sede estarán ubicadas en distintas entidades federativas del país, las cuales serán determinadas por los resultados del proceso de dictaminación de la presente Convocatoria.

c) Contar con un cuerpo de instructores(as) y/o facilitadores(as) que domine la temática del curso de interés, quienes demuestren una trayectoria profesional en capacitación a integrantes de OSC y otros actores de la sociedad, y cuenten con un manejo de técnicas pedagógicas en el contexto de la Educación No Formal de Adultos(as). Asimismo, la Coordinación Docente deberá contar con suficientes instructores(as) y/o facilitadores(as) para garantizar la impartición simultánea del curso, en por lo menos tres sedes distintas con la misma calidad.

d) Llevar a cabo un seguimiento puntual de la impartición del curso en las Coordinaciones de Sede que resulten elegidas e implementar los mecanismos necesarios para homogeneizar los criterios establecidos para la impartición del curso y con ello garantizar la calidad del mismo.

e) Asistir a una reunión de articulación con las Coordinaciones de Sede, una reunión de Coordinaciones Docentes y a un evento de divulgación con la Dirección de Investigación y Profesionalización en el Instituto Nacional de Desarrollo Social, cuyas fechas y horarios serán convenidos con dicha Dirección, la cual coordina la presente convocatoria.

f) Asistir a una Reunión Regional o Nacional del Programa de Coinversión Social.

g) Mostrar disposición para mantener comunicación (vía telefónica y por correo electrónico) con las diferentes Coordinaciones de Sede y con la Dirección de Investigación y Profesionalización, a fin de tener un seguimiento puntual y conocimiento del proceso de la operación de la Convocatoria en su conjunto.

Cada evento de capacitación tendrá una duración de 24 horas distribuidas de la siguiente manera: 18 horas de capacitación presencial a cargo de la Coordinación Docente y 6 horas complementarias de capacitación a distancia a través de las teleconferencias del Indesol, retransmitidas por la Coordinación de Sede.

CURSOS A IMPARTIR:

Área de Desarrollo de Conocimientos Estratégicos:

Curso 1

Marco normativo para las organizaciones de la sociedad civil

Objetivo: Que las y los participantes conozcan y se actualicen sobre el marco normativo que rige su participación en el desarrollo social. Este curso deberá incluir el conocimiento y actualización sobre las leyes que enmarcan la participación de la sociedad civil organizada en México, aquéllas que definen su conformación, orientación y desempeño, así como la legislación vigente en materia fiscal. Se buscará que con ejercicios prácticos conozcan los instrumentos necesarios para cumplir adecuadamente con sus obligaciones legales y fiscales.

Curso 2

Historia e identidad de las OSC y desarrollo social

Objetivo: Que las y los participantes conozcan cómo y en qué contexto sociopolítico surgen las OSC en México y cómo ha impactado su trabajo en el desarrollo social del país. Además del contenido teórico y conceptual, este curso deberá apoyarse en el estudio y análisis de casos concretos en diferentes momentos históricos del país.

Curso 3

El papel de la sociedad civil en la promoción y defensa de los Derechos humanos

Objetivo: Que las y los participantes adquieran conocimientos sobre los Derechos Humanos y analicen experiencias y modelos de interacción y evaluación de OSC dedicadas al tema, con el fin de que adquieran las herramientas teóricas y prácticas necesarias para trabajar en la materia.

Curso 4

Equidad de género

Objetivo: Que las y los participantes obtengan información acerca de la equidad de género; que conozcan métodos para incorporar la perspectiva de género en sus proyectos; y que adquieran los elementos teóricos y prácticos necesarios para promover el empoderamiento de las mujeres así como nuevas masculinidades. Este curso deberá incluir herramientas de seguimiento y evaluación de proyectos.

Curso 5

Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social.

Objetivo: Que las y los participantes conozcan la normatividad nacional en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y contraloría social, y que adquieran las herramientas necesarias para darles cumplimiento en el marco de su organización.

Área de Desarrollo de Capacidades Operativas:

Curso 6

Elaboración de proyectos sociales y técnicas de seguimiento y evaluación

Objetivo: Que las y los participantes aprendan a elaborar proyectos sociales, así como que adquieran instrumentos para realizar acciones de seguimiento y evaluación de los mismos. El curso deberá incluir la realización de ejercicios prácticos sobre temas/retos actuales y el análisis de su contexto, como pueden ser migración, trata de personas, trabajo infantil, prevención de la violencia y la delincuencia, entre otros.

Curso 7

Sistematización de experiencias

Objetivo: Que las y los participantes aprendan a llevar a cabo la sistematización de los proyectos que ejecutan e identifiquen estrategias que pueden utilizar para evaluar sus proyectos, así como para presentar y difundir sus experiencias. A través de este curso las y los participantes deberán aprender también a identificar hallazgos, aportaciones y nuevos retos, así como a manejar instrumentos básicos de presentación de información (por ejemplo, elaborar el informe anual para el Registro, el reporte parcial y final, etc.).

Curso 8

Introducción al tema de Trata de personas y atención a víctimas

Objetivo: Que las y los participantes se aproximen al tema de la trata de personas desde diversas perspectivas (teórico-conceptual, jurídica, social, económica, cultural) y que adquieran herramientas básicas para elaborar un programa orientado a la atención de víctimas.

Curso 9

Modelos de prevención y atención de la violencia de género

Objetivo: Que las y los participantes conozcan qué es y cómo se manifiesta la violencia de género, utilizando diversas aproximaciones teóricas que explican este problema social, y conozcan diversos modelos de interacción para su prevención y atención.

Curso 10

Modelos de inclusión y atención a grupos en situación de vulnerabilidad o marginación

Objetivo: Que las y los participantes se introduzcan en el tema de la inclusión social y conozcan diferentes modelos para ofrecer atención a grupos en situación de vulnerabilidad o marginación tales como personas indígenas, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, indigentes e infantes, así como que aprendan a diseñar, implementar y dar seguimiento a proyectos con este fin.

Área de Desarrollo de Capacidades Institucionales:

Curso 11

Administración de OSC y asesoría contable

Objetivo: Que las y los participantes adquieran conocimientos teóricos y herramientas prácticas para una administración eficaz y eficiente de sus recursos humanos y materiales y que, a través de ejercicios aplicados, aprendan a llevar a cabo un manejo óptimo y transparente de sus finanzas y contabilidad.

Curso 12

Procuración de fondos

Objetivo: Que las y los participantes conozcan las diversas fuentes de procuración de fondos nacionales e internacionales, así como que adquieran las herramientas necesarias para acceder a ellos. En este curso es importante que las y los participantes se aproximen al conocimiento de requisitos y formularios y que a través de ejercicios prácticos aprendan a manejarlos.

Curso 13

Mecanismos de vinculación, creación y fortalecimiento de redes

Objetivo: Que las y los participantes conozcan las ventajas de construir, conservar y fortalecer diversas formas de vinculación entre las OSC, con los tres niveles de gobierno y con otros actores sociales y adquieran las habilidades necesarias para llevarla a cabo.

Curso 14

Estrategias de comunicación y visibilidad para las OSC

Objetivo: Que las y los participantes adquieran conocimientos teóricos y técnicos necesarios en materia de comunicación y difusión con el fin de dar visibilidad a su organización, divulgar sus experiencias y garantizar el logro de sus objetivos.

Curso 15

La importancia del trabajo voluntario dentro de las OSC

Objetivo: Que las y los participantes conozcan la relevancia del voluntariado en las actividades de la organización social, que adquieran estrategias para gestionar la participación voluntaria en sus proyectos así como para evaluar su aportación.

Sólo se apoyará un proyecto de Coordinación Docente por cada curso. En caso de resultar elegibles dos o más proyectos postulados para un mismo curso, la Instancia Ejecutora tendrá la facultad de elegir uno de ellos con base en el criterio establecido en el numeral 4.2.5 de las Reglas de Operación. El número máximo de proyectos apoyados en la modalidad de Coordinación Docente será de 10.

Los proyectos que se presenten deberán incluir en sus metas la elaboración e impresión de un manual de capacitación sobre el tema del curso, con un tiraje mínimo de 400 ejemplares. El AREP deberá entregar 22 ejemplares (2 ejemplares a la Dirección de Evaluación y Seguimiento, 20 a la Dirección de Investigación y Profesionalización, y una copia digital para ambas Direcciones). Estos manuales se pondrán a disposición del público en general para consulta en el Centro de Documentación y la página web del Indesol y podrán ser difundidos por cualquier medio por el Instituto con fines de socialización del conocimiento generado por los Actores Sociales o utilizados en otros eventos de capacitación del Instituto, en los que se otorgarán los créditos correspondientes.

Asimismo, quienes presenten proyectos en esta modalidad, deberán contemplar la perspectiva de género en el desarrollo de los contenidos, apoyos didácticos y técnicas de enseñanza-aprendizaje del curso a impartir (dicha perspectiva está definida en el Anexo 1, de las Reglas de Operación 2015 del PCS).

2. COORDINACIÓN DE SEDE

Las OSC e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación que presenten proyectos en la modalidad de Coordinación de Sede deberán cumplir con las siguientes

Responsabilidades:

- a) Tener presencia y reconocimiento en la localidad donde llevará a cabo su proyecto. Asimismo, deberán demostrar capacidad de convocatoria entre las organizaciones de la sociedad civil y otros actores de la sociedad en su zona de incidencia.
- b) Difundir y promover los cursos de capacitación presenciales.
- c) Difundir y retransmitir las teleconferencias del Indesol, a razón de una teleconferencia al término de cada sesión de los tres días de la capacitación presencial.
- d) Administrar y supervisar el proceso de selección e inscripción de las y los participantes para cada evento de capacitación.
- e) Establecer vínculos con la Delegación de la Sedesol que les corresponda y mantenerla informada sobre los cursos de capacitación que se desarrollen así como hacerla partícipe de las actividades que se deriven del proyecto.
- f) Garantizar un salón adecuado para actividades de capacitación, que reúna las condiciones físicas y logísticas apropiadas (espacio físico amplio, limpieza, iluminación, ventilación, mobiliario, laptop, proyector y acceso a internet) para la impartición de los cursos en las fechas y horarios convenidos, para lo cual deberán elegir una de las siguientes opciones de horarios:
 - Lunes, martes y miércoles: curso presencial de 9:00 a 15:00 horas y teleconferencia de 16:00 a 18:00 horas.
 - Jueves, viernes y sábado: curso presencial de 9:00 a 15:00 horas y teleconferencia de 16:00 a 18:00 horas.
- g) Para cada curso presencial, conformar un grupo de entre 25 personas (mínimo) a 35 (máximo) las cuales se procurará que sean diferentes de un curso a otro, y deberá apegarse a los siguientes criterios:
 - Las personas inscritas podrán ser integrantes de organizaciones de la sociedad civil y otros actores de la sociedad (90% OSC y 10% otros actores de la sociedad). En esta última categoría se incluyen exclusivamente promotores sociales, voluntarios, colectivos sociales no constituidos formalmente, prestadores de servicio social en OSC así como servidores/as públicos que comprueben trabajo con organizaciones de la sociedad civil.
 - Las OSC que inscriban a su personal deberán comprometerse a tener asistencia en el total de eventos de capacitación que se impartan, aunque las personas sean diferentes de uno a otro curso. Las personas interesadas podrán tomar los cursos que deseen (siempre y cuando haya cupo).
 - Para obtener una constancia de participación se deberá cubrir por lo menos el 80% de las 24 horas de cada evento de capacitación, tomando en consideración las 18 horas del curso presencial más las 6 horas de teleconferencias.
 - Las OSC solamente podrán inscribir un máximo de dos personas por curso.
 - Las personas inscritas deberán contar con el aval de su organización mediante una carta compromiso, a fin de garantizar la asistencia de su(s) integrante(s) a los cursos que se impartirán en la sede.
 - En el caso de otros actores de la sociedad, el requisito para inscribirse es comprometerse de forma escrita a asistir a por lo menos tres del total de cursos que se impartan.
- h) Conformar grupos de mujeres y hombres de 15 personas (mínimo) y 25 (máximo) para las teleconferencias, las cuales están dirigidas al público en general, y llevar un registro de asistencia firmado por las y los concurrentes.
- i) Asistir a una reunión de articulación con Coordinaciones Docentes en el Instituto Nacional de Desarrollo Social, cuya fecha y horario será convenido con la Dirección de Investigación y Profesionalización del Indesol.
- j) Asistir a una Reunión Regional o Nacional convocada por el Programa de Coinversión Social.

Los cursos no tendrán carácter seriado ni obligatorio, de manera que las OSC y otros actores de la sociedad puedan elegir de acuerdo con sus necesidades de capacitación.

El número máximo de proyectos apoyados en la modalidad de Coordinación de Sede será de 10.

En aras de obtener el mayor alcance posible de la presente Convocatoria, sólo se apoyará un proyecto de Coordinación de

Sede en cada entidad federativa.

Asimismo, el proceso de prelación se hará por separado: uno para los proyectos en la modalidad de Coordinación de Sede y otro para los proyectos de la modalidad de Coordinación Docente.

Tanto los docentes como los coordinadores de sede no deberán hacer proselitismo político-electoral ni religioso durante la impartición de los cursos.

II.3. Los proyectos serán revisados con base en los siguientes criterios de selección establecidos en el numeral 3.4 de las Reglas de Operación del PCS:

- Sujetarse a los objetivos y a las temáticas de la convocatoria correspondiente; además de orientar el desarrollo del proyecto a la(s) temática(s) seleccionada(s).
- Cumplir con los montos y sus criterios, según la convocatoria en la que participen.
- Señalar si el proyecto da continuidad a uno anterior apoyado por el PCS, identificando y relacionando los antecedentes, los objetivos, los resultados obtenidos, los resultados esperados, y la duración de ambos proyectos, así como la importancia estratégica de darle continuidad.
- Indicar el o los niveles de impacto social que prevé lograr con la ejecución del proyecto.
- Describir el problema que pretende atender y la importancia de hacerlo, así como las causas que lo originaron.
- Estar dirigido a población en situación de pobreza, exclusión, o vulnerabilidad social o bien, generar conocimientos que contribuyan a la mejora de sus condiciones de vida; privilegiando los principios de respeto a la dignidad de las personas e inclusión.
- Plantear criterios para seleccionar e identificar las necesidades de la población beneficiaria.
- Mantener coherencia entre el nivel o niveles de impacto que prevé lograr el proyecto y las líneas de acción propuestas.
- Mantener concordancia entre diagnóstico, objetivos, líneas de acción y acciones del proyecto.
- Vincular las líneas de acción con los resultados esperados del proyecto, así como definir el material probatorio que confirme el logro de los mismos.
- Vincular los conceptos presupuestales y el uso de los recursos, tanto del PCS como de la coinversión del Actor Social, con los objetivos, las metas y acciones planteados en el proyecto.
- Describir de manera detallada la capacidad técnica y experiencia del Actor Social y de sus integrantes en la ejecución del proyecto presentado.
- Describir mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir cuantitativa y cualitativamente las distintas etapas y los resultados de la ejecución del proyecto.
- Describir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que propicien la participación ciudadana y la contraloría social en la utilización de los recursos y la evaluación de resultados.
- Estar articulados o coordinados en redes sociales o con otros Actores Sociales vinculados al desarrollo social y humano.
- Generación de formas de interacción, cooperación y suma de capacidades para incrementar el bienestar colectivo y que a su vez genera confianza pública y reciprocidad.
- Valoración de la trayectoria de los Actores Sociales y de sus integrantes.

La cobertura de la presente Convocatoria es nacional.

III. Montos de apoyo y porcentajes de coinversión

El PCS destinará para la presente convocatoria la cantidad de \$6'000,000.00 (Seis millones de pesos 00/100 M.N.) que podrá modificarse de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria.

El monto máximo de aportación del PCS por proyecto se establecerá de acuerdo con la siguiente tabla:

Modalidad	Aportación Máxima del PCS
Coordinación Docente (curso presencial de 18 hrs., impartido en tres días, hasta un máximo de 10 eventos de capacitación).	\$360,000.00
Coordinación de Sede.	\$240,000.00

El porcentaje de coinversión de los Actores Sociales deberá ser cuando menos del 20% del costo total del Proyecto. La coinversión podrá ser en términos monetarios y no monetarios.

IV. Conceptos presupuestales permitidos para la convocatoria

Los conceptos presupuestales permitidos para pagar con recursos del PCS, se encuentran especificados en el Anexo 8 de las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2015. Para esta convocatoria, en ningún caso podrán otorgarse recursos para becas.

V. Criterios y requisitos de participación de los Actores Sociales

Podrán participar los Actores Sociales que cumplan con lo establecido en el numeral 3.3 de las Reglas de Operación del PCS, que se menciona a continuación:

Criterios	Requisitos (Documentos solicitados)
a) En todos los casos se deberá cumplir con lo siguiente:	
Criterios: 1.- Contar con un proyecto que cumpla con los requisitos que marcan las Reglas de Operación, así como con las bases que establezca la convocatoria en la que participa.	Requisitos (Documentos solicitados): 1.- Presentar el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación del Programa de Coinversión Social, mediante el Sistema Electrónico que el Programa disponga para tal efecto, en la dirección electrónica www.indesol.gob.mx . El documento deberá ser enviado con la firma electrónica de la persona que ostente la representación legal, acreditando así su identidad, en términos de lo establecido en la Ley de Firma Electrónica Avanzada y su Reglamento. La Instancia Ejecutora proporcionará el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos correspondiente al tipo de Actor Social que representa.
Criterios: 2.- Cumplir con los requisitos fiscales de conformidad con la normatividad aplicable en la materia.	Requisitos (Documentos solicitados): 2.- Adjuntar al proyecto, la Constancia de Situación Fiscal emitida por el Servicio de Administración Tributaria, con una antigüedad máxima de un mes a la fecha en que se presenta el proyecto.
Criterios: 3.- Contar con los recursos necesarios para la coinversión, la cual será como mínimo del 20% del costo total del proyecto. La coinversión podrá ser en términos monetarios y no monetarios.	Requisitos (Documentos solicitados): 3.- Registrar en el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos la aportación del Actor Social. Este requisito será revisado durante la etapa de recepción.
Criterios: 4.- En caso de haber sido apoyado en el ejercicio fiscal anterior, deberá haber entregado a la Instancia Ejecutora correspondiente, el Reporte Final de Actividades completo y en los plazos señalados, de cada proyecto apoyado.	Requisitos (Documentos solicitados): 4.- Previo a la captura del proyecto la Instancia Ejecutora verificará el cumplimiento de este criterio, de no cumplirlo el Sistema bloqueará la captura.
Criterios: 5.- En las convocatorias emitidas en exclusividad por el Indesol, los Actores Sociales tienen derecho a presentar un solo proyecto en el ejercicio fiscal correspondiente. El Actor Social podrá presentar adicionalmente otro proyecto en alguna de las convocatorias que el Indesol emita en coinversión con otra instancia.	Requisitos (Documentos solicitados): 5.- El Sistema verificará de forma automática durante la etapa de llenado del Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos el cumplimiento del criterio.

En ningún caso un mismo actor social podrá presentar dos proyectos en convocatorias de coinversión. En cada convocatoria se establecerá si ésta es emitida exclusivamente por el Indesol o si se trata de una convocatoria emitida por el Indesol en coinversión con alguna otra instancia.	

Criterios: 6.- No tener irregularidades o incumplimientos reportados, observaciones de auditorías o cualquier otro tipo de impedimento jurídico administrativo con algún Programa de la SEDESOL, o con alguna instancia pública que lo haga del conocimiento del PCS.	Requisitos (Documentos solicitados): 6.- La Instancia Ejecutora verificará el cumplimiento de este criterio, durante la etapa de validación.
Criterios: 7.- Los Actores Sociales que reciban apoyos del PCS no podrán recibir recursos por parte de otros Programas federales, para las mismas actividades señaladas en el proyecto durante el ejercicio fiscal correspondiente.	Requisitos (Documentos solicitados): 7.- En el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos, el Actor Social deberá comprometerse a no recibir apoyos de otros programas federales para las mismas actividades señaladas en el proyecto, durante el presente ejercicio fiscal. En caso de recibir apoyos para actividades similares o complementarias, deberá informar a la Instancia Ejecutora a través del reporte final, el monto de los recursos recibidos y las sinergias alcanzadas para la realización del proyecto.
Criterios: 8.- En caso de que el Actor Social presente más de un proyecto, las actividades propuestas en dichos proyectos deberán ser diferentes.	Requisitos (Documentos solicitados): 8.- En el Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos, comprometerse a no solicitar ni recibir apoyos del PCS para proyectos iguales y/o las mismas actividades, a nivel central o delegaciones en el presente ejercicio fiscal.
b) Adicionalmente a lo señalado en el inciso a), tratándose de Organización de la Sociedad Civil, deberá cumplir con lo siguiente:	
Criterios: 1.- Estar inscrita en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	Requisitos (Documentos solicitados): 1.- Contar con la Clave Única de Inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), y que ésta se haya obtenido antes del cierre del ejercicio fiscal inmediato anterior.
Criterios: 2.- Haber entregado el Informe Anual a la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a través del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal que corresponda, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	Requisitos (Documentos solicitados): 2.- El Sistema verificará de forma automática durante la etapa de llenado del Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos el cumplimiento de este criterio.

Criterios: 3.- Haber realizado las modificaciones y/o	Requisitos (Documentos Solicitados): 3.- Para constatar el cumplimiento de este criterio, en la

actualizaciones de su información ante el Registro Federal de las OSC, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción VI de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y 15 del Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	etapa de validación la Instancia Ejecutora verificará que la información proporcionada, corresponda con la contenida en el Sistema de Información del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil los aspectos de: Objeto social, vigencia del Representante legal y domicilio fiscal.
c) Además de lo indicado en el inciso a), las Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación, deberán cumplir con lo siguiente:	
Criterios: 1.- Acreditar la personalidad jurídica del Actor Social que presenta el proyecto.	Requisitos (Documentos solicitados): 1.- Adjuntar copia del documento constitutivo (ley, decreto o acuerdo de creación, publicados en el Diario Oficial de la Federación o periódicos oficiales de las entidades federativas), o bien documento protocolizado por fedatario público mediante el Sistema Electrónico que el Programa disponga para tal efecto.
Criterios: 2.- Acreditar la representación legal.	Requisitos (Documentos solicitados): 2.- Adjuntar copia del documento que acredita la representación legal (Acta protocolizada, oficio de nombramiento u otro), mediante el Sistema Electrónico que el Programa disponga para tal efecto.
Criterios: 3.- Estar dado de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Requisitos (Documentos solicitados): 3.- Adjuntar copia de la Cédula de Inscripción al RFC y del comprobante del domicilio fiscal vigente, mediante el Sistema Electrónico que el Programa disponga para tal efecto.

VI. Recepción de los proyectos

El periodo de recepción de los proyectos será a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la presente convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y hasta el cierre de la misma, que será de veinte días naturales. Dicha recepción de los proyectos se hará mediante el Sistema Electrónico que el Programa disponga para tal efecto.

VII. Resultados

Los proyectos que cuenten con la documentación completa en el Sistema, serán validados y, en su caso dictaminados de acuerdo al esquema señalado en los numerales 4.2.4 y 4.2.4.1 de las Reglas de Operación del PCS. El resultado de la dictaminación será definitivo y quedará asentado en el Acta de Dictaminación.

El resultado de los dictámenes, la relación de quienes participaron en el proceso de dictaminación, y las fichas curriculares, se darán a conocer en un plazo no mayor a sesenta días naturales después del cierre de cada convocatoria, a través de la página electrónica www.indesol.gob.mx.

En ningún caso se publicarán los nombres de las y los dictaminadores vinculados a cada proyecto, durante el presente ejercicio fiscal, por considerarse Información Reservada en términos de lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Una vez publicados los resultados de la dictaminación de los proyectos elegibles, la Instancia Ejecutora dará a conocer, en un periodo máximo de treinta días hábiles, los proyectos que serán apoyados y aquellos que no podrán recibir recursos.

VIII. Información

El Indesol será la Instancia Ejecutora de la presente Convocatoria.

Es obligación de los Actores Sociales, conocer y sujetarse a lo dispuesto en las Reglas de Operación del PCS que rigen la presente Convocatoria, las cuales proporcionan información sobre la normatividad, características y operación del PCS, mismas que están disponibles en la página electrónica: www.indesol.gob.mx

Para mayor información dirigirse al Indesol, a los teléfonos 01800 718-8621; 5554 0390, extensiones 68379, 68382, 68383, 68384 o por correo electrónico a juan.ruiz@indesol.gob.mx (recepción y captura de proyectos); extensiones 68208, 68206, 68209, 68228 y 68204, o por correo electrónico a ovidio.mojica@indesol.gob.mx, xochitl.castillo@indesol.gob.mx, gladys.mateos@indesol.gob.mx y jose.magana@indesol.gob.mx (dudas metodológicas sobre el propósito de la convocatoria y dictaminación de proyectos).

La información presentada por los Actores Sociales estará sujeta a las disposiciones que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos a los del desarrollo social".

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 6 días del mes de febrero de 2015.- La Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social, **María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo**.- Rúbrica.

ANEXO IX

EJEMPLO DE LA INVITACIÓN DIRECTA A PARTICIPAR EN EL OELPC

Secretaría de Protección al Ambiente
del Estado de Baja California
Oficina del Titular
SPA-TIJ-461/2013

**MARIA DE LOS ANGELES ALVAREZ
SUBDELEGADO DE PLANEACION EN B.C.
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES, SEMARNAT
MEXICALI, B.C.**

Anteponiendo un cordial saludo, por este conducto la Secretaría de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Baja California, le extiende una cordial invitación a participar en la sesión del **Comité de Ordenamiento Ecológico Local de Punta Colonet**, instancia responsable del proceso de ordenamiento ecológico que se ha desarrollado de manera convenida entre ambas instituciones y el gobierno municipal de Ensenada.

Por tal motivo, solicitamos su presencia, como miembro permanente, en la **1^{ra} Sesión Plenaria del Comité de Ordenamiento Ecológico Local de Punta Colonet**, donde se hará la presentación del **Programa de Ordenamiento Ecológico Local del corredor costero terrestre Santo Tomas-Punta Colonet-Camalú, en el Municipio de Ensenada, B. C.**, y que tendrá lugar el 13 de febrero del 2013, a partir de las 11:00 horas en el Salón Ensenada del Centro de Gobierno del Estado, ubicado en carretera transpeninsular Ensenada-La Paz, #6500, Ex-Ejido Chapultepec en la ciudad de Ensenada B.C.

Por lo anterior, le agradecemos confirmar su asistencia a los teléfonos de esta Secretaría en la ciudad de Ensenada: (646)-172-30-20 y 172-30-41, en Mexicali: (686)-566-22-68 y Tijuana: (664)-624-21-51.

Sin otro particular por el momento, agradezco la atención que sirva dar al presente.

A T E N T A M E N T E
TIJUANA, B.C., A 31 DE ENERO DEL 2013


SECRETARIO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE
GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Secretaría de Protección al Ambiente
del Estado de Baja California
Oficina del Titular
SPA-TIJ-461/2013

**GILBERTO PAZ ARCE /
PORFIRIO FERNANDO GRANADOS
ASOCIACIÓN AGRÍCOLA LOCAL DE
PRODUCTORES HORTALIZAS SANTO TOMAS
SANTO TOMAS, B.C.**

Anteponiendo un cordial saludo, por este conducto la Secretaría de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Baja California, le extiende una cordial invitación a participar en la sesión del **Comité de Ordenamiento Ecológico Local de Punta Colonet**, instancia responsable del proceso de ordenamiento ecológico que se ha desarrollado de manera convenida entre esta dependencia estatal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Gobierno del Municipio de Ensenada.

Por tal motivo, solicitamos su presencia, como invitado permanente, en la **1^{ra} Sesión Plenaria del Comité de Ordenamiento Ecológico Local de Punta Colonet**, donde se hará la presentación del **Programa de Ordenamiento Ecológico Local del corredor costero terrestre Santo Tomas-Punta Colonet-Camalú, en el Municipio de Ensenada, B. C.**, y que tendrá lugar el 13 de febrero del 2013, a partir de las 11:00 horas en el Salón Ensenada del Centro de Gobierno del Estado, ubicado en carretera transpeninsular Ensenada-La Paz, #6500, Ex-Ejido Chapultepec en la ciudad de Ensenada B.C.

Por lo anterior, le agradecemos confirmar su asistencia a los teléfonos de esta Secretaría en la ciudad de Ensenada: (646)-172-30-20 y 172-30-41, en Mexicali: (686)-566-22-68 y Tijuana: (664)-624-21-51.

Sin otro particular por el momento, agradezco la atención que sirva dar al presente.

A T E N T A M E N T E
TIJUANA, B.C., A 31 DE ENERO DEL 2013


SECRETARIO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE
GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ANEXO X

GLOSARIO

Glosario

Concepto	Significado	Tomado de:	Fuente
Actividades incompatibles	Aquellas que se presentan cuando un sector disminuye la capacidad de otro para aprovechar los recursos naturales, mantener los bienes y los servicios ambientales o proteger los ecosistemas y la biodiversidad de un área determinada;	Art. 3. I. RLGEEPA MOE. Para los efectos de este Reglamento se estará a las definiciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables, así como a las siguientes:	RLGEEPA MOE. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2003). Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (RLGEEPA MOE). Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de agosto del 2003.
Análisis de aptitud	Procedimiento que involucra la selección de alternativas de uso del territorio, entre los que se incluyen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, a partir de los atributos ambientales en el área de estudio;	Art. 3. II. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Aptitud del territorio	Capacidad del territorio para el desarrollo de actividades humanas;	Art. 3. III. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Atributo ambiental	Variable cualitativa o cuantitativa que influye en el desarrollo de las actividades humanas y de los demás organismos vivos;	Art. 3. V. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Área de estudio	Región en la que se aplica el proceso de ordenamiento ecológico;	Art. 3. VI. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Bienes y servicios ambientales	Estructuras y procesos naturales necesarios para el mantenimiento de la calidad ambiental y la realización de las actividades humanas;	Art. 3. VII. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Bitácora ambiental	Registro del proceso de ordenamiento ecológico (fracción derogada DOF 28-09-2010).	Art. 3. VIII. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Concurrencia espacial	Ubicación en un mismo lugar y tiempo de actividades humanas;	Art. 3. X. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Conflicto ambiental	Concurrencia de actividades incompatibles en un área determinada;	Art. 3. XI. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Estrategia ecológica	La integración de los objetivos específicos, las acciones, los proyectos, los programas y los responsables de su realización dirigida al logro de los lineamientos ecológicos aplicables en el área de estudio;	Art. 3. XII. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Indicador ambiental	Variable que permite evaluar la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas;	Art. 3. XIII. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Interés sectorial	Objetivo particular de personas, organizaciones o instituciones con respecto al uso del territorio, entre los que se incluyen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;	Art. 3. XIV. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.

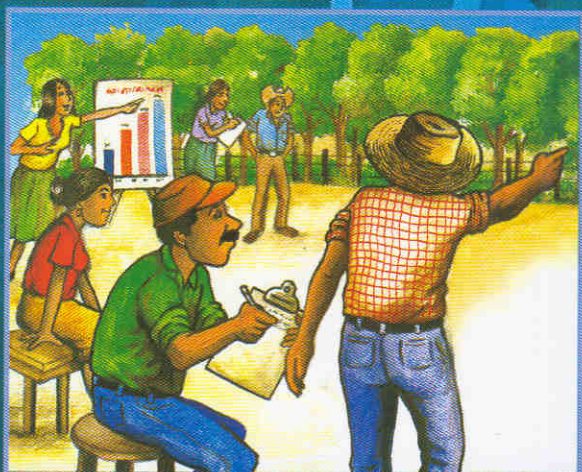
Glosario

Concepto	Significado	Tomado de:	Fuente
Modelo de ordenamiento ecológico	La representación, en un sistema de información geográfica, de las unidades de gestión ambiental y sus respectivos lineamientos ecológicos. También este concepto está ligado o definido en la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos u obligaciones.	Art. 3. XVII. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Ordenamiento ecológico del territorio	El OET es el instrumento de planeación ambiental más avanzado con que cuenta la administración ambiental hoy día. El OET aporta las bases científico-técnicas que elevan la calidad de las negociaciones en los contextos táctico y operativo.	pp. 46. Castañares Maddox, Eric John. 2009.	Castañares Maddox, Eric John. (2009). Sistemas complejos y gestión ambiental: el caso del Corredor Biológico Mesoamericano México. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Corredor Biológico Mesoamericano México Serie Conocimientos Número 6. México, D.F. pp. 66.
Ordenamiento ecológico del territorio	El ordenamiento ecológico es un instrumento de la política ambiental diseñado para caracterizar, diagnosticar y proponer formas de utilización del territorio y de sus recursos naturales, bajo el enfoque de uso racional y diversificado con el acuerdo de la población.	pp. 12 Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo, 2003.	Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo. (2003). El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. Gaceta Ecológica, julio-septiembre, Núm. 68, 9-22.
Ordenamiento ecológico comunitario	(OECF) es una forma particular del ordenamiento ecológico territorial. (PROFUNDIZAR O COMPLEMENTAR ESTA DEFINICIÓN)	pp. 12 Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo, 2003.	Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo. (2003). El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. Gaceta Ecológica, julio-septiembre, Núm. 68, 9-22.
Participación ciudadana	Aquella en la que los individuos toman parte de los asuntos públicos del Estado. También este concepto está ligado o definido en la relación intrínseca de la sociedad civil con el Estado, pues éste es quien le dota de derechos u obligaciones.	pp. 87. García-Bátiz, 2006.	García-Bátiz, María Luisa. (2006). Planeación participativa. La experiencia de la política ambiental en México. Plaza y Valdes Editores. Pp. 240.

Glosario

Concepto	Significado	Tomado de:	Fuente
Patrón de ocupación del territorio	Distribución de actividades sectoriales en el territorio, incluyendo el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;	Art. 3. XVIII. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Proceso de ordenamiento ecológico	Conjunto de procedimientos para la formulación, expedición, ejecución, evaluación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico;	Art. 3. XIX. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Programa de ordenamiento ecológico	El modelo de ordenamiento ecológico y las estrategias ecológicas aplicables al mismo.	Art. 3. XXI. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Sector	Conjunto de personas, organizaciones grupos o instituciones que comparten objetivos comunes con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y los servicios ambientales o la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.	Art. 3. XXVI. RLGEEPA MOE	RLGEEPA MOE.
Tenencia de la tierra	En México, la definición de la tenencia de la tierra es compleja. Se denomina precaria cuando sólo se otorgan algunas facultades temporales al tenedor para usar el recurso. La posesión se da cuando el tenedor de los bienes los puede usar y gozar en forma gratuita (si es comunal o ejidal) u onerosa (si es arrendada). La propiedad otorga el mayor grado de dominio al titular, quien tiene derecho de usar, disfrutar y disponer de los bienes. Este derecho a disponer es lo que diferencia al poseedor del propietario. Por otra parte, se define que la propiedad privada puede ser: a) pequeña propiedad rural y urbana, b) pública (la que posee el Estado) y c) social (comunal y ejidal) (Franco 1998). En este sentido, la posesión jurídicamente sancionada en la tenencia de la tierra es la base para determinar los derechos y las relaciones entre las personas, entre éstas y los recursos naturales y entre estos y las demás leyes.	pp. 14 Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo. 2003.	Negrete, Gerardo y Bocco, Gerardo. (2003). El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. Gaceta Ecológica, julio-septiembre, Núm. 68, 9-22

**MANUALES DE TÉCNICAS DE PARTICIPACIÓN
SOCIAL Y GUÍAS DE USO DE MEDIOS SOCIALES
EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA**



80 HERRAMIENTAS
PARA EL DESARROLLO
PARTICIPATIVO

80 HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO PARTICIPATIVO

Diagnóstico, Planificación
Monitoreo y Evaluación

Frans Geilfus

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2002

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Byron Miranda Abaunza

Diagramación: Karla Cruz

Ilustraciones: Julio Batres y Mario Barrientos

Impresión: IICA Sede Central

Geilfus, Frans

80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico,
planificación, monitoreo, evaluación / Frans Geifus – San José,
C.R.: IICA, 2002.

217 p.; 24 cm x 17 cm

ISBN13: 99923-7727-5

Publicado también en inglés

1. Desarrollo social 2. Planificación rural I. IICA. II. Título

AGRIS

E14

DEWEY

303.4

Octava reimpresión: 2009

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando se cite al autor.

San José, Costa Rica
2009

Presentación

La asociación voluntaria o acción colectiva, posee un formidable potencial transformador si se aprovecha adecuadamente. La experiencia sugiere que la mayoría de esfuerzos colaborativos exitosos han estado fundados en procesos participativos y en procedimientos democráticos.

En tal sentido, uno de los grandes desafíos consiste en la búsqueda permanente de metodologías y herramientas que faciliten la acción y soluciones colectivas mediante procesos participativos y el trabajo en equipo. Es decir, la aplicación de alternativas metodológicas que se fundamentan en la plena participación de los actores de esos procesos, y que conlleve a una práctica consciente y transformadora de la realidad en la que están inmersos.

Pocos documentos en los últimos años han logrado ofrecer un conjunto de herramientas presentadas en formato sencillo, fácil de utilizar y con la modalidad de caja de herramientas a la que se puede acudir en función de necesidades específicas, como el libro **80 herramientas para el desarrollo participativo**. El principal mérito de esta publicación y del esfuerzo realizado, radica en la selección de herramientas conocidas y su diseño (diagramación, ilustración) en un formato que utiliza lenguaje sencillo, preciso, corto y adecuadamente ilustrado.

Ocho ediciones agotadas con 16, 000 ejemplares distribuidos y vendidos, cuatro ediciones publicadas por el Proyecto Regional IICA-Holanda/LADERAS, dos ediciones publicadas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de México, dos ediciones del IICA incluyendo la traducción al inglés de una de ellas, testimonian la acogida que ha tenido esta publicación. Esta octava edición que usted tiene en sus manos, su presentación en formato CD-ROM y su disponibilidad en la red de desarrollo sostenible del IICA, tienen como propósito facilitar el acceso a tan importante publicación.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, se complace poner a su disposición esta importante obra, esperamos contar con su retroalimentación y reiteramos nuestro deseo que este material sea de utilidad, no para ser reproducido en forma exacta, sino para ser adaptado a su propia realidad y experiencia.

Dr. Byron Miranda Abaunza
Representante del IICA Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción

1.1	¿Qué es la participación?	1
1.2	Principales características de los métodos participativos	4
1.3	Principios del diálogo	5
1.4	Un nuevo enfoque profesional: el facilitador de desarrollo	7
1.5	Tipos de herramientas participativas.	12
1.6	Las herramientas participativas en el proceso de desarrollo.	13
1.7	¿Cómo seleccionar las herramientas adecuadas?	14
1.8	Ejemplo de un proceso participativo completo.	19
1.9	Principios básicos de la visualización.	20
1.10	Errores comunes en los talleres participativos	21

2. Técnicas de diálogo, observación y dinámica de grupo de aplicación general

2. 1	Diálogo semi-estructurado	25
2. 2	Diálogo con informantes clave	28
2. 3	Diálogo con miembros del hogar	29
2. 4	Diálogo con grupos enfocados	30
2. 5	Formación de grupos de trabajo	31
2. 6	Lluvia de ideas	33
2. 7	Observación participante.	34

3. Diagnóstico participativo: aspectos generales de la comunidad - aspectos sociales

3.1.	Perfil de grupo.	37
3.2.	Estrategias de vida	39
3.3.	Análisis organizacional / institucional: diagrama de Venn.	41
3.4.	Mapa social.	43
3.5.	Clasificación por nivel económico: Método por informantes clave	45
3.6.	Clasificación por nivel económico: Método grupal	48
3.7.	Mapa de servicios y oportunidades.	51
3.8.	La línea del tiempo	53
3.9.	Línea de tendencias.	55
3.10.	Gráfico histórico de la comunidad	57
3.11.	Análisis estacional.	59

4. Diagnóstico participativo: manejo de recursos naturales

4.1	Mapa de recursos naturales y uso de la tierra	63
4.2	Caminata y diagrama de corte o transecto	65
4.3	Diagrama de cuenca	67
4.4	Diagrama y mapeo histórico de recursos naturales.	69
4.5	Matriz de evaluación de recursos	71
4.6	Mapa de acceso a recursos naturales.	73
4.7	Matriz de análisis de tomas de decisiones	75
4.8	Matriz de análisis de conflictos.	77
4.9	Clasificación local de suelos	79
4.10	Uso local de árboles (Inventario para agroforestería).	81
4.11	Censo de problemas de uso de recursos (basado en diagrama de corte) . . .	83

5. Diagnóstico participativo: sistemas de producción

5.1	Clasificación preliminar de fincas (según acceso a los recursos)	87
5.2	Clasificación de fincas (dominios de recomendación)	89
5.3	Mapeo de finca	91
5.4	Modelo sistémico de finca.	93
5.5	Recorrido y diagrama de corte de parcela.	95
5.6	Caracterización de prácticas de manejo.	97
5.7	Censo de problemas a nivel de finca (basado en mapa y modelo)	99
5.8	Calendarios estacionales de cultivos.	101
5.9	Flujograma de actividades	103
5.10	Presupuesto de cultivo (basado en flujogramas de actividades)	105
5.11	Gráfico histórico del sistema de producción.	107
5.12	Censo de problemas en cultivos y otras actividades estacionales	109
5.13	Biografía de cultivos	111
5.14	Matriz de preferencia agronómica	113
5.15	Matriz de evaluación agronómica “ex-ante”	115

6. Diagnóstico participativo: producción animal

6.1	Inventario de ganado.	119
6.2	Calendarios estacionales de producción animal	121
6.3	Mapa de recursos forrajeros	123
6.4	Entrevista a la vaca	125
6.5	Análisis de problemas veterinarios	127

7.	Diagnóstico participativo: aspectos de género	
7.1	Mapa de finca con aspectos de género	131
7.2	Uso del tiempo	133
7.3	Calendario estacional de actividades con enfoque de género.	135
7.4	Mapa de movilidad	137
7.5	Análisis de beneficios	139
8.	Diagnóstico participativo: aspectos de comunicación y extensión	
8.1	Mapa de intercambios	143
8.2	Censo de problemas a nivel de comunicación /intercambios	145
8.3	Matriz de necesidades prioritarias de extensión / asistencia técnica. . .	147
9.	Análisis de problemas y soluciones	
9.1	Árbol de problemas: diagrama de causas y efectos	151
9.2	Matriz de priorización de problemas	153
9.3	Identificación de soluciones locales o introducidas	155
9.4	Auto-diagnóstico y análisis de campo de soluciones locales	157
9.5	Matriz de evaluación de soluciones	159
9.6	Análisis FODA	161
9.7	Selección de opciones: opción única	163
9.8	Selección de opciones: opciones múltiples.	165
9.9	Cuestionario visualizado.	167
9.10	Análisis de pro y contra (juego de sí señor – no señor)	169
9.11	Análisis de impacto.	171
10.	Planificación	
10.1	Mapa de ordenamiento comunal.	175
10.2	Mapa de ordenamiento de finca	177
10.3	Plan de finca	179
10.4.	Matriz de objetivos (marco lógico).	181
10.5	Matriz de necesidad y disponibilidad de recursos	183
10.6	Matriz de plan de acción	185
10.7	Matriz de toma de responsabilidades	187

11. Monitoreo y evaluación participativos

11.1	Matriz de planificación de monitoreo y evaluación	191
11.2	Matriz de indicadores de monitoreo	193
11.3	Formularios para monitoreo participativo (cumplimiento de tareas) . .	195
11.4	Formularios para monitoreo participativo (indicadores cuantitativos) . .	197
11.5	Formularios para monitoreo participativo (indicadores cualitativos) . .	199
11.6	Matriz de indicadores de evaluación de impacto	201

Bibliografía consultada	203

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo de introducción, se presentan algunos lineamientos generales sobre la práctica de la participación: sus diferentes definiciones, las características generales de los métodos participativos presentados en este libro, y las necesidades de cambio en las prácticas de trabajo para permitir abrir el verdadero diálogo con la comunidad. Este libro no es un manual, que se pueda seguir paso a paso en la implementación de una metodología participativa; esto no sería adecuado, ya que la participación implica que tenemos que adaptarnos constantemente. Lo que presentamos es una “canasta de herramientas” en la cual se podrán encontrar ideas y pautas para orientar el trabajo; en la introducción, se encontrarán temas de reflexión.

1.1 ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN?

Mucho se habla de la participación en los proyectos y en el desarrollo de las comunidades.

Esto es, porqué todo el mundo se da cuenta que la mayoría de los proyectos de desarrollo fracasan o quedan muy lejos de sus metas iniciales, por falta de participación real de la gente para quién se hizo el proyecto en primer lugar (“los beneficiarios”). También muchos técnicos ven todavía el desarrollo como un proceso lineal sencillo, donde se pasa de la situación “A” a la situación “B” en línea recta, y para ellos la participación podría ser una “pérdida de tiempo”.

Claro está, existen muchas definiciones diferentes de la participación. Los unos llaman participación, lo que para los otros no es más que manipulación o pasividad de la gente.

La realidad, es que la participación no es un estado fijo: es un proceso mediante el cual la gente puede ganar más o menos grados de participación en el proceso de desarrollo. Por esto, les presentamos lo que llamamos la “escalera de la participación (ver figura), la cual indica como es posible pasar gradualmente, de una pasividad casi completa (ser beneficiario) al control de su propio proceso (ser actor del auto-desarrollo).

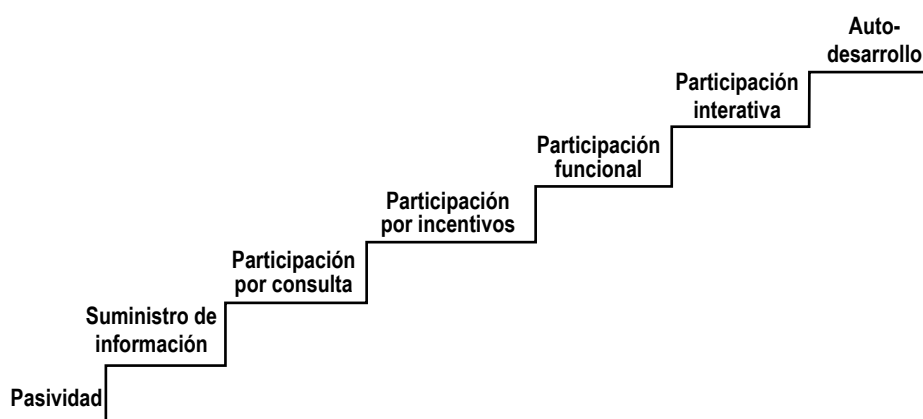
En esta escalera, vemos que lo que determina realmente la participación de la gente, es el grado de decisión que tienen en el proceso. Esto es válido tanto en las relaciones entre los miembros de la comunidad y la institución de desarrollo, como dentro de las organizaciones comunitarias.

Podemos tratar de subir paso a paso la escalera de la participación. El éxito dependerá entre otras cosas: del grado de organización de la gente misma, de la flexibilidad de la institución (y de sus donantes), y de la disponibilidad de todos los actores, empezando por los técnicos, que deben modificar ciertas actitudes y métodos de trabajo.

Antes de consultar este libro, le invitamos a realizar un pequeño trabajo de autoanálisis: veamos cuál es el grado de participación **real** de los hombres, mujeres y niños del campo en el trabajo de desarrollo de todos los días. Para esto, podemos usar como guía, las etapas sucesivas del proyecto:

<i>Etapas</i>	<i>¿Cuál es la participación de la gente?</i>	<i>¿Quién decide al final?</i>
1. El diagnóstico		
2. El análisis de problemas		
3. La selección de opciones		
4. La planificación del proyecto		
5. La implementación		
6. El seguimiento y la evaluación		

Según el resultado, podemos determinar dónde nos falta ser más participativos. En este libro podrán encontrar simples herramientas, que pueden serles muy útiles en lograrlo; pero es importante reconocer que el resultado depende del objetivo, la situación, los participantes y la habilidad para utilizar en forma apropiada las herramientas.



Pasividad: las personas participan cuando se les informa; no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la implementación del proyecto.

Suministro de información: las personas participantes respondiendo a encuestas; no tiene posibilidad de influir ni siquiera en el uso que se va a dar de la información.

Participación por consulta: las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista; esto sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas.

Participación por incentivos: las personas participan proveyendo principalmente trabajo u otros recursos (tierra para ensayos) a cambio de ciertos incentivos (materiales, sociales, capacitación); el proyecto requiere su participación, sin embargo no tienen incidencia directa en las decisiones.

Participación funcional: las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados por el proyecto. No tienen incidencia sobre la formulación, pero se los toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.

Participación interactiva: los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; esto implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto.

Auto-desarrollo: los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios.

La Escalera de la Participación

1.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MÉTODOS PARTICIPATIVOS EN EL DIAGNÓSTICO, LA PLANIFICACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE PROYECTO

Las herramientas aquí presentadas deben verse como ayuda para concretizar un enfoque participativo en el proceso de desarrollo. Estas constituyen una “canasta” de opciones que tienen en común las características siguientes:

- * Están previstas para ser utilizadas en forma grupal.
- * Se adaptan mejor a un enfoque interdisciplinario (es decir, desde diferentes puntos de vista técnicos, juntando investigadores, extensionistas y planificadores con los miembros de la comunidad).
- * Están previstas para trabajar directamente en el campo con las comunidades y los agricultores (as).
- * Se aprende con y de la gente, enfocando los conocimientos, las prácticas y las experiencias locales.
- * Estos métodos, usados correctamente, permiten un aprendizaje rápido, progresivo e interactivo (profundizando en etapas sucesivas).
- * La información que se obtiene representa en forma cualitativa y/o cuantitativa, el rango de todas las condiciones existentes en el campo, y no solamente los promedios que normalmente se calculan en base a las encuestas estadísticas.
- * La mayor parte de las herramientas proveen información cualitativa, pero muchas permiten también obtener datos cuantitativos en forma confiable y comprobable.
- * Los métodos permiten y necesitan la “triangulación” de fuentes, es decir, la verificación de resultados a partir de varias fuentes de información, varios métodos y varios participantes.

Estos métodos no eliminan la necesidad de revisar la información disponible, previo a cualquier acción de campo, ni de llevar a cabo estudios más profundizados, pero permiten determinar con mayor precisión y certeza donde se necesitan dichos estudios.

Las ventajas de estas herramientas, tanto desde el punto de vista de las comunidades como de las instituciones de desarrollo, pueden resumirse en los aspectos siguientes:

Participación y empoderamiento de la comunidad:

- * Se puede obtener un entendimiento de problemas complejos enfrentados por la gente.
- * La población local puede analizar ella misma los resultados y tomar decisiones, en base a las informaciones que ella misma ha producido.
- * Se puede movilizar y organizar a la gente alrededor de los temas que ellos mismos consideran relevante para su propio desarrollo.
- * Permite a la comunidad identificar y apoderarse del proceso de identificar, analizar y solucionar sus problemas.
- * Pueden tener un papel determinante en desarrollar la auto-estima, sistematizando y revalorizando la experiencia y los conocimientos locales.

Ajuste y reforzamiento del papel de servicios de la institución:

- * Se desarrollan interacciones más estrechas y positivas entre la comunidad y los técnicos, a través de todo el proceso participativo desde el diagnóstico hasta la evaluación.
- * Se puede identificar y priorizar problemas, y tomar decisiones consensuadas en forma rápida y económica.
- * Las instituciones pueden a través de esos métodos, adaptar sus servicios a las necesidades reales de la gente, y transferir progresivamente responsabilidades.
- * La aplicación sistemática de las herramientas participativas constituye un instrumento poderoso para la capacitación permanente de los técnicos y de la institución, gracias al entendimiento cada vez más completo de la problemática que enfrenta la población.

1.3 PRINCIPIOS DEL DIÁLOGO

Las herramientas participativas están previstas para el uso de técnicos y promotores que tienen que trabajar directamente con la población, entre la cual generalmente hay muchos analfabetas. Permiten también trabajar en base a la experiencia propia de la gente; los métodos participativos usan la visualización y la comunicación oral.

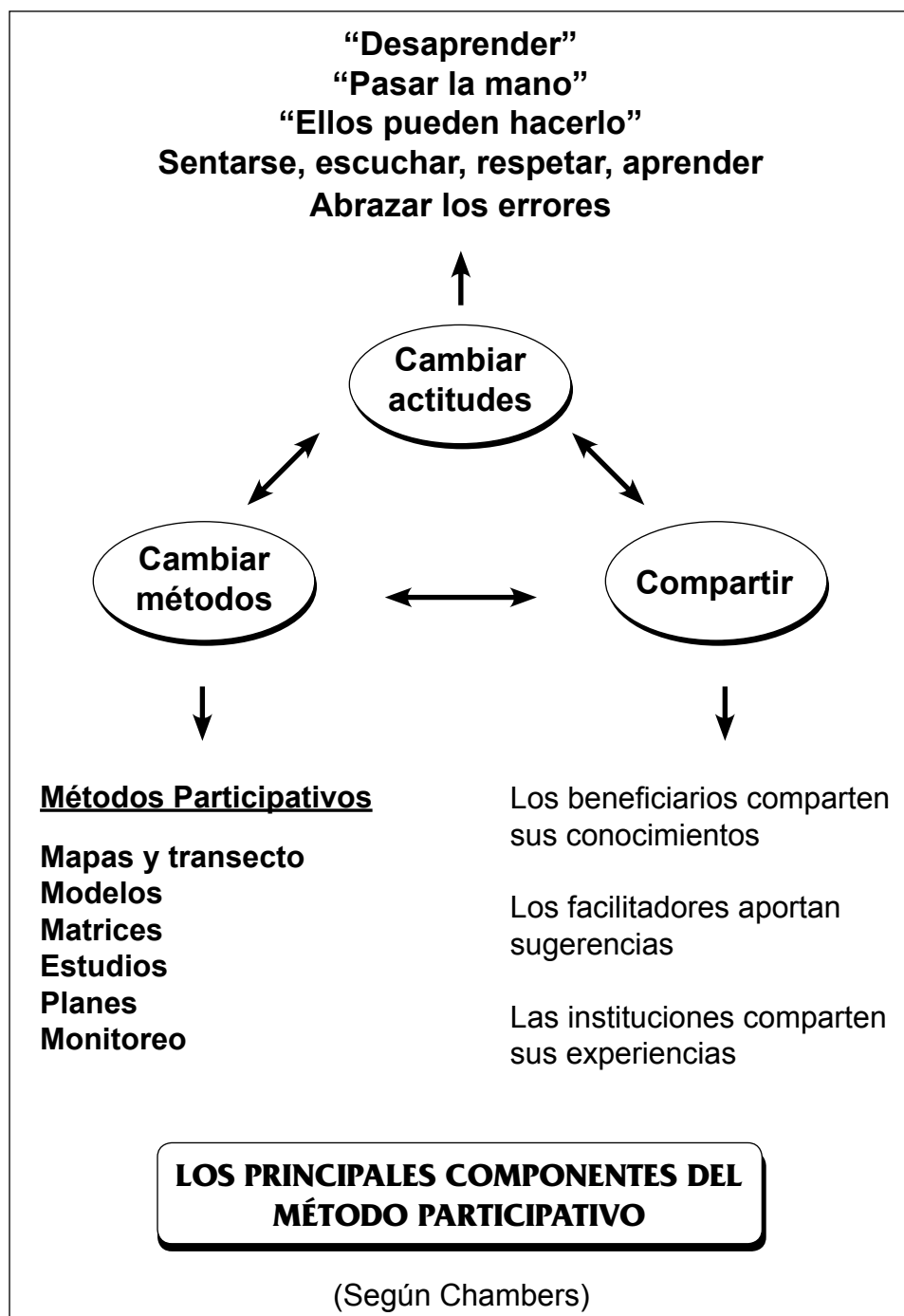
Estas herramientas están fundamentadas en el diálogo que debe respetar un principio fundamental: todos los participantes deben ser considerados como fuente de información y decisión para analizar los problemas y contribuir a soluciones a través de acciones de desarrollo. Todo el mundo, rico o pobre, con o sin educación formal, con o sin poder, debe merecer el mismo respeto y tener la misma posibilidad de expresar sus opiniones.

El papel del facilitador de los eventos, es de permitir la expresión de las diferentes formas de pensar, para que sean compartidas por todo, y ayudar a lograr consensos a la hora de tomar decisiones.

Recuerde que la calidad del trabajo del facilitador es fundamental para el éxito de los eventos.

PERFIL DE UN BUEN FACILITADOR

- Tener fe en la gente y en sus capacidades.
- Crear una atmósfera de confianza.
- Tener cualidades de paciencia y capacidad de escuchar.
- Estar consciente de sus límites y siempre dispuesto a aprender.
- Tener confianza en sí mismo sin arrogancia.
- Respetar las opiniones y no imponer las suyas.
- Ser creativo.
- Ser flexible, adaptar los métodos a la situación y no seguir programas rígidos.
- Ser sensible al estado de ánimo y a la sensibilidad de los participantes.
- Tener buenas capacidades para dibujar y escribir.
- Tener capacidad de síntesis y análisis.



1.4 UN NUEVO ENFOQUE PROFESIONAL: EL FACILITADOR DE DESARROLLO

En definitiva, la participación no se debe limitar a unos eventos de consulta y planificación: para que el proceso sea llevado a cabo y con éxito, se debe crear una dinámica en la cual cambian los papeles respectivos del técnico o promotor-facilitador, y de los miembros de la comunidad.

En la actualidad, la relación tradicional, en el esquema “verticalista” de desarrollo, es caracterizada por el uso de métodos de investigación que “extraen” la información de la gente sin su participación consciente (muchas veces a través de cuestionarios formales) y sin consideración; sobre la base de estas informaciones se toman decisiones en las cuales la gente casi nunca tiene parte. Las instituciones y sus técnicos tienen problemas de comunicación con las comunidades, entre los cuales se destacan la falta de un lenguaje común, o que genera falta de confianza mutua. Entre muchas instituciones imperan los “celos” que impiden compartir la información y las ideas para dar un mejor servicio a la gente; con las comunidades, es aún más difícil compartir, porque muchas veces las informaciones no les llegan, o no tienen una forma que les sea accesible y comprensible.

El cambio a facilitador conlleva tres aspectos, que no pueden ser desligados: uso de métodos apropiados, un cambio de actitudes, y el intercambio de informaciones entre todos los actores.

Para que el técnico se transforme en facilitador de desarrollo, debe emprender estos tres cambios fundamentales. Esto es muy difícil, principalmente si el ambiente institucional no es favorable: sin embargo hay cada día más ejemplos de cambios sustanciales en la práctica de las instituciones de desarrollo, que tienen su origen en los esfuerzos exitosos de algunos profesionales conscientes y dedicados, que han logrado demostrar en su trabajo de todos los días, los potenciales de este “nuevo profesionalismo”.

A continuación, damos una serie de ejemplos sobre los cambios necesarios para lograr salir del perfil “verticalista” y “elitista”. Este nuevo tipo de profesionalismo, podríamos llamarlo el “facilitador de desarrollo”: es un profesional que ya no está para enseñarles y decirles a la gente lo que debe hacer, sino para compartir experiencias, apoyar a la gente a sacar lo mejor de sus potencialidades, asesorarlos conforme a lo que ellos mismos consideran como sus necesidades, y apoyarlos en determinar y negociar las soluciones más apropiadas.



CAMBIOS DE ACTITUD**“El técnico elitista”**

- Cree que sus conocimientos son los únicos valiosos y “científicos”.
- Se cree superior y diferente de la gente.
- Cree que tiene todas las respuestas y que los demás no tienen nada relevante que aportar.
- Manda, dice a la gente lo que tienen que hacer, se siente amenazado por la participación de la gente.
- No tiene consideración para la forma de vida, las experiencias y los valores de la gente del campo. Opina sobre todo, aunque no tenga el conocimiento.
- Solamente va al campo cuando no lo puede evitar; prefiere compartir con sus “iguales”.
- Hace “turismo de desarrollo” y nunca llega a los más pobres y aislados; no le gusta caminar ni ensuciarse los zapatos.
- Solamente entiende de cumplir metas programadas; no se siente comprometido con la gente; se conforma con “adornar” sus logros con informes para apaciguar a sus superiores y agencias financieras.

“Un técnico facilitador de desarrollo”

- Respeta todos los conocimientos por su valor propio.
- Trata a los campesinos con respecto.
- Trata de aprender de los campesinos y de sus colegas (apertura de espíritu).
- Busca fomentar la cooperación (es democrático).
- Trabaja al lado de los campesinos para apoyarlos con respecto; aporta sus experiencias cuando son necesarias o solicitadas.
- Le gusta ir al campo donde se hace el trabajo; le gusta compartir con los campesinos.
- Evita el sesgo de las “vitricas de proyectos”, trata de llegar a todas las áreas y a la gente incluyendo los más pobres y aislados.
- Entiende que el desarrollo es cuestión de proceso; se preocupa más por el impacto y los avances cualitativos en su trabajo; se autocuestiona.

COMPARTIR**“El técnico elitista”**

- Se siente superior y lo deja sentir.
- Mantiene siempre la actitud: “Ellos tienen que aprender de mí”.
- No solicita ni facilita comentarios de la gente; teme mostrar su ignorancia haciendo preguntas transparentes.
- Usa juicios de valor y califica sin entender el condicionamiento de sus propios valores (moderno / tradicional; avanzado/atrasado; trabajador / vago, etc.).
- Hierde las sensibilidades y no establece confianza.
- Actúa como si fuera el único al cual se debe respeto; intimida.
- No le interesa, ni se fija en la participación de todos.
- Monopoliza la palabra; usa preguntas cerradas o con “respuestas sugeridas”; interrumpe a la gente.
- Se lleva la información sin dar las gracias y no aclara a la gente lo que se va a hacer con ella, ni restituye la información.
- Mantiene una distancia y una relación de poder con la gente; hace promesas, no compromisos.

“Un técnico facilitador de desarrollo”

- Siente que tiene mucho que aprender; se olvida de cuestiones de estatuto, prestigio y experiencia.
- Está convencido que el aprendizaje es un proceso mutuo.
- Muestra su interés y entusiasmo para aprender de la gente del campo; reconoce y respeta sus conocimientos.
- Relativiza sus conocimientos y valores; evita juzgar a los demás y busca comprender.
- Es sensible a los estados de ánimo de la gente (aburrimiento, angustia, cólera, etc.) los toma en cuenta y construye algo de interés.
- Respetar los protocolos y reglas de cortesía de la gente del campo; hace sentirse a todo el mundo importante.
- Crea una atmósfera de confianza para que todos se expresen. Recuerda que todo el mundo tiene algo que decir; involucra a los callados, sobre todo a las mujeres.
- Escucha con atención y deja fluir la información, nunca interrumpe.
- Da crédito a todos los participantes por sus aportes; explica claramente el uso que va a dar a la información.
- Está siempre dispuesto a rendir cuentas y a solicitar la aprobación de la gente.

CAMBIAR MÉTODOS**“El técnico elitista”**

- Tiene fe absoluta en el “método científico” que aplica en forma dogmática. No reconoce la validez de los conocimientos locales.
- Carece de actitud auto-crítica
- Aplica metodologías y procedimientos con rigidez y sin mucho análisis; esto lleva a adaptar la realidad a los instrumentos.
- Siente temor de innovar y alejarse de lo ortodoxo.
- Solamente cree en datos estadísticos, encuestas formales y “representatividad” pero muchas veces falla en el sentido común.
- Solamente cree en “extraer” datos cuantitativos de la gente pero no confía en ellos para actuar, analizar y comprender.
- Si no se presta el análisis estadístico, es una información “anecdótica”.
- Los métodos que usa son tan lentos y costosos que no puede multiplicar y triangular las fuentes.
- Produce una cantidad de datos descriptivos y estadísticos que dificultan el entendimiento de los procesos y de la realidad.
- Cada “especialista” produce en forma paralela y separada (enfoque multidisciplinario).
- Entrega recomendaciones a sus jefes o a sus clientes y cumple con el mandato, sin compromiso con las comunidades.

“Un técnico facilitador de desarrollo”

- Relativiza el valor de cualquier método; sabe que ninguno tiene validez absoluta.
- Tiene conciencia de los sesgos y limitaciones inherentes a cualquier enfoque; busca cómo remediarlos.
- Está dispuesto a usar una combinación de métodos adaptada a las necesidades y condiciones del momento.
- Usa creatividad y sentido común.
- No hace un énfasis exagerado en los datos cuantitativos y estadísticos; siempre analiza la confiabilidad de los datos.
- Sabe que la gente del campo puede, con métodos adecuados, elaborar información cuantitativa y cualitativa muy acertada y confiable.
- Sabe la importancia de las informaciones no cuantificables para comprender y desarrollar sistemas y procesos.
- Sabe la importancia de multiplicar y “cruzar” las diferentes fuentes de información.
- Maneja en todo, el enfoque de sistemas y la noción de procesos; privilegia la comprensión sobre los detalles descriptivos.
- Usa enfoque inter-disciplinarios y busca la participación de todos: gente de campo y técnicos.
- Somete la aplicabilidad de sus ideas al análisis de un máximo de actores.

1.5 TIPOS DE HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS

En este libro presentamos una serie de herramientas que deben considerarse como complementarias: ninguna es suficiente de por sí sola para asegurar un proceso participativo. Deben combinarse según las necesidades y realidades de la comunidad, y de la institución de desarrollo.

Hay 4 grandes tipos de herramientas participativas:

- Técnicas de **dinámica de grupos**;
- Técnicas de **visualización**;
- Técnicas de **entrevista y comunicación oral**;
- Técnicas de **observación de campo**.

La **dinámica de grupo** es fundamental para trabajar con grupos de personas y lograr su participación efectiva. Se aplica a todas las herramientas de trabajo grupal presentadas en este trabajo. Como existe mucha literatura al respecto, las técnicas de dinámica de grupos no son detalladas aquí: solamente presentamos algunas pautas.

Las herramientas reunidas en este documento se apoyan casi todas en técnicas de **visualización**: por medio de representaciones gráficas, se logra la participación de personas con diferentes grados y tipos de educación, y se facilita la sistematización de conocimientos y el consenso.

Las técnicas de visualización presentadas pertenecen a unos grandes tipos:

- Las **matrices** son cuadros que permiten ordenar y presentar las informaciones e ideas en forma lógica, para fines de cruzar diferentes criterios (matrices de clasificación y de priorización) o de presentar ideas en forma jerárquica (matrices de planificación y otras). Sus aplicaciones son prácticamente ilimitadas, y aquí se presentan numerosos ejemplos aplicables tanto al diagnóstico como a las fases de análisis, planificación y seguimiento de las acciones.
- Los **mapas** y esquemas son representaciones simplificadas de la realidad; tienen muchas aplicaciones en las fases de diagnóstico y análisis, y muchas veces sirven de punto de partida para los procesos de desarrollo;
- Los **flujogramas** son un tipo de diagrama que se presenta en forma esquemática, las relaciones entre diferentes elementos (simbolizadas por flechas), como relaciones de causa a efecto, secuencia de eventos, etc.
- Los **diagramas temporales** son representaciones de la presencia/ausencia o de la variación en intensidad de ciertos fenómenos, en el tiempo.

Los métodos de **entrevista y comunicación oral** adaptados al enfoque participativo, a diferencia de los métodos tradicionales, no están enfocados tanto a la estadística, sino a asegurar la triangulación de información desde diferentes puntos de vista, representativos de los diferentes miembros de la comunidad (selección de informantes clave, grupos enfocados), y a obtener la visión de la gente respecto a sus problemas (entrevistas semi-estructuradas). Son de aplicación general en cualquier etapa del proceso, por lo cual las presentamos en forma separada de las otras herramientas; no debe olvidarse que éstas se pueden usar en forma integrada.

Las técnicas de **observación de campo** buscan recolectar en el terreno, en forma grupal, informaciones que serán analizadas posteriormente usando las técnicas de visualización.

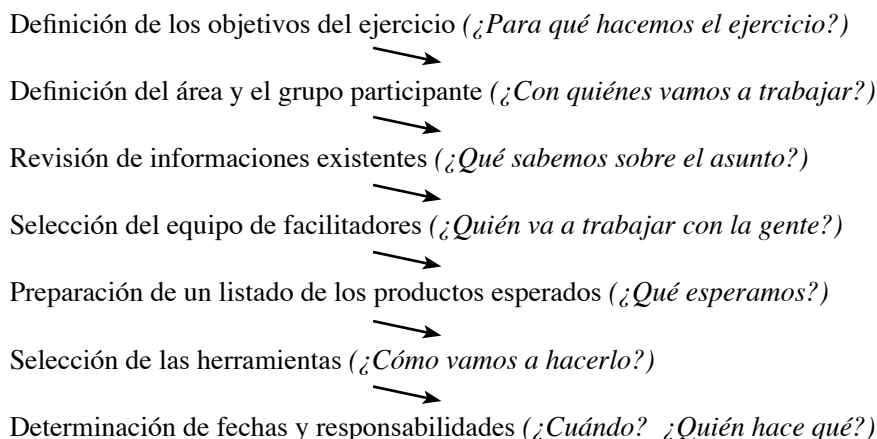
1.6 LAS HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Las herramientas participativas pueden ser utilizadas en las diferentes etapas de un proyecto de desarrollo:

- en la fase de **diagnóstico**, en la cual son particularmente útiles para determinar con la gente, los problemas que los afectan y las respuestas que les dan;
- en la fase de análisis de problemas e identificación de soluciones, o sea de **planificación de acciones**, hay herramientas que permiten asegurar que este proceso esté accesible a todos;
- en la fase de implementación, incluyendo el **monitoreo** de las acciones y los **diagnósticos de ajuste** que pueden ser necesarios en estos momentos;
- en la fase de **evaluación**.

La fase de diagnóstico es vista en el enfoque tradicional, como una serie de estudios iniciales, que produce volúmenes de informes que sirven de referencia para el proyecto, no están en forma accesible para los “beneficiarios” y muchas veces tienen poca relevancia en la implementación después de algún tiempo. En el enfoque participativo el diagnóstico inicial es también un instrumento de concientización y movilización de la gente; se inscribe en la acción y no puede ser totalmente disociado de ella; esto significa también que crea mayores expectativas que un diagnóstico tradicional. El diagnóstico participativo también es un *proceso iterativo*, es decir que no se termina con el inicio de la implementación, sino que requiere ser completado y ajustado durante todo el proceso, según las necesidades de la gente y del proyecto. Los diagnósticos pueden ser muy amplios, o temáticos (enfocados sobre un tema específico).

Cualquier ejercicio participativo, sea para el diagnóstico, la planificación, el monitoreo o la evaluación, requiere seguir unos pasos metodológicos básicos para ser diseñado correctamente; a continuación sugerimos un listado de pasos lógicos.



La preparación de un proceso participativo debe ser por supuesto...participativa: la comunidad y todas las instituciones involucradas deben ser parte del proceso.

La **selección de los facilitadores** es fundamental para el éxito de los ejercicios participativos. Idealmente, los equipos de facilitación deben ser pequeños (dos o tres personas es ideal, y no debe nunca haber más técnicos que gente de la comunidad), y sus integrantes deben tener alguna experiencia y disposición para el diálogo con la comunidad. El equipo debe incluir por lo menos una persona conocida de la comunidad, personas de ambos sexos siempre que va haber aspectos de género incluidos, y personas de diferentes especialidades cuando se trata de un diagnóstico amplio. Ningún miembro del equipo debe tener un interés personal o una relación política o económica involucrada en el ejercicio, porque podría crear sesgos.

1.7 ¿CÓMO SELECCIONAR LAS HERRAMIENTAS ADECUADAS?

Una “canasta” de herramientas se distingue de una “metodología” en el sentido de que no hay un plan rígido que tiene que seguirse paso a paso. La selección de las herramientas va a depender de una serie de criterios:

- ¿Cuál es el enfoque de la institución o del proyecto?
- ¿En qué etapa del proceso se encuentra el proyecto?

- ¿Cuáles son las informaciones y decisiones que ya están disponibles?
- ¿Cuáles son los aspectos que necesitan ser evaluados?
- ¿Cuál es el grado de organización o movilización de la comunidad alrededor del proyecto?
- ¿Quiénes son los participantes y cómo se van a agrupar?
- ¿Los participantes pueden todos leer y escribir?

Las herramientas han sido agrupadas en tres grandes grupos:

- herramientas para el diagnóstico participativo (definir los problemas y causas).
 - herramientas generales de entrevista y comunicación oral
 - aspectos generales de la comunidad
 - característica del sistema de producción
 - manejo de los recursos naturales
 - aspectos de género
 - aspectos de extensión y comunicación
- herramientas para el análisis y la determinación de posibles soluciones
- herramientas para la planificación de acciones
- herramientas para el monitoreo y la evaluación

A continuación, les presentamos un flujograma que sugiere cómo se podrían seleccionar las herramientas adecuadas, según las necesidades actuales y el grado de avance del proyecto en el cual está trabajando. Si el proyecto está todavía por definirse, tendrán la posibilidad de implementar el proceso participativo a cabalidad desde las etapas iniciales de diagnóstico; si ya está en proceso, se debe responder a las preguntas que aparecen en el flujograma, podrán determinar las herramientas que pueden ser útiles. Recuerdan que los procesos participativos son iterativos: no es porque se hizo ya un diagnóstico, no puede ser útil volver a analizar algunos aspectos de la problemática con herramientas participativas; esto puede ayudar al ajuste de las actividades en cualquier etapa del proceso.

NUEVOS MÉTODOS

FLUJOGRAMA DE LAS HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS EN EL CICLO DE FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Fase de trabajo

Herramientas participativas

¿Conocemos los métodos básicos de diálogo y dinámica de grupo?

NO 

SÍ 

Diálogo semi-estructurado
Diálogo con informantes clave
Diálogo con miembros del hogar
Diálogo con miembros del hogar
Formación de grupos enfocados
Lluvia de ideas
Observación participante

¿Está por definir la población meta?

NO 

SÍ 

Perfil de grupo
Estrategias de vida
Análisis organizacional/institucional (diagrama de Venn)
Mapa social y de recursos de los hogares
Clasificación por nivel económico

¿Están por definir las principales características del sistema de producción y subsistencia?

NO 

SÍ 

Mapas sociales temáticos
Mapa de servicios y oportunidades
Línea del tiempo
Líneas de tendencias
Diagrama histórico de la comunidad
Análisis estacional

¿Está por definir la problemática de manejo de los recursos naturales?NO SÍ 

Mapa de recursos naturales y uso de la tierra
 Caminata y diagrama de corte (transecto)
 Diagrama de cuenca
 Diagrama y mapeo históricos
 Transecto y mapeo históricos
 Matriz de evaluación de recursos
 Mapa de acceso a recursos naturales
 Matriz de análisis de toma de decisiones
 Matriz de análisis de conflictos
 Clasificación local de suelos
 Uso local de árboles (inventario para agroforestería)
 Censo de problemas de uso de recursos (basado en el corte)

¿Está por definir la problemática del sistema de producción agropecuaria?NO SÍ 

Clasificación de fincas (según acceso a los recursos o dominios de recomendación vistos por los agricultores)
 Mapeo de finca
 Modelo sistémico de finca
 Recorrido y diagrama de corte de parcela
 Caracterización de prácticas de manejo
 Censo de problemas a nivel de finca (basado en mapa y modelo)
 Calendarios estacionales de cultivos
 Biografía de cultivos
 Flujograma de actividades
 Presupuestos de cultivos
 Gráfico histórico del sistema de producción
 Censo de problemas en cultivos y otras actividades estacionales
 Biografía de cultivos
 Matriz de preferencia agronómica
 Matriz de evaluación agronómica “ex-ante”

¿Está por definir la problemática del sistema de producción animal?

NO  SÍ 

Inventario de ganado
Calendarios estacionales de producción animal
Mapa de recursos forrajeros
Entrevista a la vaca
Análisis de problemas veterinarios

¿Está por definir la problemática de género?

NO  SÍ 

Mapa de finca con aspectos de género
Uso del tiempo
Calendario estacional de actividades con enfoque de género
Mapa de movilidad
Análisis de beneficios

¿Está por definir la problemática del sistema de extensión y asistencia técnica?

NO  SÍ 

Mapa de intercambios
Censo de problemas a nivel de comunicación/intercambios
Matriz de necesidades prioritarias de extensión/asistencia técnica

¿Todavía se debe analizar y priorizar los problemas y posibles soluciones?

NO  SÍ 

Árbol de problemas: diagrama de causas y efectos
Identificación de soluciones locales o introducidas
Auto-diagnóstico y análisis de campo de soluciones locales
Matriz de evaluación de soluciones
Análisis de FODA
Selección de opciones: opción única
Selección de opciones: opciones múltiples
Cuestionario visualizado
Análisis de pro y contra: juego de “si señor, no señor”
Análisis de impacto

¿Todavía hay que definir las acciones a implementar?

NO  SÍ 

Mapa de ordenamiento comunal
Mapa de ordenamiento de finca
Plan de finca
Matriz de objetivos (marco lógico)
Matriz de necesidades y disponibilidad de recursos
Matriz de plan de acción
Matriz de toma de responsabilidades

¿Todavía hay que definir los indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación?

NO  SÍ 

Matriz de indicadores de monitoreo y evaluación

Matriz de indicadores de monitoreo

Formulario de monitoreo participativo (cumplimiento de tareas)

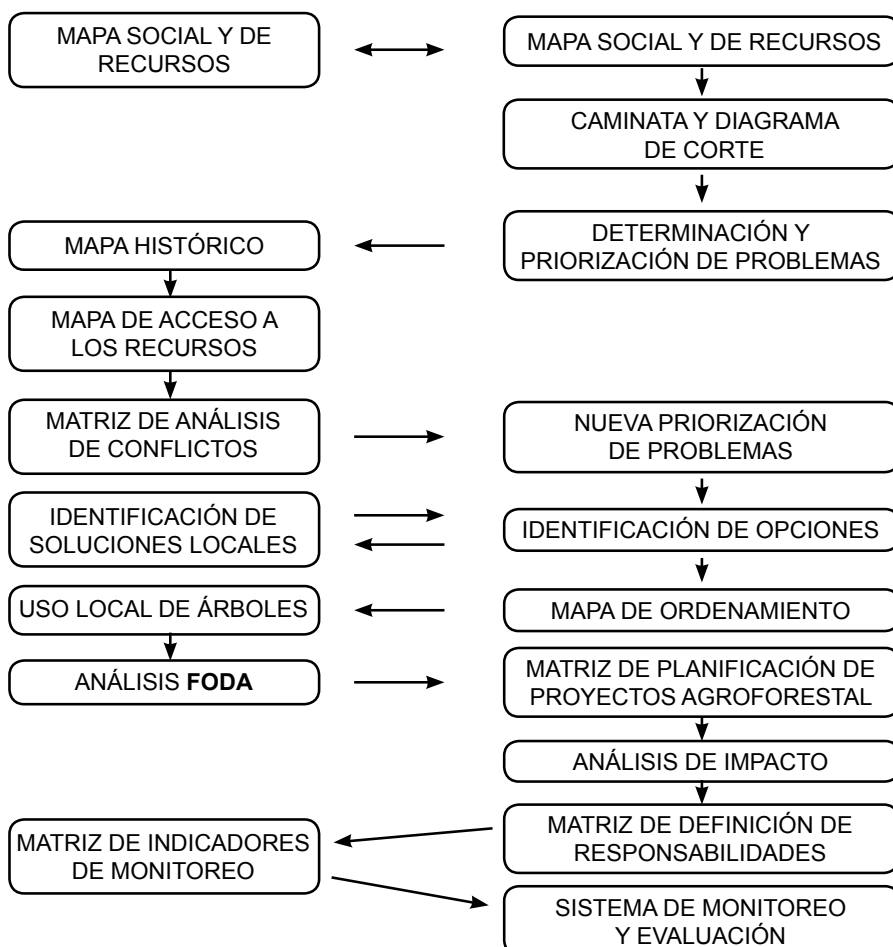
Formularios de monitoreo participativo (indicadores cuantitativos)

Formularios de monitoreo participativo (indicadores cuantitativos)

Matriz de indicadores de evaluación de impacto

1.8 EJEMPLO DE UN PROCESO PARTICIPATIVO COMPLETO

Ilustramos a continuación, las diferentes etapas de un proceso participativo completo, en el caso del diseño e implementación de un proyecto enfocado al manejo sostenible de los recursos naturales a nivel comunitario.



1.9 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA VISUALIZACIÓN

Trabajando con miembros de las comunidades rurales, el facilitador se encuentra casi siempre con gente que no sabe leer y escribir y no tienen educación formal. Para promover el diálogo se deben seguir unos principios básicos. Dos aspectos son fundamentales: hacer las preguntas adecuadas para lograr la participación de la gente, y visualizar correctamente las ideas expresadas.

El arte de la pregunta

Buenas preguntas

- Provocan curiosidad
- Estimulan la discusión
- Ponen al grupo a reflexionar
- Hacer avanzar el proceso
- Sacan a relucir los conocimientos y capacidades del grupo
- Revelan el deseo de entender y ayudar

Malas preguntas

- Son preguntas cerradas con respuestas evidentes o sí/no
- Son declaraciones generales, mal definidas
- Sólo pueden ser respondidas por los “expertos”
- Amenazan la colaboración en el grupo
- Enfocan al facilitador; empiezan por una “conferencia”
- Revelan paternalismo

La visualización de las respuestas

- **Visualizar todas las ideas expresadas** por los participantes: usando pizarra, tarjetas o materiales en el suelo;
- **Usar símbolos e imágenes** que todo el mundo entiende: ponerse de acuerdo con todos los participantes para que su significado quede bien claro; esto se aplica a todas las herramientas de visualización: matrices, mapas, diagramas, etc.
- Cuando sea necesario escribir las ideas, siempre leer en voz alta la idea que aparece en cada tarjeta o en la pizarra.
- **Mantener la claridad**, usando colores y materiales diferentes, escribiendo y dibujando en forma clara y legible, evitando colocar demasiada información en un mismo soporte; chequear con todos los participantes.

Los productos son de la gente, no del facilitador

Todos los productos de un proceso participativo (mapas, papelones, diagramas...) son propiedad del grupo participante. Deben quedar con ellos inmediatamente al concluir el evento, o si no es posible, deben ser devueltos a la mayor brevedad una vez “puestos en limpio”. Es responsabilidad del facilitador y sus ayudantes, copiar los resultados para el uso de la institución. ¿Qué pensará la gente si al final, se llevan todos los resultados y no oyen hablar más de esto? ¿Qué participación habrá sido ésta? ¿Qué disposición les quedará para participar en eventos similares?

1.10 ERRORES COMUNES EN LOS TALLERES PARTICIPATIVOS

Los procesos participativos no son un fin en sí, deben ser utilizados en coherencia con los objetivos de desarrollo que se persiguen. A continuación listamos algunos de los errores más comunes que pueden reducir su impacto positivo:

- **Improvisación:** se falla en planificar el proceso y en explicarlo a la gente, y se “queda corto”; los métodos deben ser seleccionados en función de un objetivo claro;
- **Superficialidad:** se recolectan pocos datos, sin cruzar los métodos para profundizar y “triangular” las fuentes;
- **Premura:** se corre hacia las conclusiones, omitiendo de profundizar aspectos poco claros e inexplicados;
- **Exclusión:** se omite de integrar al proceso ciertos miembros de la comunidad, generalmente los más marginados;
- **Imposición:** se abandona la actitud de facilitador en algún momento del proceso y se imponen ideas, dejando de escuchar y aprender;
- **Manipulación:** el proceso participativo se lleva a cabo sólo para satisfacer las necesidades de los técnicos o de algunos líderes que manipulan el proceso para confortar “sus” propuestas;
- **Falta de compromiso:** se crea confusión si el proceso participativo no resulta de un compromiso inicial claro con la gente: objetivos, resultados esperados, devolución de los productos a la comunidad;
- **Decepción:** un proceso participativo despierta expectativas de la gente; si no se le da el seguimiento esperado, se habrá otra vez “extraído” información sin devolver nada, y la credibilidad del método mismo quedará afectada en la comunidad.

A continuación proponemos una lista de preguntas de referencia para saber ¿cómo vamos?

¿Cómo vamos en el proceso?

1. ¿Habrá otra forma mejor y más confiable de hacer lo que hacemos?
2. ¿La información que producimos es realmente útil y responde a los objetivos?
3. ¿La gente está participando lo suficiente? ¿Podríamos involucrar más gente?
4. ¿Tenemos bastantes puntos de vista diferentes sobre el problema?
5. ¿Estamos “triangulando” con varios métodos y fuentes antes de llegar a conclusiones?
6. ¿Nos estamos adaptando en la marcha, y aprendiendo cosas nuevas?
7. ¿Estamos usando todas las posibilidades de herramientas participativas?
8. ¿Estamos dedicando bastante tiempo a la gente?
9. ¿Estamos produciendo información en forma útil y comprensible para la gente?
10. ¿Hay sesgos en los resultados? ¿Es por la selección de participantes, o por los facilitadores?
11. ¿Estamos haciendo una evaluación del ejercicio con la gente?
12. ¿La gente está clara sobre el seguimiento a dar al ejercicio?

JUEGO DE LAS 7 DIFERENCIAS

Diagnóstico tradicional



Diagnóstico participativo



¿Puede encontrar 7 diferencias entre ambas situaciones?
 ¿Cuáles son los errores que comete el técnico en el diagnóstico tradicional?

1. El técnico no se coloca en una posición propicia para el diálogo. 2. El vehículo introduce un factor de prestigio social. 3. El cuestionario escrito reduce la posibilidad de diálogo. 4. La mujer y los niños no tienen participación. 5. No se visualizan los temas. 6. No hay trabajo grupal. 7. El técnico tiene toda la iniciativa.

2

TÉCNICAS DE DIÁLOGO, OBSERVACIÓN Y DINÁMICA DE GRUPO DE APLICACIÓN GENERAL

2.1 Diálogo semi-estructurado

Objetivo del ejercicio: recolectar información general o específica mediante diálogos con individuos (*informantes clave*), grupos familiares (*familias representativas*) o *grupos enfocados*. La técnica de diálogo semi-estructurado busca evitar algunos de los efectos negativos de los cuestionarios formales, como son: Temas cerrados (no hay posibilidad de explorar otros temas), falta de diálogo, falta de adecuación a las percepciones de las personas. Su aplicación es muy amplia: estudios sociales generales, estudios específicos, estudios de caso, comprobación de información de otras fuentes, etc...

La diferencia entre un diálogo y una entrevista, es que se busca un intercambio. Por esto solamente se tiene una serie de temas preparados a título indicativo (guía de entrevista).

Tiempo requerido: variable según los casos.

Material necesario: si se va a tomar notas, un pequeño cuaderno y un lápiz.

Metodología:

Paso 1: establecer una **guía de entrevista** (máximo 10- 15 temas con informantes clave, de 6 a 7 temas con grupos) donde se encuentran resumidos, en forma clara, los puntos fundamentales que se quiere aclarar. Estos temas (no son preguntas) van a servir de guía, los entrevistadores deben memorizarlas, no para usarlas en forma mecánica, sino para recordarse de los temas (pueden anotarlas si es posible). La preparación de la guía debe ser un trabajo, de equipo entre todos los que van a hacer el trabajo de campo, representantes de la comunidad y los técnicos de apoyo.

Pasos a seguir en establecer la guía de entrevista:

- determinar cuales son las necesidades y objetivos de aprendizaje (que queremos saber?);
- establecer una lista de los temas a tratar para satisfacer estas necesidades;
- discutir la problemática relacionada con cada tema;
- dividir los temas en sub-temas si es necesario;
- discutir a quien se dirigirá el ejercicio para formular los temas;
- discutir y seleccionar el método más apropiado para recibir la información adecuada sobre cada tema.

La guía de entrevista no es un manual rígido: debe ser revisada y adaptada constantemente según los resultados de las entrevistas. No debe ser seguida en forma mecánica, hay que dejar fluir el diálogo con la gente y abordar cualquier tema nuevo que aparezca, sin perder de vista el objetivo.

Paso 2: determinar cómo se va a hacer la **selección de las personas y/o grupos** a entrevistar. La selección es muy importante. Para evitar al máximo los sesgos, puede ser útil la guía siguiente:

Sesgos más comunes en la selección de informantes:

- *sesgo en el acceso:* limitarse a la gente más fácilmente accesible (los que viven cerca de la carretera. p. ej.);
- *sesgo jerárquico:* hablar solamente con los líderes y las personas con poder en la comunidad;
- *sesgo de género:* conformarse con la no-participación de la mujer;
- *sesgo de heterogeneidad:* no tomar en cuenta diferentes grupos existentes en la comunidad para asegurar que estén representados;
- *sesgo estacional:* en algunos periodos del año hay categorías de personas que no están disponibles (trabajadores migrantes...);
- *sesgo del día laborable:* en los días y horas laborables para los técnicos hay mucha gente de la comunidad que no está disponible;
- *sesgo de proyecto:* limitarse a la gente que ya está involucrada con el proyecto y la institución.

Paso 3: realización de las entrevistas.

Guías para el comportamiento del facilitador durante el diálogo:

- *poner a la gente en confianza*, minimizar la distancia, no parecer muy oficial, no enseñar disgusto o desprecio con ciertas respuestas de la gente;
- *mantener la atención* en lo que dice la gente, mirar en la cara, no dejar ver cansancio ni aburrimiento;
- *no interrumpir*, ni cambiar bruscamente de tema;
- *no usar la guía en forma rígida*, utilizar nuevos temas interesantes que aparezcan, investigar los temas hasta llegar a conclusiones;
- usar solamente *preguntas abiertas y claras* (no tienen la respuesta incluida, y no se puede responder con sí o no), empezando preferiblemente por: *¿Qué?*, *¿Por qué?*, *¿Cómo?*, *¿Cuándo?*, *¿Quién?*, *¿Dónde?*
- profundizar los comentarios de la gente con preguntas como *¿Qué quiere decir por esto?*, *Dígame más sobre esto...*
- no usar preguntas muy difíciles o amenazadoras.

Paso 4: análisis de los resultados

Según los casos, se toma notas durante el diálogo o no: si hay dos entrevistadores uno de los dos puede tomar notas. Si se quiere mantener la espontaneidad, es preferible anotar las informaciones inmediatamente después de terminar el diálogo. Es importante reunirse al final de la jornada para analizar los resultados.

Guías para evaluar las respuestas:

- ¿la persona entrevistada tiene experiencia directa de lo que hablamos? - ¿Está en condiciones de dar una información confiable?
- ¿la persona reflexiona antes de contestar, o parece contestar lo que ella piensa que queremos oír?
- ¿podría haber una razón que no nos digan la verdad? ¿Hay personas presentes que podrían influir en las respuestas de la gente?
- clasificar las respuestas en: 1. Hechos 2. Opiniones 3. Rumores

Paso 5: la información obtenida debe ser comparada con otras fuentes: otras entrevistas, resultados de otros ejercicios sobre el mismo tema. Esto es la **triangulación**.

Ejemplo de guía de entrevista

1. Introducción • presentación de los entrevistadores y la institución • porqué estamos aquí • presentación de la metodología	• problemas de producción y comercialización • mano de obra • ingresos, aspectos de género • comparación con situación hace unos años
2. Información general • tamaño de la familia, número de personas que trabajan en la finca • fecha de llegada a la comunidad • fuentes de ingreso • tenencia y tamaño de finca	5. Caracterización del subsistema de producción animal • principales tipos de producción • problemas de producción y comercialización • mano de obra • ingresos, aspectos de género • comparación con situación hace unos años
3. Determinación de sistemas de producción • cuáles son los componentes del sistema	
4. Caracterización del subsistema agrícola • principales cultivos	6. Comentarios adicionales 7. Conclusión • qué vamos a hacer después • agradecimientos.

2.2 Diálogo con informantes clave

Objetivo del ejercicio: no es un método participativo propiamente dicho, pero puede ser imprescindible para preparar ejercicios de grupo con la comunidad, antes de la intervención, y también para completar otros ejercicios o chequear ciertas informaciones: dialogando con personas bien informadas sobre la comunidad, se puede obtener en forma rápida informaciones pertinentes para orientar el trabajo. La buena selección de los informantes es fundamental para la validez de la información.

Algunos ejemplos de aplicación:

- cuando se necesita comprender las razones fundamentales de tal o tal comportamiento de la gente;
- cuando se necesita comprobar hipótesis o propuestas para averiguar rápidamente si son conformes a la realidad y a los deseos de la gente;
- para obtener una visión general de las condiciones socio-económicas y de producción en la comunidad;
- para evaluar la factibilidad de sugerencias prácticas.

Tiempo requerido: Variable según los casos, no más de 2 horas continuas con una persona.

Material necesario: Ver diálogo semi-estructurado

Metodología:

Paso 1: establecer una guía de entrevista (máx. 10- 15 temas) con la metodología de diálogo semi-estructurado.

Paso 2: seleccionar los informantes clave. Deben ser representativos de las diferentes categorías (sociales, género...) de la población con la cual se va a trabajar: para asegurar esto, se puede apoyar en los resultados de ejercicios como el mapa social, o la clasificación por nivel económico. También deben seleccionarse en función del tema del diálogo: los informantes deben representar todas las categorías implicadas en la problemática estudiada (p.ej. si se trata de un problema de manejo de recursos naturales, todos los actores involucrados, hombres, mujeres, agricultores, ganaderos, comerciantes, etc.).

Paso 3: presentación: a cada informante se le debe explicar con claridad, el objetivo de la entrevista antes de solicitar su acuerdo para participar. Hay que explicar por qué se realiza la entrevista, por qué se selecciona dicho informante, cuál es la institución responsable, cómo se utiliza la información, qué acciones se pueden esperar. La transparencia es importante porque los informantes comentarán con otros miembros de la comunidad y es importante evitar crear confusión y expectativas erróneas.

Paso 4: realización de la entrevista: ver diálogo semi-estructurado.

Paso 5: la información obtenida debe ser comparada con otras fuentes: otros diálogos, resultados de otros ejercicios sobre el mismo tema.

2.3 Diálogo con miembros del hogar

Objetivo del ejercicio: obtener información pertinente, en forma rápida, trabajando con todos los miembros activos de un grupo familiar. Es una aplicación grupal de la técnica de diálogo semi-estructurado.

Algunos ejemplos de aplicación:

- cuando se necesita tratar temas sobre las estrategias de vida y los problemas desde el punto de vista de todos los miembros de la familia.
- cuando se necesita comprobar la pertinencia de las informaciones sobre un tema específico, con la interacción entre los diferentes miembros de la familia.

Dialogando con todo el grupo familiar, se asegura una visión mucho más completa que si se limitara al jefe de familia.

Tiempo requerido: Variable según los casos; no se debe cansar a los participantes.

Material necesario: Ver diálogo semi-estructurado.

Metodología:

- Paso 1:** establecer una guía de entrevista (máximo de 6 a 7 temas) con la Metodología de diálogo semi-estructurado.
- Paso 2:** seleccionar el grupo familiar a entrevistar. De la misma manera que los informantes clave, los grupos familiares deben ser representativos de las diferentes categorías presentes en la comunidad; las fuentes de información para seleccionarlos, pueden ser p.ej. el mapa social. Solicitar la ayuda de las autoridades u organizaciones comunitarias para seleccionar las familias.
- Paso 3:** presentación: explicar con claridad, el objetivo de la entrevista. Hay que explicar por qué se realiza el diálogo, por qué se seleccionó los participantes, cuál es la institución responsable, cómo se utilizará la información, que acciones se pueden esperar. Se debe seleccionar un momento que les sea conveniente a la gente, y que asegure que todos los miembros activos del hogar estén presentes (padre, madre, hijos que trabajan).
- Paso 4:** realización del diálogo: ver diálogo semi-estructurado. Asegurarse de “triangular” las respuestas entre los diferentes miembros (evitar que el jefe de familia monopolice las respuestas). Esto se logra con preguntas abiertas del tipo ¿podría decirme algo más sobre esto?
- Paso 5:** la información obtenida debe ser comparada con otras fuentes: otros diálogos, resultados de otros ejercicios sobre el mismo tema.

2.4 Diálogo con Grupos de Trabajo

Objetivo del ejercicio: obtener información pertinente, en forma rápida, trabajando con un grupo reducido de gente directamente involucrada en la problemática estudiada. Es una aplicación grupal de la técnica de diálogo semi-estructurado.

Algunos ejemplos de aplicación:

- cuando se necesita consultar una categoría o un grupo determinado (p.ej. mujeres, artesanos, líderes, personas expertas sobre el tema...);
- cuando se necesita comprobar la pertinencia de las informaciones sobre un tema específico, con la dinámica de grupo que permite una participación más abierta.

Tiempo requerido: Variable según los casos; no se debe agotar a los participantes.

Material necesario: Pizarra, papelón, plumones, tarjetas.

Metodología:

Paso 1: establecer una guía de entrevista (máximo 6 a 7 temas) con la metodología de diálogo semi-estructurado.

Paso 2: seleccionar los miembros del grupo (ver ficha formación de grupos enfocados).

Paso 3: presentación: explicar con claridad, el objetivo de la entrevista. Hay que explicar por qué se realiza la entrevista, por qué se seleccionaron los participantes, cuál es la institución responsable, cómo se utiliza la información, qué acciones se pueden esperar. La transparencia es importante porque los informantes comentarán con otros miembros de la comunidad y es importante evitar crear confusión y expectativas erróneas.

Paso 4: realización del diálogo: ver diálogo semi-estructurado. Las respuestas pueden ser visualizadas en la pizarra o con tarjetas para fomentar discusión.

Paso 5: la información obtenida debe ser comparada con otras fuentes: otros diálogos, resultados de otros ejercicios sobre el mismo tema.

2.5 Formación de grupos de trabajo (“grupos enfocados”)

Objetivo del ejercicio: Organizar personas de la comunidad con intereses/condiciones comunes, para desarrollar un tema específico dentro de los problemas/alternativas identificados por la comunidad.

Los grupos enfocados son particularmente útiles en tres circunstancias:

- el número elevado de participantes no permite tratar con profundidad todos los temas que se presentan;
- la asistencia debería ser dividida entre diferentes grupos porque tienen visiones y relación muy distintas con los problemas analizados, y no se quiere perder estos puntos de vista específicos (p.ej. hombres y mujeres, jóvenes, etc)
- existen personas particularmente informadas y/o interesadas por un tema particular sobre el cual el resto de la asamblea no puede o no quiere concentrarse.

La participación en los grupos enfocados debería ser voluntaria siempre cuando sea posible, al menos que la asamblea decida lo contrario.

Tiempo requerido: en cualquier etapa de análisis que se estime adecuado.

Material necesario: se aplica en todos ejercicios.

Metodología:

Paso 1: Preparación. El tema de trabajo debe estar bien claro, porqué va a determinar la selección de participantes. El tema puede haber sido determinado anteriormente, o aparecer en el transcurso de un ejercicio de grupo.

Paso 2: Selección de participantes. El grupo enfocado debe ser homogéneo: todos deben estar involucrados en el problema que se quiere analizar, o compartir características similares, o ser expertos locales sobre el tema.

Los participantes pueden ser seleccionados en base a las informaciones dadas por informantes-clave, o en base a otros ejercicios (mapa social por ejemplo). El grupo puede incluir de 4 a 12 personas.

LLUVIA DE IDEAS

TODAS LAS
IDEAS SE EXPRESAN
EN TARJETAS
Y SE COLOCAN
EN EL PAPELON



SI:

FALTA
DE AGUA
POTABLE

FALTA
DE
LEÑA

NO:

~~FALTA DE AGUA,
LEÑA NO HAY
CREDITO~~

UNA SOLA IDEA POR TARJETA

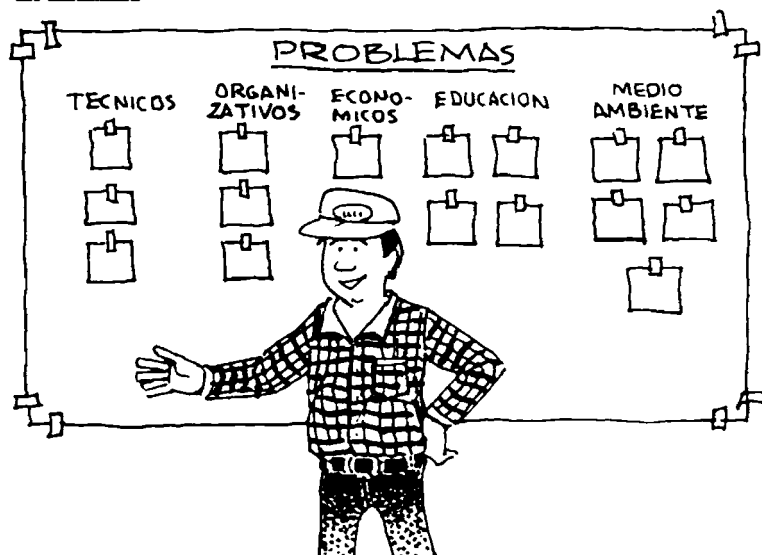
SI:

BAJO PRECIO
DEL MAIZ

NO:

~~FINANCIA DE BUDGETO
QUE NO SE PUEDE
CONSEGUIR
CON EL GOBIERNO~~

3 LINEAS MAXIMO - SE DEBE LEER A DISTANCIA



LAS
TARJETAS
SE ORDENAN
POR TEMA

2.6 Lluvia de ideas

Objetivo del ejercicio: obtener información pertinente, en forma rápida, trabajando en asamblea, o con un grupo reducido de gente directamente involucrada en la problemática estudiada (grupo enfocado). A la diferencia de la entrevista, los temas son más abiertos y se busca recolectar todas las ideas y percepciones de la gente.

Algunos ejemplos de aplicación:

- cuando se necesita investigar por primera vez un aspecto de la vida de la comunidad (p.ej. las fuentes de ingreso accesibles a la gente);
- cuando se necesita obtener una idea general de las percepciones y reacciones de la gente frente a una propuesta o un evento.

Tiempo requerido: es muy rápido; generalmente es una fase de introducción a otros ejercicios donde se va a analizar el producto de la lluvia de ideas.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones, tarjetas.

Metodología:

- Paso 1:** introducir la dinámica con una pregunta abierta sobre el tema que interesa. Escribir o visualizar la pregunta.
- Paso 2:** los participantes deben visualizar todas las ideas expresadas sobre tarjetas (una por tarjeta, max. 3 líneas). Los que saben escribir mejor ayudan a los demás.
- Paso 3:** el facilitador reúne todas las tarjetas, las mezcla y las coloca sobre la pizarra, leyendo cada una en voz alta. No se elimina ninguna tarjeta.
- Paso 4:** se agrupan las tarjetas que expresan una misma idea. Si los participantes están de acuerdo, tarjetas repetidas pueden ser eliminadas, pero es mejor reemplazarlas por una nueva con una formulación acordada por todos. Ninguna tarjeta sale de la pizarra si no hay consenso. Cada vez que se manipula una tarjeta se lee en voz alta para todos los participantes.
- Paso 5:** se agrupan las tarjetas que tratan ideas directamente relacionadas.
- Paso 6:** decidir qué trabajo se va a hacer sobre el resultado (según los casos, nueva lluvia de idea enfocada sobre uno de los temas que aparecieron, ejercicios de análisis, priorización, etc...).

2.7 Observación participante

Objetivo del ejercicio: Un método inventado por los antropólogos para “sumergirse” durante largos tiempos en la vida diaria de la comunidad para entenderla mejor. Aquí se trata de una forma más superficial: participar directamente en algunas actividades de la gente, para adquirir una comprensión más profunda, y producir comentarios e informaciones en forma más oportuna y espontánea.

Algunos ejemplos de aplicación:

- Cuando se necesita investigar el punto de vista de la gente, sus valores y reglas de comportamiento; conocer aspectos de organización y producción para planificar o ajustar la intervención
- Cuando se necesita retroalimentar al proyecto con aspectos poco conocidos de la vida de la comunidad, que han surgido en relación con la implementación de las actividades (seguimiento);
- Para evaluar el impacto del proyecto, en combinación con otros métodos.

En sentido general, la observación participante sirve sobre todo para obtener ideas e indicaciones nuevas sobre la marcha a seguir con la comunidad, no produce información detallada y cuantitativa.

Tiempo requerido: Los técnicos/promotores deben involucrarse físicamente en el trabajo de la gente, no necesariamente por largos períodos como hacen los antropólogos-(sus compromisos no lo permiten), pero sí con cierta regularidad. P.ej., en lugar de limitarse a reuniones formales, participar con regularidad en algunas de las actividades de la comunidad y/o de la finca, por el tiempo suficiente para que la gente tome confianza y no lo vea solamente como una “pose”.

Material necesario: Lo que usa la gente en su trabajo.

Metodología:

Paso 1: Establecer un “marco” de observación participante, en colaboración con todo el equipo de trabajo. Este marco permitirá que varios técnicos y promotores puedan concentrar sus observaciones, y comparar entre ellos lo que han aprendido. Usar la guía siguiente:

- ¿Sobre qué queremos aprender?
- ¿En qué actividad y con cuáles personas debemos integrarnos para buscar respuestas?
- Establecer “hipótesis de trabajo” sobre los temas, es decir, respuestas que nos parecen probables y que queremos comprobar;
- Ponerse de acuerdo sobre la forma que tomará la participación del técnico/promotor.

Paso 2: Participación en la actividad de la gente. La participación puede combinarse con técnicas de entrevista semi-estructurada.

Paso 3: Sistematizar las observaciones, comparando con el marco y las hipótesis de trabajo. Reunir los diferentes “observadores” e intercambiar sobre lo que se aprendió. Hacer compromisos sobre el seguimiento y cumplirlos!

3

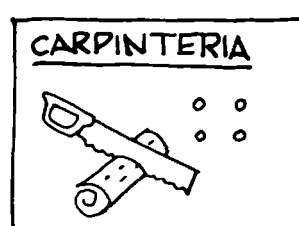
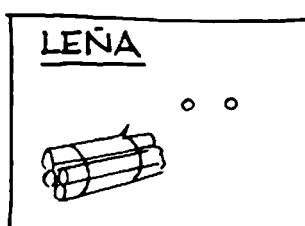
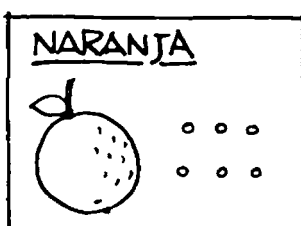
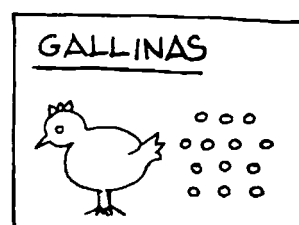
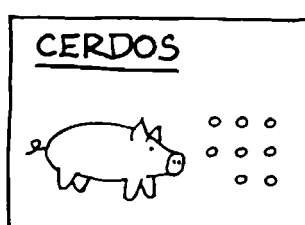
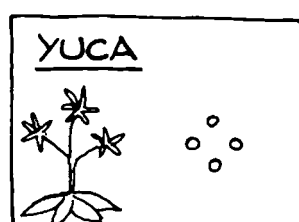
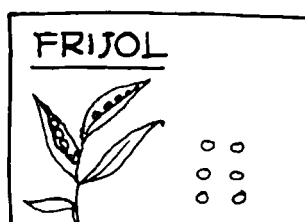
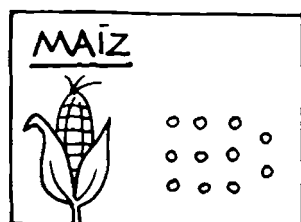
DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO:

ASPECTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD

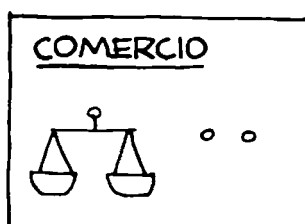
ASPECTOS SOCIALES

PERFIL DE GRUPO

PRODUCCIÓN



OTROS INGRESOS



TENENCIA TIERRA

PROPIETARIOS

ARRENDATARIOS

COLONOS

○ ○ ○
○ ○ ○ ○

○ ○
○

○

3.1 Perfil de grupo

Objetivo del ejercicio: Definir en conjunto las características del grupo de participantes, en relación con las actividades examinadas. Es un método rápido y conveniente para entender en sentido general las características socio-económicas, cualitativas y cuantitativas. Todos los participantes pueden ser involucrados, y se presenta como un juego divertido.

Tiempo requerido: Más o menos dos horas

Material necesario: Papelones, fichas de cartulina, pegamento o cinta pegante, plumones (de diferentes colores si se quiere diferenciar participantes, p.ej. hombres y mujeres).

Metodología: El método es muy flexible y se adapta a los requerimientos particulares (recolección de información general o diagnóstico específico)

Paso 1: explicar el objetivo del ejercicio (p.ej.: *“para poder trabajar mejor con la comunidad, queremos tener mayor información sobre sus principales actividades”*) y la metodología.

Paso 2: empezar con las informaciones básicas, por ejemplo *“¿cuáles son las principales actividades / cultivos que se hacen aquí?”*. Según el grado de alfabetización de los participantes, pueden escribir cada elemento sobre una tarjeta, o el facilitador discute para cada uno un símbolo entendible por todos, y lo dibuja sobre la tarjeta. Una vez que se ha agotado el primer tema, se reúnen las tarjetas sobre el papelón.

Paso 3: se repite el ejercicio para otras informaciones consideradas relevantes, por ejemplo, tenencia de tierra, uso de insumos, crédito, etc. Si se levantan temas sensibles para los cuales se observa una resistencia de la gente, no colocarlos en el papelón.

Paso 4: una vez el grupo considera que ha agotado los temas relevantes, se procede al censo. Se pide a cada participante indicar en el papelón, por ejemplo con una cruz o una ruedita sobre cada tarjeta, las actividades en las cuales se involucra o los aspectos que corresponden a sus características. En este *paso* pueden ser útiles los plumones de colores diferentes. El censo es anónimo, así que no tiene por qué despertar temor en los participantes.

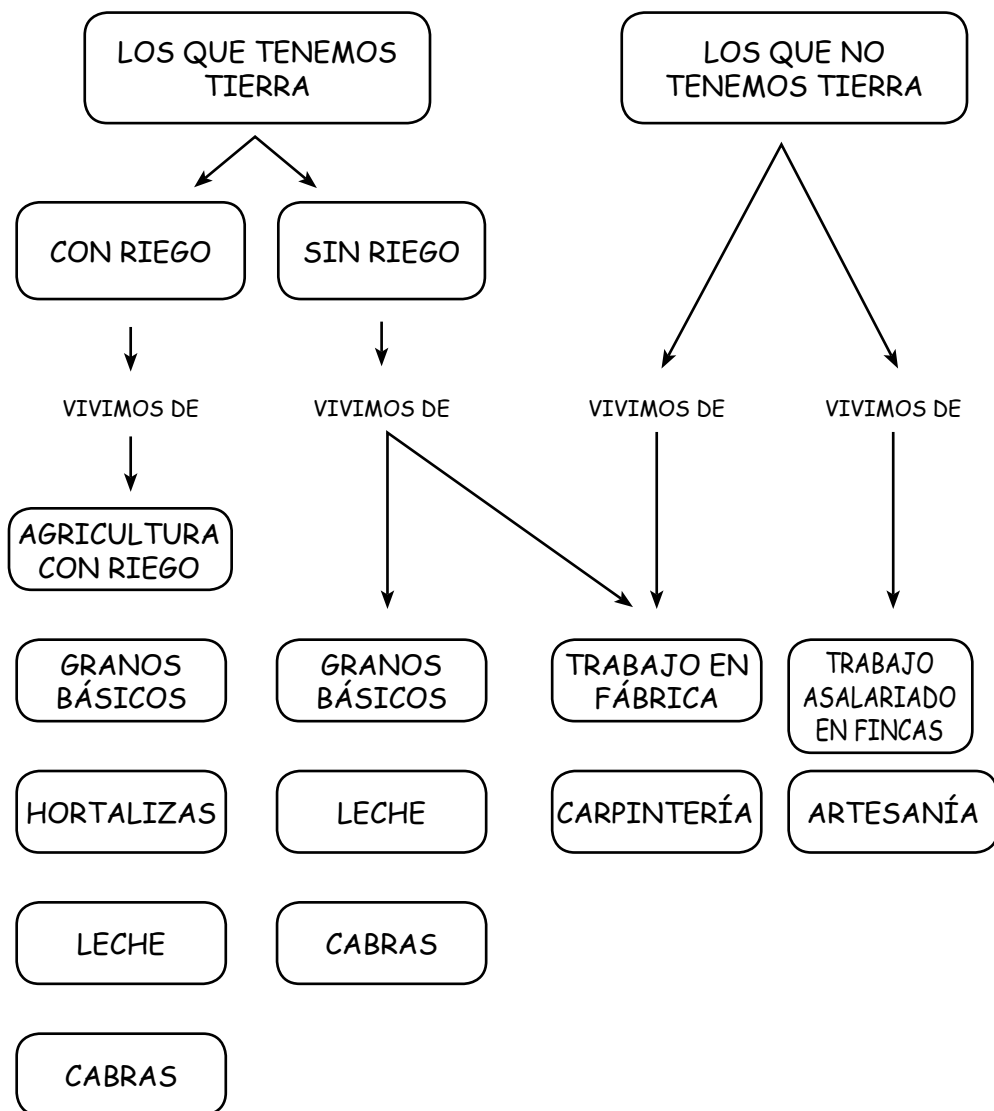
Paso 5: discutir el resultado con los participantes. P. ej., explicar diferencias evidentes, actividades no usuales, etc... Si es posible, discutir aspectos de género.

Paso 6: pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón al grupo.

NOTA: el resultado debe servir sobre todo para orientar un análisis ulterior más detallado.

ESTRATEGIAS DE VIDA

¿DE QUÉ VIVIMOS?



3.2 Estrategias de vida

Objetivo del ejercicio: entender las diferentes posibilidades de ingreso que se ofrecen a la gente de la comunidad, y las condiciones de acceso a estas fuentes de ingreso, todo en la propia visión de la gente. Es un instrumento muy útil para introducirse en la problemática general de desarrollo de la comunidad y la estratificación social existente.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas según la complejidad y el número de participantes

Material necesario: Pizarra y tiza, o papelón y plumones, tarjetas.

Metodología:

Paso 1: reunir un grupo de informantes representativos de toda la comunidad, o si es factible, una asamblea amplia. Explicar el objetivo del ejercicio.

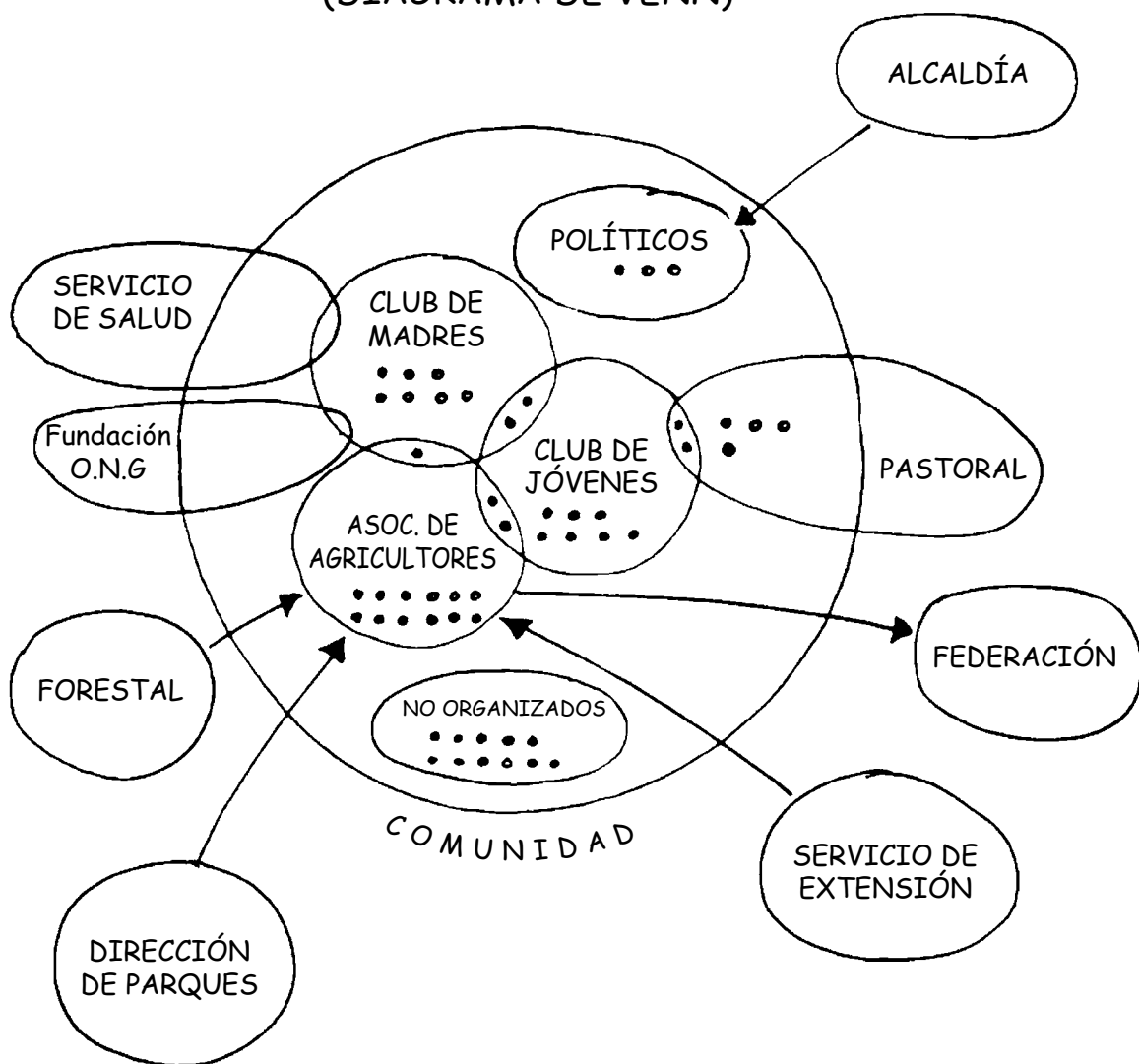
Paso 2: pedir a los participantes, nombrar todas las fuentes de ingreso que se ofrecen a los miembros de la comunidad; fomentar una “lluvia de ideas” la más completa posible. Anotar las fuentes en tarjetas o sobre la pizarra. Si hay participantes no alfabetizados, acordar símbolos para representar cada fuente de ingreso.

Paso 3: empezar a agrupar las fuentes de ingreso, en base a preguntas sobre la posibilidad de acceso a ellas: *¿Cualquier miembro de la comunidad puede acceder a este ingreso? ¿Si no, quién? ¿Quién no tiene acceso y por qué?* Anotar las condiciones de acceso con un color diferente y agrupar las fuentes de ingreso debajo de ellas.

Paso 4: una vez que se han expresado todas las condiciones de acceso, jerarquizarlas en orden de importancia para reordenar todas las tarjetas en forma de flujograma. Discutir el resultado con los participantes.

NOTA: este ejercicio puede servir de base a una evaluación de las fuentes de ingreso (mediante matriz de preferencia) y a un censo (tipo “perfil de grupo” o “mapa social”).

ORGANIZACIÓN SOCIAL (DIAGRAMA DE VENN)



- Los puntos representan miembros de la comunidad.

3.3 Análisis organizacional / institucional: diagrama de Venn

Objetivo del ejercicio: aprender sobre las organizaciones y grupos activos en la comunidad, y como sus miembros los visualizan; entender las interacciones que tienen estas organizaciones entre sí. Puede ayudar a determinar responsabilidades en la planificación.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas

Material necesario: pizarra o papelón con plumones. Círculos de papel de diferentes tamaños (por lo menos 20 de 3 tamaños diferentes).

Metodología:

La reunión debe incluir personas representativas de los diferentes sectores presentes en la comunidad. Puede ser preferible dividir la asamblea en sub- grupos de trabajo.

Paso 1: introducir una discusión sobre los aspectos institucionales. Proponer el diagrama como un instrumento para visualizar.

Paso 2: pedir a los asistentes nombrar todas las organizaciones e instituciones que tienen incidencia en la vida de la comunidad. La discusión puede empezar con la pregunta: ¿cuál institución es más importante para el desarrollo, de la comunidad? Dejar a los participantes decidir lo que es importante.

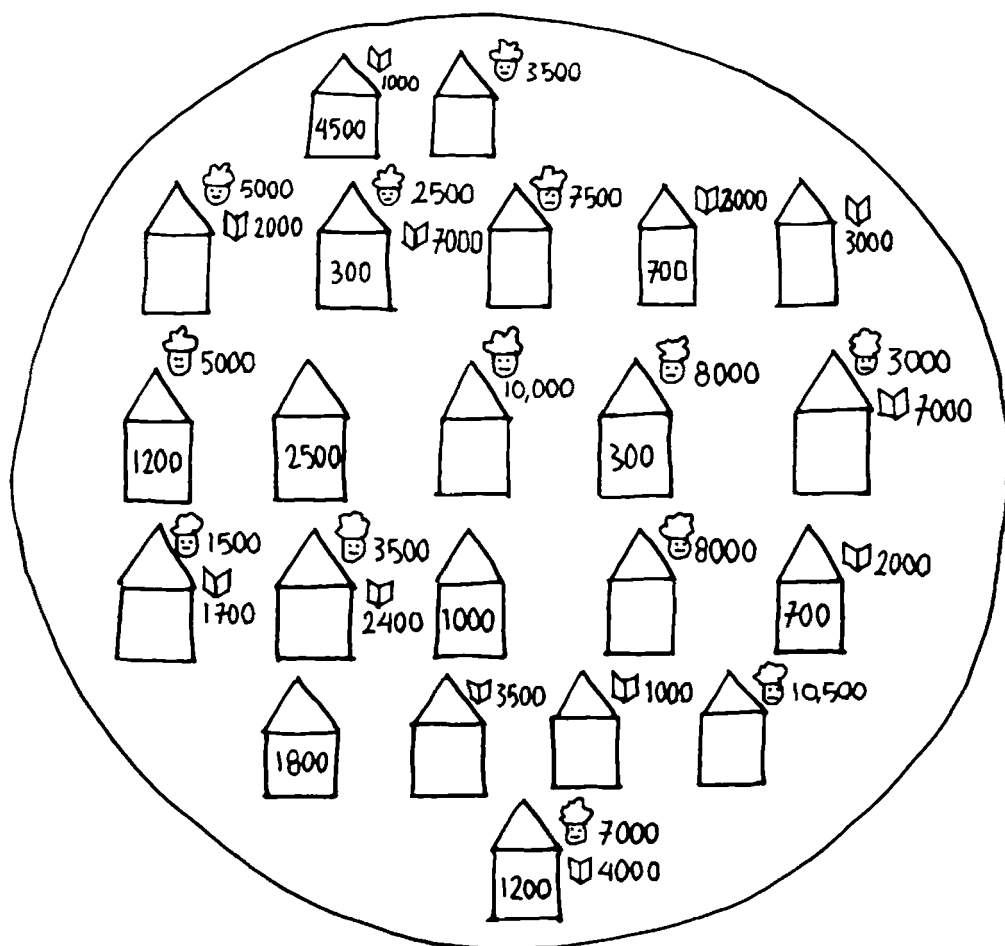
Paso 3: escribir los nombres de las organizaciones “más importantes” en los círculos más grandes (1 por círculo), y colocarlos en la pizarra; hacer lo mismo con las otras instituciones, por orden de importancia, usando círculos de tamaño, cada vez más pequeño.

Paso 4: preguntar a los participantes, qué relaciones existen entre las organizaciones. Colocar los círculos de papel de manera que las instituciones que se relacionan se tocan en la pizarra, o si resulta demasiado complicado, indicar las relaciones con flechas. Esta fase puede necesitar discusiones considerables.

Paso 5: al final se obtiene un diagrama de las relaciones interinstitucionales en la comunidad. Si se ha trabajado en subgrupos, comparar los resultados de los diferentes grupos.

NOTA: la validez del ejercicio reside en la triangulación (comparar las visiones de diferentes actores).

MAPA SOCIAL-TEMA DE CRÉDITO



TIPO DE CREDITO



CREDITO DE OTROS
MIEMBROS
O FAMILIARES



CREDITO DE
PRESTAMISTA



CREDITO DEL
BANCO

CONSOLIDADO

No. HOGARES : 22
CREDITO DE FAMILIARES : 10
(TOTAL \$ 14,200)
CREDITO DE PRESTAMISTAS: 13
(TOTAL \$ 75,000)
CREDITO DEL BANCO: 12
(TOTAL \$ 36,000)

3.4 Mapa social

Objetivo del ejercicio: establecer una representación gráfica de los hogares de la comunidad con los recursos con los cuales cuentan, lo que permite determinar diferentes niveles económicos y de acceso a los recursos; permite determinar si ciertos miembros de la comunidad no tienen acceso a los mismos recursos que los demás, información muy difícil de conseguir mediante cuestionarios formales. Este mapa puede servir de punto de partida para la clasificación por niveles económicos.

Tiempo requerido: 2 horas

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores.

Metodología:

El mapa tiene la ventaja que los informantes pueden indicar hogares en su esquema en forma anónima, lo que permite tratar temas algo delicados. Preparar una agenda abierta de los temas que se van a incluir; se pueden hacer varios mapas por temas separados (los temas pueden ser: número de miembros en la familia, tierra, ganado, bienes de infraestructura, etc).

Paso 1: reunir un pequeño grupo de informantes que conocen bien la comunidad. Explicar el objetivo del ejercicio.

Paso 2: establecer con los participantes un mapa base con algunos puntos de referencia (camino...). Colocar todas las casas de la comunidad; introducir preguntas del tipo: ¿cuántos miembros en cada hogar?, ¿a qué se dedican? y progresivamente, hasta donde sea posible, preguntas más precisas sobre recursos relevantes para una clasificación general de los hogares. Los criterios pueden colocarse en forma gráfica en el mapa.

Paso 3: el mismo ejercicio debería hacerse con varios grupos de informantes, para comprobar los datos.

NOTA: el mapa social, como el mapa de recursos, es un punto de partida para ubicarse en la realidad de la comunidad. Debe dar pautas para ejercicios de análisis más precisos.

CLASIFICACIÓN POR NIVEL ECONÓMICO

CLASE	CRITERIO	No. HOGARES
RICO 	- Dueños de por lo menos 4 manzanas de tierra con regadío. - Negociantes. - Trabajan afuera.	28
MEDIO 	- Dueños de menos de 4 manzanas y más de 1. - Obreros de la fábrica. - Empleados.	28
POBRE 	- Dueños de menos de 1 manzana; animales. - Empleados	52
MUY POBRE 	- No tienen tierra - Solamente cerdos - Trabajo ocasional	10

Presentación del resultado final.

3.5 Clasificación por nivel económico: Método por informantes clave

Objetivo del ejercicio: determinar, a través de la visión de la comunidad, los principales estratos sociales que la componen en términos de los criterios que la gente misma maneja de “riqueza” o “bienestar”. Esto permite ajustar la estrategia de intervención sin necesidad de investigaciones socio-económicas complejas y no siempre bien recibidas.

Este método usa informantes locales, los cuales se entrevistan por separado. Podría ser lo más adecuado en una comunidad donde no existe ningún tipo de organización comunitaria ni proyecto de desarrollo en curso, y dónde se quiere evitar de crear expectativas. El método individual tiene algunas ventajas:

- Se puede asegurar que los informantes representen los diferentes sectores de la comunidad;
- Se pueden comparar sus diferentes criterios personales sin la presión social de un grupo, el informante puede expresarse libremente.

Toma más tiempo y requiere computar índices.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas para el ejercicio mismo

Material necesario: tarjetas y plumones

Metodología:

La metodología funciona para una comunidad a una escala bastante pequeña para que toda la gente se conozca; en caso de una comunidad que cuente con más de 50 hogares conviene subdividirla en sub-unidades (vecindarios por ejemplo).

Paso 1: preparación. Antes de llegar a la comunidad, se debe haber compilado datos existentes de toda la población, y tener un listado de todos los hogares. Si no existe un listado hecho debe consultarse con las personas de autoridad del lugar y es muy útil hacer un pequeño esquema de la comunidad con la ubicación de todas las casas (ver mapa social). Los nombres de cada cabeza de hogar (tener cuenta de que alguna gente son más conocidas por su apodo) se escriben sobre una tarjeta. Se numeran las tarjetas.

Paso 2: Etapa de presentación y selección de los informantes

Los objetivos del ejercicio deben ser explicados y consensados con las autoridades y organizaciones presentes en la comunidad para lograr su

cooperación. Debe enfatizarse que no se trata de un «estudio» o de un «diagnóstico», sino que el Proyecto necesita que la gente lo ayude a conocer mejor sus necesidades, y debe saber si dentro de la comunidad existen gentes con diferentes niveles y tipos de necesidades.

Una vez explicado y consensado, debe seleccionarse unos informantes, los cuales deben representar varios sectores de la comunidad (nivel social y autoridad, género, edad). Deben ser personas que llevan tiempo en la comunidad y la conocen bien, no deben ser necesariamente alfabetizados. Si existen personas de autoridad política o moral en la comunidad, deben incluirse, pero hay que balancearlas con gente «ordinaria» de rango social diferente.

Paso 3: Etapa de definición de los criterios

Debe determinarse con la ayuda de los informantes, la terminología más adecuada para ser entendida por la comunidad sobre términos como nivel económico, hogar, comunidad. Es importante poder presentar el ejercicio en términos entendidos por todos; debe usarse el concepto local y más aceptable de «riqueza» o «bienestar», en forma de que no aparezca un sentido negativo o políticamente cargado al hecho de ser clasificado como «pobre» o «rico». Existen varias formas, una puede ser el nivel de necesidad, «los que pueden ayudar a los demás», «los que apenas tienen para satisfacer sus necesidades», «los que no pueden satisfacer sus demandas con los recursos propios».

Paso 4: Etapa de clasificación

Se trabaja con cada informante por separado. Se le da las tarjetas numeradas con los nombres de las cabezas de hogares y se le pide decidir en cuantas clases va a dividirlos, en función del parámetro de riqueza que se consensó. No debería haber menos de 3 clases. Si el informante no puede leer, el técnico lee cada tarjeta y se la pasa, para que la coloque en la pila que considere. En ningún momento el técnico debe opinar sobre la clasificación. Si el informante no conoce bien uno de los hogares, se deja la tarjeta aparte.

Una vez hecha la clasificación, se procede a volver a leer los nombres de cada tarjeta, para que el informante pueda cambiar la clasificación si lo desea. Se anota detrás de la tarjeta, el número de la clase (empezar siempre con 1 como la clase más rica).

Paso 5: Etapa de discusión de los criterios

Una vez hecha la clasificación, se debe obtener comentarios del informante sobre el criterio de clasificación utilizado, y que explique las características generales de cada grupo, y en que cada grupo es diferente de los demás. Se anotan cuidadosamente los criterios expresados, porque se deberán comparar los criterios de los diferentes informantes. Se revisan los resultados en función de los criterios, uno de los problemas más corrientes es que el informante use criterios específicos a cada hogar y no haya coherencia.

Paso 6: Etapa de comprobación

Deben aclararse las desviaciones grandes de clasificación que aparezcan (un hogar clasificado entre los más ricos por un informante y los más pobres por otro); desviaciones menores son normales. Si un informante está en desacuerdo sistemático con otro debe aclararse también.

Paso 7: Etapa de computación del índice

Como los diferentes informantes habrán utilizado diferentes criterios y un número diferente de clases, se debe calcular para cada tarjeta, un índice promedio para una clasificación global.

Para el resultado de cada informante, se calcula un índice del hogar dividiendo el número de la clase por la cantidad de clases utilizadas. Por ejemplo, si una tarjeta ha sido clasificada en la clase 1 (más ricos) entre 4 clases, tendrá el índice $1/4$ o 0.25.

El índice final de cada tarjeta será el promedio de los diferentes índices dados por cada informante. Por ejemplo, si el informante 1 dió un índice de 0.5, el informante 2 un índice de 0.3, y el informante 3 uno de 0.4, el índice final será el promedio ($0.5 + 0.3 + 0.4 = 1.2$, dividido por tres = 0.4).

Paso 8: Etapa de clasificación final

Los índices promedios obtenidos no representan un cálculo real y tienen solamente un valor relativo. Deben agruparse en una clasificación final, la cual podría utilizar como número de clases, el promedio del número de clases utilizado por los informantes, o un número estándar para todas las comunidades, para poder compararlas entre ellas.

Los hogares se agrupan en clases no en forma mecánica, sino observando si hay grupos de hogares con índices vecinos separados por intervalos. Ninguna clase debería agrupar más del 40% de casos.

3.6 Clasificación por nivel económico: Método grupal

Objetivo del ejercicio: determinar, a través de la visión de la comunidad, los principales estratos sociales que la componen en términos de los criterios que la gente misma maneja de “riqueza” o “bienestar”. Esto permite ajustar la estrategia de intervención, sin necesidad de investigaciones socio-económicas complejas y no siempre bien recibidas. El método grupal reúne todos los miembros de la comunidad. Se enmarca en un ejercicio de Análisis y Planificación Participativos. Aparece indicado donde se lleva a cabo tal proceso, y en general en comunidades con cierto nivel de organización. La metodología funciona también para una comunidad a una escala bastante pequeña para que toda la gente se conozca.

El método grupal es mucho más rápido, no hay que hacer cálculos y además tiene las ventajas siguientes:

- se clasifican todos los hogares;
- se tiene una discusión de grupo sobre los criterios;
- la clasificación es producto de un consenso;
- el ejercicio puede dinamizar un proceso de análisis participativo de los problemas de la comunidad.

Sin embargo, hay que ser cuidadoso con los problemas siguientes:

- el grupo de trabajo debe representar todos los sectores sociales, de género y de edad;
- debe evitarse la marginación de ciertos sectores en la discusión;
- la discusión de criterios de rango socio-económico puede ser más delicada en grupo y enfrentarse con obstáculos políticos y psicológicos (sobre todo de parte de las personas en las categorías extremas) y hay que manejar unos criterios aceptables por todos.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas

Material necesario: tarjetas y plumones

Metodología:

Paso 1: Etapa de preparación

No hace falta compilar previamente los datos, ya que se van a recopilar en el ejercicio de grupo.

Paso 2: Etapa de presentación

Los objetivos del ejercicio deben ser explicados y consensados previamente con las autoridades y organizaciones presentes en la comunidad para lograr su cooperación.

Paso 3: Trabajo en grupo

La mayoría de las etapas se realizan en trabajo de grupo.

Se debe explicar a la gente el objetivo del ejercicio y manejarlo con toda transparencia. En primer lugar, se pide a la gente hacer un mapa social de la comunidad indicando todos los hogares con sus nombres, sobre un papelón grande o una pizarra (vera social y de recursos).

Mientras el grupo establece el mapa, un técnico prepara las tarjetas con las informaciones indicadas en el método por informantes clave. Los nombres de cada cabeza de hogar (tener cuenta de que alguna gente son más conocidas por su apodo) se escriben sobre una tarjeta. Se numeran las tarjetas.

Se determina con el grupo, el concepto local y más aceptable de «riqueza». En grupo el asunto es más delicado ya que puede apuntar a unas divisiones subyacentes en la comunidad, por lo cual es importante lograr un consenso sobre un parámetro «positivo» que no deje la impresión que se busca dividir a la gente o excluir algunos de los beneficios esperados, sino más bien adecuar la intervención del Proyecto.

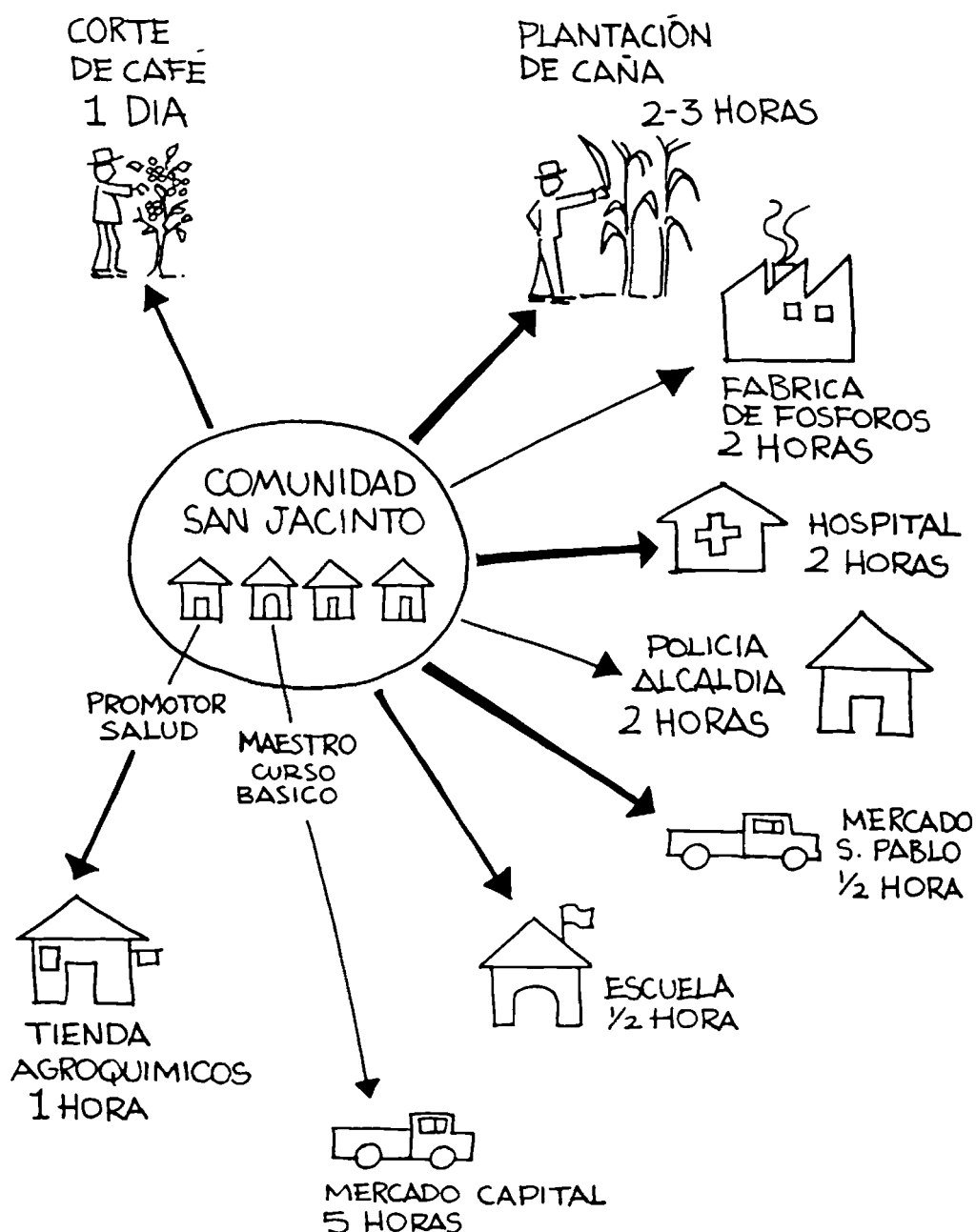
Según el criterio consensado, también debe decidirse en grupo cuántas clase se van a utilizar (min. 3 clases). En ningún momento el técnico facilitador debe opinar sobre la clasificación. Las tarjetas se reparten al azar entre los presentes y se les pide colocarlas en una de las clases. Si un participante no conoce bien uno de los hogares, pasa la tarjeta a otro.

Una vez hecha la clasificación, se procede a volver a leer los nombres de cada tarjeta voz alta, para que el grupo pueda cambiar la clasificación si lo desea. Se anota detrás de la tarjeta, el número de la clase (empezar siempre con 1 como la clase más rica).

Una vez hecha la clasificación, se debe obtener comentarios del grupo sobre el criterio de clasificación utilizado, y que explique en qué cada grupo es diferente de los demás. Se anotan cuidadosamente los criterios expresados.

No hay necesidad de computar índices.

MAPA DE SERVICIOS Y OPORTUNIDADES



3.7 Mapa de servicios y oportunidades

Objetivo del ejercicio: establecer una representación gráfica de los servicios y oportunidades de empleo, servicios y otros conocidos y utilizados por los miembros de la comunidad.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

- Paso 1:** reunir un pequeño grupo de informantes que conocen bien la comunidad. Explicar el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** dibujar en el medio del mapa, un círculo que representa la comunidad. Preguntar cuáles son los servicios (o fuentes de ingreso/empleo) existentes dentro de la comunidad; apuntarlos o indicarlos con símbolos dentro del círculo.
- Paso 3:** preguntar cuáles son los otros lugares fuera de la comunidad, donde viajan para obtener servicios (o fuentes de ingreso/empleo); indicar cada lugar por otro círculo, con su nombre. Apuntar adentro de cada círculo, los servicios que ofrece la localidad.
- Paso 4:** para cada localidad que ofrece servicios o fuentes de ingreso, indicar con flechas, cuales son los miembros de la comunidad que acuden principalmente a dichos servicios.
- Paso 5:** el ejercicio puede ser repetido con otros informantes, para comprobación (puede hacerse un ejercicio separado para hombres y mujeres, ver mapa de movilidad).
- NOTA:** el resultado debe ser comparado con otros grupos. Es importante detectar las pautas que da el mapa sobre las limitaciones (en tiempo entre otras), que significa para la gente el acceso a los servicios.

LÍNEA DE TIEMPO

<u>AÑO</u>	<u>EVENTO</u>	<u>COMENTARIOS</u>
1932	ALZAMIENTO CAMPEÑO	- Muchos muertos - Destrucción
1969	GUERRA CON HONDURAS	- Vuelven familiares de Honduras - Muertos
1980	ESTALLA LA GUERRA	- La gente huye a Honduras - Bombardeo
1988	REPOBLACION	- Todavía no se produce este año - Llegan 20 familias
1989	OFENSIVA FINAL	- Primera cosecha - Organización directiva
1990		- Compra de ganado
1991	SEQUIA + ATAQUES	- Pérdida de casi toda la cosecha
1992	ACUERDOS DE PAZ	- Llegan 16 familias más - Tumba de bosque
1993		- Mala cosecha - Créditos para ganado
1994	ELECCIONES	

3.8 La Línea del Tiempo

Objetivo del ejercicio: a menudo se necesita saber cuales han sido los cambios significativos en el pasado de la comunidad, los cuales tienen su influencia en los eventos y actitudes del presente. La línea del tiempo es una lista de los eventos claves tal como los participantes los recuerden.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas máximo

Material necesario: pizarra y tiza o papelón y plumones, tarjetas

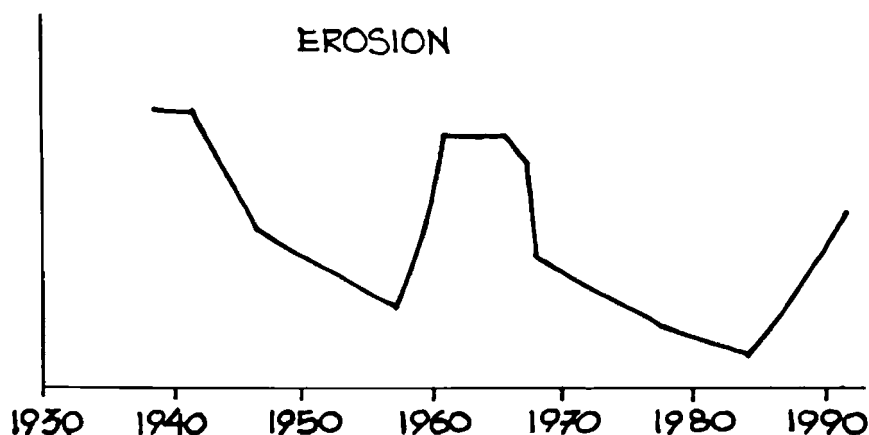
Metodología:

La línea del tiempo debe retornar lo más lejos posible en el pasado, hasta los eventos más antiguos que los participantes puedan recordar. Es importante que participen personas de varias generaciones y de todos los grupos, incluyendo hombres y mujeres; la presencia de los más ancianos es fundamental.

- Paso 1:** organizar 1 o varios grupos de trabajo; es importante trabajar en grupo, para que los participantes se pongan de acuerdo y se estimulen mutuamente. Explicar el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** los facilitadores deben arrancar la discusión con preguntas del tipo: *¿Cuándo se fundó la comunidad? ¿Quiénes fueron los primeros en llegar?* Después no deben influir en decidir cuales eventos fueron importantes, es la gente la que debe expresarlo.
- Paso 3:** a medida que los participantes recuerdan eventos, colocarlos en una línea vertical que representa la línea del tiempo, con los eventos más antiguos arriba. Puede ser útil trabajar con tarjetas ya que se va a tener que desplazar las informaciones para mantenerlas en orden cronológico. Si hay dificultad para establecer las fechas, tratar de ubicarse en referencia a eventos importantes de carácter nacional o internacional.
- Paso 4:** colocar todos los comentarios sobre eventos al lado de la línea del tiempo; es importante que estos comentarios no se pierdan; el facilitador debe promoverlos mediante discusión.
- Paso 5:** a medida que la línea se completa, discutir con los participantes las tendencias que se dibujan (p. ej., frecuencia creciente de tal o tal tipo de evento).
- Paso 6:** si se ha trabajado en sub-grupos, discutir en plenaria el trabajo de cada uno y establecer una línea común. Copiar el resultado y explicar a los participantes el uso que se le dará.
- Paso 7:** chequear el resultado con otras fuentes de información.

LÍNEA DE TENDENCIAS

EROSION en una ALDEA AFRICANA



PRINCIPALES EVENTOS:

- 1946 : EL GOBIERNO INTRODUCE LAS TERRAZAS
- 1951-54: SE HACEN TERRAZAS MAS ANCHAS
- 1955 : ORGANIZACION DE GRUPOS DE CONSERVACION
- 1959-1963 : GUERRA CIVIL - ABANDONO
- 1965-1968 : MENOS EROSION POR ACCION INDIVIDUAL DE LOS AGRICULTORES
- 1976-1986 : NUEVA ORGANIZACION DE GRUPOS
- 1987-1988 : HERRAMIENTAS DEMASIADO CARAS - SEQUIA Y FUERTES LLUVIAS - EL GRUPO DE CONSERVACION SE DISOLVIÓ.

3.9 Línea de tendencias

Objetivo del ejercicio: además de identificar eventos claves, es importante entender como la gente percibe los cambios que se han dado en el tiempo, especialmente los que están relacionados con el desarrollo, como cambios climáticos, cambios en la producción, disponibilidad de recursos, ingresos y nutrición, etc... La tendencia del cambio da informaciones importantes, aún si no se puede cuantificar. También es importante ver si diferentes grupos tienen diferentes visiones de los cambios.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas máximo

Material necesario: pizarra y tiza o papelón y plumones

Metodología:

Paso 1: organizar grupos de trabajo y explicar el ejercicio.

Paso 2: dibujar una matriz en blanco en la pizarra y demostrar con un ejemplo gráfico (una vez que la gente ha visto un ejemplo, la visualización mediante gráfico se vuelve fácil). Explicar como el tiempo en años se mueve de la izquierda a la derecha sobre el eje horizontal, y el incremento de intensidad/disponibilidad del parámetro, hacia arriba según el eje vertical. Discutir los principales parámetros de cambio que se van a ilustrar, y la escala de tiempo (hasta donde se va a retroceder en el tiempo).

Paso 3: preguntar a los participantes que piensan de los cambios que se han dado en la comunidad; ¿había mayor o menor intensidad/disponibilidad antes? ¿Cuándo fue más alto? ¿Cuándo fue más bajo? A partir de estos puntos de referencia empezar a dibujar la línea de tendencia según los años. Cuando hay opiniones divergentes, dibujar varias líneas en colores diferentes, hasta que se pueda lograr un consenso.

Paso 4: una vez que los participantes manejan bien el concepto, reducir la intervención del facilitador y pedir a un participante que dibuje.

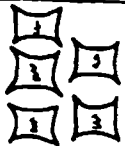
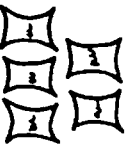
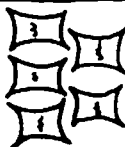
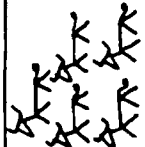
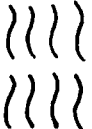
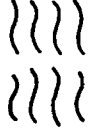
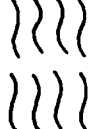
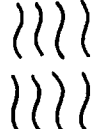
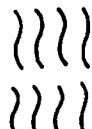
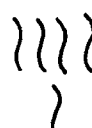
Paso 5: fomentar discusión sobre los grandes cambios de tendencia. Preguntar siempre el por qué de los cambios. Anotar los comentarios/explicaciones al lado del diagrama.

Paso 6: si se ha trabajado en sub-grupos, discutir en plenaria el trabajo de cada uno y establecer un diagrama común. Copiar el resultado y explicar a los participantes el uso que se le dará.

Paso 7: chequear el resultado con otras fuentes de información.

GRAFICO HISTÓRICO CANTÓN TEOSINTE

PARTICIPANTES
 ARNULFO ALAS MAURILIO ORELLANA
 RAFAEL GUARDADO

AÑO ASPECTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PRODUCCION	—						
AREA DE CULTIVO	—	20	20	36	36	35	20
BOSQUE							
GANADO	—						
AGUA							

3.10 Gráfico histórico de la comunidad

Objetivo del ejercicio: hacer una representación gráfica de los cambios que han afectado a la comunidad en los años recientes, en diferentes aspectos de su vida: organización social, salud, producción, recursos naturales... Puede complementar ejercicios como la línea del tiempo y las líneas de tendencias.

Tiempo requerido: 1 - 3 horas

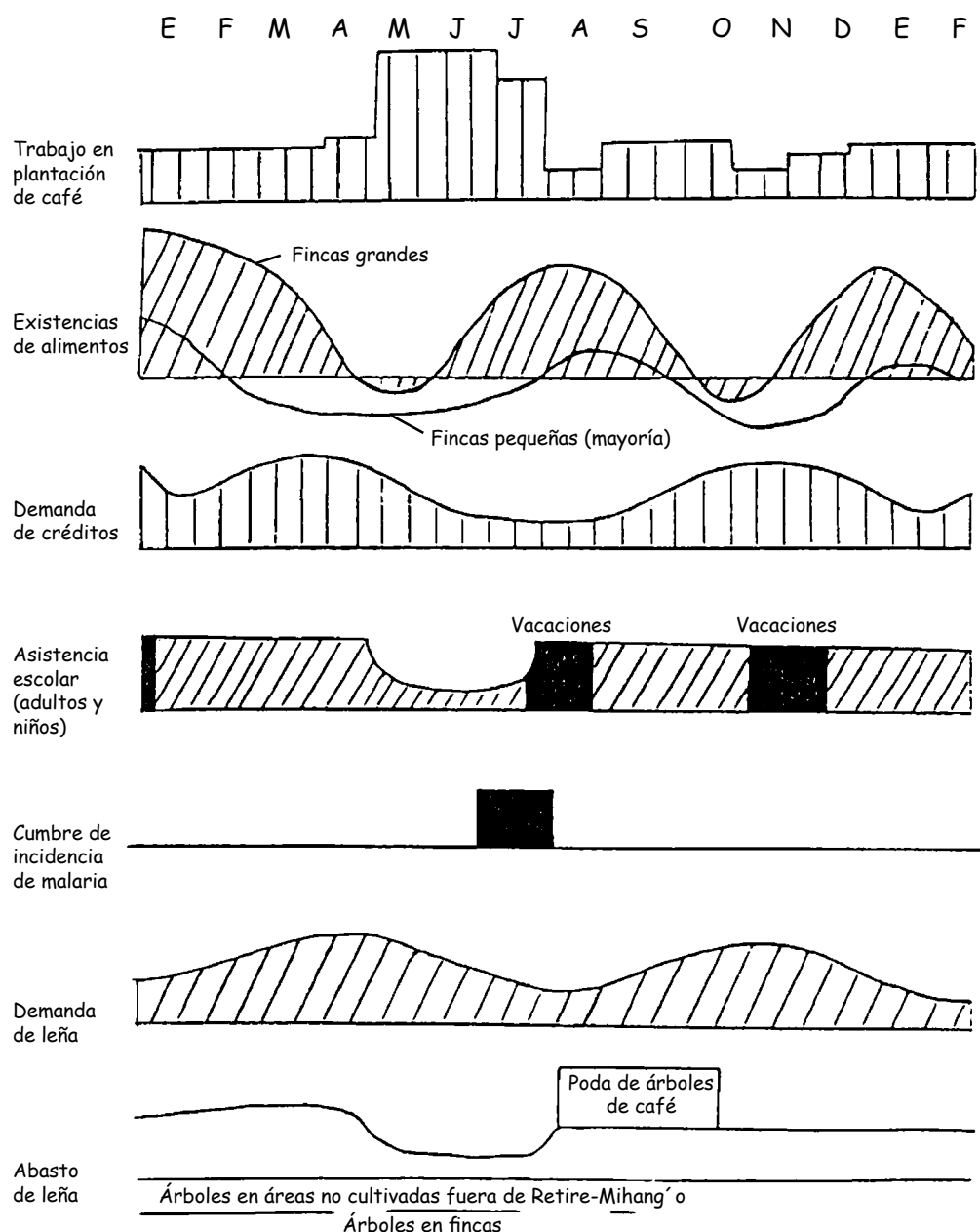
Material necesario: papelón o pizarra, tarjetas, plumones.

Metodología:

Es una actividad grupal que se aplica a trabajo tanto con grupos enfocados o asambleas, como también con grupos familiares (historia de la finca). Se puede extender sobre un período relativamente corto (10 años max.), sobre todo si se espera que la gente se recuerda de datos cuantitativos.

- Paso 1:** ponerse de acuerdo con los participantes sobre los elementos que se va a evaluar; esto depende tanto del enfoque del estudio, como de lo que es importante para la gente. Preparar una matriz encabezada por estos elementos, y con tantas columnas como el número de años; involucrado. Ponerse de acuerdo sobre unos símbolos para representar los diferentes aspectos.
- Paso 2:** para cada uno de los aspectos, pedir a los participantes si recuerdan un año excepcional (p. ej., cosechas excepcionalmente bajas o altas). Este año va a servir de referencia: si no hay datos cuantitativos confiables, se tratará de llenar la matriz en forma relativa usando símbolos (ver ejemplo).
- Paso 3:** el llenado de la matriz puede dar lugar a considerables discusiones, las cuales pueden revelar mucha información valiosa sobre las variaciones anuales y su percepción por los diferentes miembros de la comunidad.
- Paso 4:** una vez completado el gráfico, el facilitador puede motivar una discusión, p.ej. para explicar las fluctuaciones y los cambios más evidentes que aparecen. La discusión y las explicaciones acerca del gráfico deben ser anotadas, porque muchas veces son muy importantes. El gráfico debe ser interpretado también en términos de problemas y potenciales.

Variaciones estacionales. Calendario de bienestar para la cuenca de regadío Retire-Mihang' o, distrito de Murang'a, Kenya.



Fuente: N.E.S. 1990

3.11 Análisis estacional

Objetivo del ejercicio: representar las variaciones estacionales de diferentes parámetros y actividades en la vida de la comunidad. Estos diagramas son particularmente útiles para ilustrar relaciones entre diferentes actividades y cambios estacionales. Permiten diseñar intervenciones y planificar acciones más adecuadas. Se pueden cubrir temas tales como: disponibilidad de alimentos, ingresos y trabajo, actividades escolares y sociales, fuentes de ingreso, gastos, crédito, ocurrencia de enfermedades, mano de obra, etc...

Tiempo requerido: 2-3 horas

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

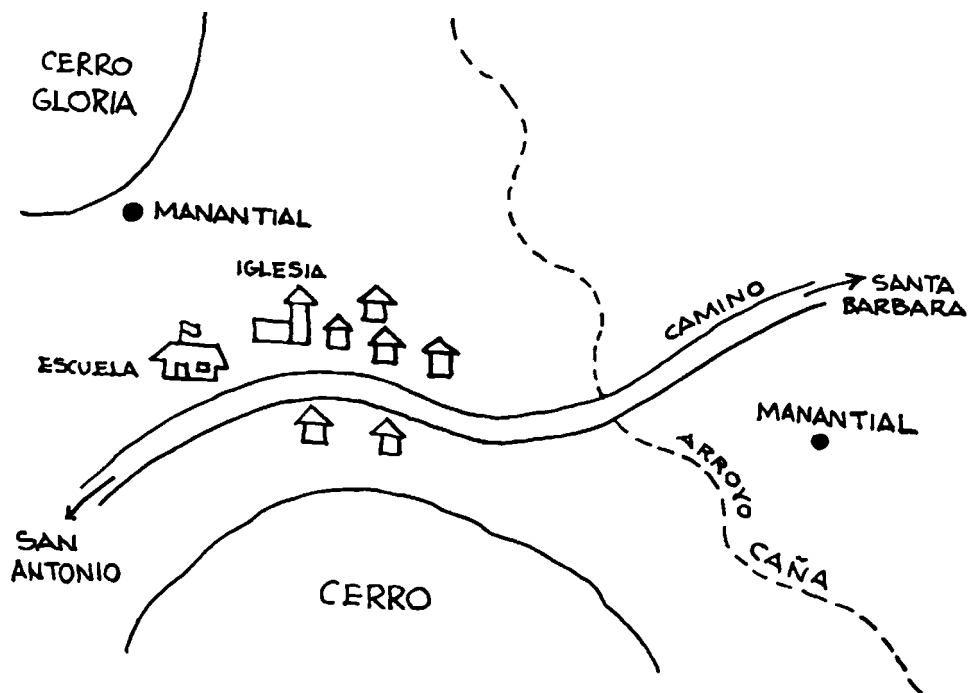
- Paso 1:** organizar una reunión con la comunidad o el grupo interesado; explicar la función del calendario estacional y discutir los parámetros que se van a incluir. Varían según el enfoque y el grupo. No escoger más de 4 ó 5 parámetros para discutir.
- Paso 2:** establecer una escala linear de tiempo encima de la pizarra o papelón. Usar el calendario anual que corresponde a la visualización de la gente, (no debe necesariamente, empezar en enero). Dejar a los participantes decidir quién va a dibujar.
- Paso 3:** para cada uno de los parámetros, describir las variaciones estacionales mediante, líneas o bloques. No debe necesariamente empezarse a principio del año; por ejemplo para la demanda de mano de obra, se puede empezar por el mes de mayor demanda. Proceder mes por mes hasta completar el año. Repetir para cada parámetro.
- Paso 4:** discutir el resultado, en términos de los períodos más favorables/desfavorables.
- Paso 5:** explicar el uso que se, dará al calendario. Dejar una copia para los participantes.
- Paso 6:** el calendario elaborado por un grupo puede ser consolidado y chequeado por los resultados de otros grupos.

4

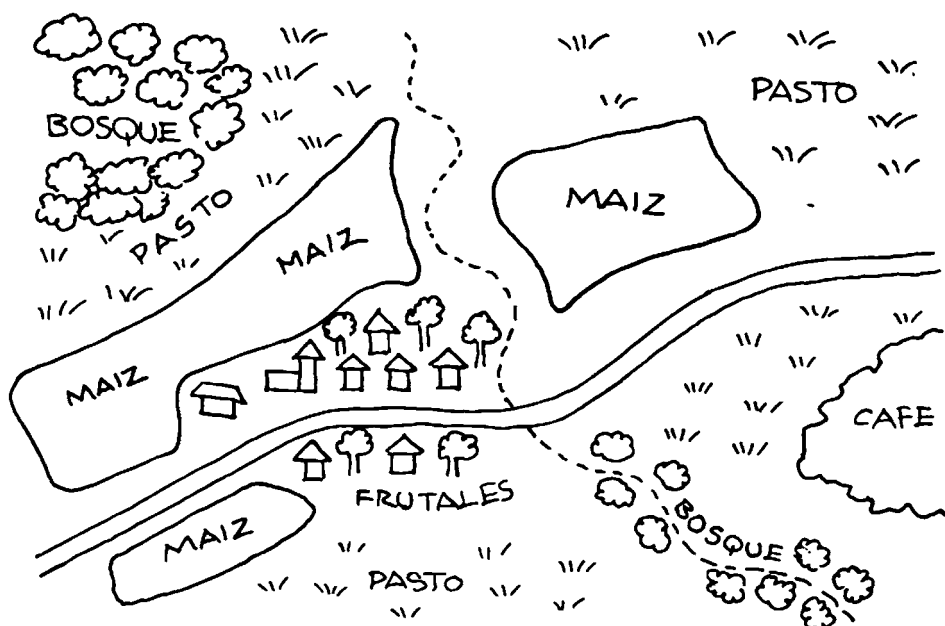
DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO:

**MANEJO DE
RECURSOS NATURALES**

MAPA BASE



USO DE LA TIERRA



4.1 Mapa de recursos naturales y uso de la tierra

Objetivo del ejercicio: concretizar en un mapa, la visión que los pobladores tienen de la utilización del espacio y de los recursos, y ubicar las informaciones principales relevantes.

Tiempo requerido: 1 - 3 horas, según la complejidad

Material necesario: pizarra y tiza y/o papel o papelones, plumones

Metodología:

Paso 1: reunir un grupo de personas (10 max.) de la comunidad y explicarles el objetivo. Si necesario dividir por afinidades o grupos (por ejemplo hombres, mujeres, jóvenes).

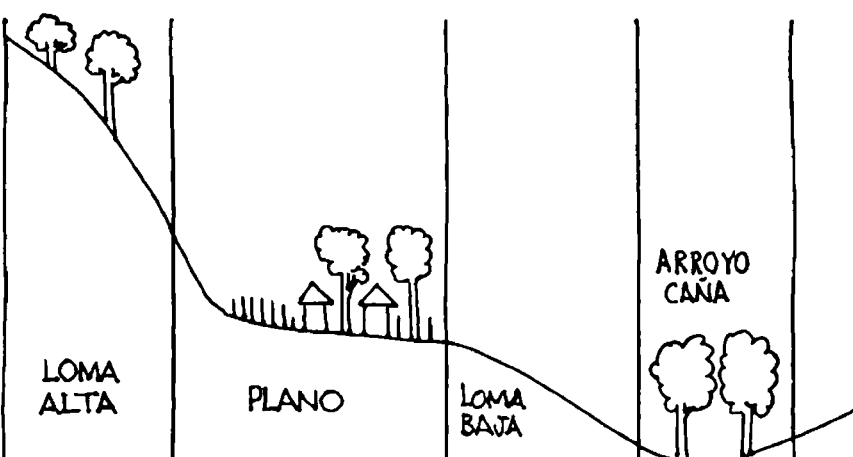
Paso 2: discutir con los participantes, cómo se va a hacer el mapa y que temas van a aparecer (ríos, caminos, casas, bosques, campos cultivados, etc...). Si quieren incluir muchos temas, puede ser útil proponer varios mapas.

Paso 3: ayudar para el “arranque” (por ejemplo a ubicar los primeros puntos de referencia) y después dejar el grupo trabajar solo, en la pizarra, el papel o en el suelo. Empezar con un “mapa base” con los principales elementos de referencia como ríos, caminos... Después los técnicos no deberían intervenir más en el contenido.

Paso 4: presentación del mapa por el (los) grupo(s) en plenaria y discusión. Elaboración del mapa final con los comentarios de los diferentes participantes.

Paso 5: copiar el o los mapas para entregar una copia a la comunidad y una a los técnicos. Discutir el uso que se podrá dar al mapa (ver: transecto, plan de ordenamiento).

Nota: el mapa es el punto de partida para el análisis. Sirve para orientar la caminata y el diagrama de corte; puede ser retomado y completado, dividido en diferentes mapas por temas.



	LOMA ALTA	PLANO	LOMA BAJA	ARROYO CAÑA	
SUELO	Pobre pedregoso	Tierra negra - suelta	Tierra roja muchas piedras		
AGUA	No retiene muy seco	Fresco Se anega cuando llueve mucho	Seco	Agua todo el año	
CULTIVOS	Bosque Pasto	Maíz - frijol Frutales	Pasto	Bosque	
ANIMALES	Ganado Caballos	Cerdos - Aves	caballos		
¿QUIEN TRABAJA?	- Toda la Comunidad - Mujeres buscan leña	- Parcelas privadas	Mujeres y niños atienden animales		
QUE SE HACIA ANTES	Habría más bosque	Antes yuca y batata	Antes se sacaba leña	Antes más agua	

4.2 Caminata y diagrama de corte o transecto

Objetivo del ejercicio: iniciar en el terreno una discusión, y estructurar en un diagrama, las diferentes áreas (topográficas u otras) dentro de la zona de influencia de la comunidad, con sus diferentes usos, problemas asociados y potenciales de desarrollo. Este diagrama puede servir de punto de partida a la discusión de alternativas; puede ser muy sencillo, para ayudar a la gente a expresar lo que sabe de su medio ambiente; puede completarse con información de otras fuentes e ilustrar grandes cantidades de información.

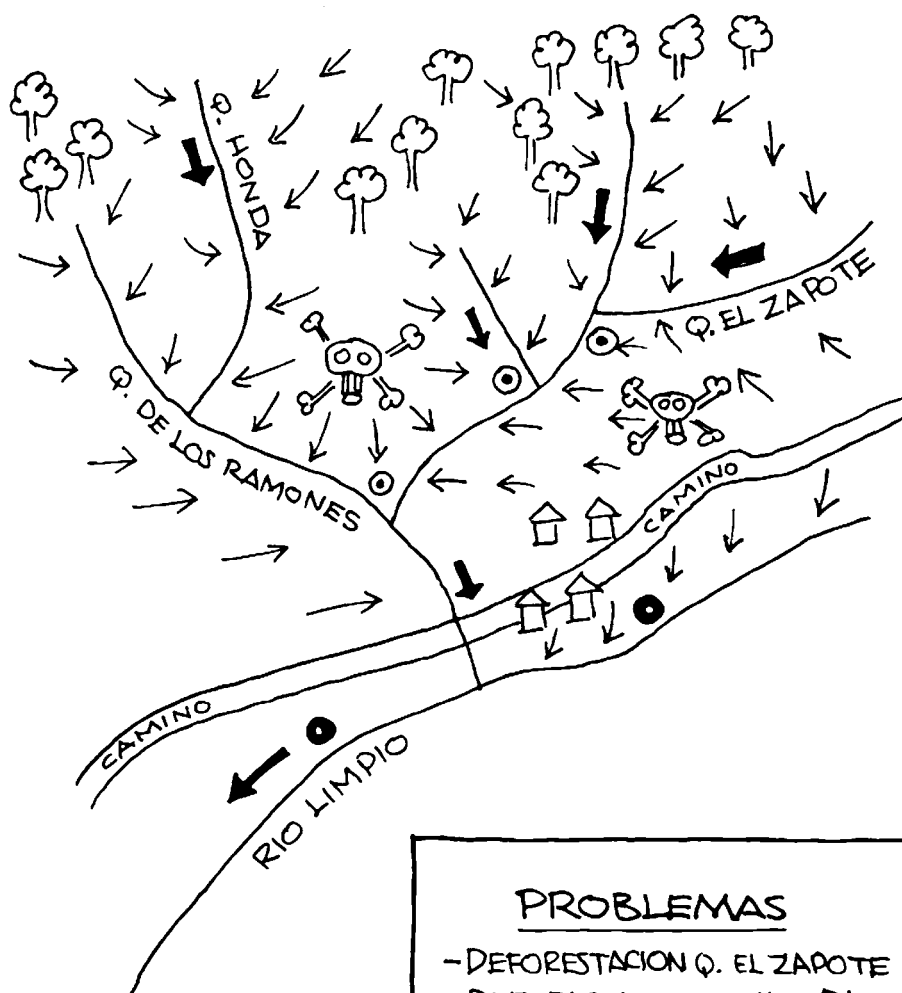
Tiempo requerido: según las distancias a recorrer. Todo el ejercicio puede hacerse en un día o menos. El taller después del recorrido no debería prolongarse por más de 2 horas.

Material necesario: un mapa de la zona (preferiblemente el mapa participativo), una libreta para tomar notas en el recorrido, un papelón y plumones para el diagrama final.

Metodología: el concepto del corte puede ser extraño, tanto para la gente como para los técnicos; una vez ilustrado, el método es sencillo y ofrece una base visual muy clara para discusiones y análisis ulteriores. La idea básica, es representar las diferentes características y cambios que se dan siguiendo un recorrido a través de la zona.

- Paso 1:** seleccionar un pequeño grupo de informantes/participantes (3-5) y explicar al grupo el ejercicio, en base a un ejemplo práctico. Discutir el mejor recorrido a través de la zona: no tiene que ser en línea directa, pero si debe atravesar la mayor diversidad de terrenos, usos etc.. representados en la zona. En zona montañosa generalmente se empieza desde una cumbre hasta otra, atravesando el valle y todos los pisos de vegetación. Es más fácil determinar el recorrido si se realizó anteriormente el mapeo participativo.
- Paso 2:** empezar el recorrido por el itinerario escogido, anotando las características principales y los cambios encontrados, usando siempre las denominaciones utilizadas por la gente. Durante el recorrido tomar el tiempo de pararse y hablar con la gente encontrada en el camino.
- Paso 3:** (puede hacerse durante o después del recorrido, dependiendo de la complejidad): representar la información de los participantes del recorrido sobre un papelón grande, en un diagrama, un perfil del terreno con las diferentes zonas encontradas y su denominación. Chequear con los participantes si están de acuerdo con la clasificación utilizada.
- Paso 4:** en base a una discusión (de grupo o individual) con los participantes, indicar sobre el diagrama, informaciones fundamentales sobre el uso y estado de los recursos en cada zona:
- ¿qué hay en cada zona? (uso de la tierra, vegetación, suelo, lo que sea relevante)
 - ¿por qué se encuentra específicamente en esta zona?
 - ¿quién trabaja y se beneficia de estos recursos? (acceso a los recursos)
 - ¿se han dado cambios importantes en el pasado?
- Paso 5:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón al grupo.

DIGRAMA DE LA CUENCA



PROBLEMAS

- DEFORESTACION Q. EL ZAPOTE
- DEFORESTACION Q. HONDA
- USO DE VENENO ARRIBA DE LAS TOMAS DE AGUA

● TOMA DE AGUA (VERANO)

⊙ TOMA DE AGUA (INVIERNO)

☠ AREA DONDE FUMIGAN CON VENENO

🌳 BOSQUE

4.3 Diagrama de cuenca

Objetivo del ejercicio: en base al mapa de la comunidad, identificar el patrón de drenaje y las microcuencas, como punto de partida para discutir las interacciones ambientales en el área de influencia de la comunidad. El método es sencillo y basado en los conocimientos locales.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas

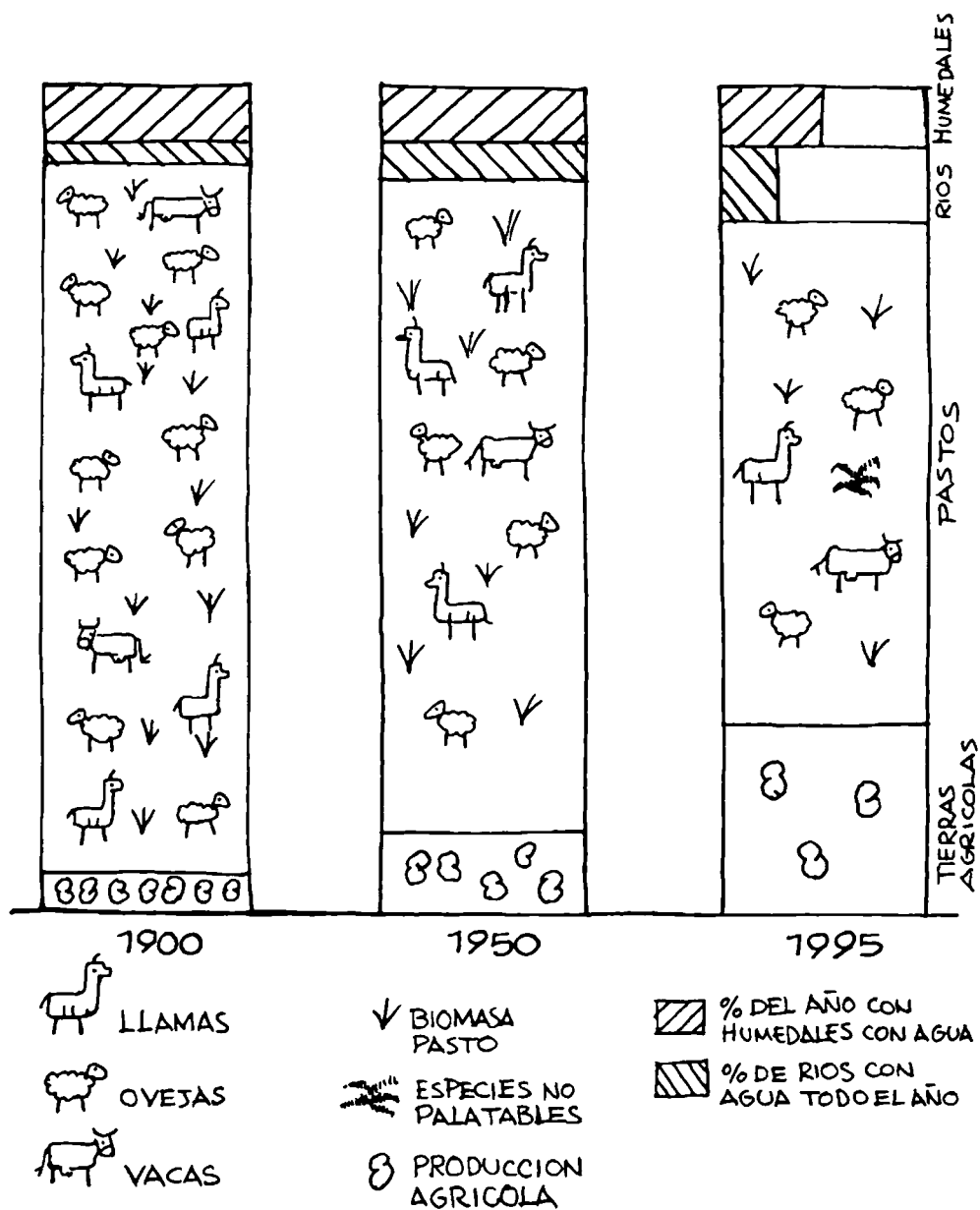
Material necesario: el mapa de la comunidad, papelón y plumones, pizarra.

Metodología:

El concepto de cuenca es el más adecuado para poner de relieve las interacciones ambientales a nivel del territorio de la comunidad, entre aspectos fundamentales como abastecimiento de agua, deforestación, erosión, contaminación, sobrepastoreo, etc...

- Paso 1:** reunir un grupo de trabajo, incluyendo las personas que han participado en la elaboración del mapa de la comunidad, y explicar el objetivo del ejercicio. Recopiar los elementos base del mapa (ríos, topografía y principales puntos de referencia) en una nueva copia.
- Paso 2:** revisar y completar con los participantes, la red de ríos, riachuelos y quebradas existentes, e indicar con flechas la dirección del drenaje. Completar también la ubicación de nacimientos de agua.
- Paso 3:** con flechas más pequeñas o de otro color, indicar en qué dirección se hace el drenaje del agua de lluvia hacia las quebradas y ríos. Esto permite delimitar aproximadamente las microcuencas.
- Paso 4:** indicar con algún símbolo acordado con los participantes, la cantidad y calidad del abastecimiento de agua en cada río y nacimiento (p. ej. usar colores diferentes para las fuentes permanentes y las que se secan durante la estación seca).
- Paso 5:** empezar el análisis, comparando el mapa de drenaje con los otros aspectos indicados en el mapa de la comunidad. Tratar de identificar relaciones entre problemas identificados y/o problemas potenciales (p. ej., deforestación y sobrepastoreo de una microcuenca y abastecimiento de agua, uso de agroquímicos y peligro de contaminación de fuentes, etc...).
- Paso 6:** utilizar el esquema como punto de partida para la planificación de acciones.

DIAGRAMA HISTÓRICO



CAMBIOS EN EL USO DE LA TIERRA Y CALIDAD DEL AMBIENTE EN BOLIVIA

Según Hartmann 1996

4.4 Diagrama y mapeo histórico de recursos naturales

Objetivo del ejercicio: evaluar con los residentes más antiguos de la comunidad, los cambios que se han dado en los recursos naturales, para ayudar a entender los problemas actuales.

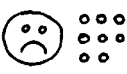
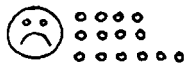
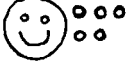
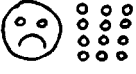
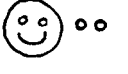
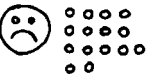
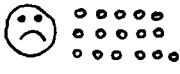
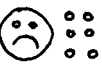
Tiempo requerido: 2 - 3 horas máximo

Material necesario: mapa y/o transecto del uso actual; si es disponible, fotos aéreas antiguas del área a una escala bastante grande (1/20,000).

Metodología:

- Paso 1:** reunir un grupo de habitantes mayores de edad que conozcan bien el pasado de la comunidad, y explicarles el objetivo del ejercicio. Será más fácil si han sido involucrados en los ejercicios de mapeo y transecto del uso actual.
- Paso 2:** pedir a los participantes, en base a los mapas y al corte o transecto, redibujar la situación tal como se presentaba en épocas anteriores. Acordar las épocas con ellos, preferiblemente en relación con eventos claves (ver historia lineal).
- Paso 3:** comparar los mapas/transectos sucesivos y discutir los principales cambios que se han dado.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE RECURSOS

RECURSO	HAY SUFICIENTE PARA TODOS?	CALIDAD
AGUA POTABLE 	 	 
LEÑA 	 	 
MADERA 	 	 
PASTO 	 	 

COMUNIDAD: _____

No. DE PARTICIPANTES: 17

4.5 Matriz de evaluación de recursos

Objetivo del ejercicio: evaluar el concepto de los miembros de la comunidad, sobre la disponibilidad y calidad de recursos naturales de uso común (leña, madera, agua, forraje...).

Tiempo requerido: Aprox. 1-2 horas

Material necesario: pizarra y tiza o papelón y plumones de colores

Metodología:

Se puede usar como punto de partida los transectos. Reunir los miembros de la comunidad o de los grupos de trabajo y explicar el objetivo del ejercicio.

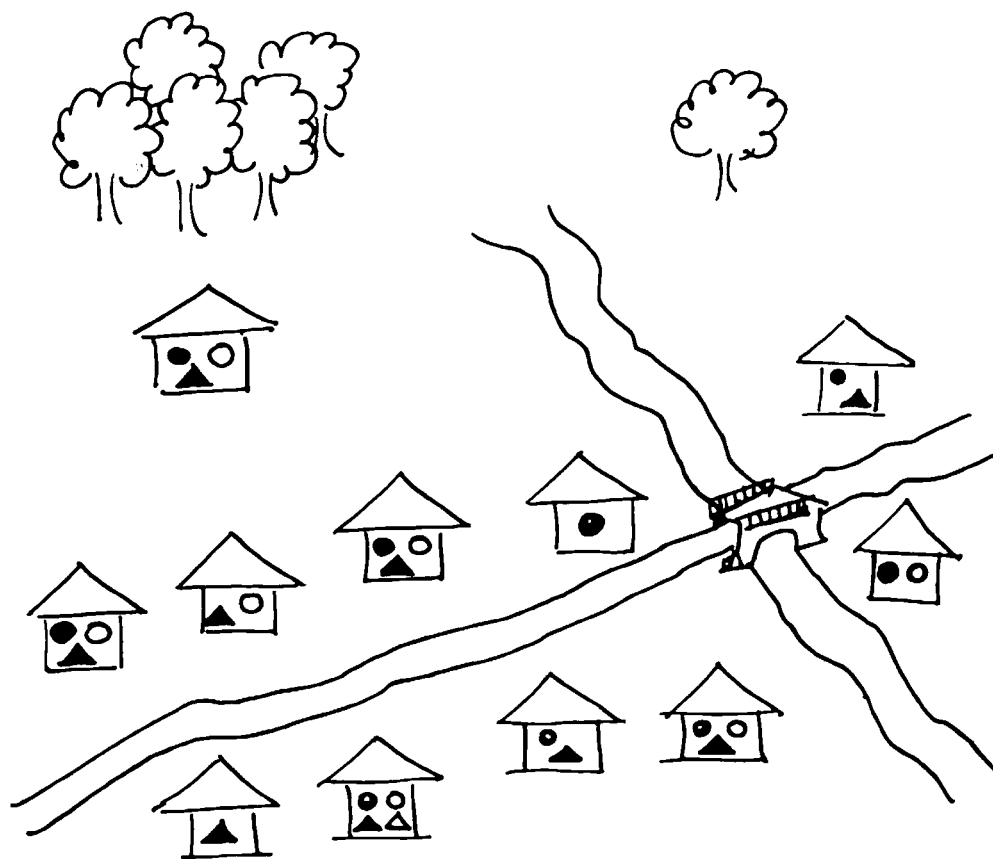
Paso 1: establecer los parámetros y los criterios para su evaluación. Como en la matriz de evaluación de preferencias, los criterios de la gente se expresan más fácilmente a través de preguntas abiertas tales como: ¿qué nos conviene? ¿qué no nos gusta? Una vez acordados, definir símbolos para cada uno de los criterios, para que los participantes no alfabetizados puedan involucrarse mejor.

Paso 2: preparar una matriz con los diferentes criterios. Ponerse de acuerdo sobre una escala cualitativa sencilla; puede ser del tipo ☺ *adecuado* ☹ *no adecuado*.

Paso 3: se puede trabajar para la evaluación, por “consenso” (todos se ponen de acuerdo sobre una puntuación) o por “votación” (cada uno apunta su evaluación. En caso de votación, se puede usar plumones de colores diferentes, y así hacer votar hombres y mujeres juntos, sin perder la posibilidad de distinguir sus opiniones). Para cada criterio, los participantes deberán dar su evaluación.

Paso 4: discutir los resultados. Ver si son coherentes con la experiencia de todos. Es muy importante, si aparecen fuertes diferencias de opinión por género, como es muchas veces el caso, introducir una discusión sobre el porqué. Copiar y entregar al grupo una copia de la matriz final.

MAPA DE ACCESO A RECURSOS NATURALES



- Tiene acceso a tierra para sembrar granos
- Tiene acceso a pastos comunales
- ▲ Tiene acceso al bosque para leña
- △ Tiene acceso al bosque para madera

4.6 Mapa de acceso a recursos naturales

Objetivo del ejercicio: establecer una representación gráfica del acceso de los hogares de la comunidad a los recursos naturales de uso común (bosque, pasto, agua...); permite determinar si ciertos miembros de la comunidad no tienen el mismo acceso que los demás, información muy difícil de conseguir mediante cuestionarios formales. La cuestión del acceso a estos recursos es una de las más importantes en la planificación de la gestión sostenible.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

La metodología es la misma que para el mapa social y de recursos, solamente se enfoca a ciertos recursos naturales, y es generalmente preferible incluir también otras comunidades.

Paso 1: reunir un pequeño grupo de informantes que conocen bien la comunidad. Explicar el objetivo del ejercicio.

Paso 2: establecer con los participantes un mapa base con algunos puntos de referencia (camino...). Colocar todas las casas de la comunidad; según el objetivo del ejercicio, preguntar a cada hogar si tiene acceso a los recursos estudiados, con informaciones cuantificadas si es posible. Los criterios pueden colocarse, en forma gráfica en el mapa.

Paso 3: si otras comunidades tienen acceso a los mismos recursos, indicarlas en el mapa también.

Paso 4: repetir el ejercicio con otros miembros de la comunidad (comparar la visión de hombres y mujeres) y, si hay más de una comunidad involucrada, repetir el ejercicio para cada comunidad.

NOTA: la matriz de conflictos y la matriz de toma de decisiones son complementos imprescindibles de este ejercicio.

MATRIZ DE TOMA DE DECISIONES

RECURSOS ACTORES/ NIVEL DE DECISIÓN	ÁRBOLES	PASTOS	AGUA
Agricultores individuales	Uso de árboles		Uso de agua
Mujeres	Uso de árboles		- Uso de agua - Organiza mantenimiento
Asociación	Proyecto de vivero	Pasto colectivo	- Organiza mantenimiento
Servicio forestal	- Autorización de cortes - Multas	Controla quemas	
Dirección de parques		Expulsa y confisca ganado	

4.7 Matriz de análisis de tomas de decisiones

Objetivo del ejercicio: el ejercicio permite determinar rápidamente quién o cuál institución toma decisiones en la comunidad, con respecto a una serie de parámetros, por ejemplo en el uso de recursos determinados. Puede ser muy importante para determinar arreglos institucionales y responsabilidades.

Tiempo requerido: 1 hora

Material necesario: pizarra y tiza o papelón con plumones

Metodología:

- Paso 1:** introducir una discusión sobre los aspectos de toma de decisión. Proponer el diagrama como un instrumento para visualizar.
- Paso 2:** determinar cuáles son los parámetros sobre los cuales se quiere determinar los procesos de toma de decisión; determinar los actores involucrados (personas y organizaciones). Preparar una matriz a dos entradas con los procesos en un lado, los actores en otra.
- Paso 3:** para cada parámetro/actor o nivel de decisión, discutir con los participantes como se toman las decisiones. Indicar en la matriz.
- Paso 4:** Al final se obtiene un diagrama de las tomas de decisión en la comunidad. Si se ha trabajado en subgrupos, comparar los resultados de los diferentes grupos. Discutir las implicaciones y posibles problemas.

ANÁLISIS DE CONFLICTOS

Actores Tipo de conflicto	Entre miembros comunidad	Con otra comunidad	Con Terratenientes	Con el Estado
Sobre árboles	● 1	—	●●● ●●● 6	—
Sobre tierra	● 1	—	●● ●● 4	—
Sobre pastos	●●● ●●● 6	●●●● ●●●● 8	—	—
Sobre agua	—	—	—	—
Sobre animales	●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● 60	●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● 90	●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● ●●●●●●●● 75	—

El número de puntitos (●) indica la frecuencia de los conflictos según los participantes.

4.8 Matriz de análisis de conflictos

Objetivo del ejercicio: determinar las principales áreas de conflictos que ocurren en la comunidad; esto puede ser muy importante en el caso de uso de recursos comunes como agua, leña, pastos...

Tiempo requerido: 1 - 2 horas

Material necesario: pizarra y tiza o papelón con plumones

Metodología:

Este tipo de discusión puede ser delicado; debe introducirse cuando ya existe un nivel de confianza, y el tema de los conflictos es abordado por los mismos participantes. Insistir en que no se trata de personalizar los conflictos, al contrario de determinar sobre qué ocurren y cuál es su frecuencia. Si las dificultades son demasiado grandes pero los conflictos evidentes, el ejercicio puede hacerse con pequeños grupos de mejor que en asamblea.

Paso 1: introducir una discusión sobre los aspectos de conflictos. Proponer la matriz como un instrumento para visualizar.

Paso 2: determinar cuáles son los parámetros sobre los cuales se quiere determinar los conflictos; determinar los actores involucrados (personas y organizaciones). Preparar una matriz a dos entradas con los procesos en un lado, los actores en otra.

Paso 3: para cada parámetro/actor, pedir a los participantes indicar en la matriz con una cruz o un punto, si han conocido casos de disputas sobre este tema, y entre estos actores. Las celdas con pocos puntos indicarán poca frecuencia de conflictos, las que tienen muchas, indicarán las áreas más problemáticas.

Paso 4: al final se obtiene un diagrama de los conflictos en la comunidad. Si se ha trabajado en subgrupos, comparar los resultados de los diferentes grupos. Discutir las implicaciones y posibles problemas. Algunas preguntas importantes a discutir:

- ¿Por qué ocurren disputas tan frecuentes sobre tal recurso? ¿Por qué ocurren disputas frecuentes sobre tales actores?
- ¿Existen mecanismos para resolver estas disputas? ¿Son más frecuentes ahora que antes?

CLASIFICACIÓN LOCAL DE SUELOS EN PETEN, GUATEMALA

Clasificación Vernácula de Tierras y Aptitud Productiva



M1 maíz primera

M2 maíz segunda

MSJ maíz de dic.

F1 frijol invierno

F2 frijol verano

Fs frijol septiembre

F abono frijol de abono

CATEGORÍA	TOPOGRAFÍA	SUELOS	APTITUDES	PRINCIPALES LIMITACIONES
Cerro, Serranía	Accidentada	Negros, pedregosos, poco profundos.	M1 F1 Fsept. Pepitoria	Pedregosidad / Sequía / Vientos
Bordo, Alto	Ligeramente ondulada	Negros, sueltos, poco profundos	M1 M2 F1 Fs F2 F abono	Sequía
Planada alta	Plano	Negros, sueltos a barrozos, bien drenados	M1 M2 F1 F2 F abono	Enfermedades (hielo)
Planada baja, baja	Plano	Negros, barrozos, temporalmente inundados	(M1) M2 F2 MSJ Arroz	Inundación / enfermedades (hielo)
Hoyada	Depresión bien drenada en planada	Negro, barroso	M1 M2 F1 F2	Enfermedades (hielo)
Bajo, humedal, suampal	Plano en depresión	Negro, barroso, inundado varios meses al año	M2 F2 MSJ Arroz Pasto	Inundación / Enfermedades Drenaje / endurecimiento en verano / Plagas
Vega	Terrazas aluviales	Arenoso	M1 F1 MSJ Hortalizas Pasto	Crecidas de los ríos

Fuente: AHT/APESA, estudios de casos 1991

CUADRO CONSOLIDADO A PARTIR DE
EJERCICIOS DE DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO

4.9 Clasificación local de suelos

Objetivo del ejercicio: determinar los conocimientos locales de la gente en cuanto a los suelos y su capacidad de uso. Usar clasificaciones locales es uno de los primeros pasos para integrar los conocimientos locales y valorizarlos; en la mayoría de los casos se ha encontrado una buena correlación con las clasificaciones científicas. Permite usar un lenguaje común.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas

Material necesario: pizarra y tiza o papelón con plumones

Metodología:

El diagrama de transecto puede servir de punto de partida para la discusión. Se trata de elaborar una matriz que sistematice los conocimientos de los agricultores(as), así que el facilitador no debe intervenir en el contenido.

Paso 1: reunir un grupo de participantes, preferiblemente incluyendo la gente más experimentada. Explicar el objetivo del ejercicio.

Paso 2: siguiendo el transecto o el mapa, preguntar los diferentes tipos de suelos que se encuentran. A veces tienen un nombre, en la mayoría de los casos más bien una descripción de sus características. Tratar de anotar las diferentes descripciones lo más fielmente posible, estimulando la discusión y la mayor precisión posible.

De no ser posible de esta manera, realizar un recorrido similar al del transecto de uso de la tierra; aprovechar para recolectar muestras; anotar todos los comentarios hechos en el recorrido.

Paso 3: una vez se ha pasado en revista todos los tipos de suelos considerados por los participantes, preparar una matriz con igual número de líneas. Si se va a trabajar con muestras, se puede hacer la matriz en el suelo, usando las muestras como “encabezado”.

Paso 4: indicar los principales cultivos de la zona; encabezar una columna de la matriz para cada uno. Para cada tipo de suelo y cada cultivo, preguntar a los participantes si el suelo es adecuado o no para dicho cultivo; indicar las limitaciones o ventajas que presenta. Se puede cuantificar (rendimientos). En el transcurso del ejercicio puede ser que los participantes quieran subdividir algún tipo de suelo.

Paso 5: una vez establecida la matriz, tratar de añadir una columna adicional, que resuma, en la opinión de los participantes, las características principales de cada tipo de suelo en cuanto a su manejo.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE ÁRBOLES

ARBOL					
CRITERIO	PIEZQUITE	ACACIA	NIM	TECA	TAPARINDO
COSTO INICIAL BAJO	.....	....	....	...	.....
CRECIMIENTO RAPIDO	.....	...	....	..	.
POSIBILIDAD INTERCALAR CULTIVO		..	...	.	.....
VALOR DE MADERA		...	.....	.....	
LEÑA	.....	.....	..		.....
TOLERANCIA A SEQUIA	.....	....	...	...	....
INGRESO	.....	..	...	.....	.....
TOTAL	25	22	24	19	24

SELECCIÓN EN UNA ALDEA DE LA INDIA.

4.10 Uso local de árboles (Inventario para agroforestería)

Objetivo del ejercicio: Obtener información sobre los conocimientos locales en materia de agroforestería: Árboles útiles, su uso y manejo, y los aspectos sociales y de género asociados. Este conocimiento es imprescindible para, diseñar intervenciones en el área de agroforestería.

Tiempo requerido: por lo menos 1 día por grupo.

Material necesario: un mapa de la zona (preferiblemente el mapa participativo), un carnet para tomar notas en el recorrido, un papelón y plumones para el diagrama final.

Metodología:

Organizar pequeños equipos de trabajo (preferiblemente un equipo de hombres y uno de mujeres). Explicar el objetivo del ejercicio.

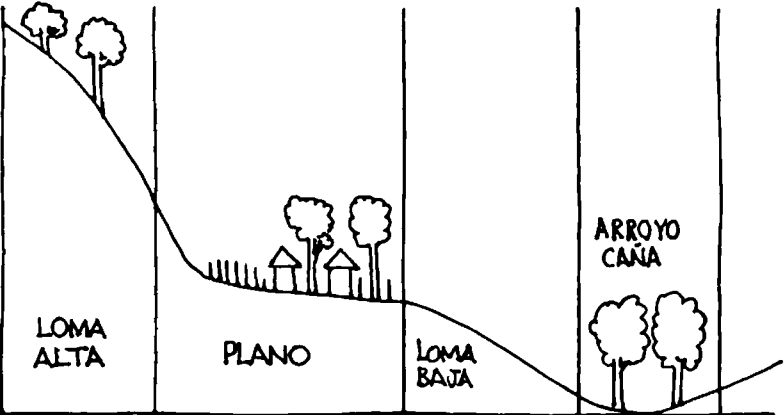
Paso 1: con cada equipo, preparar itinerarios de recorrido que atraviesan la mayor diversidad de zonas agroecológicas del área.

Paso 2: realizar los recorridos, elaborando un transecto y una lista de todas las especies de árboles encontradas, con el nombre local indicado por los informantes, con la asociación en la cual se encuentran (en campos cultivados, pastos, cercas, bosques, etc...).

Paso 3: realizar un taller para discutir con los participantes, lo observado en el recorrido. Indicar en el transecto, todas las especies de árboles identificadas por los participantes con su(s) uso(s).

Paso 4: si es posible en el mismo taller o más tarde, establecer una matriz de preferencia para las especies identificadas.

Paso 5: comparar los resultados de los diferentes grupos. Generalmente existe una diferencia marcada entre los usos y preferencias expresados por hombres y mujeres, que debe ser tomada en cuenta.



	LOMA ALTA	PLANO	LOMA BAJA	ARROYO CAÑA
SUELO	Pobre pedregoso	Tierra negra - suelta	Tierra roja muchas piedras	
AGUA	No retiene muy seco	Fresco Se anega cuando llueve mucho	Seco	Agua todo el año
CULTIVOS	Bosque Pasto	Maíz - frijol Frutales	Pasto	Bosque
ANIMALES	Ganado Caballos	Cerdos - Aves	Caballos	
¿QUIEN TRABAJA?	- Toda la comunidad - Mujeres buscan leña	- Parcelas privadas	Mujeres y niños atienden animales	
QUE SE HACIA ANTES	Había más bosque	Antes yuca y batata	Antes se sacaba leña	Antes más agua
PROBLEMAS	- Escasez leña - Quema - Animales sueltos - Enfermedades	- Rendimientos han bajado - Plagas del suelo - Enfermedades de aves	- Disputas por animales - Cárcavas en el suelo	- Agua contaminada

4.11 Censo de problemas de uso de recursos (basado en diagrama de corte)

Objetivo del ejercicio: Inventariar con la comunidad, en relación con el transecto, todos los problemas que encuentran en el uso de sus recursos

Tiempo requerido: 1 - 3 horas según la complejidad y el número de participantes

Material necesario: Diagrama del transecto, pizarra y tiza o papelones con plumones y tarjetas

Metodología:

- Paso 1:** reunir los participantes en el transecto y mapeo y explicarles la necesidad y el interés de identificar con precisión, los problemas que los afectan.
- Paso 2:** utilizando el transecto como guía, preguntar a los participantes, para cada área identificada en el transecto, y para los diferentes usuarios identificados, *¿cuáles son los principales problemas encontrados en cada zona?* Escribir los problemas mencionados sobre tarjetas individuales o sobre la pizarra.
- Paso 3:** una vez que los participantes piensan haber agotado el tema, consensuar las tarjetas que van a permanecer (para eliminar repeticiones). No eliminar ninguna tarjeta si no hay consenso de todos los participantes.
- Paso 4:** pasar a otra zona del transecto y repetir el ejercicio.
- Paso 5:** una vez pasado en revista todo el transecto, discutir con los participantes el conjunto de problemas. Colocar los problemas en el diagrama del transecto.
- Paso 6:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón o una copia del resultado al grupo.

5

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO: SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

CLASIFICACIÓN DE FINCAS

(Según acceso a los recursos)

CLASE DE FINCA

RECURSOS	 BUENA. (PUEDE EMPLEAR ASALARIADOS)	 ACEPTABLE (NO PUEDE EMPLEAR)	 MALA (TIENE QUE TRABAJAR FUERA)
TIERRA CULTIVABLE	2 - 3 MZ Y MAS	1 - 2 MZ	MENOS DE 1 MZ
CABEZAS DE GANADO	4 - 5 Y MAS 	1 - 3. 	NO TIENE
PERSONAS QUE TRABAJAN EN LA FINCA.			
PUERCOS	2 - 3 	1 	NO TIENE
TRANSPORTE			
ACCESO	CERCA DEL CAMINO 		MAS DE 1/2 HORA
CREDITO	 DEL BANCO	 DEL COYOTE	NO TIENE

5.1 Clasificación preliminar de fincas (según acceso a los recursos)

Objetivo del ejercicio: en forma similar a la determinación de niveles socio-económicos, determinar con los agricultores(as) sus criterios acerca de los diferentes niveles de sostenibilidad de las fincas, y cuales son los niveles de acceso a los recursos que según ellos, caracterizan cada uno de estos niveles.

Tiempo requerido: 1 – 2 horas según la complejidad y el número de participantes

Material necesario: pizarra. y tiza, o papelón y plumones

Metodología:

- Paso 1:** reunir un grupo de informantes con experiencia, preferiblemente representativos de diferentes grupos/estratos dentro de la comunidad. Explicarles el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** determinar con los participantes, 3 o 4 niveles o tipos de fincas en base a un criterio sencillo de nivel de vida y/o sostenibilidad, que podría ser por ejemplo:
- nivel de ingresos de la finca;
 - necesidad de ingresos extra- agrícolas;
 - calidad de vida de la familia según indicadores sociales.
- Paso 3:** preparar una matriz a dos entradas, con los tipos de finca en cabeza de columna. Usar símbolos.
- Paso 4:** preguntar a los participantes, cuales son exactamente los parámetros que diferencian entre si estos diferentes tipos de fincas. Enfocar la discusión hacia el acceso a los diferentes recursos de producción tales como tierra cultivable, tenencia, mano de obra disponible, animales, maquinaria, etc. Cada vez que aparece un criterio, tratar de obtener datos cuantitativos: establecer los rangos en una matriz sencilla.
- Paso 5:** una vez llenada la matriz, revisar con los participantes la relevancia de la información.
- Paso 6:** priorización de criterios. Los diferentes recursos identificados deberían ser priorizados para ver con los participantes, cuales consideran determinantes. Para la priorización se puede usar la matriz a doble entrada (ver matriz de priorización de problemas).
- Paso 7:** este tipo de ejercicio debe repetirse con varias fuentes, para cuadrricular las informaciones. Si se quiere profundizar y llegar a una tipología de dominios de recomendación (ver ejercicio siguiente), esta matriz con la priorización de criterios, puede ser utilizada.

Caracterización de sistemas de producción y fuentes de ingreso:
Zona baja y media (Agencia CENTA San Rafael)

TENENCIA/ tamaño	Zona baja (planicie y lomas bajas)	Zona media (lomas)
Pequeños propietarios hasta 5m ²	Maíz-maicillo (1m ²): ganado (1-2 cabezas), cerdos (1-2), aves. Algunos productores siembran ajonjolí (hasta 1m ²), arroz y sandía (hasta 1m ²) en monoc. Venta de rastrojo a la cooperativa (50 colonos por m ²) Jornaleo, migración (zafra y corta de café)	Maíz-maicillo(1m ²): ganado (1-2 cabezas), cerdos (1-2), aves Maíz (1m ²)-frijol (0.5 mz): ganado (1-2 Cab.), cerdos (1-2), aves Maíz-maicillo-frijol (1m ²): ganado (1-2 Cab.), cerdos (1-2), aves Jornaleo, migración (zafra y corta de café)
Pescadores-agricultores (pequeños propietarios o arriendan a CEL)	Maíz-maicillo (1m ²): sobre todo para autoconsumo: aves	
Medianos propietarios 5 a 20m ²	- Ganado (10-20 cabezas) semi-tecnificado (ensilaje, pasto mejorado, concentrado) - Maíz-maicillo (1m²): a veces caña (1-2m²) para venta a coop. y cogollas para ganado. - Arrendantes (por pago y rastrojo) a veces arriendan de CEL para arroz/pasto	Ganado (10-20 cabezas) extensivo Maíz-maicillo (1m ²) Arrendantes (por pago y rastrojo)
Grandes propietarios más de 20m ²	Ganado extensivo (30 a 100cb): muchos arriendan tierras a CEL Caña Arrendantes (por pago y rastrojo)	Ganado extensivo (30 a 100cb) Arrendantes (por pago y rastrojo) Ventas de madera
Arrendatarios 1 a 2 m ²	Maíz-maicillo (1m ²): cerdos (1-2), aves Algunos arriendan hasta 3m ² para sandía Arriendan a medianos, grandes (pago y rastrojo) y a CEL (pago) Jornaleo, migración (zafra y corta de café)	Maíz-maicillo (1m ²): cerdos (hasta 4), aves Maíz (1m ²)-frijol (0.5m ²): cerdos (hasta 4), aves Arriendan a medianos, grandes (pago y rastrojo) Jornaleo, migración (zafra y corta de café)
Cooperativas de producción	Caña (con mano de obra contratada) Ganado (hato colectivo de cooperativa y peq. prop. socios y no socios) Arriendo de pastos a no socios Teca (para uso de los socios)	

USUARIOS DE TIERRA EN LA COMUNIDAD:

Pequeños propietarios Hasta 5m²
 Medianos propietarios De 5 a 20m²
 Grandes propietarios Más de 20m²

Arrendatarios - Agricultores sin tierra que arriendan terrenos pertenecientes a med. y grandes prop.

CEL- La CEL alquila las "tierras fluctuantes" a ganaderos y agricultores.

5.2 Clasificación de fincas (dominios de recomendación vistos por los agricultores)

Objetivo del ejercicio: los proyectos muchas veces necesitan utilizar una tipología de fincas para caracterizar diferentes dominios de recomendación, donde puedan aplicarse intervenciones y recomendaciones similares. Los conocimientos propios de los agricultores(as) también pueden usarse para estos fines.

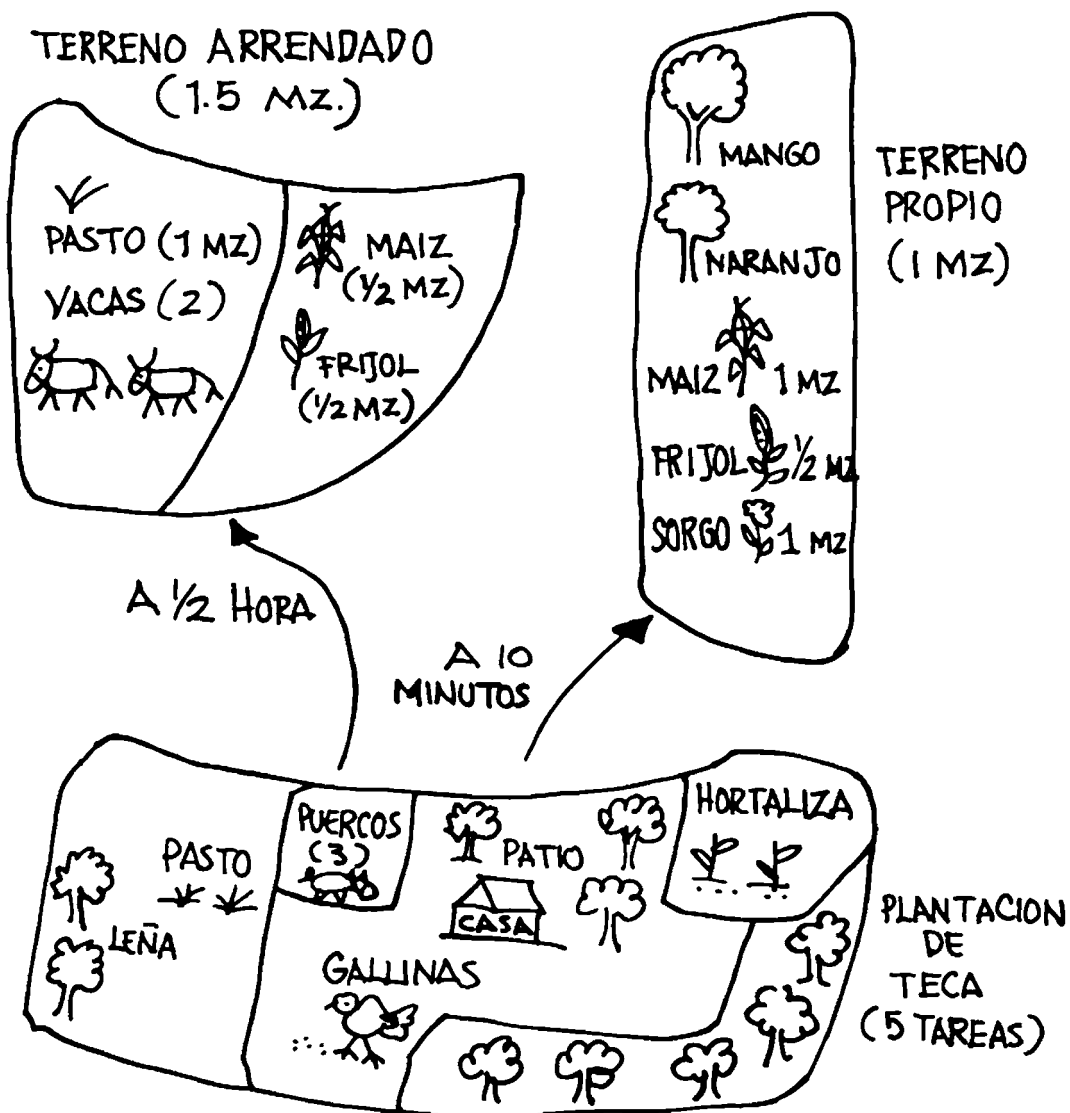
Tiempo requerido: 1 – 2 horas según la complejidad y el número de participantes

Material necesario: pizarra y tiza, o papelón y plumones

Metodología:

- Paso 1:** reunir un grupo de informantes con experiencia, preferiblemente representativos de diferentes grupos/estratos dentro de la comunidad. Es más difícil hacer el ejercicio si no hay por lo menos una mayoría de informantes alfabetizados. Explicarles el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** determinación de criterios. El proceso puede ser muy abierto y empezar una lluvia de ideas motivada por preguntas del tipo: *¿por qué piensan que hay agricultores que se defienden mejor que otros? ¿A qué se debe?* De esta manera saldrá una serie de criterios que, a juicio de los agricultores, influyen en la diferenciación. El proceso puede ser más cerrado si se necesita usar algún criterio predeterminado.
- Paso 3:** una vez se han expresado y aclarado los criterios más importantes, hacer un pequeño ejercicio de priorización; se debería determinar 2 o 3 criterios que van a usarse en la matriz. Preparar una matriz a dos entradas, con el criterio prioritario en cabeza de columna (si hay tres criterios, subdividir las líneas).
- Paso 4:** cada celda de la matriz se va a tratar en teoría, como si representara una clase de fincas. Preguntar a los participantes, para cada clase, describir las principales características (incluyendo todos los criterios que parezcan relevantes). El facilitador llena la matriz con las informaciones.
- Paso 5:** Una vez llenada la matriz, revisar con los participantes la relevancia de la información. Lo más probable es que aparezcan demasiadas clases; la descripción detallada deja aparecer que en varias celdas, se trata del mismo tipo de finca. También puede ser que se necesita subdividir ciertas clases, porque aparecen criterios específicos de diferenciación.
- Paso 6:** estudio de interrelaciones. Colocar en la pizarra, los diferentes tipos de fincas identificados (por nombre o número). Pedir a los participantes identificar, mediante flechas de flujograma, los intercambios que se dan entre las diferentes clases.
- Paso 7:** entregar una copia del resultado al grupo. Este tipo de ejercicio debe repetirse con varias fuentes, para cuadrricular las informaciones. Puede ser de ayuda en un proceso tipo “sondeo”.

MAPA DE FINCA



5.3 Mapeo de finca

Objetivo del ejercicio: concretizar en un mapa, la visión que los agricultores tienen de la utilización del espacio a nivel de su finca, y ubicar las informaciones principales relevantes.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas, según la complejidad

Material necesario: pizarra y tiza y/o papel o papelones, plumones

Metodología:

El mapeo puede hacerse a nivel de grupo, cada agricultor(a) participante (o unos escogidos) haciendo el mapa de su finca con la ayuda de los demás; puede ser un ejercicio individual con informantes. En caso de trabajo grupal, se va a privilegiar el aspecto educativo pero tal vez limitar el nivel de detalle; a nivel familiar se puede hacer participar todo el núcleo familiar y llevar a mayor detalle. Hay que tratar que la mayoría de miembros de la familia participen para limitar sesgos de género o edad.

Paso 1: reunir el grupo de personas (10 max.) o los familiares y explicarles el objetivo.

Paso 2: discutir con los participantes, cómo se va a hacer el mapa y que temas van a aparecer (casa, campos de cultivo, pastos, animales, almacenes, árboles, manantiales, etc.).

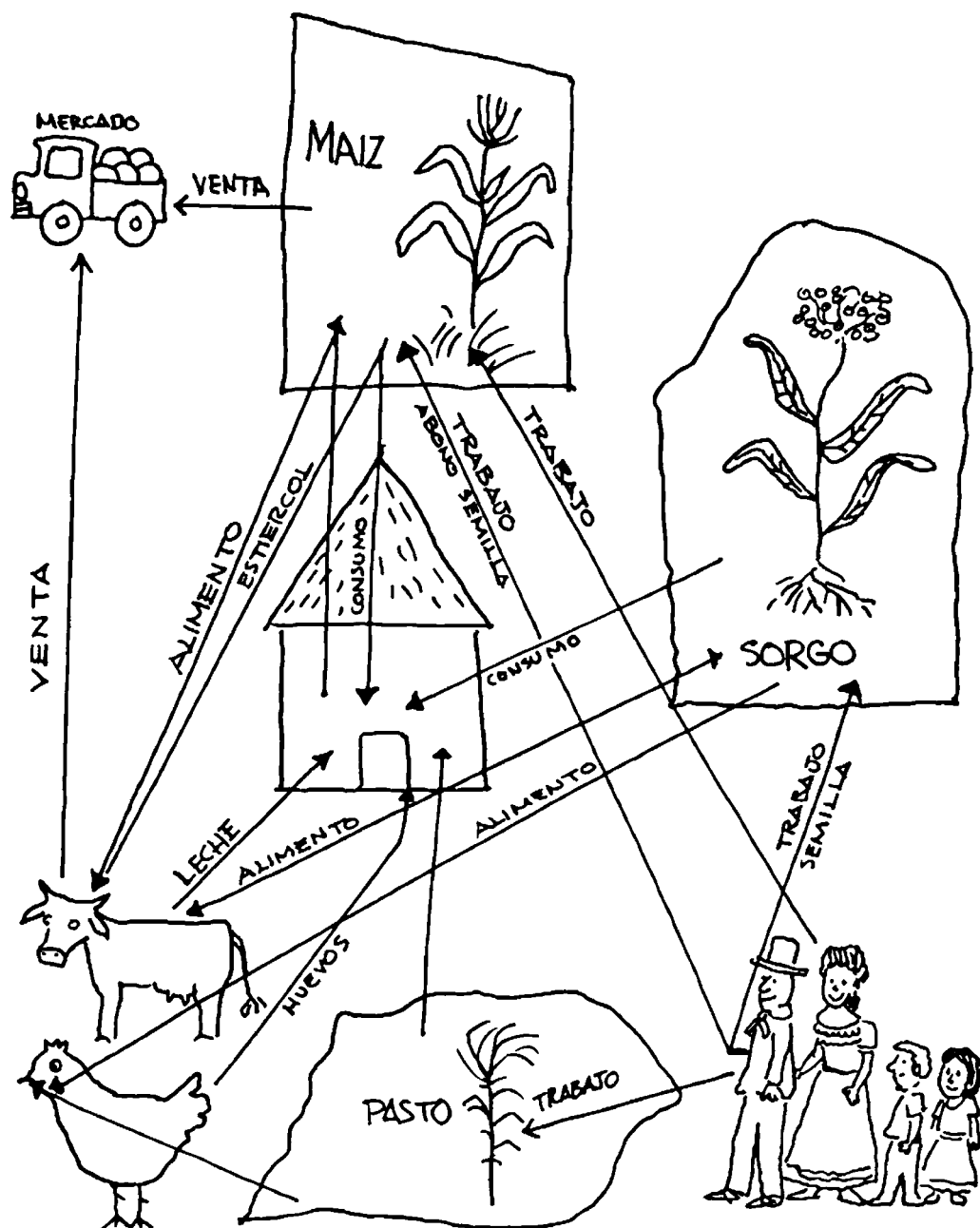
Paso 3: ayudar para el “arranque” (por ejemplo a ubicar los primeros puntos de referencia) y después dejar el grupo trabajar solo, en la pizarra, el papel o en el suelo. Empezar con un “mapa base” con los principales elementos de referencia como casa, caminos... Después los facilitadores no deberían intervenir más en el contenido.

Paso 4: presentación del mapa en plenaria y discusión. Completar el mapa final con los comentarios de los diferentes participantes.

Paso 5: copiar el o los mapas para entregar una copia a la comunidad y una a los técnicos. Discutir el uso que se podría dar al mapa (ver: modelo sistémico de finca, plan de ordenamiento).

NOTA: este mapa es un punto, de partida fundamental para el análisis de los problemas y la planificación de la finca.

MODELO SISTÉMICO DE FINCA



5.4 Modelo sistémico de finca

Objetivo del ejercicio: a partir del mapa, elaborar un modelo del funcionamiento de la unidad de producción, con sus subcomponentes y los diferentes flujos e intercambios. Es la base para un análisis “con enfoque de sistemas” entendible tanto por los agricultores como por los técnicos.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas, según la complejidad

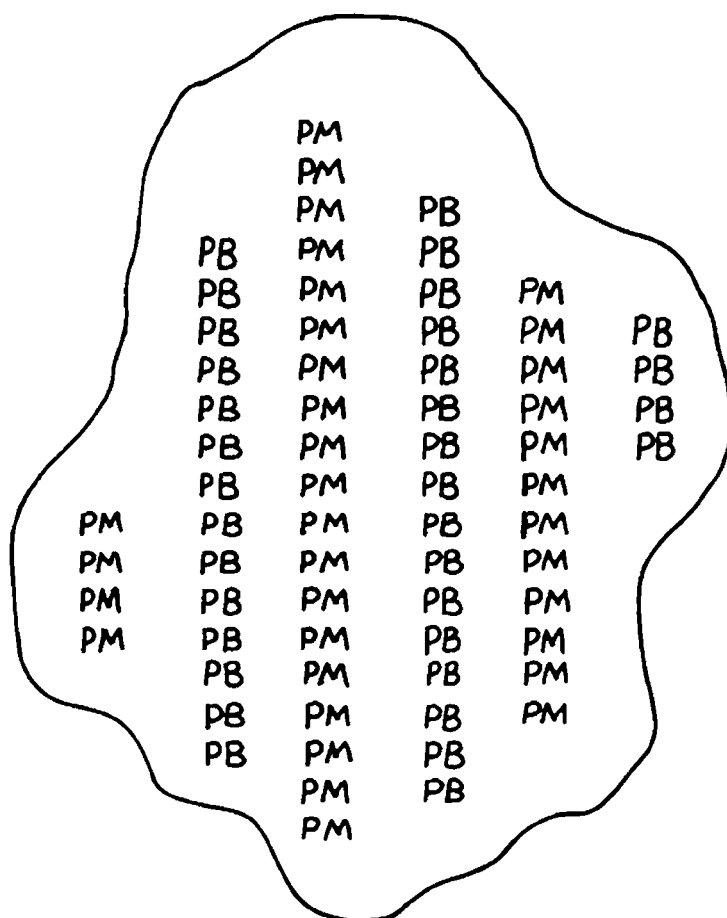
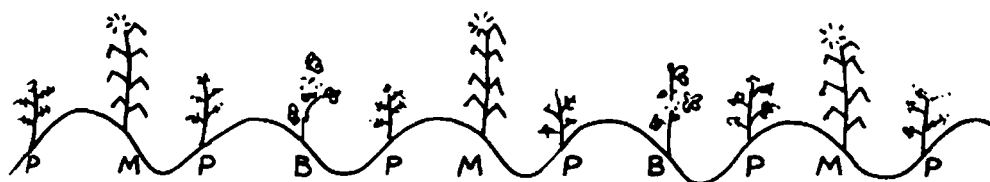
Material necesario: pizarra y tiza y/o papel o papelones, plumones

Metodología:

- Paso 1:** reunir el grupo de trabajo y explicar el objetivo del ejercicio. Escoger una de las fincas con el acuerdo de todos, para servir de ejemplo.
- Paso 2:** el facilitador debe empezar el ejercicio él mismo para clarificar. Primero debe pedir a los participantes, en base al mapa de la finca, dividir los diferentes “componentes”: parcelas cultivadas, pastos, casa, almacenes, bosque, etc... Se coloca los componentes en forma esquemática en la pizarra, bien separados los unos de los otros (se hace eso porque el diagrama de flujos sobre el mapa mismo, sería generalmente demasiado confuso). Usar símbolos entendibles por todos.
- Paso 3:** el facilitador pide al productor(a) y su familia (con ayuda del grupo de participantes), empezando por uno de los componentes cultivos, indicar todo “lo que sale” del componente (producción, subproductos, desechos); se indica por una flecha con leyenda, de donde sale y adonde va (hacia la casa para el autoconsumo, hacia el exterior para el mercado, etc...).
- Paso 4:** se procede de la misma manera, para todo “lo que entra” al componente (insumos, mano de obra...) Indicando de donde proviene.
- Paso 5:** se procede de mismo para todos los componentes (si la complejidad lo permite); desde que los participantes han “agarrado” el principio, dejarlos trabajar con menos intervención posible.
- Paso 6:** si los participantes están dispuestos, se pueden cuantificar los flujos.
- Paso 7:** copiar el o los diagramas para entregar una copia a la comunidad y una a los técnicos. Discutir el uso que se podrá dar al diagrama (ver: censo de problemas, factibilidad de alternativas).

DIAGRAMA DE CORTE Y ESQUEMA DE PARCELA

TEMA: Repartición de cultivos (Peru)



P=PAPA. M=MAÍZ. B=FRIJOL.
(Según Rhoades)

5.5 Recorrido y diagrama de corte de parcela

Objetivo del ejercicio: identificar en el terreno, y estructurar en un diagrama, los diferentes aspectos de manejo al nivel de una parcela, con sus diferentes usos, cultivos y variedades, prácticas culturales, problemas asociados y potenciales de desarrollo. Este diagrama puede servir de punto de partida a la discusión de alternativas.

Tiempo requerido: según las distancias a recorrer y la complejidad de la parcela. Todo el ejercicio puede hacerse en un par de horas. La discusión después del recorrido no debería prolongarse por más de 1 hora.

Material necesario: el mapa de la finca, un carnet para tomar notas en el recorrido, un papelón y plumones para el diagrama final.

Metodología:

La metodología es similar al recorrido diagrama de corte a nivel de la comunidad, pero se aplica a los aspectos “micro” de la parcela. La idea básica, es representar las diferentes características y cambios que se dan siguiendo un recorrido a través de la parcela. Deben ser anotados aspectos de manejo muy detallados, como variaciones en patrón de siembras y variedades, incidencia de plagas... El ejercicio sigue el mapeo participativo de la finca.

Paso 1: Se debe trabajar en forma grupal con los miembros del grupo familiar, y si necesario, otras personas (grupo enfocado p.ej.). Discutir el mejor recorrido a través de la parcela: no tiene que ser en línea directa, pero si debe atravesar la mayor diversidad de terrenos, usos etc... representados en la parcela. Para los técnicos será muy útil disponer de un temario o guía de entrevista (ver diálogo semi-estructurado).

Paso 2: empezar el recorrido por el itinerario escogido, anotando las características principales y los cambios encontrados. A nivel de la parcela los cambios son a veces poco perceptibles, es necesario solicitar los comentarios de los participantes. Anotar todo lo observado y comentado.

Paso 3: (puede hacerse durante o después del recorrido, dependiendo de la complejidad): representar la información de los participantes del recorrido sobre un papelón grande, en un diagrama, un perfil del terreno con las diferentes zonas encontradas y su denominación.

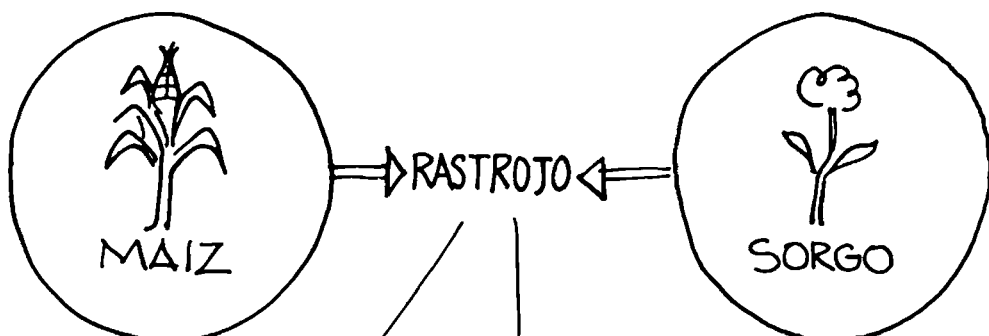
Paso 4: en base a una discusión (de grupo o individual) con los participantes, indicar sobre el diagrama, informaciones fundamentales sobre el uso y estado de los recursos en cada zona de la parcela: ¿qué hay en cada zona (características del suelo, uso, lo que sea relevantes)?

- ¿por qué aparecen cambios (de manejo u otro) en diferentes partes?
- ¿quién trabaja y se beneficia en cada parte (acceso a los recursos)?

Se pueden indicar los problemas específicos asociados.

Paso 5: pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón al grupo.

PRÁCTICAS DEL MANEJO DEL SUELO



1. QUEMA

- ES ARRENDATARIO
- POR COSTUMBRE
- PARA ELIMINAR LAS PLAGAS
- PORQUE QUIERE QUE CREZCA EL PASTO
- PORQUE ES AGRICULTOR Δ TIEMPO PARCIAL

2. PARA EL GANADO

- TIENE GANADO
-
- ES ARRENDATARIO Y PAGA CON EL RASTROJO
-
- ALQUILA LA PARCELA CON RASTROJO

3. DEJA EN EL SUELO

- NO TIENE GANADO
-
- TIENE BASTANTE TIERRA PARA PASTO EN OTRA PARTE
-
- COMPRO ALIMENTO PARA EL GANADO

5.6 Caracterización de prácticas de manejo

Objetivo del ejercicio: los agricultores se diferencian entre sí, no solamente por niveles de acceso a los recursos, también por la forma en que manejan dichos recursos. Las diferentes prácticas de manejo pueden ser identificadas en forma participativa y, lo que es más importante, se puede preguntar a los agricultores(as) porqué existen prácticas diferentes.

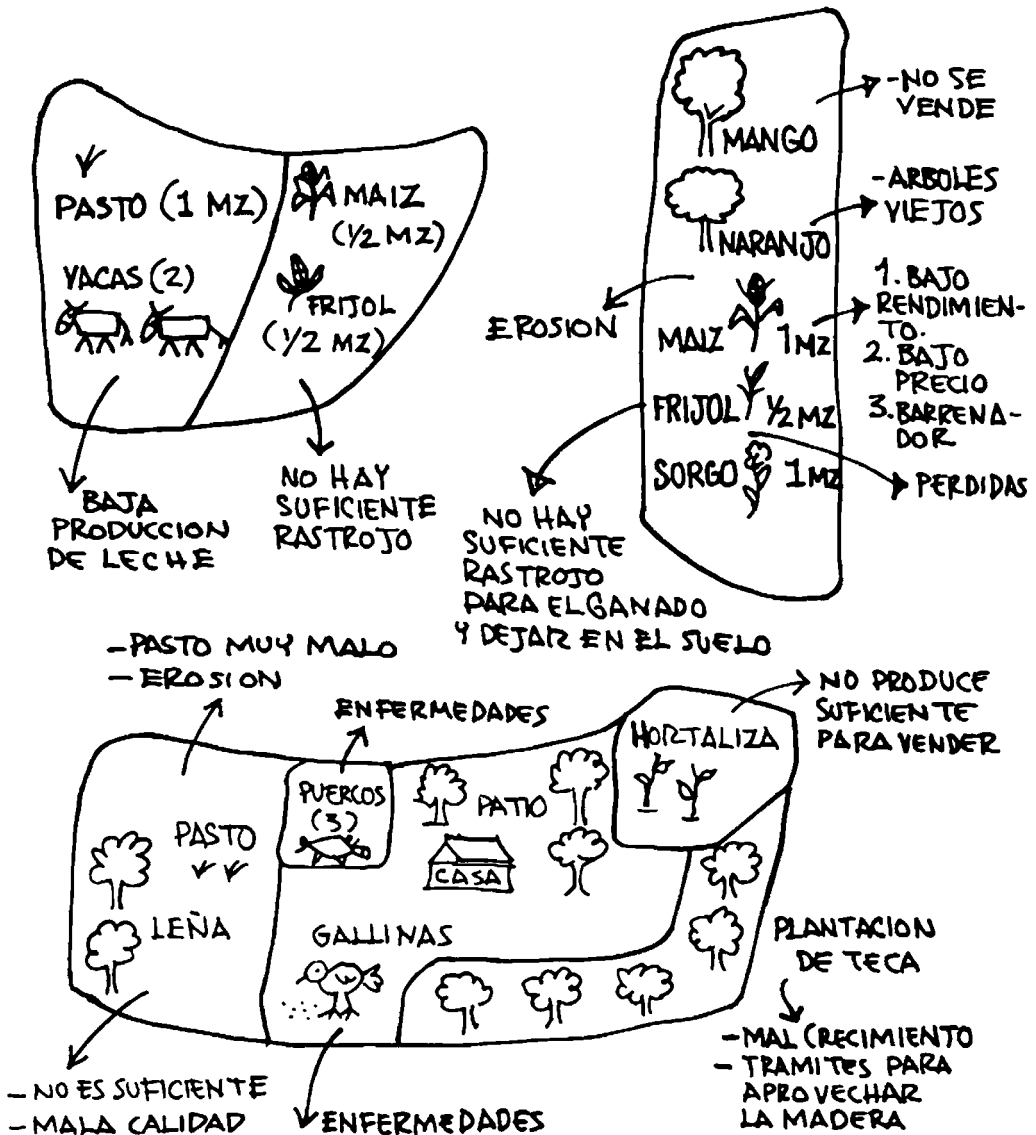
Tiempo requerido: 1 - 2 horas según la complejidad y el número de participantes

Material necesario: pizarra y tiza, o papelón y plumones, tarjetas.

Metodología:

- Paso 1:** identificar el(los) aspecto(s) que se quieren analizar (en base a previa identificación de problemas).
- Paso 2:** reunir un grupo de informantes con experiencia, preferiblemente representativos de diferentes grupos/estratos dentro de la comunidad. Explicarles el objetivo del ejercicio.
- Paso 3:** pedir a los participantes, determinar todas las diferentes prácticas existentes en la comunidad. Identificarlas gráficamente.
- Paso 4:** fomentar una “lluvia de ideas” en base a preguntas sobre *quién* usa las diferentes prácticas y *por qué* lo hacen. El facilitador no debe conformarse con respuestas superficiales; hay que pasar en revistas diferentes aspectos que pueden influir, como el acceso a los recursos: la tenencia, la composición del grupo familiar, la influencia de factores externos como proyectos y extensionistas, etc... Usar preguntas abiertas.
- Paso 5:** para cada práctica, se va a tener un cierto número de ideas en cuanto a su razón de ser y las condiciones que las determinan. Deben ser revisadas, clasificadas si necesario (p. ej.: factores naturales, factores económicos, etc), y priorizadas si son numerosas. Un análisis de relación de problemas y causas puede ser necesario.
- Paso 6:** análisis final. Las diferentes prácticas identificadas pueden ser analizadas en términos de su sostenibilidad (económica, ambiental), para ver si constituyen problemas o soluciones para el desarrollo. Otros instrumentos están disponibles para este fin (análisis de soluciones, priorización, etc).

CENSO DE PROBLEMAS EN LA FINCA



5.7 Censo de problemas a nivel de finca (basado en mapa de finca y modelo sistémico)

Objetivo del ejercicio: inventariar con el agricultor(a) y su familia, y/o con el grupo de trabajo, en base al mapa y/o al modelo, todos los problemas que se encuentran relacionados con el uso de recursos y el sistema de producción. Usando el modelo, se determinan fácilmente los principales “cuellos de botella”.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas según la complejidad y el número de participantes.

Material necesario: mapa de finca y/o diagrama de modelo de finca, pizarra y tiza o papelones con plumones y tarjetas.

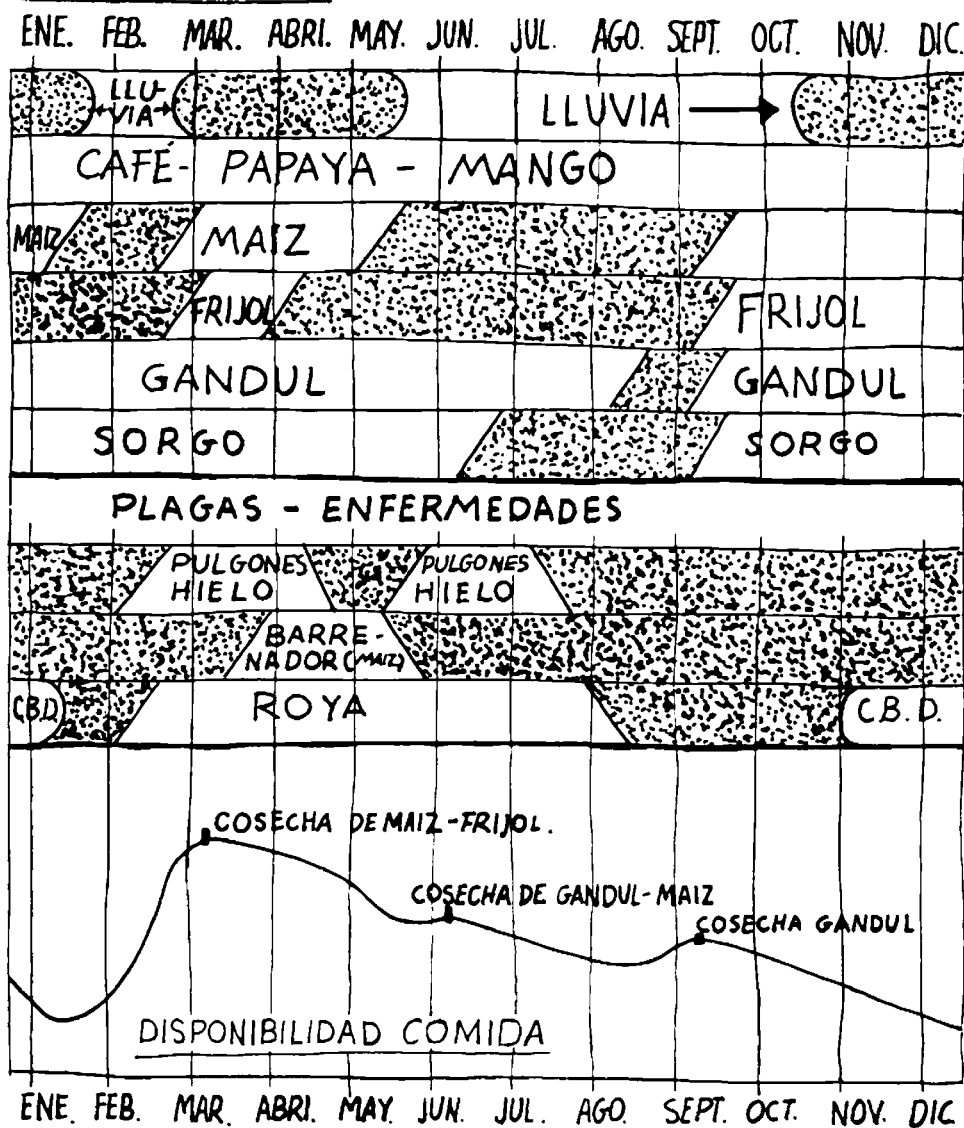
Metodología:

- Paso 1:** reunir los participantes y explicarles la necesidad y el interés de identificar con precisión, los problemas que afectan su sistema de producción. Seguir los detalles del mapa y los flujos identificados en el diagrama, como guía para asegurar una visión completa y detallada.
- Paso 2:** utilizando el diagrama como guía, preguntar a los participantes, para cada flujo identificado en el diagrama, *¿cuáles son los principales problemas encontrados en esta etapa?* Escribir los problemas mencionados sobre tarjetas individuales o sobre la pizarra, al nivel correspondiente.
- Paso 3:** una vez que los participantes piensan haber agotado el tema, consensuar las tarjetas/ideas que van a permanecer (para eliminar repeticiones). No eliminar ninguna tarjeta si no hay consenso de todos los participantes.
- Paso 4:** pasar a otra etapa del diagrama y repetir el ejercicio.
- Paso 5:** una vez pasado en revista todo el proceso, discutir con los participantes el conjunto de problemas. Colocar los problemas en el diagrama.
- Paso 6:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón o una copia del resultado al grupo.

CALENDARIO DE CULTIVOS

en una aldea en África

CULTIVOS



5.8 Calendarios estacionales de cultivos

Objetivo del ejercicio: representar el calendario de actividades productivas. Estos diagramas son particularmente útiles para ilustrar relaciones entre diferentes actividades y cambios estacionales. Permiten diseñar intervenciones y planificar acciones más adecuadas. Los parámetros pueden ser, por ejemplo: lluvias, calendarios de cultivos, calendario de otras actividades relacionadas, disponibilidad y demanda de mano de obra, incidencia de plagas y enfermedades, visitas de extensionistas, eventos sociales, etc...

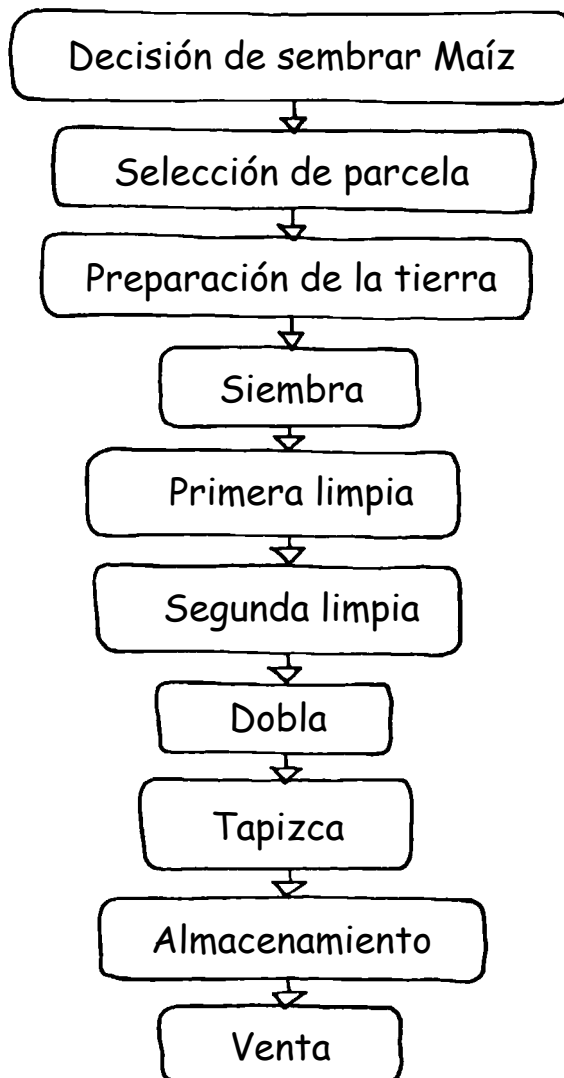
Tiempo requerido: 2 horas

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

- Paso 1:** organizar una reunión con la comunidad o el grupo interesado; explicar la función del calendario estacional y discutir los aspectos que se van a incluir. Varían según el enfoque y el grupo. No escoger más de 4 o 5 parámetros para discutir.
- Paso 2:** establecer una escala de tiempo encima de la pizarra o papelón. Usar el calendario anual que corresponde a la visualización de la gente (no debe necesariamente empezar en enero). Dejar a los participantes decidir quién va a dibujar.
- Paso 3:** para cada uno de los parámetros, describir las variaciones estacionales mediante líneas o bloques. No debe necesariamente empezarse a principio del año; por ejemplo para los cultivos se podría empezar con el mes de siembra, principal. También si necesario se puede incluir un lapso de tiempo mayor. Proceder mes por mes hasta completar el año. Repetir para cada parámetro.
- Paso 4:** discutir el resultado, en términos de los periodos más favorables/desfavorables para la intervención.
- Paso 5:** explicar el uso que se dará al calendario. Dejar una copia para los participantes.
- Paso 6:** el calendario elaborado por un grupo puede ser consolidado y chequeado por los resultados de otros grupos.

FLUJOGRAMA DE ACTIVIDADES: CULTIVO DEL MAÍZ



Ejercicio hecho con FUNPROCOOP, 1995.

5.9 Flujograma de actividades

Objetivo del ejercicio: representar en forma esquemática, el flujo de eventos y decisiones necesario para llevar a cabo una actividad productiva determinada (por ejemplo, un cultivo). Este tipo de diagrama puede tener varias utilidades: servir de base a cuantificaciones (inversiones por ejemplo), discusiones sobre problemas, e ilustrar la complejidad de los conocimientos necesarios para llevar a cabo ciertos procesos.

Tiempo requerido: 1/2 a 1 hora por diagrama

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

- Paso 1:** reunir un grupo de personas interesadas y experimentadas en el área a estudiar, y explicarles el objetivo del ejercicio. Si se ha realizado el calendario de cultivos, este ejercicio puede seguir directamente sobre algunos rubros específicos.
- Paso 2:** preguntar a los participantes: *¿por dónde empieza el proceso?* Anotar la primera etapa en el pizarrón y después proceder sistemáticamente, hasta completar todo el proceso. Muchas veces a los participantes se les ocurre después, añadir unas etapas anteriores al punto de partida.
- Paso 3:** se puede ampliar el diagrama, preguntando cuales son los pasos necesarios para cumplir con algunas decisiones involucradas en el proceso; se va añadiendo “ramas” en forma similar al árbol de problemas (ver esta ficha).
- Paso 4:** cuantificación: se puede añadir al diagrama, informaciones cuantificables, como la cantidad de insumos, mano de obra necesarias en diferentes etapas del proceso.
- Paso 5:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón o, una copia del resultado al grupo.

PRESUPUESTO DEL CULTIVO

CULTIVO: _____ PARTICIPANTES: _____

ÁREA: _____ m²

MANO DE OBRA

ETAPAS	MANO DE OBRA	
	FAMILIAR	PAGADA
TOTAL DÍAS		

INGRESO

Precio de venta	
Cantidad vendida	
INGRESO TOTAL	

COSTO DE MANO DE OBRA

Total días pagados	
Costo por día	
COSTO TOTAL	

SEMILLA COMPRADA

Cantidad utilizada	
COSTO	

ABONO

	CANTIDAD	COSTO
Abono 1:		
Abono 2:		
TOTAL		

OTROS COSTOS

Semilla	
Abonos	
Pesticidas	
Otros	
TOTAL	

PESTICIDAS

	CANTIDAD	COSTO
TOTAL		

INGRESO NETO

Ingreso Total	
Costos mano de obra	
Otros costos	
INGRESO NETO	

OTROS COSTOS

TOTAL		

5.10 Presupuesto de cultivo (basado en flujogramas de actividades)

Objetivo del ejercicio: evaluar con los agricultores(as), en relación con el flujograma de cultivo u otra secuencia de actividades, todos los costos de producción e ingresos relacionados con dicha actividad. El ejercicio permite a los productores aprender fácilmente a hacer sus propios presupuestos.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas según la complejidad y el número de participantes.

Material necesario: flujograma de actividades, pizarra y tiza o papelones con plumones.

Metodología:

Paso 1: reunir los participantes y explicarles la necesidad y el interés de identificar con precisión los costos de producción e ingresos de la actividad. Seguir las etapas de la actividad, en el tiempo servirá de guía para asegurar una visión completa y detallada. Si el flujograma no ha sido realizado, debe hacerse en este momento. Se puede hacer el diagnóstico detallado para un caso determinado, o trabajar en grupo y establecer valores promedios o rangos para el cultivo.

Paso 2: utilizando el flujograma de actividades como guía, hacer a los participantes, las preguntas siguientes:

- Área cultivada: para poder hacer después, los cálculos por manzana o hectárea.
- Mano de obra familiar: *¿quién trabajó en esta etapa?* Establecer cuántos días.
- Mano de obra pagada: *¿se usó mano de obra pagada en esta etapa?* Establecer cuántos días y a qué costo.
- Semillas: *¿se usó semilla comprada?* En este caso, cantidad y precio pagado (incluyendo costo de transporte hasta la parcela).
- Fertilizante: *¿se usó fertilizante comprado?* En este caso, cantidad y precio pagado (incluyendo costo de transporte hasta la parcela).
- Pesticidas: *¿se usaron pesticidas?* En este caso, cantidad y precio pagado (incluyendo costo de transporte hasta la parcela).
- Otros insumos: maquinaria, alquiler de arado u otros.
- Transporte de la cosecha: *¿se pagó el transporte?* En este caso, costo total.
- Producción: *¿cuánto se produjo?* Cantidad producida (estar claro con unidades de medida)
- Venta: *¿qué cantidad se vendió?, ¿a qué precio?*

Los datos se van llenando en la pizarra, en forma ordenada (ver ejemplo gráfico) y usando símbolos si necesario.

Paso 3: habiendo ordenado los datos, se puede fácilmente calcular con los agricultores(as) los costos totales e ingresos: ingreso bruto, ingreso neto (con o sin el valor de la mano de obra familiar), ingreso neto por jornada de trabajo familiar.

GRÁFICO HISTÓRICO DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN

PERIODO FUENTE DE INGRESO	HASTA HACE 25 AÑOS	(ANTES DE PROYECTO ARROZ) HACE 15-25 AÑOS	(DURANTE PROYECTO ARROZ) HACE 12-15 AÑOS	HACE 3-12 AÑOS	HOY (HASTA HACE 3 AÑOS)
SORGO 	12	19	7	22	30
MANI 	8	19	5	24	40
ARROZ 	15	6	19	5	10
MAIZ 	8	17	8	20	32
FRIJOL 	4	4	4	4	5
HORTALIZA 	14	18	5	20	40
FRUTAS 	20	20	20	20	45
VACAS 	18	20	20	20	20
CABRAS 	17	20	20	20	20
REMESAS 	5	5	10	25	30
PESCA 	8	8	10	8	10
SANDIA 	7	7	10	10	20

EJEMPLO DE GAMBIA (ÁFRICA)

Fuente: IIED

5.11 Gráfico histórico del sistema de producción

Objetivo del ejercicio: hacer una representación gráfica de los cambios que han caracterizado el sistema de producción en el pasado, en diferentes aspectos como fuentes de ingreso, variedades de cultivo, prácticas de manejo... Puede complementar ejercicios como la línea del tiempo.

Tiempo requerido: 1 - 3 horas

Material necesario: papelón o pizarra, plumones.

Metodología:

Es una actividad grupal que se aplica a trabajo tanto con grupos enfocados o asambleas, como también con grupos familiares (historia de la finca). Si se quieren datos cuantitativos (p.ej. variaciones de rendimientos o precios), limitarse a un período relativamente corto (10 años máximo); si se quiere cubrir un período largo, hay que asegurar la presencia de varios ancianos; en este caso no requerir datos cuantitativos que serían de toda manera poco confiables.

Paso 1: ponerse de acuerdo con los participantes sobre los elementos que se va a evaluar; esto depende tanto del enfoque del estudio, como de lo que es importante para la gente. Si no se ha hecho la línea del tiempo, debe hacerse en este momento para determinar las fechas principales que han significado cambios en la comunidad (particularmente importante si se quiere llegar a un pasado más lejano).

Paso 2: preparar una matriz encabezada por los elementos a evaluar, y con tantas columnas como los diferentes períodos considerados (períodos entre dos fechas clave de la línea del tiempo, o si se trata del pasado reciente, puede ser una columna por año). Ponerse de acuerdo sobre unos símbolos para representar los diferentes aspectos.

Paso 3: para cada uno de los aspectos evaluados, pedir a los participantes llenar la matriz con símbolos acordados para la importancia de este aspecto en cada período considerado. Por ejemplo, se acuerda que cada uno pondrá un puntito si el elemento era poco importante en aquel período, dos puntitos si era importante, tres si era muy importante, nada si no existía.

Paso 4: cuando todos los participantes habrán llenado la matriz, aparecerán tendencias históricas según el número de puntitos en cada casilla: así se verá p. ej. la variación en la importancia de tal o tal cultivo (ver ejemplo). Analizar con los participantes si la tendencia que aparece es bien conforme a sus experiencia; anotar toda opinión o comentario al respecto en tarjetas. El facilitador puede motivar una discusión, p. ej. Para explicar las fluctuaciones y los cambios más evidentes que aparecen. La discusión y las explicaciones acerca del gráfico deben ser anotadas, porque muchas veces son muy importantes. El gráfico debe ser interpretado también en términos de problemas y potenciales.

NOTA: El gráfico también puede hacerse por consenso, en cuyo caso se ilustra la variación en el tiempo con una línea de tendencia (ver línea de tendencia).

PROBLEMAS EN EL MAÍZ

ETAPAS	PROBLEMAS
DECISIÓN DE SEMBRAR	- No se conoce bien el mercado de las variedades a sembrar - Incertidumbre en fecha de siembra
SELECCIÓN DE PARCELA	- Escasez de tierra - Erosión - Arrendatarios no pueden escoger a satisfacción
PREPARACIÓN DE LA TIERRA	- Falta mano de obra - Alto costo alquilar yunta - Escasez yuntas
SIEMBRA	- Mala selección variedad - Inseguridad de lluvia - Gorgojos
PRIMERA LIMPIA	- Costo mano de obra - Costo pesticidas - Costo abono - Plagas suelo
SEGUNDA LIMPIA	- Sequía durante llenado - Escasez mano de obra - Plagas del suelo
DOBLA	- Escasez mano de obra - Pudrición del tallo
COSECHA	- Escasez mano de obra - Pérdidas por robo - Costo transporte
ALMACENAMIENTO	- Costo pesticidas - Falta de silos adecuados - Pudrición del grano
VENTA	- Precios bajos al momento que se tiene que vender para pagar deudas

5.12 Censo de problemas en cultivos y otras actividades estacionales (basado en flujogramas de actividades)

Objetivo del ejercicio: inventariar con la comunidad, en relación con el flujograma de cultivo u otra secuencia de actividades, todos los problemas que se encuentran relacionados con dicha actividad.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas según la complejidad y el número de participantes

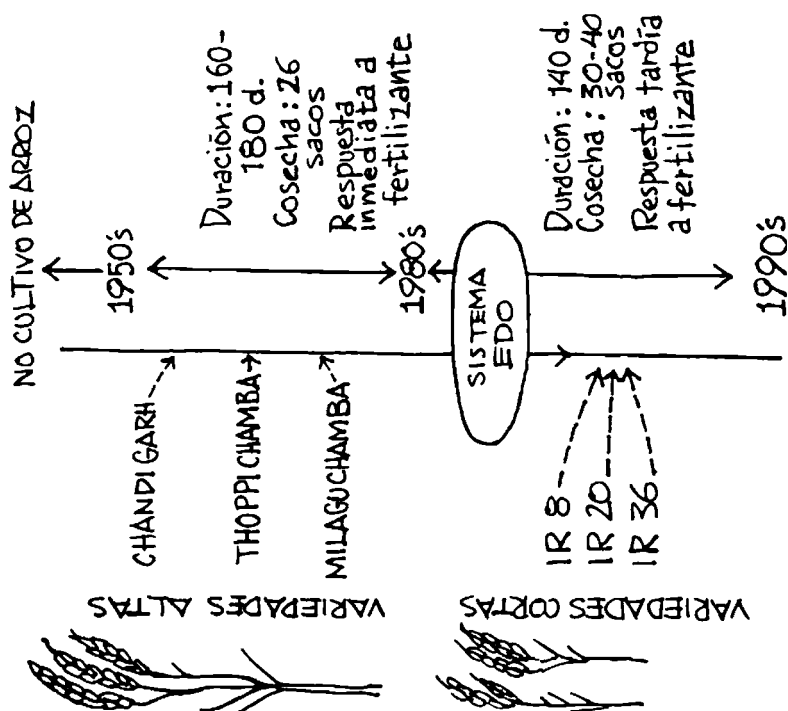
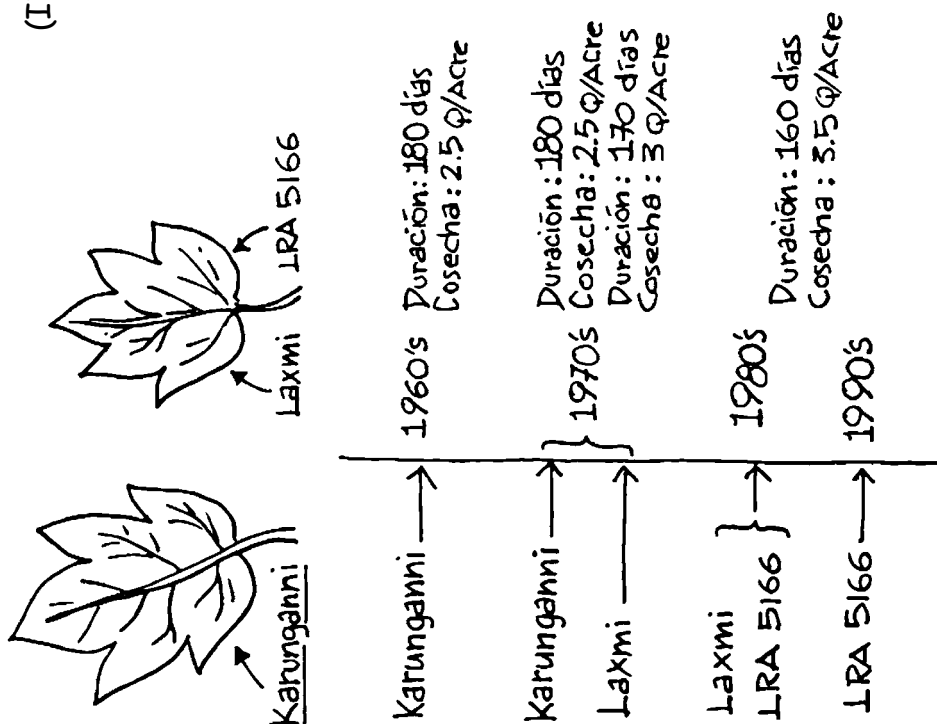
Material necesario: flujograma de actividades, pizarra y tiza o papelones con plumones y tarjetas

Metodología:

- Paso 1:** reunir los participantes y explicarles la necesidad y el interés de identificar con precisión, los problemas que los afectan. Seguir las etapas de la actividad, en el tiempo servirá de guía para asegurar una visión completa y detallada. Si el flujograma no ha sido realizado, debe hacerse en este momento.
- Paso 2:** utilizando el diagrama como guía, preguntar a los participantes, para cada etapa de la actividad identificada en el diagrama, *¿cuáles son los principales problemas encontrados en esta etapa?* Escribir los problemas mencionados sobre tarjetas individuales o sobre la pizarra, al nivel correspondiente.
- Paso 3:** una vez que los participantes piensan haber agotado el tema, consensuar las tarjetas/ideas que van a permanecer (para eliminar repeticiones). No eliminar ninguna tarjeta si no hay consenso de todos los participantes.
- Paso 4:** pasar a otra etapa del diagrama y repetir el ejercicio.
- Paso 5:** una vez pasado en revista todo el proceso, discutir con los participantes el conjunto de problemas. Colocar los problemas en el diagrama.
- Paso 6:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón o una copia del resultado al grupo.

BIOGRAFÍAS DEL ALGODÓN Y DEL ARROZ

(INDIA)



5.13 Biografía de cultivos

Objetivo del ejercicio: conocer el historial de cultivos en la comunidad, en el sentido de las variedades tradicionales que se han ido usando, y la introducción de otras variedades. Permite entender mucho acerca de los cambios, la toma de decisión de los agricultores, y servir de punto de partida a una discusión sobre los méritos relativos de las variedades (matriz de preferencia agronómica).

Tiempo requerido: 1 hora aproximadamente

Material necesario: pizarra y tiza, o papelón y plumones

Metodología:

Paso 1: reunir un grupo de informantes, incluyendo gente mayor, y explicar el objetivo del ejercicio.

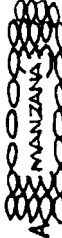
Paso 2: preguntar sobre las variedades actualmente utilizadas. ¿Siempre se han usado éstas? Si no, ¿cuándo se introdujeron? ¿Por qué? ¿Quién las trajo? ¿Cuáles eran las variedades utilizadas antes?, etc... Establecer una escala de tiempo e indicar la introducción de variedades.

Paso 3: pedir informaciones sobre las características de cada variedad indicada. Pedir a los participantes ilustrar el diagrama.

NOTA: el ejercicio puede seguir con una matriz de preferencias agronómicas. Repetir con diferentes informantes y “cruzar” los datos de varias comunidades.

MATRIZ DE PREFERENCIA

VARIETADES DE ARROZ

CRITERIOS \ VARIETADES	BORBON	A 5	A 6	A 1	A 2
 COSECHA MANIZANA	oo	ooo o	ooo oo	ooo	ooo
 CAPACIDAD ALMACEN.	oo	ooo o	ooo oo	ooo	ooo
 RESISTE PLAGAS	ooo oo	o	o	o	o
 CALIDAD GRANO	ooo	ooo o	ooo oo	ooo	ooo
 FERTILIZANTE NECESIDAD ASONO	ooo oo	ooo	ooo	ooo	ooo
 COSTOS PRODUCCION	ooo oo	oo	oo	oo	oo
 INGRESO	oo	oooo	ooo oo	ooo o	ooo o
PREFERENCIA	V	II	I	III	III

5.14 Matriz de Preferencia Agronómica

Objetivo del ejercicio: evaluar con la comunidad, los criterios y las preferencias que orientan su selección de cultivos, variedades etc, en base al conocimiento de los agricultores. Es un ejercicio fundamental antes de introducir cualquier tipo de recomendación o transferencia tecnológica.

Tiempo requerido: max. 3 horas dependiendo de la complejidad y los participantes.

Material necesario: papel, tarjetas, plumones, pizarra o papelón.

Metodología:

En el ejemplo, se quiere evaluar según el conocimiento de los agricultores, sus criterios y variedades preferidas de frijol.

Paso 1: identificar y reunir un grupo de agricultores(as) experimentados en el cultivo en la zona. Es muy importante tener participación de la mujer, sea en conjunto o en grupos separados de trabajo. Explicarles el objetivo del ejercicio.

Paso 2: establecer con el grupo, un listado de los criterios que les parecen importantes en la selección de una variedad. Puede introducirse con preguntas abiertas del tipo: ¿qué nos gusta en una variedad de frijol? ¿Qué no queremos?

Paso 3: hacer un listado de las variedades conocidas localmente (sin limitación, con los nombres locales).

Paso 4: preparar en la pizarra, una matriz con igual número de columnas que hay variedades a evaluar, y igual número de líneas que hay de criterios de selección. Explicar el uso de la matriz; ponerse de acuerdo sobre una escala de evaluación (3 a 5 máximo; por ejemplo 0 = malo, 1= bueno, 2= muy bueno). Usar símbolos si hay participantes iletrados.

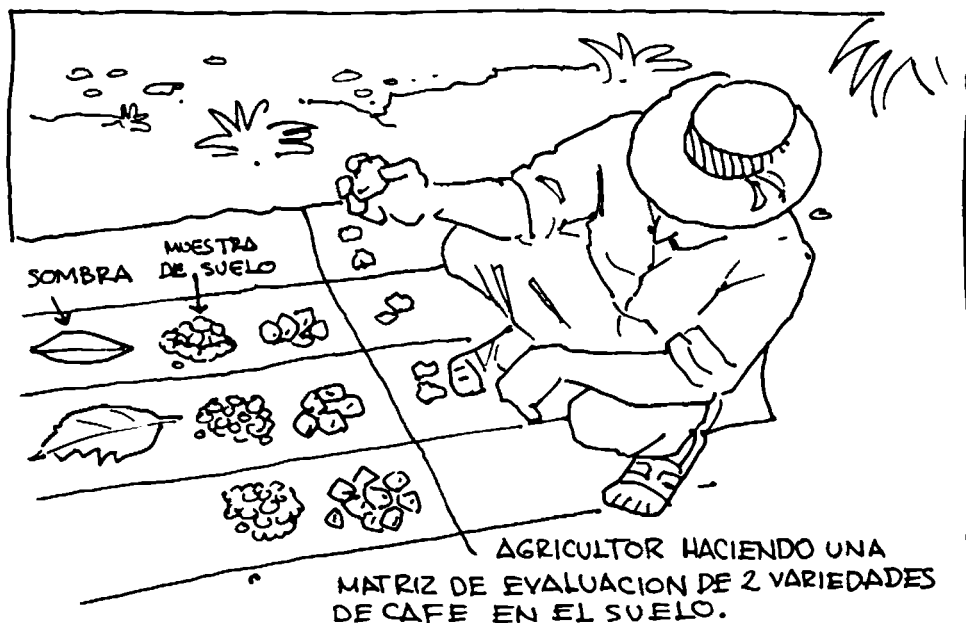
Paso 5: se puede trabajar para la evaluación, por “consenso” (todos se ponen de acuerdo sobre una puntuación) o por “votación” (cada uno apunta su evaluación. En caso de votación, se puede usar plumones de colores diferentes, y así hacer votar hombres y mujeres juntos, sin perder la posibilidad de distinguir sus opiniones). Para cada variedad y cada criterio, los participantes deberán dar su evaluación.

Paso 6: discutir los resultados. Ver si son coherentes con la experiencia de todos. Es muy importante, si aparecen fuertes diferencias de opinión por género, como es muchas veces el caso, introducir una discusión sobre el porqué. Copiar y entregar al grupo una copia de la matriz final.

NOTA: se puede terminar pidiendo a los participantes todos juntos, “crear” una variedad ideal, indicando los criterios más importantes que satisfarían a todos. Esto puede ser de suma utilidad en seleccionar posibles variedades a experimentar en la comunidad.

MATRIZ DE EVALUACIÓN "EX-ANTE"

		VARIEDAD 'X'	VARIEDAD 'H'	VARIEDAD 'Y'
SUELO NEGRO	2 SACOS ABONO/MZ	o o o o o o o o	o o o o o o o o o o o	o o o o o o o o
	3 SACOS	o o o o o o o o o o o o	o o o o o o o o o o o o	o o o o o o o o o o
SUELO ARENOSO	2 SACOS ABONO	o o o o o o o o	o o o o o o o o	o o o o o
	3 SACOS	o o o o o o o o o	o o o o o o o o o o	o o o o o o
SUELO ROCOSO	2 SACOS ABONO	o o o o o o	o o o o	o o o o o o o o
	3 SACOS	o o o o o o	o o o	o o o o o o o o o



Las piedrecitas representan el rendimiento esperado.

5.15 Matriz de Evaluación Agronómica “ex-ante”

Objetivo del ejercicio: evaluar con la comunidad, la adecuación de unas variedades de cultivos a las diferentes condiciones locales, en base al conocimiento de los agricultores. A la diferencia de la matriz de preferencias, esta matriz permite un análisis cuantitativo mucho más confiable que preguntas cerradas en una entrevista.

Tiempo requerido: Max. 3 horas dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

Material necesario: papel, tarjetas, plumones, pizarra o papelón. Puede ser útil tener muestras de diferentes tipos de suelos, y del cultivo que se va a evaluar.

Metodología:

En el ejemplo, se quiere evaluar según el conocimiento de los agricultores, cuál sería el rendimiento “normal” esperado de variedades de maíz conocidas en la zona.

Paso 1: identificar y reunir un grupo de agricultores(as) experimentados en el cultivo en la zona. Explicarles el objetivo, del ejercicio.

Paso 2: discutir con el grupo, cuales son los diferentes tipos de suelos encontrados en la zona, donde se puede sembrar maíz; cuántas variedades conocen y usan. Puede ser útil, visitar la zona y tomar muestras de los diferentes tipos de suelos. Discutir otras condiciones de cultivo que influyen en el rendimiento (pendiente, prácticas culturales); atenerse a las categorías identificadas por los agricultores. En el ejemplo, se usan 2 parámetros: suelos (3 clases) y uso de fertilizante (2 clases). Se van a evaluar 3 variedades de maíz.

Paso 3: preparar en el suelo (si se va a usar muestras, caso de agricultores iletrados), o con la pizarra, una matriz a 3 columnas (3 variedades de maíz) y 6 líneas (3 tipos de suelos * 2 niveles de fertilizante). Explicar a los agricultores el sentido de la matriz. Si se hace en el suelo, en lugar de escribir se puede usar muestras (muestras de suelo, abono, mazorcas).

Paso 4: pedir al grupo ponerse de acuerdo, para cada “tratamiento”, cuál sería el rendimiento esperado del maíz (también se pueden pedir rangos); si hay fuertes desacuerdos, discutir y anotar los diferentes resultados. Puede escribirse ó indicar el rendimiento con piedras, granos de maíz etc.

Paso 5: discutir los resultados. Ver si son coherentes con la experiencia de todos. Copiar y entregar al grupo una copia de la matriz final.

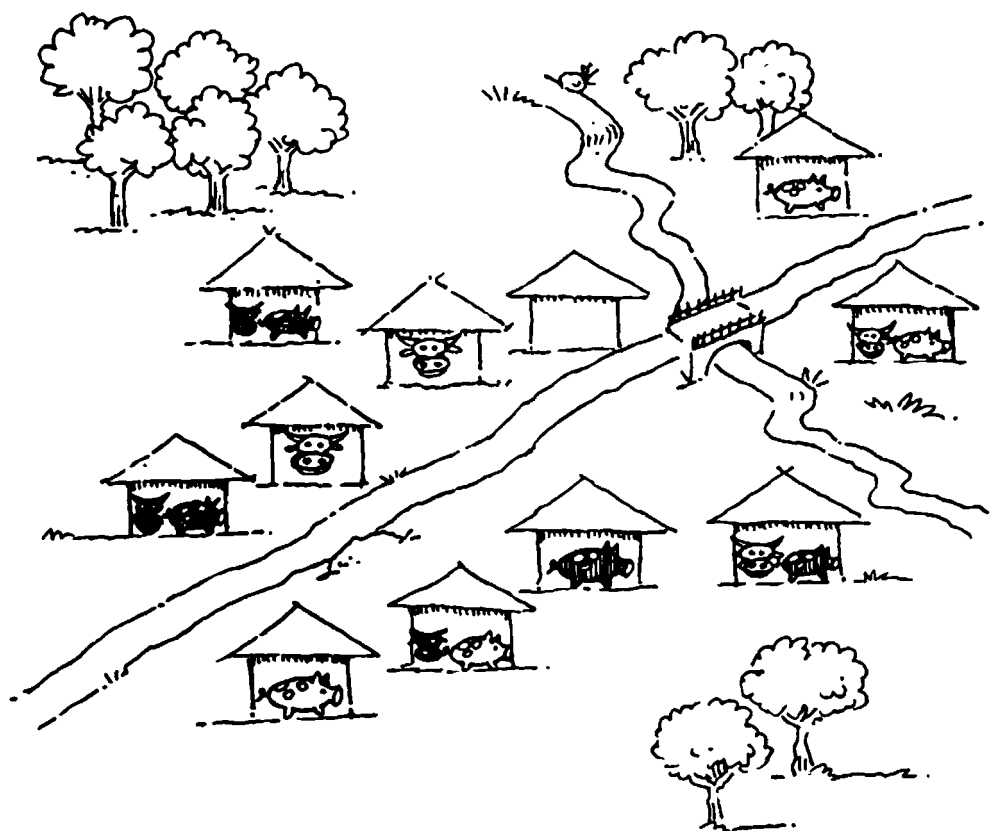
NOTA: Este método también se usa para análisis “ex-ante” antes de diseñar ensayos; de variedades y tratamiento, para conocer de antemano la opinión de los agricultores. Ha permitido reducir gastos de ensayos eliminando tratamientos irrealistas.

6

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO:

PRODUCCIÓN ANIMAL

INVENTARIO DE GANADO



RESES  Tiene 1-3 cabezas

 Tiene 3-6 cabezas

PUERCOS  Tiene 1-2 cabezas

 Tiene 3 y más

6.1 Inventario de Ganado

Objetivo del ejercicio: establecer una representación gráfica de los hogares de la comunidad con los recursos ganaderos con los cuales cuentan.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas

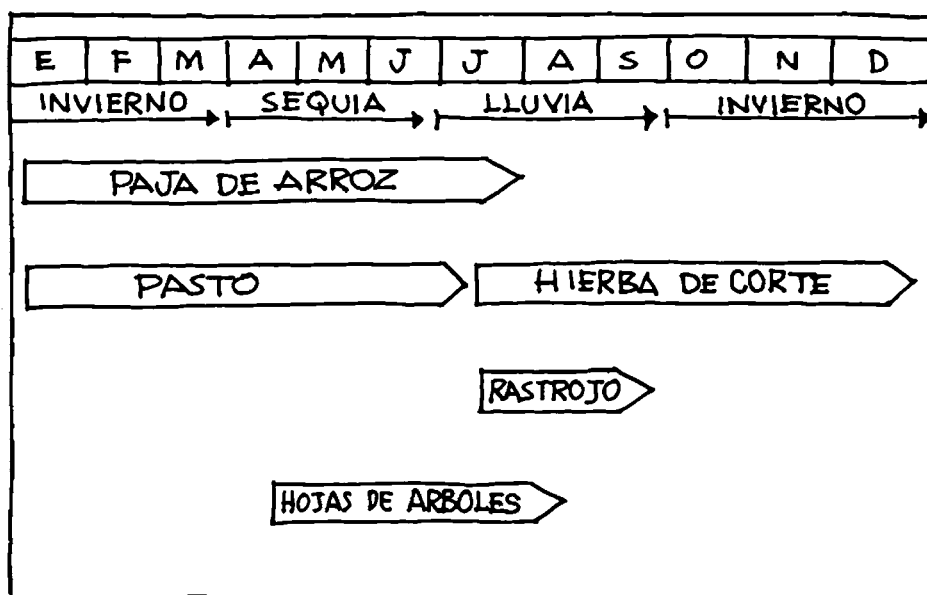
Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

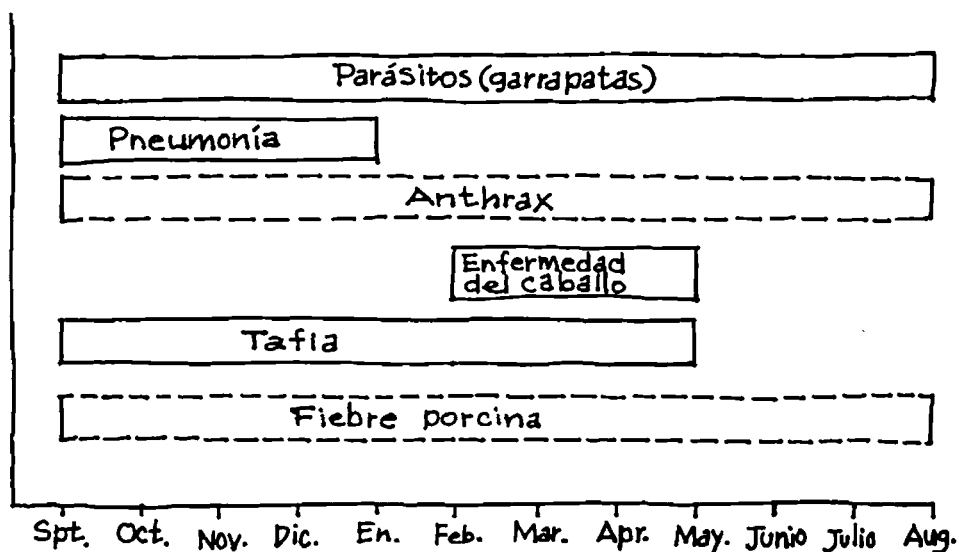
- Paso 1:** reunir un pequeño grupo de informantes que conocen bien la comunidad. Explicar el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** establecer con los participantes un mapa base con algunos puntos de referencia (caminos...). Colocar todas las casas de la comunidad; pedir indicar sobre cada casa, si tiene ganado y si posible, una evaluación cuantitativa. Se puede proceder de igual forma para los recursos de pasto. Los informantes pueden indicar hogares en su esquema en forma anónima.
- Paso 3:** el mismo ejercicio debería hacerse con varios grupos de informantes, para comprobar los datos.

CALENDARIOS DE PRODUCCIÓN ANIMAL

1. DISPONIBILIDAD DE FORRAJE (INDIA)



2. INCIDENCIA DE ENFERMEDADES (AFRICA)



= CONTINUO
 = OCASIONAL

Según IIED

6.2 Calendarios estacionales de producción animal

Objetivo del ejercicio: representar el calendario de actividades de producción animal. Estos diagramas son particularmente útiles para ilustrar relaciones entre diferentes actividades y cambios estacionales. Permiten diseñar intervenciones y planificar acciones más adecuadas. Los parámetros pueden ser, por ejemplo: clima, disponibilidad de forraje, disponibilidad de agua, ciclo reproductivo, producción, inversión de trabajo.

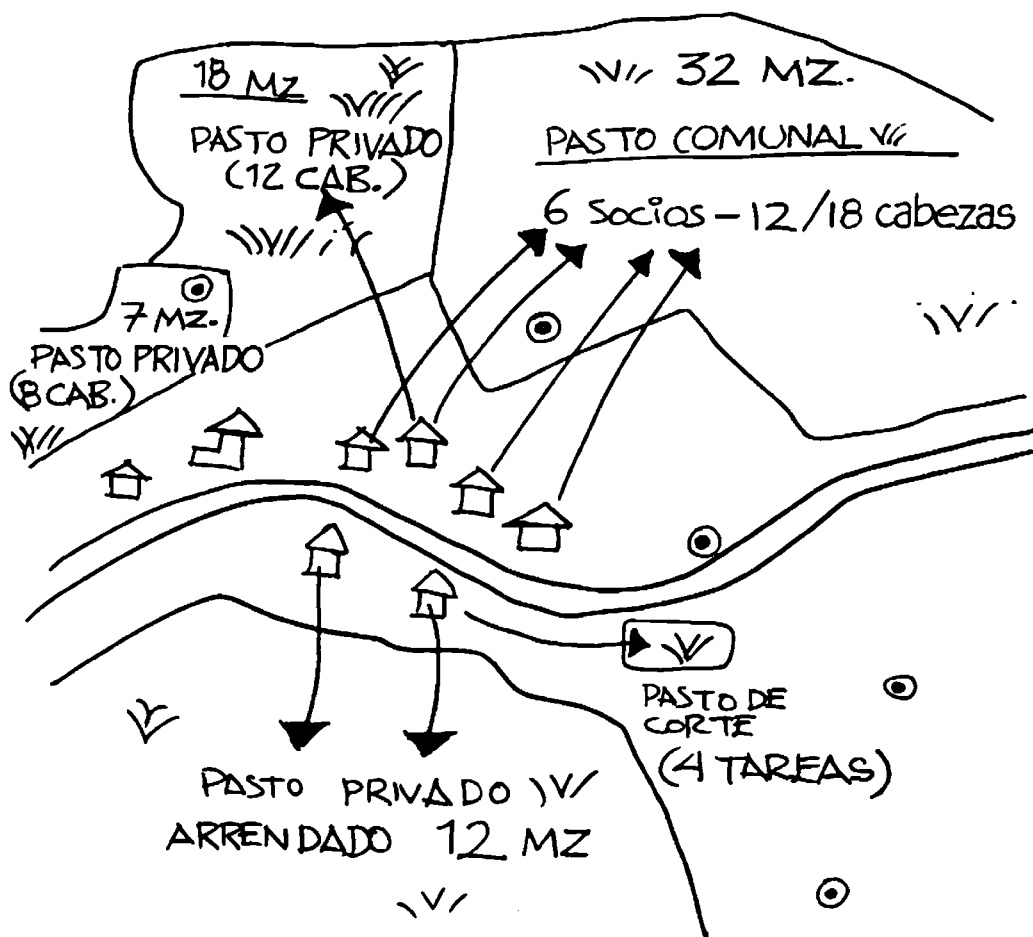
Tiempo requerido: 2 horas

Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

- Paso 1:** organizar una reunión con la comunidad o el grupo interesado; explicar la función del calendario estacional y discutir los aspectos que se van a incluir.
- Paso 2:** establecer una escala linear de tiempo encima de la pizarra o papelón. Usar el calendario anual que corresponde a la visualización de la gente (no debe necesariamente empezar en enero). Dejar a los participantes decidir quién va a dibujar.
- Paso 3:** para cada uno de los parámetros, describir las variaciones estacionales mediante líneas o bloques. No debe necesariamente empezarse a principio del año. También si necesario se puede incluir un lapso de tiempo mayor. Proceder mes por mes hasta completar el año. Repetir para cada parámetro.
- Paso 4:** discutir el resultado, en términos de los períodos más favorables/desfavorables para la intervención.
- Paso 5:** explicar el uso que se dará al calendario. Dejar una copia para los participantes.
- Paso 6:** el calendario elaborado por un grupo puede ser consolidado y chequeado por los resultados de otros grupos.

MAPA DE RECURSOS FORRAJEROS



○ ABREVADEROS

6.3 Mapa de recursos forrajeros

Objetivo del ejercicio: establecer en mapa, los diferentes recursos forrajeros utilizados para mantener el ganado durante el año. Esto se aplica sobre todo cuando una parte del recurso forrajero se extrae de áreas comunales, y/o hay desplazamientos estacionales del ganado.

Tiempo requerido: 2 horas

Material necesario: pizarra, y tizas o papelones y plumones de diferentes colores

Metodología:

- Paso 1:** reunir un grupo de informantes y explicarles el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** sobre un mapa base del área, pedir a los participantes indicar las principales áreas de pastoreo. Indicar si son privadas o de uso comunitario.
- Paso 3:** indicar sobre el mapa, a ubicación de los diferentes hatos y si hay caso, sus desplazamientos estacionales.
- Paso 4:** complementar con la ubicación de fuentes adicionales de forraje, abrevaderos, etc.
- NOTA:** este trabajo puede servir de base a ejercicios de evaluación de los recursos forrajeros (matriz de preferencia) e identificación de problemas.

"ENTREVISTA A LA VACA"

PRESENTACIÓN GRÁFICA PARA DISCUSIÓN



6.4 “Entrevista a la vaca”

Objetivo del ejercicio: es generalmente muy difícil, obtener de los agricultores informaciones confiables sobre las tasas de mortandad y fertilidad, la incidencia de enfermedades, y las prácticas de manejo cuando el manejo de los animales es extensivo como es muchas veces el caso. Si uno pregunta a un agricultor “¿cuántos animales murieron en su hato?”, es probable que responda en función de expectativas que informaciones precisas sobre un animal específico tiene de la visita del técnico. “Entrevistar a la vaca” es una forma jocosa de obtener informaciones precisas sobre un animal específico.

Tiempo requerido: 1/2 hora

Material necesario: una libreta para anotar

Metodología:

Antes de hacer el ejercicio los facilitadores deben haber preparado una guía de preguntas (tipo “entrevista semi-estructurada”) en función de sus necesidades de información.

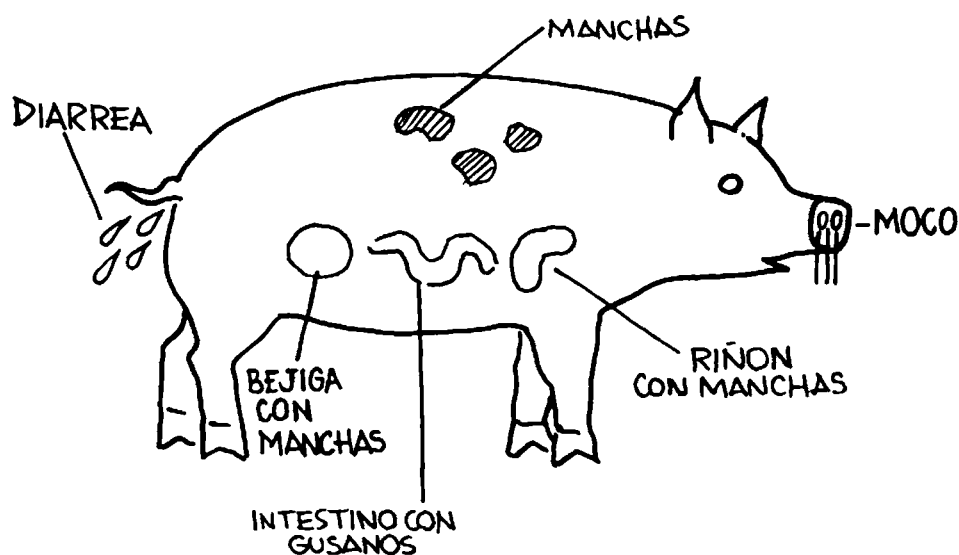
- Paso 1:** explicar a los participantes que para poder tener datos bien concretos, se quiere referir a un animal en particular, el cual se va a “entrevistar” con la ayuda de los participantes como “intérpretes”. Pedir al agricultor llevar el grupo hacia los animales.
- Paso 2:** pedir la ayuda del “intérprete” para entrevistar al animal, haciendo todas las preguntas referentes a este animal en particular. Por ejemplo: *¿Cuándo llegó a la finca? ¿Cuántas veces ha parido? ¿Que pasó con sus crías?*, etc, en base a la guía de preguntas. Anotar las respuestas.
- Paso 3:** repetir con cuantos animales sea necesario para tener una representatividad del hato.

Los datos pueden consolidarse a nivel de una encuesta.

También es posible hacer una representación gráfica de una entrevista, con las preguntas y respuestas más importantes, para servir de punto de partida para un análisis de problemas.

"MAPA DE ENFERMEDADES"

Descripción de una enfermedad de los cerdos (África) por agricultores



INCIDENCIA DE ENFERMEDADES

Resultado de consultas con agricultores, curanderos
y extensionistas (África)

NOMBRE LOCAL	NOMBRE TECNICO	AGRICULTORES	CURANDEROS	EXTENSION Y VETERINARIOS
NJOKA	HELMINTIASIS	X X X	X X X	X X X
MEETHO	CONJUNTIVITIS	X X	X	X
MAURI	NEUMONIA	X X	X X	X X
MUTOMBO	TRIPANOSOMIASIS	X X		X

X X X MUY COMUN

XX COMUN

X RARO

Según IIED

6.5 Análisis de problemas veterinarios

Objetivo del ejercicio: evaluar con la comunidad, los principales problemas veterinarios ligados a los diferentes animales domésticos. Permite inventariar y analizar los problemas, y evaluar los conocimientos locales al respecto.

Tiempo requerido: max. 2 horas dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

Material necesario: papel, plumones, pizarra o papelón.

Metodología:

- Paso 1:** el “mapa de enfermedades”: se pide a los participantes, hacer un dibujo de gran tamaño del animal doméstico que se va a considerar. Para cada parte de su cuerpo, se pide a los participantes indicar las enfermedades que se encuentran en base a los órganos donde se manifiestan los síntomas. Esta técnica de visualización ayuda a los participantes a expresar sus conocimientos.
- Paso 2:** una vez enumeradas e indicadas en el dibujo, las diferentes enfermedades, se procede, como en el árbol de problemas, a analizar las causas en forma de flujograma.
- Paso 3:** se procede a la identificación de posibles soluciones.
- Paso 4:** si las alternativas son numerosas, se pide a los participantes hacer un ejercicio de priorización (ver priorización de problemas).

7

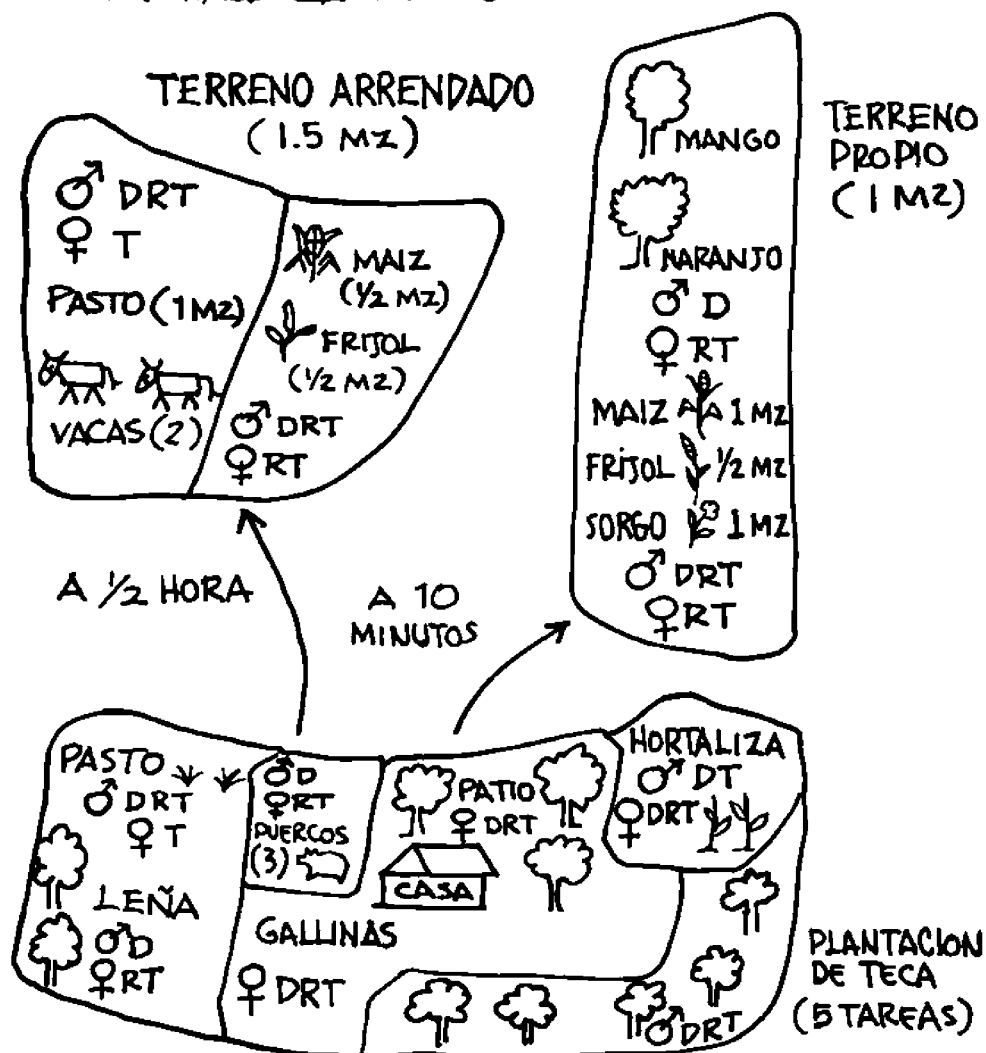
DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO:

ASPECTOS DE GÉNERO

MAPA DE FINCA

CON ASPECTOS DE GÉNERO

- ♂ HOMBRE
 ♀ MUJER
 D : DECIDE
 R : ES RESPONSABLE
 T : HACE EL TRABAJO



7.1 Mapa de finca con aspectos de género

Objetivo del ejercicio: en base al mapa de finca, desarrollar un aprendizaje mutuo sobre los papeles diferenciados de los géneros en la explotación o finca familiar, un aspecto fundamental para desarrollar intervenciones mejor orientadas.

Tiempo requerido: aproximadamente 1 hora dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

Material necesario: mapa de la finca, plumones de colores.

Metodología:

Para hacer este ejercicio, se necesita el mapa de la finca. Es necesario que el hombre, la mujer y los niños participen y preferiblemente, desde la elaboración inicial del mapa.

Paso 1: explicar que se quiere completar el mapa, con informaciones que indican quién hace qué en la finca. Los criterios pueden ser los siguientes:

Género: Distinguir, hombre, mujer, niños (usar símbolos)

Responsabilidades: “D” ¿quién decide? Preguntar ¿quién toma las decisiones en cuanto al uso de tal o cuál recurso? (Por ejemplo el hombre decide dónde se puede cortar leña)

“R” ¿quién es responsable? Preguntar ¿quién es responsable de proveer los productos al hogar? (Por ejemplo la mujer es quién tiene que asegurar que haya leña)

“T” ¿quién hace el trabajo? (por ejemplo la mujer y los niños sacan la leña)

Paso 2: pasar en revista todas las áreas de la finca y actividades productivas indicadas, para revisar quién decide, quién es responsable y quién hace el trabajo. En el caso mencionado de la leña, se podría colocar en el área de la finca donde se saca leña, los símbolos siguientes:

D ♂ R ♀ T ♀

Paso 3: una vez terminado el mapa, se puede retomar en una hoja separada, los papeles diferenciados que han sido identificados. Puede prestarse a mucha discusión; es importante que el facilitador no opine.

USO DEL TIEMPO

Ejemplo de República Dominicana
(Según C. Butler, en "Tool for the field")

UN DIA TIPICO DE LA MUJER RECIBE AYUDA DE

TAREA	 SU ESPOSO	 SUS HIJAS	 SUS HIJOS	 LOS PEQUEÑOS
Prender el fogón	XX	XXXXX		
Hacer café	X	XXXX		
Alimentar gallinas	X	XXX	XX	
Recoger palmas	X	XXXX	XXX	X
Ordeñar vaca				
Buscar agua		XXXXX	XX	X
Cocinar desayuno				
Cocinar frijoles		XXXX		
Limpiar casa y patio		XXX		
Compras		XXX	XX	XXX
Cocinar arroz		XXXX		
Lavar ropa		XX		
Comer y llevar almuerzo al marido				
Lavar trastes				
Planchar		XXXX		
Hacer café		XXX		
Tejer		XXX		
Buscar leña		XXX	XXX	XX
Tostar café		X		
Preparar cena		XXXX		
Lavar trastes		XXX		
Bañar niños		XX		

7.2 Uso del tiempo

Objetivo del ejercicio: desarrollar un aprendizaje mutuo entre hombres y mujeres sobre el aporte real de la mujer en las actividades de la explotación familiar; es el ejercicio más sencillo y convincente para disipar los mitos sobre el papel “limitado” de la mujer.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas.

Material necesario: pizarra o papelón y plumones.

Metodología:

El ejercicio puede hacerse bajo diversas modalidades: con un grupo de mujeres exclusivamente, con mujeres y hombres mezclados, o con dos grupos separados de mujeres y hombres para comparar al final su visión.

Paso 1: reunir los participantes y explicar el objetivo del ejercicio.

Paso 2: establecer una escala de tiempo (más fácil empezar con el uso del tiempo en un día). Preguntar a cada mujer, o a una muestra de ellas, a qué hora se levanta, y a partir de este momento, enumerar sin omitir nada, con la hora correspondiente, todas las actividades que lleva a cabo en el día hasta acostarse en la noche.

Paso 3: una vez pasado en revista el uso del tiempo de cada mujer, se puede proceder a un sencillo cálculo: ¿Cuántas horas diarias trabaja cada una? ¿Cuántas actividades diferentes lleva a cabo en un día?

Paso 4: el ejercicio puede servir de base a una discusión muy interesante entre hombres y mujeres. Si han trabajado por separado, enseñar el resultado a los hombres y motivar sus comentarios. Si los hombres han hecho su propio diagrama del uso del tiempo de sus mujeres, la comparación no dejará de llevar a mucha discusión. El facilitador debe siempre evitar de opinar y dejar a la gente, que saquen sus propias conclusiones.

[illegible]

7.3 Calendario estacional de actividades con enfoque de género

Objetivo del ejercicio: representar el calendario de actividades productivas con las responsabilidades por género.

Tiempo requerido: 2 horas

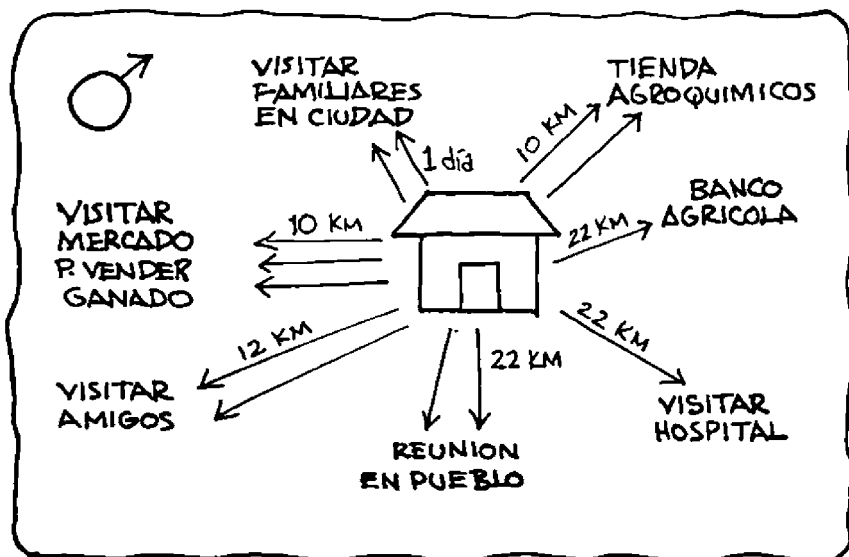
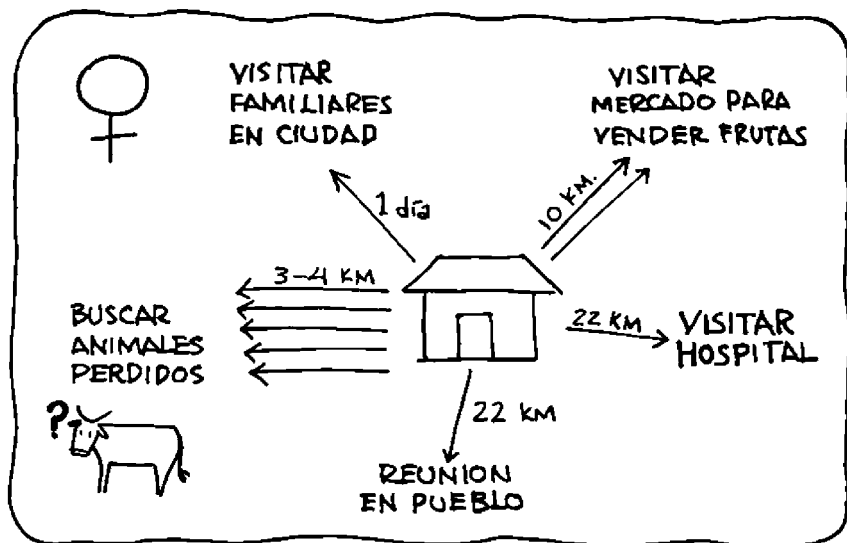
Material necesario: pizarra y tizas o papelones y plumones de diferentes colores.

Metodología:

- Paso 1:** organizar una reunión con la comunidad o el grupo interesado (puede ser preferible hacer grupos de trabajo separados de hombres y mujeres); explicar la función del calendario estacional y discutir los aspectos que se van a incluir.
- Paso 2:** establecer una escala linear de tiempo encima de la pizarra o papelón. Usar el calendario anual que corresponde a la visualización de la gente (no debe necesariamente empezar en enero). Dejar a los participantes decidir quién va a dibujar.
- Paso 3:** para cada uno de los parámetros, describir las variaciones estacionales mediante líneas o bloques. Para cada actividad, indicar si es responsabilidad del hombre, de la mujer y de los niños. Proceder mes por mes hasta completar el año. Repetir para cada parámetro.
- Paso 4:** discutir el resultado, en términos de los períodos más favorables/desfavorables para la intervención.
- Paso 5:** explicar el uso que se dará al calendario. Dejar una copia para los participantes.
- Paso 6:** el calendario elaborado por un grupo puede ser consolidado y chequeado por los resultados de otros grupos.

MAPA DE MOVILIDAD

HOGAR: X



7.4 Mapa de movilidad

Objetivo del ejercicio: es un ejercicio parecido al mapa de intercambios, pero que se enfoca a determinar adonde se desplaza cada miembro de la familia fuera de la finca, y permite un análisis diferenciado de papeles y responsabilidades de los géneros.

Tiempo requerido: aproximadamente 1 hora dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

Material necesario: pizarra y tiza o papelón y plumones de colores.

Metodología:

El mapa de movilidad se hace a nivel individual (si se trabaja en grupo, cada participante hará el ejercicio individualmente). Se debe tener la participación del hombre y de la mujer, juntos o por separado.

Paso 1: explicar el objetivo del ejercicio: se quiere determinar qué cosas llevan a la gente a salir de la finca y con qué frecuencia.

Paso 2: dibujar la casa en medio de la pizarra o del papel. Preguntar a donde sale frecuentemente (por ejemplo mercado, escuela, hospital, lo que sea). Coloca estos destinos alrededor de la casa (se puede representar la distancia colocando los lugares más o menos lejos) y anotar el objetivo del viaje.

Paso 3: pedir a la persona poner flechas de la casa a los diferentes destinos, poniendo muchas flechas donde hay desplazamientos frecuentes (preguntar por ejemplo *¿Cuántas veces por semana o por mes?*). Anotarlos.

Paso 4: discutir los resultados. ¿Qué diferencias entre las responsabilidades de la mujer y del hombre se ven en estos mapas?

ANÁLISIS DE BENEFICIOS

	COMO SE USA	QUIEN DECIDE COMO SE USA	QUIEN LO HACE	SI SE VENDE PARA QUE	QUIEN DECIDE COMO SE USA EL DINERO
GUINEO  HOJAS	- PARA PLATOS	CUALQUIER	CUALQUIER		
	- PARA ENVOLVER COMIDA	♀	♀		
	- PARA VENDER	♀	♀	GASTOS DEL HOGAR	♀
	- PARA COMER	♀	♀		
FRUTO	- PARA REGALAR	♂ ♀	♂ ♀		
	- PARA LOS PUERCOS	♀	♀		
	- PARA LOS PUERCOS	♀	♂ CORTAR ♀ PICAR		
	- PARA SEMBRAR EN EL PATIO	♀ ♂	♀ ♂		
TRONCO 	- PARA VENDER	♂	♂	GASTOS DEL HOGAR	♂
	- PARA REGALAR	♀ ♂	♀ ♂		
	- PARA SEMBRAR EN EL PATIO	♀ ♂	♀ ♂		
CEPA 					

SEGÚN: TOOLS OF GENDER ANALYSIS, 1993.

7.5 Análisis de beneficios

Objetivo del ejercicio: establecer quién tiene acceso a los productos del trabajo de la familia, y cómo se toman las decisiones al respecto. Es un instrumento de análisis más detallado de los papeles por género dentro de la familia.

Tiempo requerido: aproximadamente 1 - 2 horas

Material necesario: pizarra y tiza o papelón y plumones de colores; tarjetas.

Metodología:

El ejercicio, se lleva a cabo a nivel de una familia. Es importante tener la participación de todos. También se puede hacer a nivel de un pequeño grupo enfocado.

Paso 1: explicar a la familia el objetivo del ejercicio; acordar los recursos que se van a discutir.

Paso 2: el facilitador dibuja el recurso sobre el pizarrón; si no se han determinado todos los usos que se dan al producto al nivel del hogar, preguntar a los participantes. También se pueden dibujar sobre tarjetas individuales.

Paso 3: Para cada uno de los usos indicados, se pregunta a cada miembro del hogar responder a las preguntas siguientes:

¿quién decide del uso que se da?

¿quién lo hace?

¿si se vende, qué se hace con el producto de la venta?

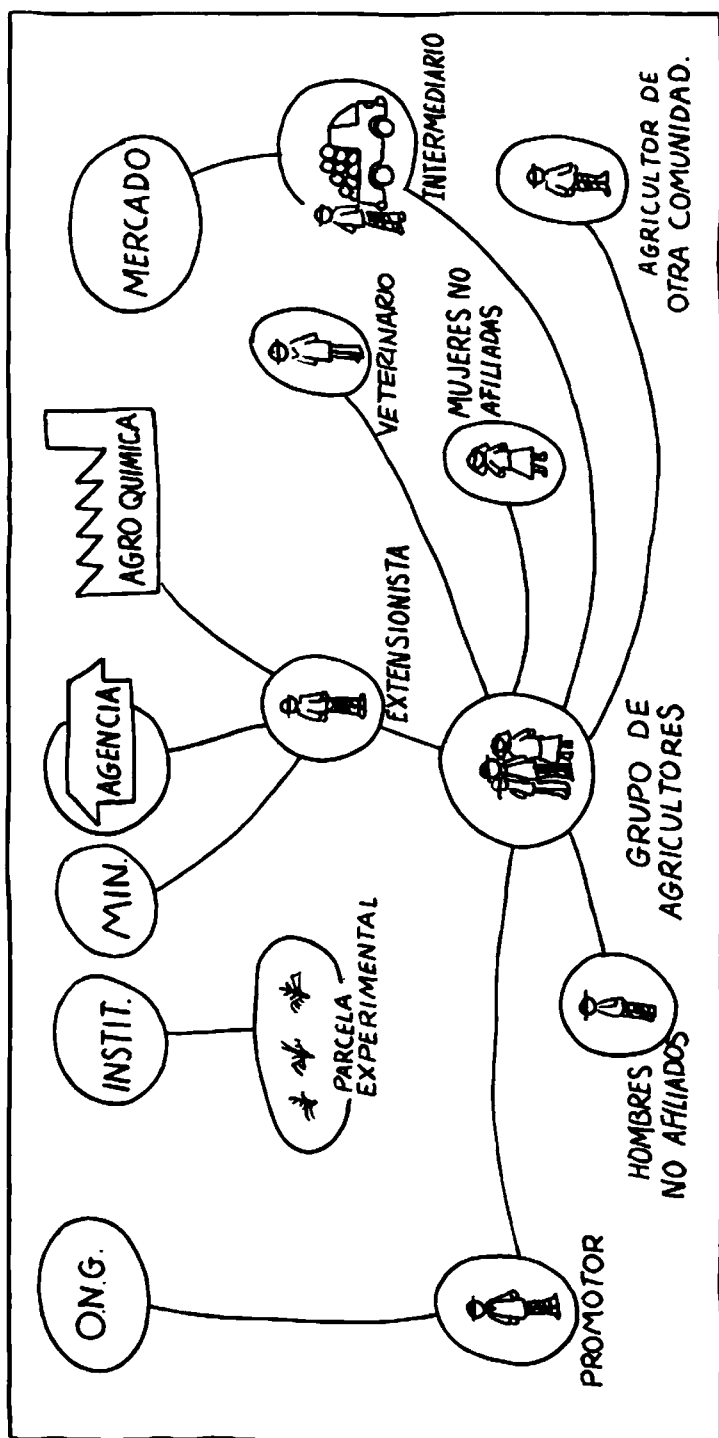
¿quién decide cómo se usa el dinero?

Las respuestas de los diferentes participantes se colocan en una matriz. Si hay contradicciones, el facilitador puede fomentar una discusión para aclarar.

Paso 4: revisar la matriz y solicitar los comentarios de los participantes. ¿Qué les enseña esta matriz?

8

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO: ASPECTOS DE COMUNICACIÓN Y EXTENSIÓN



MAPA DE INTERCAMBIOS

Según FAO, 1995

8.1 Mapa de intercambios

Objetivo del ejercicio: desarrollar una descripción gráfica de los intercambios que se dan dentro de la comunidad y afuera; es diferente del diagrama de Venn en el sentido de buscar describir los flujos de intercambio (información, materiales) relacionados con la actividad agrícola. Permite incluir por una parte, aspectos como intercambios comerciales, y por otra, identificar canales formales e informales de comunicación. Esto último es fundamental para evaluar las necesidades de mejorar la comunicación para la extensión.

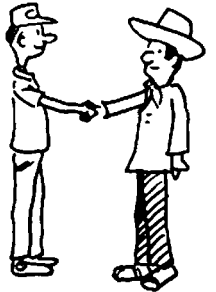
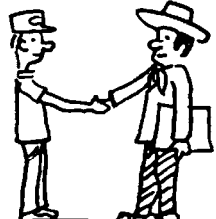
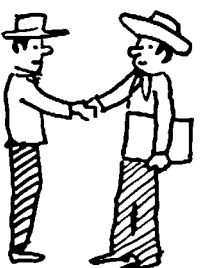
Tiempo requerido: aproximadamente 1 - 2 horas dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

Material necesario: papel, plumones, pizarra o papelón.

Metodología:

- Paso 1:** reunir un grupo de informantes con experiencia, preferiblemente representativos de diferentes grupos/estratos dentro de la comunidad. Explicarles el objetivo del ejercicio.
- Paso 2:** se puede empezar con el aspecto intercambio de información. Identificar con los participantes, todos los actores con los cuales intercambian informaciones técnicas de mercado (extensionistas de varias instituciones, otros agricultores, promotores, vendedores de agroquímicos, compradores...); colocar los actores en la pizarra. Dibujar los flujos de intercambio mediante flechas, indicando al lado de cada flecha que se intercambia.
- Paso 3:** si se quiere se puede extender a otro tema (por ejemplo intercambios comerciales), procediendo de la misma forma.
- Paso 4:** copiar el resultado y dejar el original a los participantes. Discutir el uso que se va a dar al ejercicio.

CENSO DE PROBLEMAS DE COMUNICACIÓN

RELACION	PROBLEMAS
<u>TECNICO- AGRICULTOR</u> 	AGRICULTOR NO ENTENDE EL PAPEL DEL TECNICO EL TECNICO NO ESCUCHA AGRICULTOR ACEPTA TODO POR OPORTUNISMO DESCONFIANZA MENSAJES NO OPORTUNOS PALABRAS MUY TECNICAS EL TECNICO NO PREGUNTA AGRICULTOR NO RESPONDE PATERNALISMO TECNICO SIN VISION DE DESARROLLO
<u>TECNICO- PROMOTOR</u> 	DISTORSION DE MENSAJES MALA SELECCION DE LIDERES NO SE TOMA EN CUENTA CONOCIMIENTOS DEL PROMOTOR NO HAY BUENA COORDINACION VERTICALISMO DE LA INSTITUCION NO HAY CONSULTA
<u>PROMOTOR- AGRICULTOR</u> 	MÚLTIPLES ACTIVIDADES DEL PROMOTOR FALTA DE SEGUIMIENTO FALTA DE CAPACITACION EN COMUNICACION NO HAY MATERIAL DE APOYO ALGUNOS PROMOTORES SE APROVECHAN DISTORSION DE MENSAJES EL PROMOTOR NO ATIENDE A TODOS

8.2 Censo de problemas a nivel de comunicación / intercambios (basado en mapa de intercambios)

Objetivo del ejercicio: en base al mapa de intercambios, desarrollar un censo y análisis de problemas de las relaciones de los agricultores(as) con otros actores.

Tiempo requerido: aprox. 2 horas dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

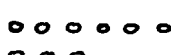
Material necesario: papel, plumones, pizarra o papelón, tarjetas.

Metodología:

- Paso 1:** este ejercicio debería hacerse con los mismos participantes que hicieron el mapa de intercambios; en esta etapa va a ser más importante que por lo menos parte de ellos sean alfabetizados y apoyar a los demás. El ejercicio puede repetirse con los demás actores.
- Paso 2:** si los flujos de intercambios son muy numerosos, identificar los más importantes para el análisis (según los criterios de los participantes y, si necesario, de los técnicos). También se puede hacer una matriz a doble entrada (ver matriz de priorización de problemas).
- Paso 3:** para identificar problemas se puede evaluar cada flujo de intercambio en base a los criterios siguientes:
- conciencia (QUÉ): ¿los actores son conscientes del papel del otro actor en la relación? Por ejemplo, preguntar a los agricultores(as) *¿cuál es el papel del extensionista en la comunidad?*
 - relevancia (PARA QUÉ): ¿Cuál es la relevancia del intercambio para cada parte? Por ejemplo, preguntar si *¿el servicio del extensionista les ayuda realmente y en qué?*
 - accesibilidad (PARA QUIÉN): ¿todos tienen acceso al canal de intercambio? Por ejemplo, preguntar si *el extensionista atiende a todos y si no, ¿por qué?*
 - frecuencia (CUÁNDO): *¿cuándo se da el intercambio?*
 - medio de comunicación (CÓMO): ¿por qué medios se da el intercambio? Preguntar *¿cómo el extensionista les hace llegar la información?*
 - control: (QUIÉN DECIDE) ¿quién controla el intercambio? Preguntar *¿quién decide del contenido y la forma de trabajo del extensionista?*

En base a estas preguntas es fácil identificar problemas. Se puede hacer en forma de matriz, con las seis preguntas encabezando columnas, cada línea correspondiendo a un flujo de intercambio.

MATRIZ DE NECESIDADES DE EXTENSIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

<u>PROBLEMA</u>	<u>NECESIDAD DE ASISTENCIA</u>	<u>PRIORIDAD</u>
VARIEDAD DE MAÍZ MUY TARDÍA	- CONOCER Y PROBAR VARIEDADES	 = 12
	- ACONSEJAR SOBRE ÉPOCA DE SIEMBRA	 = 5
TIERRA CANSADA	- HACER GIRA A PROYECTOS DE AGRICULTURA SOSTENIBLE	 = 11
	- CONOCER ALTERNATIVAS A LA QUEMA	 = 7
	- CONOCER MÉTODOS DE CONSERVACIÓN	 = 9
	- HACER PLANES DE FINCAS	 = 8
BAJOS PRECIOS DEL MAÍZ	- TENER MEJOR INFORMACIÓN DE MERCADO	 = 12
	- CONOCER OTROS CULTIVOS RENTABLES	 = 6

8.3 Matriz de necesidades prioritarias de extensión / asistencia técnica

Objetivo del ejercicio: identificar necesidades y prioridades de extensión y asistencia técnica. El ejercicio comprende tres elementos: el censo de necesidades, su priorización y una discusión sobre los aspectos priorizados. Es un instrumento muy útil para diseñar un programa ajustado a las necesidades sentidas de la gente.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas

Material necesario: papelón y plumones, tarjetas, pizarra.

Metodología:

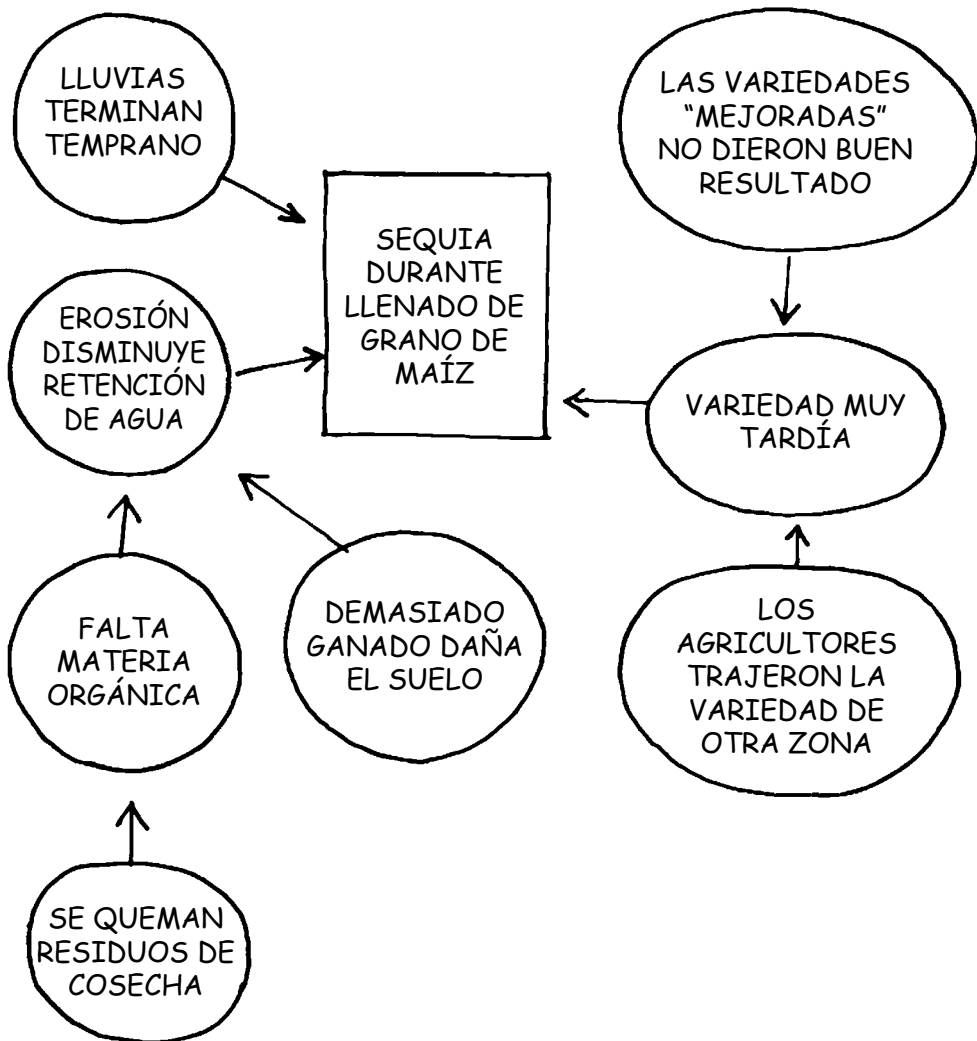
El ejercicio puede seguir un “perfil de grupo” o un “censo de problemas”.

- Paso 1:** reunir un grupo de personas interesadas/ grupos enfocados (si se trabaja con hombres y mujeres juntos, usar plumones de colores diferentes por cada sexo). Explicar el objetivo del ejercicio; indicar bien claramente que se van a identificar las necesidades de asistencia técnica y mensajes, no de insumos, créditos, etc.
- Paso 2:** retomar los diferentes aspectos de la producción agropecuaria analizados anteriormente (los problemas si ya han sido identificados) y representarlos gráficamente.
- Paso 3:** preguntar a los participantes cuales son los temas / problemas para los cuales se requeriría asistencia técnica y mensajes; dejar que los participantes nombren otros temas que los indicados. Si algunos temas importantes no han sido mencionados el facilitador puede proponerlos. Visualizar todos los temas.
- Paso 4:** colocar todos los temas visualizados sin orden particular, en una matriz de priorización a doble entrada para priorizar por pares (ver matriz de priorización de problemas), o dejarlos como están sobre la pantalla si se va a votar individualmente. Revisar los temas y proceder a la priorización según el procedimiento que más les convenga a los participantes.
- Paso 5:** seleccionar los temas con mayor puntuación y discutirlos en mayor detalle con los participantes. Buscar que mensajes y aportes técnicos serían necesarios: cuando deberían ser programados.

9

ANÁLISIS DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES

ÁRBOL DE PROBLEMAS



9.1 Árbol de problemas: diagrama de causas y efectos

Objetivo del ejercicio: profundizar el ejercicio de censo de problemas en el sentido del análisis. Este ejercicio debe ayudar a la comunidad y a los técnicos entender mejor la problemática, y distinguir entre causas y efectos. A pesar de ser relativamente complejo, se puede llegar a definir las causas de los principales problemas. No debe utilizarse si el grupo no demuestra agilidad e interés en la discusión.

Tiempo requerido: 1 - 3 horas según la complejidad y el número de participantes (idealmente sigue el ejercicio anterior)

Material necesario: tarjetas, papelón y plumones o pizarra y tiza

Metodología:

- Paso 1:** retomar los problemas identificados y escribir cada uno en una tarjeta separada.
- Paso 2:** explicar a los participantes que se va a buscar identificar los problemas y sus causas. Dar un ejemplo sencillo. Pedirles identificar algún problema que les parece más importante. Colocar la tarjeta en el centro de la pizarra o del papelón.
- Paso 3:** pedir a los participantes, revisar las demás tarjetas para identificar si otros problemas no son la causa del problema colocado en el centro. Colocar las tarjetas “causas” por debajo de la tarjeta central, en línea de causas; hacer una lluvia de ideas por si se identifican otras causas. Discutir cada paso.
- Paso 4:** repetir el ejercicio anterior, para identificar otros problemas que podrían ser “consecuencia” de problemas ya colocados.
- Paso 5:** revisar todas las tarjetas que no han podido ser ubicadas, para ver si no tienen ninguna relación con ninguna de las tarjetas ya colocadas.
- Paso 6:** al final se debe tener uno o varios “árboles” de problemas. Es muy importante lograr determinar, para él o los árboles, un problema “central” del cual se derivan la mayoría de los demás.
- Paso 7:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón o una copia del resultado al grupo.
- NOTA:** el distinguir entre problemas y causas, es importante para definir correctamente los objetivos (ver por ejemplo matriz de objetivos).

MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS

PROBLEMA	SEQUIA	PLAGAS	MALEZAS	COSTO ABONO	FALTA TIERRA	FALTA RIEGO	EROSION SUELO
SEQUIA		SEQUIA	SEQUIA	COSTO ABONO	SEQUIA	SEQUIA	SEQUIA
PLAGAS			PLAGAS	COSTO ABONO	FALTA TIERRA	FALTA RIEGO	PLAGAS
MALEZAS				COSTO ABONO	FALTA TIERRA	FALTA RIEGO	MALEZA
COSTO ABONO					COSTO ABONO	COSTO ABONO	COSTO ABONO
FALTA TIERRA						FALTA TIERRA	FALTA TIERRA
FALTA RIEGO							FALTA RIEGO
EROSION SUELO							

PROBLEMAS	FRECUENCIA	RANGO
SEQUIA	5	2
PLAGAS	2	5
MALEZAS	1	6
COSTO ABONO	6	1
FALTA TIERRA	4	3
FALTA DE RIEGO	3	4
EROSION DEL SUELO	0	7

9.2 Matriz de priorización de problemas

Objetivo del ejercicio: establecer un diagrama con los principales problemas enfrentados por la comunidad. Antes de priorizar los problemas es bueno hacer el ejercicio anterior, que permite distinguir los problemas de sus causas.

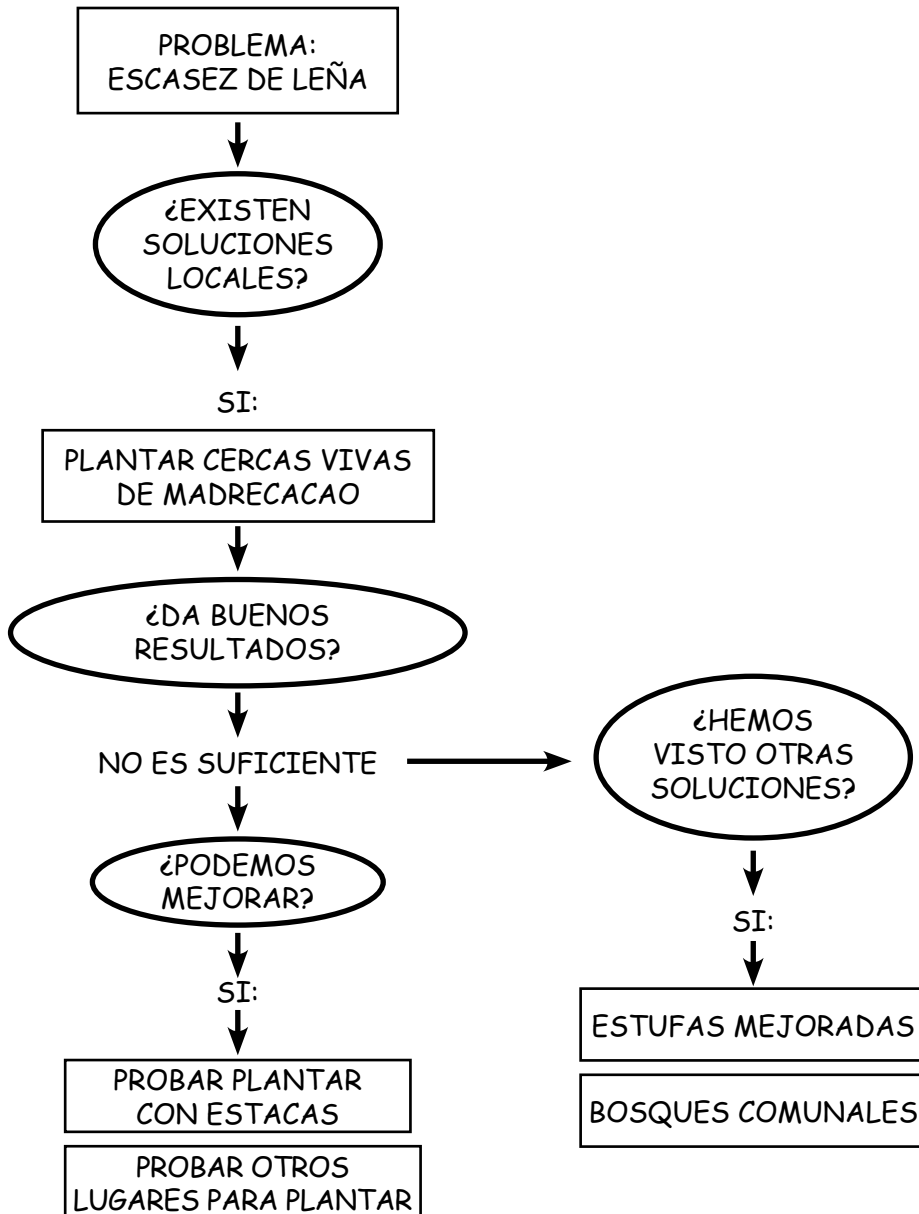
Tiempo requerido: 1 hora

Material necesario: papelón y plumones, o pizarra y tiza.

Metodología:

- Paso 1:** explicar a los participantes qué se propone ahora, determinar entre todos los problemas identificados, cuales son los más importantes para la comunidad o el grupo.
- Paso 2:** preparar una matriz a dos entradas con el mismo número de líneas y de columnas, que hay de problemas identificados. Escribir en la primera línea y la primera columna, un problema por celda, en el mismo orden.
- Paso 3:** empezar por la celda donde se encuentra el problema número 1 (1^{ra} columna) y el problema 2 (2^{da} línea). Preguntar a los participantes, ¿cuál del problema número 1 y número 2 les parece más importante? ó ¿cuál del problema número 1 y número 2 debería ser resuelto con más urgencia? Después de lograr consenso, escribir en la celda el problema más importante.
- Paso 4:** repetir el ejercicio comparando todos los problemas dos por dos. Al final, se tendrá la mitad de la matriz llena (ya que sólo se necesita la mitad).
- Paso 5:** para cada problema, contar cuántas veces aparece en la matriz y así se podrá ordenar por orden de frecuencia, el problema que aparezca más veces siendo el más importante. Esta comparación por pares es menos subjetiva que cualquier otro método de priorización.
- Paso 6:** pedir a los participantes su opinión sobre el ejercicio. Anotar el resultado y entregar el papelón o una copia del resultado al grupo.

IDENTIFICACIÓN DE SOLUCIONES LOCALES



9.3 Identificación de soluciones locales o introducidas

Objetivo del ejercicio: que la gente identifique, con el apoyo de los facilitadores, y para cada uno de los problemas considerados, cuales son las soluciones que se han experimentado localmente, y si no existen, cuales soluciones podrían introducirse o validarse.

Se da la prioridad a las soluciones locales, dejando las soluciones introducidas solamente para los casos en que las primeras no existan o no pueden dar resultados satisfactorios. Tiene dos ventajas: ayudar a partir de lo que la gente hace para diseñar programas, y fomentar en el grupo, confianza, auto-estima y espíritu de investigación.

Tiempo requerido: 1 - 3 horas en asamblea, varios días si se requiere un trabajo de campo.

Material necesario: papel, plumones, pizarra

Metodología:

El trabajo se hace en asamblea (p.ej., con grupo enfocado). Colocar cada uno de los problemas identificados encima de la pizarra o papelón. Se sigue el flujograma lógico siguiente:

Pregunta 1: ¿existen soluciones locales (que hemos hecho para tratar de solucionar este problema)?

No: se deberá identificar soluciones potenciales para introducir.

Si: pasar a la pregunta 2.

No sabemos: hacer investigación de campo.

Pregunta 2: ¿las soluciones locales dan buenos resultados? (usar matriz de evaluación si necesario)

No: pasar a la pregunta 3.

Si: las soluciones deben ser promovidas.

No sabemos: hacer investigación de campo.

Pregunta 3: ¿las soluciones locales pueden ser mejoradas?

No: pasar a la pregunta 4.

Si: deberá enfocarse el mejoramiento de las soluciones locales y posiblemente su modificación con elementos introducidos.

No sabemos: hacer investigación de campo y revisión técnica.

Pregunta 4: ¿hemos visto soluciones en otros lugares que podrían ser introducidas?

No: debemos investigar con ayuda de los técnicos

Si: enumeramos lo que hemos visto para analizarlo.

Si no se tiene suficiente información sobre las soluciones locales, será necesario un trabajo de campo (ver ficha siguiente: auto-diagnóstico de campo de soluciones locales). Una vez completado el flujograma, se puede ordenar las soluciones a todos los problemas analizados, en una matriz.

PLANIFICACIÓN DEL AUTO-DIAGNÓSTICO DE SOLUCIONES LOCALES

PROBLEMAS →	ESCASEZ DE LEÑA	ESCASEZ DE MADERA
¿Qué buscamos?	1) Qué árboles usa la gente para leña 2) Qué opina la gente de estas especies 3) Qué especies plantan y dónde	1) Qué árboles usa la gente para madera 2) Qué opina la gente de estas especies 3) ¿Por qué la gente no planta más?
¿Dónde lo vamos a buscar?	- Hombres y mujeres: ¿Qué se hace hoy? - Ancianos: ¿Cómo se hacía antes?	- Hombres y mujeres: ¿Qué se hace hoy? - Ancianos: ¿Cómo se hacía antes? - Servicio forestal
¿Cómo lo haremos?	- 3 talleres (hombres, mujeres, ancianos) - Recorrido de las fincas - Matriz de evaluación	→ Lo mismo (leña y madera) → → Entrevista con forestales
¿Quién lo hace?	El comité ecológico (responsable: María)	El comité ecológico (responsable: Andrés)
¿Qué vamos a presentar?	Haremos una presentación con toda la comunidad para analizar los resultados Invitados: técnicos y el agente forestal	

9.4 Auto-diagnóstico y análisis de campo de soluciones locales

Objetivo del ejercicio: identificar en el campo, las soluciones implementadas localmente para responder a los diferentes problemas. Es uno de los ejercicios de diagnóstico más interesantes e importantes y sin embargo más descuidados en general en los procesos de identificación de proyectos. Debe ser realizado en forma grupal; permite a los participantes, incluyendo a los técnicos, facilitadores, tomar conciencia de su propio potencial de adaptación y de innovación, para poder evaluarlo, mejorarlo y sistematizarlo en forma organizada.

Tiempo requerido: preparación (1-2 horas en asamblea), trabajo de campo entre unas horas y varios días según la complejidad (los facilitadores no necesariamente participan); análisis (2-3 horas).

Material necesario: pizarra para la preparación, papel, plumones, libretas para trabajo de campo.

Metodología:

Fase de preparación: esta depende del ejercicio de identificación de soluciones locales, en el cual se va a identificar las necesidades de investigación de campo. Según las necesidades, el grupo va a decidir de la marcha a seguir. Los puntos básicos a definir son los siguientes:

- ¿Qué estamos buscando? (Objetivo del ejercicio: que tipo de soluciones buscamos identificar y analizar? ¿cuáles son las informaciones que nos faltan?)
- ¿Dónde lo vamos a buscar? (En que parte de la comunidad, con quienes, en que parte del sistema de producción, etc.)
- ¿Qué instrumentos vamos a utilizar? (Entre los que están en este libro: diálogos semi-estructurados, observación de campo, talleres con la comunidad, etc.)
- Definición y preparación de los instrumentos.
- ¿Quién va a hacer el diagnóstico? (Responsabilidades).

Lo más adecuado es encargar la investigación a un grupo enfocado. Respondiendo a las preguntas mencionadas, se pueden acordar “términos de referencia” de dicho trabajo de campo. Puede acordarse de antemano un listado de los productos esperados.

Fase de implementación: es muy importante dejar que el grupo haga su investigación sin presencia ni participación permanente de los facilitadores; el rol de estos es más en la preparación y el análisis.

Fase de análisis: Una vez concluido el trabajo de campo, se convoca otra reunión donde el grupo de trabajo presentará los resultados. Los resultados alimentan otros ejercicios: la identificación, el análisis y la priorización de soluciones.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE SOLUCIONES

Problema: Pérdidas por sequía en maíz

SOLUCION	BENEFICIO	AYUDA NECESARIA	BENEFICIO A TODOS	FACTIBLE	¿HAY QUE ESPERAR?	¿COSTO?	PUNTAJE	ORDEN PRIORIDAD
PROBAR OTRAS VARIETADES	😊	😐	😐	😊	😐	😊	6	4
SEMBRAR MAS TARDE	😐	😊	😊	😐	😐	😊	9	2
CONSERVAR RESIDUOS EN EL SUELO	😊	😊	😊	😊	😊	😊	12	1
SEMBRAR FRIJOL DE ABONO	😊	😐	😐	😊	😐	😐	7	3

😊 = 0 😐 = 1 😊 = 2

9.5 Matriz de evaluación de soluciones

Objetivo del ejercicio: evaluar “ex-ante” con la comunidad, la factibilidad y/o adecuación de las diversas soluciones consideradas.

Tiempo requerido: max. 3 horas dependiendo de la complejidad y la disposición de los participantes.

Material necesario: papel, tarjetas, plumones, pizarra o papelón.

Metodología:

Paso 1: determinar y consensuar los criterios de evaluación. Pueden ser, según la naturaleza de la alternativa, los criterios siguientes más otros:

- Beneficios aportados: productividad/ capacidad de generar ingreso, calidad de vida
- Sustentabilidad: ¿podemos hacerlo con poca ayuda externa y seguir haciéndolo después de retirarse la ayuda?
- Equitatividad: ¿se beneficiarán todos por igual de la alternativa?
- Factibilidad técnica y social: ¿es posible y aceptable implementar la alternativa?
- Tiempo de espera: ¿cuándo empezaremos a sentir los beneficios?
- Costo

El facilitador debe tener un papel más propositivo para asegurar que se integren todos los criterios importantes.

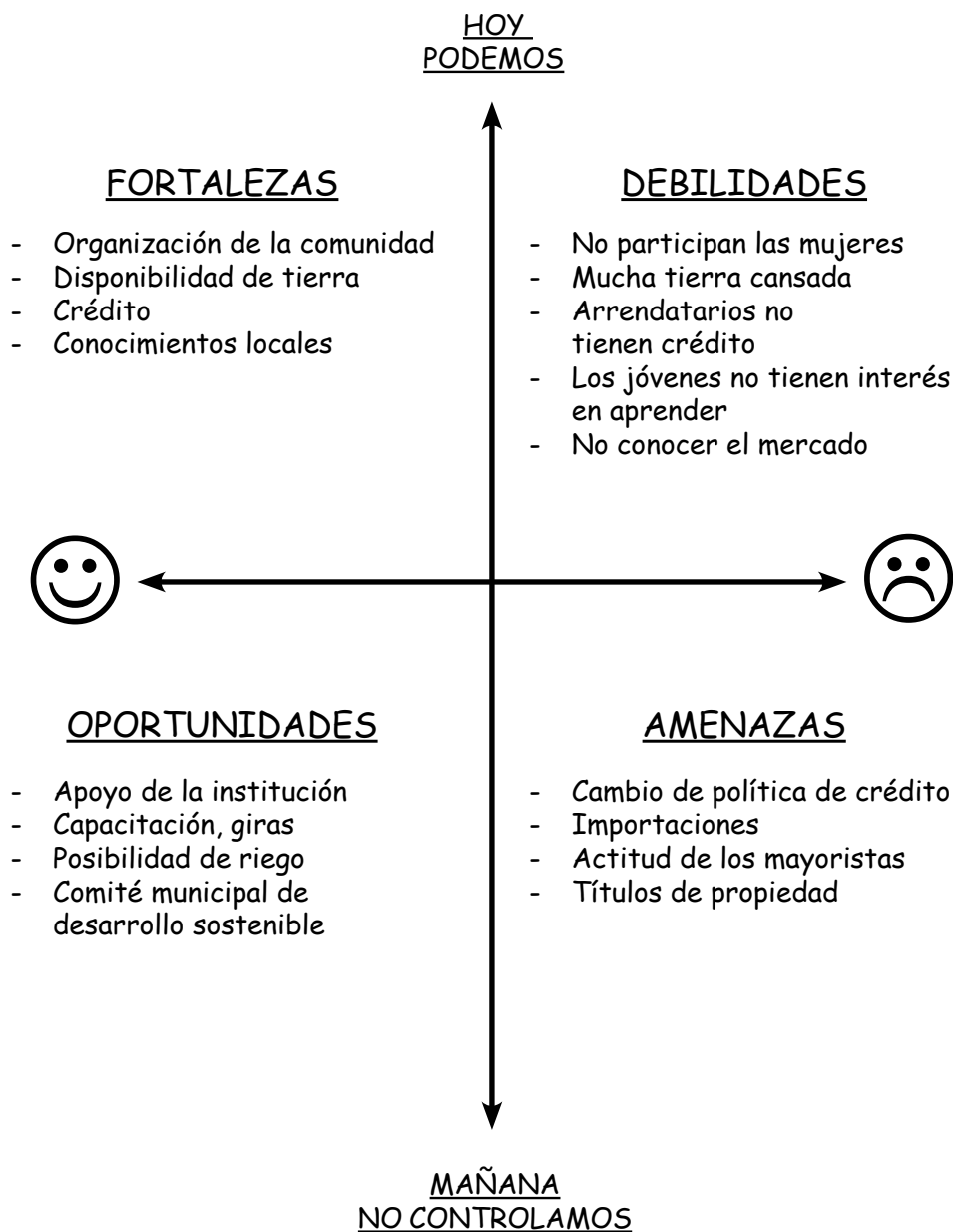
Paso 2: se prepara una matriz con las líneas encabezadas por las diferentes soluciones a evaluar, las columnas encabezadas por los criterios de evaluación.

Paso 3: concertar las unidades y el método de puntaje. Unidades: depende de la proporción de personas alfabetizadas. Puede ser con números, cruces, símbolos; el rango desde 3 (malo- indiferente-bueno) hasta 5, preferiblemente no más. Método: por consenso (en este caso el facilitador llena la matriz), o por votación (en este caso cada participante ira a “votar” sobre la matriz).

Paso 4: para cada alternativa, revisar los diferentes criterios y colocar una puntuación a cada uno. El facilitador debe evitar un error común: confundir puntuaciones positivas y negativas, por ejemplo poner 3 por “Beneficio alto” y 3 por “Largo tiempo de espera” o “Costo muy elevado”. Para evitar este error es bueno expresar todos los criterios en forma positiva (por ejemplo: rapidez del impacto, necesidad de financiamiento).

Paso 5: una vez completada la matriz, se puede adicionar o combinar las puntuaciones para priorizar las diferentes alternativas.

Análisis FODA



9.6 Análisis FODA

Objetivo del ejercicio: realizar una evaluación “ex-ante” de las principales alternativas priorizadas, para tratar de comparar ventajas e inconvenientes, prever posibles problemas. La metodología FODA es todo un sistema, en este caso se presenta un esquema muy simplificado.

Tiempo requerido: 1 - 3 horas según la complejidad.

Material necesario: papel, tarjetas, plumones, pizarra o papelón.

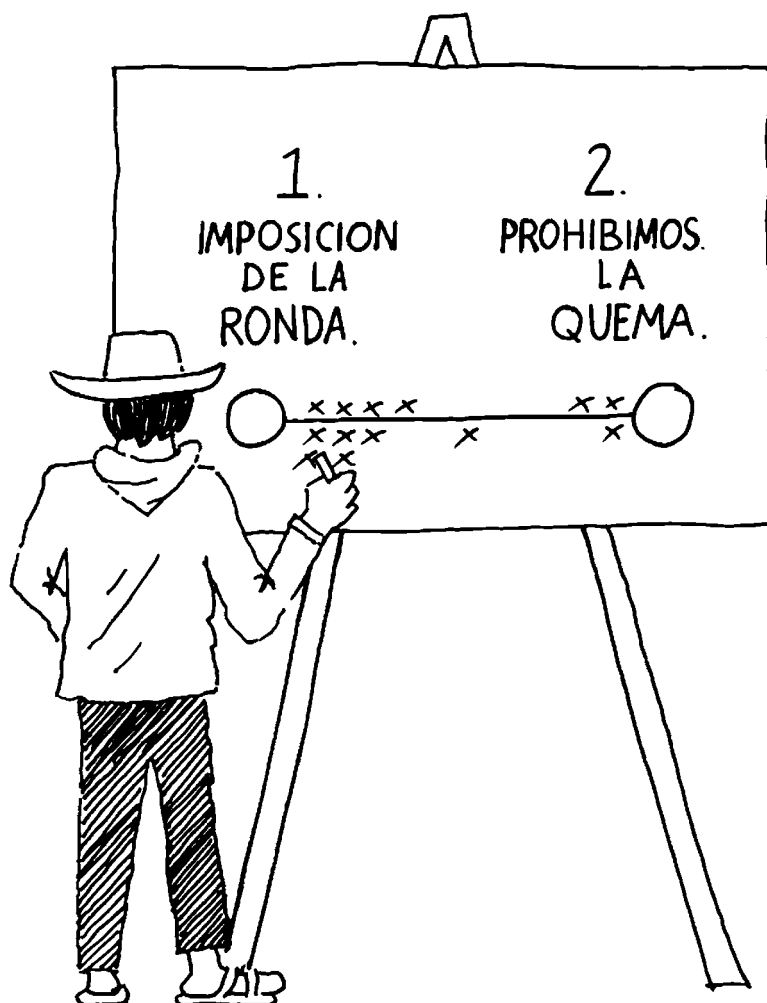
Metodología:

Para cada una de las alternativas que se quieren analizar, se va a establecer, en forma de lluvias de ideas, cuatro series de características:

- Fortalezas: ¿Cuáles son las ventajas que presenta esta solución como tal?
- Oportunidades: ¿Cuáles son los elementos externos (en la comunidad, la sociedad, las instituciones, el medio natural) que pueden influir positivamente en el éxito de la alternativa?
- Debilidades: ¿Cuáles son las desventajas que presenta esta solución como tal?
- Amenazas: ¿Cuáles son los elementos externos (en la comunidad, la sociedad, las instituciones, el medio natural) que pueden influir negativamente en el éxito de la alternativa?

Este ejercicio puede utilizarse como, recapitulativo de los elementos incluidos en la matriz de evaluación. Tiene la ventaja de incluir los elementos externos que pueden influir en el éxito de la alternativa

SELECCIÓN DE OPCIONES: OPCIÓN ÚNICA



OPCION 1: 9 VOTOS
OPCION 2: 3 VOTOS
LAS 2: 1 VOTO

9.7 Selección de opciones: opción única

Objetivo del ejercicio: establecer rápidamente el grado de convergencia o divergencia de los participantes acerca de diferentes opciones u opiniones que están siendo discutidas (max. 3 opciones). El ejercicio permite determinar inmediatamente la forma de proceder con la discusión.

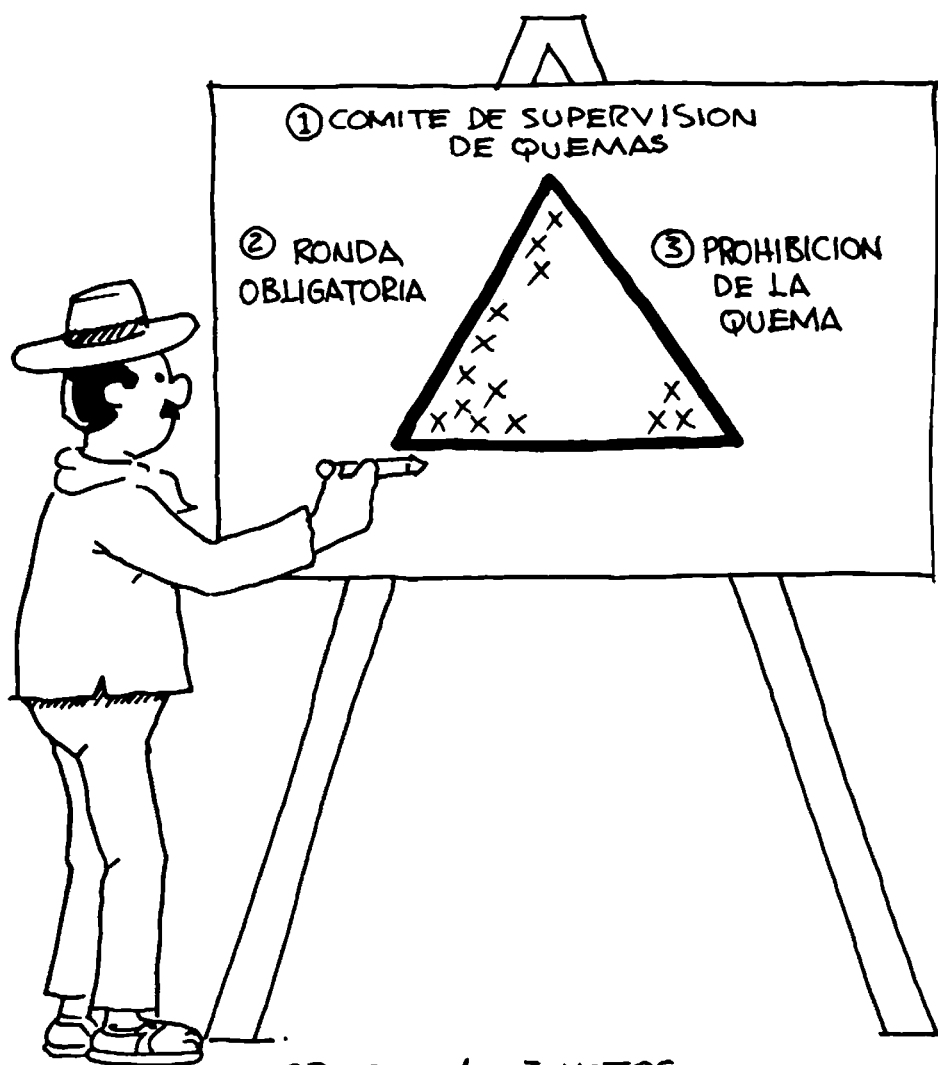
Tiempo requerido: 10 - 15 minutos.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones.

Metodología:

- Paso 1:** si aparece un impase o la discusión se alarga demasiado alrededor de 2 ó 3 opciones, el facilitador visualiza estos puntos en la pizarra o papelón. Junta los puntos con líneas (formando un triángulo si son tres).
- Paso 2:** se pide a cada participante, colocar una sola cruz (o pastillita) cerca de la opción que le satisface más; es permitido colocarla a cierta distancia entre las opciones, en caso de que la persona por ejemplo esté de acuerdo con dos opciones pondrá su marca a medio camino.
- Paso 3:** los participantes interpretan los resultados: si hay consenso sobre una de las opciones, si hay que buscar un medio término entre dos opciones, etc... El facilitador no debe opinar hasta después que la gente lo haya hecho.

SELECCIÓN DE OPCIONES: OPCIONES MÚLTIPLES



OPCION 1: 3 VOTOS

OPCION 2: 6 VOTOS

ENTRE 1 Y 2: 2 VOTOS

OPCION 3: 3 VOTOS

¿ QUÉ HACEMOS?

9.8 Selección de opciones: opciones múltiples

Objetivo del ejercicio: establecer rápidamente el grado de preferencia de los participantes acerca de diferentes opciones u opiniones que están siendo discutidas (cuando son más de 3 opciones y hasta 20). El ejercicio permite determinar inmediatamente la forma de proceder con la discusión, haciendo una priorización. Este método es menos objetivo que la priorización por matriz de comparación por pares, pero más rápido.

Tiempo requerido: 30 - 45 minutos.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones, tarjetas.

Metodología:

- Paso 1:** después de una lluvia de ideas, discusión o diagramación, aparece un número de problemas o de opciones demasiado grande para seguir tratando todos. Se requiere por lo menos eliminar las menos relevantes. El facilitador coloca todas las tarjetas en el pizarrón y propone a los participantes votar. Decidir cuántos “votos” tendrá cada participante (depende del número de opciones y de participantes: si hay muchas opciones y pocos participantes, cada uno podría tener bastante votos; al revés si hay pocas opciones y muchos participantes).
- Paso 2:** se pide a cada participante, colocar todos los votos que tienen, con una sola cruz (o pastillita) por opción.
- Paso 3:** el facilitador ordena las tarjetas en orden descendiente, por el número de votos que han recibido. Los participantes interpretan los resultados y deciden los pasos a seguir: p.ej., eliminar de la discusión las opciones que no han recibido ningún voto, profundizar la discusión, etc.

CUESTIONARIO VISUALIZADO

EVALUACIÓN DE UN TALLER DE
INTERCAMBIO DE AGRICULTORES

			
PARTICIPACION DE MI GRUPO	XXXXXX	XXXX XX	X
PRESENTACION DE LOS OTROS GRUPOS	XXXXXXXX XXXXXXXX	XXX	
VISITA DE LA PARCELA	XXX XX	XXX XXXX	
HEMOS APRENDIDO COSAS NUEVAS	XXX XXX	XXXXX XXX	XX
ORGANIZACION DEL TALLER	XXXXXXXX XXXXXXXX X	XX	
COMIDA	XXXXXX XXXXXX	XX X	
TRANSPORTE	XXXXX XXXX		XXXX

9.9 Cuestionario visualizado

Objetivo del ejercicio: establecer rápidamente la opinión de los participantes en base a una serie de preguntas o temas. No se trata de votar, sino de indicar su opinión con opciones sencillas (p.ej. ☺ satisfecho, ☹ no satisfecho). Es particularmente útil con participantes no o parcialmente alfabetizados, para determinar su opinión en base a un cuestionario pre-estructurado. El cuestionario visualizado además puede permitir terminar una discusión que se alarga y dinamizar el evento.

Ejemplos de aplicación: - lista de problemas: -en qué medida los participantes están afectados?

- lista de opciones: ¿qué opinan los participantes?
- reunión de evaluación.

Tiempo requerido: 30 - 45 minutos.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones.

Metodología:

Paso 1: establecer el cuestionario (puede ser, según las circunstancias, un cuestionario pre-determinado, o se determinan los puntos con los participantes).

Paso 2: se visualizan las preguntas en el pizarrón (usando una simbología si hay participantes no alfabetizados), ordenadas en una matriz; se acuerda una escala sencilla de apreciación (p.ej. bueno, indiferente, malo) y se establecen columnas en la matriz; puede haber una columna adicional para comentarios.

Paso 3: se pide a cada participante, colocar una sóla cruz (o pastillita) por pregunta, en la columna que más corresponde a su opinión.

Paso 4: los participantes interpretan los resultados. El facilitador no debe opinar hasta después que la gente lo haya hecho.

"SÍ SEÑOR, NO SEÑOR"



9.10 Análisis de pro y contra: juego de “sí señor – no señor”

Objetivos del ejercicio: propiciar un diálogo abierto sobre un tema contradictorio, usando un juego de roles dinámico para sobrepasar los obstáculos a la discusión.

Algunos ejemplos de aplicación:

- Cuando se necesita evaluar con profundidad los pro y contra de una opción, y se siente que hay limitaciones y problemas que la gente no expresa claramente:
- Cuando se quiere aclarar las percepciones divergentes de la gente sobre un tema.

Tiempo requerido: 2-3 horas según el caso, sin contar la preparación.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones, tarjetas

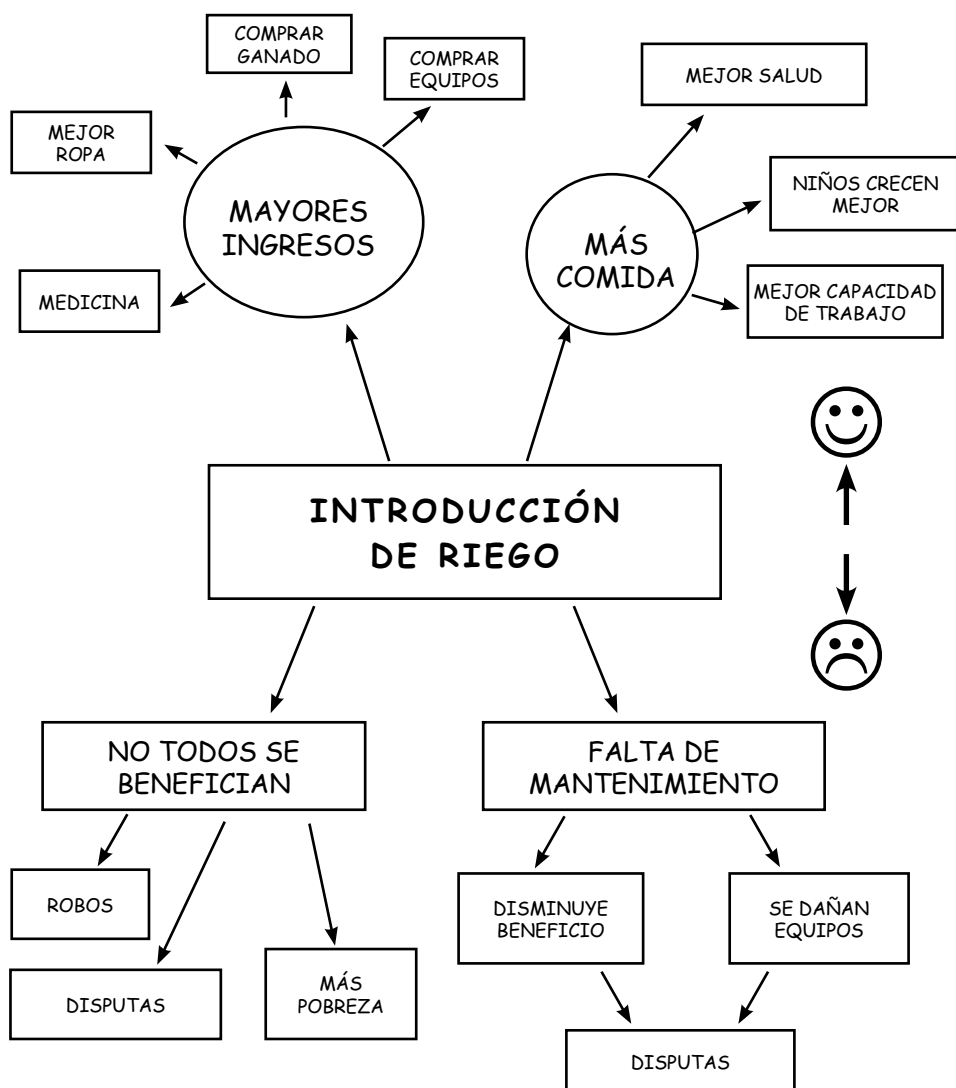
Metodología:

- Paso 1:** identificar el tema que necesita ser aclarado. Este tema debe afectar a todos los participantes para que participen activamente. El tema debe ser expresado en forma de una propuesta o declaración positiva (p.ej.: debemos eliminar completamente la quema).
- Paso 2:** seleccionar entre los participantes, dos voluntarios: el optimista (sí señor) es él tratará de hacer resaltar todos los aspectos positivos de la propuesta o declaración (todas las buenas razones para adoptar la propuesta). El pesimista (no señor) hará lo mismo con los aspectos negativos (todos los problemas y dificultades que pueden ocurrir). Los técnicos pueden participar como uno u otro de los protagonistas. Darles un tiempo aparte del grupo para preparar sus argumentos.
- Paso 3:** Ambos deben tratar de solicitar la intervención de los participantes de su lado. Cada idea se visualiza en una tarjeta y se coloca en la pizarra. Del lado del “sí - señor” o del “no - señor”. El juego debe verse como una competencia para ver cual de los dos tendrá más ideas de su lado.
- Paso 4:** Análisis: cuando ya ninguno puede producir más ideas y argumentos, se analizan los pro y contra de la propuesta, ordenando y priorizando las tarjetas, discutiendo cuando hay materia. Esto puede dar lugar a una nueva ronda; si hay nuevos voluntarios, revelar los dos jugadores.
- Paso 5:** la información obtenida debe ser en forma de un cuadro comparativo de los pro y los contra de la propuesta inicial. Puede ser útil ordenar las ideas en forma de diagrama de impacto.

Otra forma: en lugar de usar voluntarios, se pide a los participantes repartirse en dos grupos, sentados frente a frente. Un grupo va a buscar los pro, el otro los contra. Primero cada grupo tiene una discusión interna, produciendo ideas y argumentos. Después cada grupo presenta sus argumentos, y el otro grupo debe responder. Se visualizan todas las ideas.

DIAGRAMA DE IMPACTO:

Introducción de riego



9.11 Análisis de impacto

Objetivo del ejercicio: analizar “ex-ante” con los miembros de la comunidad, las consecuencias posibles/probables de la implementación de un proyecto o de una acción específica. El producto es un flujograma similar al árbol de problemas pero es generalmente más concreto y más fácil de hacer. Puede servir de base sobre decisiones importantes en cuanto a la implementación.

Tiempo requerido: 1 - 2 horas

Material necesario: papel, tarjetas, plumones, pizarra o papelón.

Metodología:

Paso 1: explicar el ejercicio a los participantes.

Paso 2: escribir en medio de la pizarra o en una tarjeta, la acción/el proyecto cuyo impacto se quiere evaluar.

Paso 3: hacer una “lluvia de ideas” sobre las posibles consecuencias positivas de la acción; colocar la ideas en la parte superior de la pizarra/papelón, en forma de flujograma: las consecuencias deben ordenarse en cadenas de causa - consecuencia.

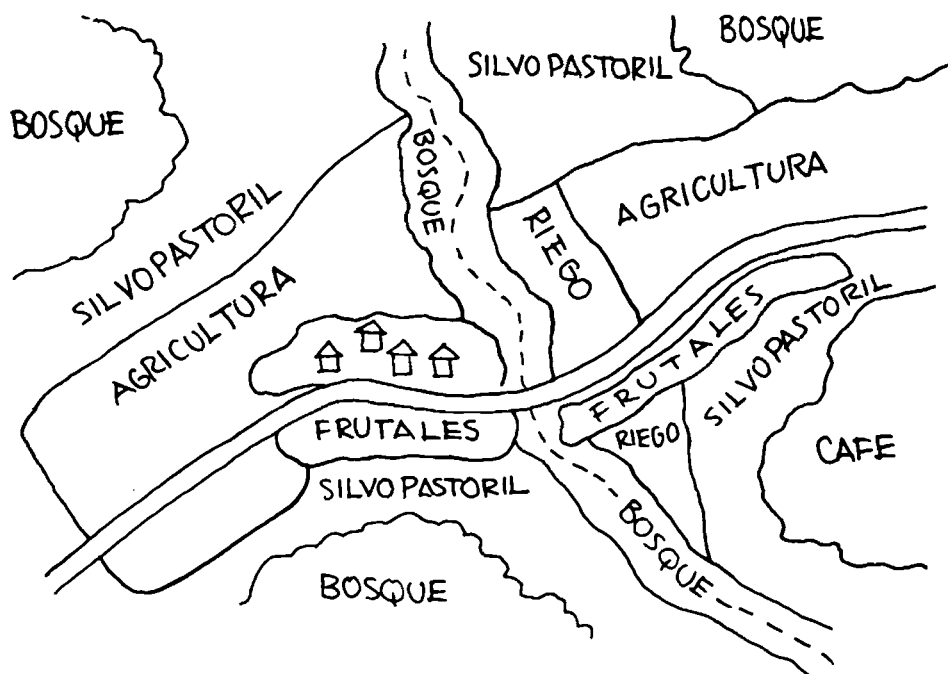
Paso 4: repetir el ejercicio con las posibles consecuencias negativas, colocándolas en la mitad inferior de la pizarra/papelón.

Paso 5: Discutir el flujograma final.

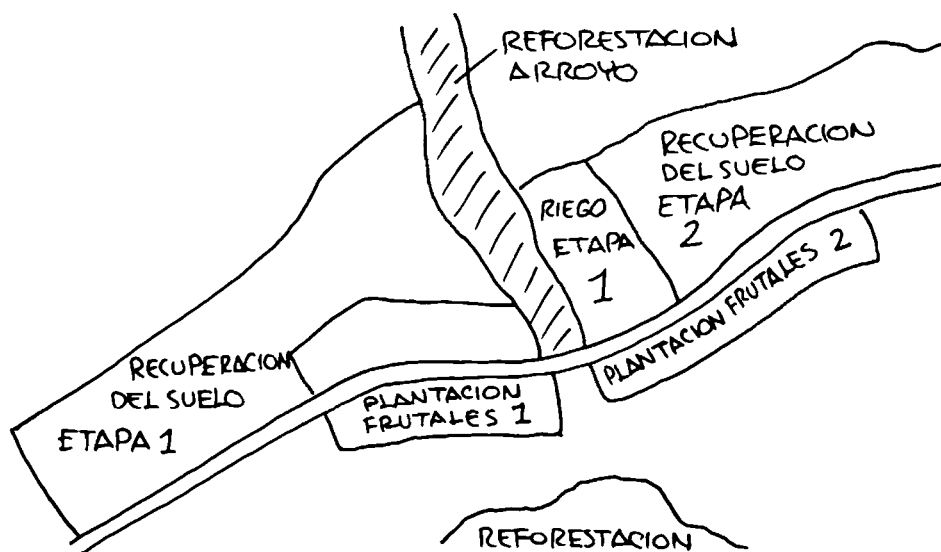
10

PLANIFICACIÓN

MAPA DE ORDENAMIENTO COMUNAL



PLAN 96-98



10.1 Mapa de ordenamiento comunal

Objetivos del ejercicio: producir un mapa que represente el objetivo final visualizado por la comunidad, en cuanto al ordenamiento de los recursos naturales dentro de su área de influencia. Es un documento fundamental para visualizar la planificación de cualquier proyecto que involucre cambios en el manejo de recursos.

Tiempo requerido: 2-3 horas según la complejidad.

Material necesario: mapa base (mapa participativo con los temas relevantes), y transecto con diagrama de problemas y posibles soluciones.

Metodología:

Paso 1: explicar el ejercicio a los participantes.

Paso 2: a partir de los mapas participativos, elaborar un nuevo “mapa-base”.

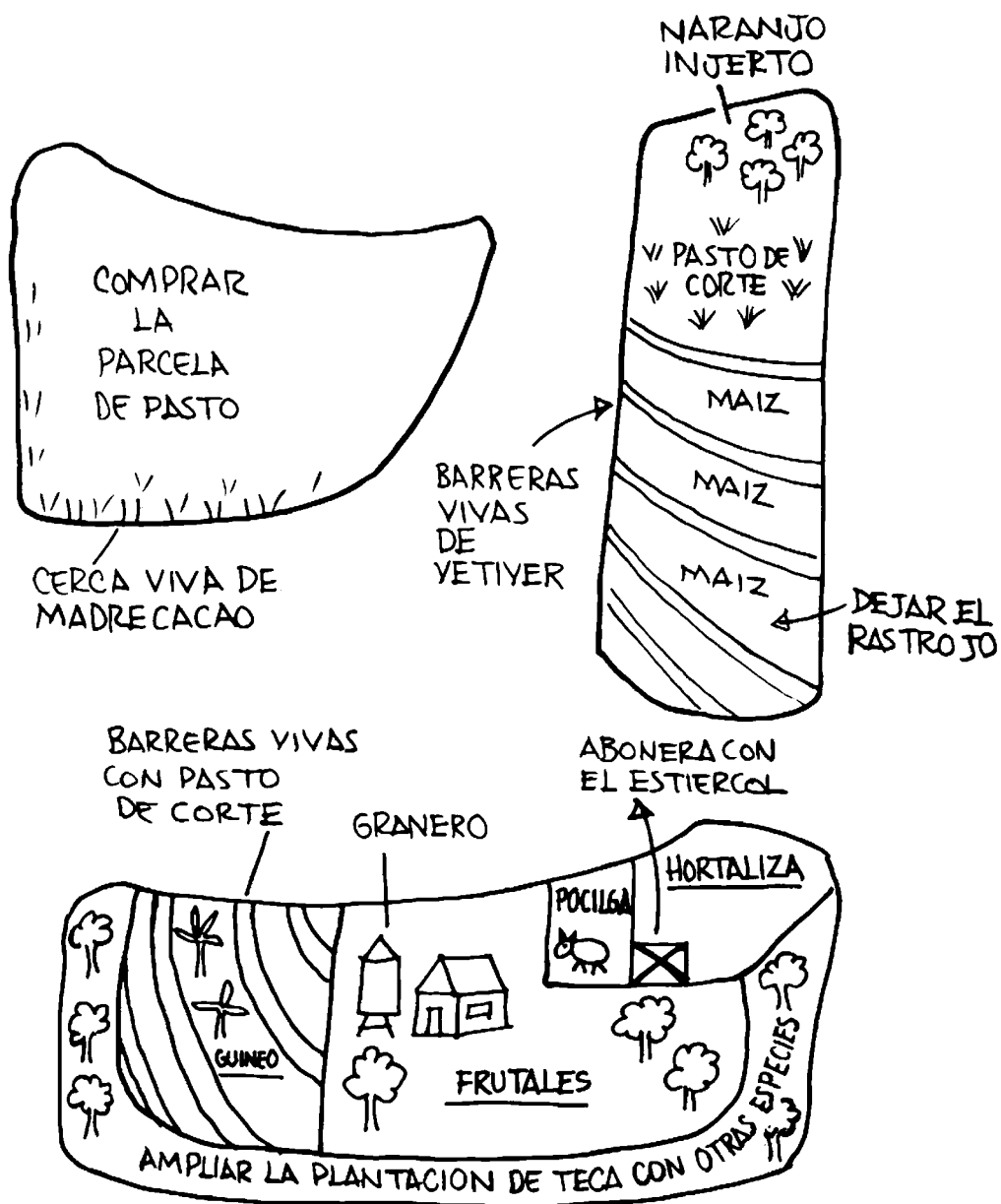
Paso 3: pedir a los participantes, elaborar el mapa de cómo podría verse su área, con los cambios más deseables.

Paso 4: revisar los diagramas de problemas y alternativas y buscar colocar y delimitar en el mapa, las diferentes acciones consideradas.

Paso 5: el mapa de ordenamiento con las acciones previstas puede orientar una discusión que retroalimente la discusión de alternativas.

PLAN DE ORDENAMIENTO DE FINCA

Así quisiéramos ver la finca dentro de 5 años



10.2 Mapa de ordenamiento de finca

Objetivo del ejercicio: producir un mapa que represente el objetivo final visualizado por la familia, en cuanto al ordenamiento de su finca. Este mapa es una “visión” de como quisieran ver su finca dentro de, por ejemplo, cinco años. No es un plan realizado por los técnicos. Es un documento fundamental para visualizar la planificación de cambios en el manejo de recursos a nivel de la finca.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas según la complejidad.

Material necesario: mapa de la finca. Es preferible tener el mapa con los aspectos de género.

Metodología:

- Paso 1:** el ejercicio debería hacerse con todos los miembros del grupo familiar involucrados en el uso de los recursos. Los promotores y/o extensionistas facilitan el proceso, y es importante involucrarse en un proceso de trabajo grupal (un grupo de trabajo puede apoyar la elaboración del mapa en las fincas de todos sus integrantes). Explicar a los participantes que se espera sus ideas sobre cómo quisieran ver su finca dentro de cierto tiempo (5 años puede ser un horizonte adecuado), y que esto servirá de referencia para la asistencia técnica y la planificación de los cambios.
- Paso 2:** pedir a los participantes, elaborar un nuevo mapa de como podría verse su finca, con los cambios más deseables. Utilizar símbolos claros para todos.
- Paso 3:** el mapa debe permanecer en la casa de los agricultores. Los técnicos hacen una copia para llevarse. Cada año, el diagrama puede ser mejorado; así llegará a ser la base para la planificación anual de los agricultores y de la institución, y para consolidar metas de trabajo.
- Paso 4:** deben organizarse reuniones entre los agricultores(as) para intercambiar sobre sus mapas. También debe acordarse las formas de seguimiento a dar (ver plan de finca).

PLAN DE FINCA

PROBLEMAS

- 1) BAJA PRODUCCION DE MAIZ
- 2) EROSION DEL SUELO
- 3) FALTA DE ALIMENTO PARA ANIMALES
- 4) BAJO PRECIO DEL MAIZ
- 5) FALTA DE LEÑA

SOLUCIONES

A CORTO PLAZO (1-3 AÑOS)

- 1) SEMBRAR BARRERAS VIVAS (VETIVER Y MERKER)
- 2) DEJAR EL RASTROJO
- 3) PROBAR FRIJOL DE ABONO
- 4) SEMBRAR UNA PARCELA DE PASTO DE CORTE
- 5) CONSEGUIR UN GRANERO
- 6) SEMBRAR CERCA VIVA DE MADRE CACAO

A LARGO PLAZO

- 1) COMPRAR UNA PARCELA PARA PASTO
- 2) AMPLIAR LA SIEMBRA DE HORTALIZAS
- 3) PLANTAR FRUTALES, INJERTOS Y MADERABLES

LIMITACIONES

- 1) LEJOS DE LA CARRETERA
- 2) NO HAY TIERRA LLANA
- 3) NO HAY AGUA CERCA

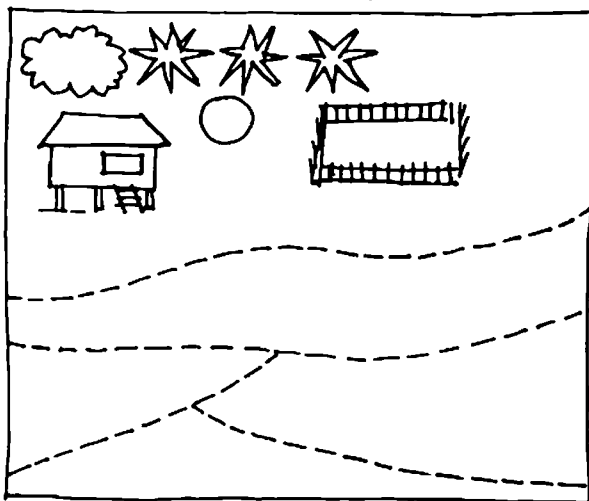
Nombre del agricultor:

Juan Pérez

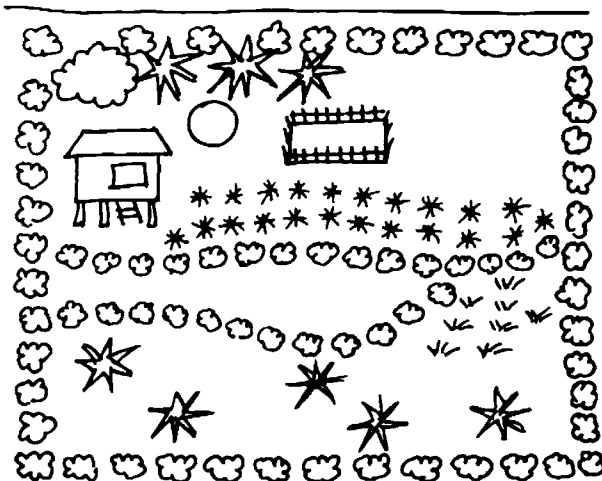
Comunidad: San Jacinto

Grupo: La Esperanza

LA FINCA HOY



LA FINCA DENTRO DE 5 AÑOS



10.3 Plan de finca

Objetivo del ejercicio: concretizar en un plan las opciones que se ofrecen para el desarrollo de la finca, y las acciones necesarias; el plan se concerta con los agricultores(as) con la facilitación de los promotores o extensionistas. No debe ser una transformación total de la finca según un esquema “ideal”, sino un compromiso sobre acciones factibles a corto y mediano plazo, para acercarse a la visión plasmada en el mapa de ordenamiento de la finca. La planificación de finca no puede ser un proceso tan complejo como para un proyecto; sin embargo al menos requiere los pasos lógicos *diagnóstico - análisis de problemas - selección de opciones - elaboración del plan*.

Tiempo requerido: muy variable según la complejidad.

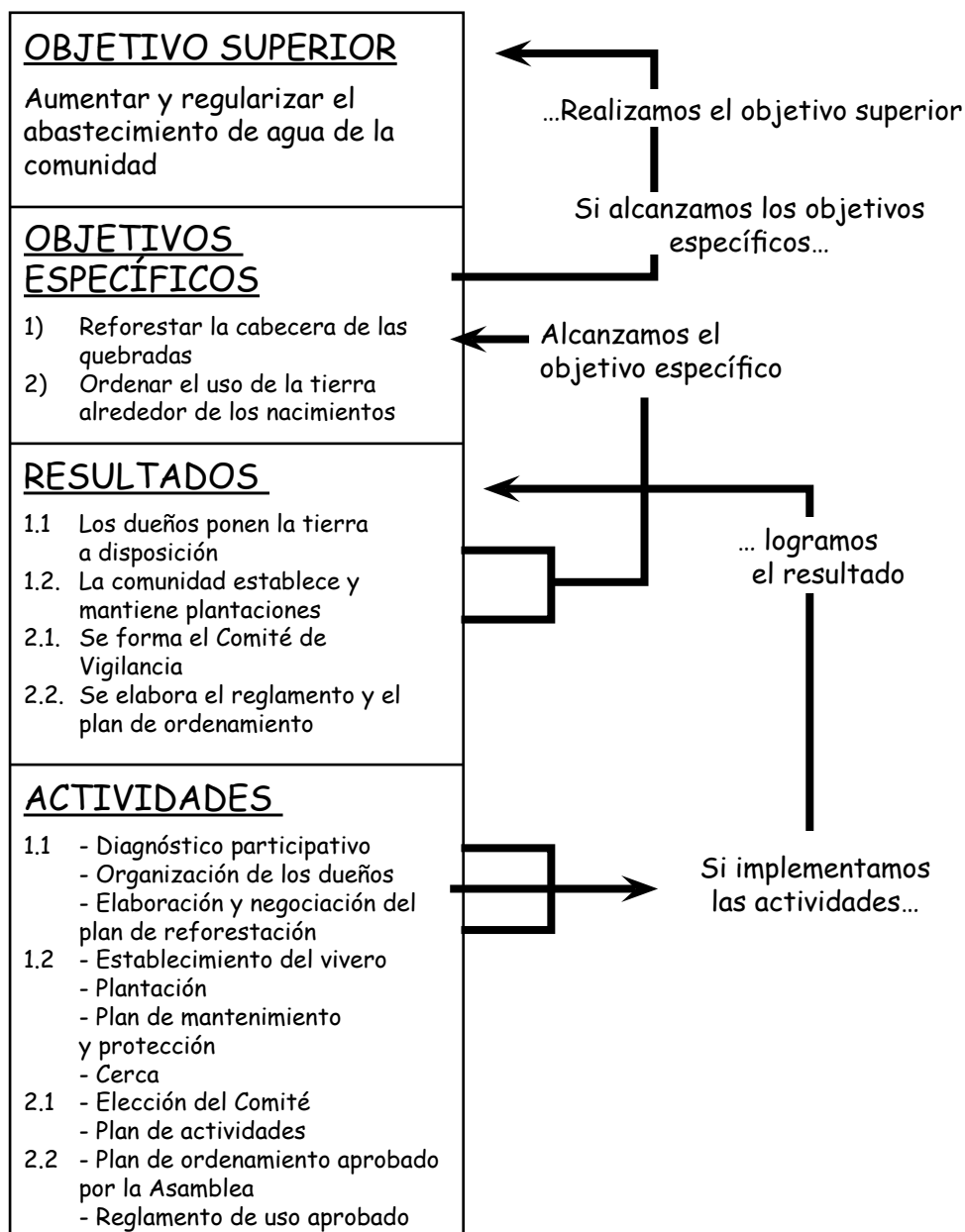
Material e insumos necesarios: papelón, plumones, tarjetas; mapa de ordenamiento de la finca, resultados de análisis de problemas a nivel de la finca, de los cultivos, etc...

Metodología:

- Paso 1:** el ejercicio debería hacerse con todos los miembros del grupo familiar involucrados en el uso de los recursos. Los promotores y/o extensionistas facilitan el proceso, y es importante involucrarse en un proceso de trabajo grupal (un grupo de trabajo puede apoyar la elaboración del plan en las fincas de todos sus integrantes).
- Paso 2:** revisar los insumos necesarios para la elaboración del plan. Estos incluyen: mapa del estado actual y mapa de ordenamiento, inventario, priorización y análisis de problemas, opciones de desarrollo (ver fichas al respecto). Prepara una matriz ordenando los principales problemas.
- Paso 3:** ordenar las soluciones posibles correspondientes con cada problema (usar tarjetas). Determinar entre las soluciones, cuales son aplicables a corto plazo (en un plazo de 1-3 años) y las que constituyen objetivos a largo plazo. Las opciones deben ordenarse en forma lógica (en una forma simplificada del marco lógico a dos pisos, objetivos y actividades de corto plazo para alcanzarlos).
- Paso 4:** establecer los recursos necesarios para realizar cada una de las actividades, y ordenarlos en recursos disponibles y en recursos no disponibles (limitaciones); allí aparecen las necesidades en asistencia técnica, capacitación, material, etc, (ver diferentes fichas sobre plan de acción).
- Paso 5:** para cada una de las actividades, preparar por separado un plan de acción anual con actividad, responsabilidad y cronograma.
- Paso 6:** el plan de finca queda en la casa del agricultor. Puesto en la pared con los mapas, será regularmente revisado y puesto al día y servirá de punto de referencia para el trabajo a nivel de fincas. Los planes individuales pueden ser fácilmente consolidados para fines de monitoreo global.
- Paso 7:** el proceso grupal de planificación de fincas debe ser alimentado con frecuentes intercambios entre agricultores de un mismo grupo y entre grupos (encuentros, visitas, días de campo).

MARCO LÓGICO

(Ejemplo incompleto)



10.4 Matriz de objetivos (marco lógico)

Objetivo del ejercicio: colocar en un cuadro los objetivos y resultados esperados del proyecto, ordenados en una cadena lógica. Esta metodología, que se va generalizando en la planificación de proyectos, puede seguirse en forma algo simplificada y utilizando herramientas de visualización; necesitará ingeniosidad, seriedad y perseverancia. Aquí presentamos un resumen muy simplificado.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas como mínimo, según la complejidad del proyecto.

Material necesario: pizarra, papelón, tarjetas, plumones.

Metodología:

El punto de partida de la determinación de objetivos, es la identificación y priorización de problemas. Un proyecto se define en función de un *fin* u *objetivo superior*, el cual se puede lograr mediante la combinación de propósitos u *objetivos específicos*. Cada objetivo específico se cumple a través de una serie de productos o *resultados*. Para lograr cada resultado, necesitamos cumplir ciertas *acciones* y/o obtener ciertos *insumos*.

Esta jerarquía y su lógica se entiende mejor en base a un ejemplo concreto. Tomamos el caso de una comunidad que determinó como su problema central, el agotamiento de las fuentes de agua.

Paso 1: determinación del objetivo superior. Lógicamente, es la respuesta a lo que se identificó como problema central. En nuestro ejemplo el objetivo superior podría ser: *aumentar y regularizar el abastecimiento de agua de la comunidad*.

Paso 2: determinación de los objetivos específicos. Pueden ser una respuesta a las causas principales de nuestro problema central. En el ejemplo, se propuso dos objetivos específicos: *reforestar la cabecera de las quebradas y ordenar el uso de la tierra alrededor de los nacimientos*. Debemos averiguar si ambos son necesarios y suficientes para lograr el objetivo superior.

Paso 3: determinación de los resultados. Estos son a su turno, los logros necesarios y suficientes para asegurar que se cumpla cada uno de los objetivos específicos (ver ilustración).

Paso 4: determinación de las actividades e insumos. Aquí debemos listar, todo lo que el proyecto deberá hacer para asegurar los resultados (ver ilustración).

La base del marco lógico es la coherencia: es fundamental, asegurarse que no hay ningún fallo lógico, en el sentido de que la realización de lo que pusimos a cada nivel, asegura el logro del nivel superior.

La matriz de marco lógico normalmente incluye los *indicadores* verificables y los *medios* para verificarlos (ver capítulo sobre monitoreo) y los *supuestos*: son los elementos fuera del control del proyecto, que son necesarios para lograr los objetivos. Si existen supuestos imposibles de lograr, toda la lógica debe ser revisada.

MATRIZ DE NECESIDAD Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

ACTIVIDAD	RECURSOS NECESARIOS	EN LA COMUNIDAD	APORTE DE FUERA
ESTABLECER EL VIVERO COMUNITARIO	1) <u>RECURSOS HUMANOS</u> - Comité de vivero - Encargado - Injertador	☺ ☺ ☹	→ Capacitación material
	2) <u>RECURSOS NATURALES</u> - Terreno - Agua	☺ ☹	→ Hay que cargar en tanque
	3) <u>MANO DE OBRA</u> - Preparar el terreno - Cercar - Semillero-Buscar tierra - Siembra - Llenado de bolsas - Regar y limpiar	☺ ☺ ☺ ☺ ☺ ☺ ☺	⚠ → Apoyar con capacitación y seguimiento
	4) <u>CONOCIMIENTO TÉCNICO</u> - Preparación de vivero - Siembra y mantenimiento - Injertar frutales	☹ ☹ ☹	Alguna experiencia → Capacitación
	5) <u>MATERIALES</u> - 5 palas, 2 picos - 5 machetes - Tanque de agua - 20000 Bolsas - Semillas forestales - Semillas naranja agria - Injertos	☹ ☹ ☹ ☹ ☹ ☹ ☹ ☹ ☹ ☹	→ Incluir en el presupuesto → Incluir en presupuesto

10.5 Matriz de necesidad y disponibilidad de recursos

Objetivo del ejercicio: en cualquier tipo de proyecto, es necesario identificar todos los recursos necesarios para lograr los objetivos. En los proyectos tradicionales se piensa principalmente en dinero, materiales y personal técnico. Pero en realidad, y sobre todo para un proyecto participativo, los recursos incluyen muchas otras cosas: recursos humanos, como conocimientos, experiencias y habilidades de la gente; recursos naturales, como tierra, agua, etc... En un proyecto participativo se debe incluir en la planificación, todos los recursos locales necesarios por dos razones esenciales:

- el aporte de la gente no puede en ningún caso limitarse, como en proyectos tradicionales, en mano de obra solamente;
- los aportes externos no pueden sustituir aportes locales (esto es asistencialismo), y deben limitarse a lo que la comunidad no puede hacer con sus propios recursos.

Tiempo requerido: según la complejidad del plan.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones.

Metodología:

El principio de la matriz es sencillo. En base a las actividades identificadas en la matriz de objetivos, se debe responder a dos preguntas básicas:

- ¿qué necesitamos para llevar a cabo la actividad?
- ¿cuáles recursos están disponibles en la comunidad?

Paso 1: presentar y consensuar la metodología. Acordar el formato de la matriz, la simbología para representar las actividades y recursos.

Paso 2: determinar para cada actividad, los recursos necesarios. Para estar seguro de no olvidar nada, es bueno usar una guía como la que sigue:

- *recursos humanos:* personas experimentadas en la comunidad, grupos organizados, disposición de tiempo, capacitación;
- *recursos naturales:* tierra, agua y otros;
- *mano de obra:* especializada (experiencia requerida) y no especializada;
- *conocimientos técnicos:* ¿tenemos respuestas a los problemas técnicos?
- *materiales;*
- *costos monetarios.*

Paso 3: determinar cuales de los recursos necesarios, están disponibles localmente, y cuales deben ser aportados. Discutir los recursos que pueden ser sustituidos por otros: p. ej., si no existe la experiencia requerida en la comunidad, deberá preverse una capacitación. Colocar los recursos correspondientes en dos columnas: recursos locales y recursos externos.

10.6 Matriz de plan de acción

Objetivo del ejercicio: el plan de acción incluye los objetivos y las acciones correspondientes, y debe indicar las metas, las personas responsables, el tiempo impartido. Generalmente esto se hace a nivel de ejecutivos de la institución; aquí se trata de movilizar las capacidades de la gente para diseñar un plan de acción. El plan de acción participativo debe ser establecido en base a criterios entendibles por toda la gente; la matriz es una representación gráfica de este plan, que debe ser clara para todos, ya que va a servir de base para el seguimiento y evaluación.

Tiempo requerido: según la complejidad del plan.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones.

Metodología:

El plan de acción se hace después de haber establecido la matriz de objetivos (marco lógico). Los participantes disponen de la lista de objetivos, actividades y (si es necesario subdividirlas) sub-actividades, y metas. Todas las personas implicadas deben participar en la elaboración de la matriz ya que se trata de un proceso de toma de decisión.

- Paso 1:** presentar y consensuar la metodología. Acordar el formato de la matriz, la simbología para representar las actividades y sub-actividades, las unidades de tiempo a utilizar (deben ser convenientes para la gente).
- Paso 2:** revisión de actividades/sub-actividades y metas. La matriz de plan de acción retoma el último nivel de la matriz de objetivos y si necesario, divide las actividades en tantas sub-actividades como sea necesario. Las metas están relacionadas con los indicadores verificables de la matriz de objetivos: indican hasta donde nos proponemos llegar en el plan de acción. Hay, metas cuantitativas (p. ej. ¿cuántos árboles vamos a plantar?) y metas cualitativas (p. ej. ¿cómo vamos a reforzar la organización de la gente?).
- Paso 3:** determinación de las responsabilidades. ¿Quién va a hacer qué? Para cada actividad y sub-actividad, debe indicarse quién tiene la responsabilidad.
- Paso 4:** cronograma. Debe indicarse el tiempo previsto para la implementación de cada actividad (lo mejor es un gráfico que indica cuándo empieza la actividad y cuándo hay que completar la meta). El cronograma gráfico permite determinar si se van a poder hacer todas las actividades previstas; para cada período hay que verificar si no se ha programado más actividades de las que se pueden atender.
- Paso 5:** revisión. El plan de acción es muy importante ya que va a guiar la implementación y el monitoreo del proyecto. Como generalmente se elabora con un pequeño grupo de trabajo, la matriz propuesta debe ser revisada y discutida por todos los actores involucrados antes de ser aprobada.

MATRIZ DE TOMAS DE RESPONSABILIDADES

ACTIVIDAD	¿QUIÉN PUEDE HACERLO?			¿QUIÉN HACE QUÉ?	
	NOSOTROS SOLOS	NOSOTROS CON AYUDA	EL ESTADO	ASOCIACIÓN	O.N.G

10.7 Matriz de toma de responsabilidades

Objetivo del ejercicio: aclarar y lograr un consenso sobre la repartición de responsabilidades entre la comunidad y los agentes externos, y fomentar la toma de responsabilidades por los participantes

Tiempo requerido: según la complejidad de la planificación.

Material necesario: pizarra y/o papelón con plumones y tarjetas

Metodología:

Paso 1: escribir sobre la pizarra o en tarjetas, todas las acciones que han sido propuestas por la planificación.

Paso 2: pedir a los participantes, para cada una de las acciones, decidir en cual de las tres categorías siguientes deben colocarse:

- Podemos hacerlo nosotros sin ayuda externa
- Podemos hacerlo, con asistencia
- No podemos hacerlo nosotros: tiene que hacerlo el Estado (o cualquier agente externo de que se trate)

A cada *Paso*, fomentar una discusión si necesario.

Paso 3: para las acciones que son factibles, establecer claramente las responsabilidades mutuas: dentro de la comunidad, y con los agentes externos. La matriz producida será un insumo imprescindible para la matriz final de planificación.

11

**MONITOREO Y EVALUACIÓN
PARTICIPATIVOS**

11.1 Matriz de planificación de monitoreo y evaluación

Objetivo del ejercicio: establecer una matriz de planificación del proceso de monitoreo (o seguimiento) y evaluación participativo. Este proceso debe ser iterativo: implica la repetición, a intervalos determinados, de etapas de **acción** (implementación del proyecto), **observación** (monitoreo de los indicadores) y **reflexión** (análisis de los resultados de la observación y propuesta de ajustes y correctivos). La matriz debe resumir las acciones a realizar, las responsabilidades y el cronograma.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas según la complejidad.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones, tarjetas.

Metodología:

Se realiza una sesión con los participantes del proyecto. Durante la sesión se va a establecer una matriz que tiene que indicar las diferentes actividades con sus resultados esperados, cómo se va a medir (indicadores), quién va a medir (responsabilidades), cómo se va a presentar (productos) y cuándo (cronograma).

Paso 1: análisis de los participantes y de la situación del grupo: “¿qué sabemos de los diferentes actores del proyecto y de sus respectivas responsabilidades?”

Paso 2: análisis de expectativas y temores acerca de las actividades programadas: “¿cuáles son nuestras expectativas (resultados esperados) y nuestros temores (problemas posibles) acerca del proyecto?” Esto permite ampliar la visión y enriquecer la búsqueda de indicadores.

Paso 3: análisis de indicadores: “¿cómo podemos observar el avance y el impacto de las actividades?” (Ver matriz de indicadores)

Paso 4: análisis de responsabilidades de monitoreo: “¿quién tendría que observar los diferentes indicadores?” A ese nivel se debe decidir si se va a formar un comité de seguimiento y quién va a ser miembro.

Paso 5: análisis de tareas de monitoreo: ¿cuándo se va a realizar el monitoreo y la evaluación, y qué productos se esperan?

MATRIZ DE INDICADORES DE MONITOREO

ACTIVIDAD	SUB- ACTIVIDAD	INDICADORES	MEDIO DE VERIFICACIÓN
Establecimiento del vivero	● Organización del comité de vivero	● El comité funciona con sus miembros nombrados	- Actas - Reuniones - Presencia de los miembros
	● Preparación del terreno	● Terreno cercado, limpio y con semilleros listos y bolsas llenas ● Material disponible	- Reunión de evaluación en segunda semana de febrero - Material
	● Siembra y mantenimiento	● Especies frutales y maderables sembradas ● Número y calidad de plantas	● % de germinación 2 ^{da} . Semana abril ● % de sobrevivencia y calidad 4 ^a semana mayo
	● Planificación de la plantación de maderables	● Plan de plantación con los socios	● Plan acordado para mayo con los II socios
	● Preparación de la plantación de maderables	● Parcelas listas ● Hoyos de plantación	- Visita de evaluación primera semana de julio
	● Capacitación en injertación	● 3 talleres ● Los socios hacen la injertación	- Evaluación de talleres - Número de plantas y % de injertos prendidos

11.2 Matriz de indicadores de monitoreo

Objetivo del ejercicio: establecer una matriz con los indicadores que van a servir de base para el monitoreo o seguimiento del proyecto. (Aquí hemos distinguido indicadores de monitoreo y de evaluación de impacto pero en ciertos casos no es necesario separarlos). Consensuar los indicadores es un aspecto muy importante de la participación en un proyecto.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas según la complejidad.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones, tarjetas.

Metodología:

Se realiza una sesión con los participantes del proyecto.

Paso 1: explicar el objetivo de la reunión, y las necesidades del monitoreo y evaluación. Los participantes generalmente no estarán familiarizados con el concepto de “indicador” así que debe ser explicado con ejemplos prácticos: tomar como ej. una de las actividades del plan de trabajo y proponer una lluvia de ideas sobre el tema “¿cómo podemos saber si la actividad se está llevando a cabo como previsto?” Es más fácil identificar posibles indicadores si se organizan en cuatro categorías:

- Indicadores de la *disponibilidad de insumos*: ¿están disponibles los recursos necesarios para llevar a cabo la actividad?
- Indicadores de la *existencia de los productos*: ¿hay existencia de los productos previstos de la actividad?
- indicadores del *cumplimiento de las tareas*: ¿se están llevando a cabo las tareas necesarias para la actividad?
- Indicadores de los *procesos*: ¿se están dando los procesos?

En el ejercicio inicial, los participantes se familiarizan con los diferentes tipos de indicadores. El facilitador ordena las tarjetas y hace varias rondas de “lluvia de ideas” hasta que se agote el tema.

Paso 2: el segundo paso consiste en determinar cómo se van a medir los indicadores. Esto permite hacer ver dos grandes tipos de indicadores:

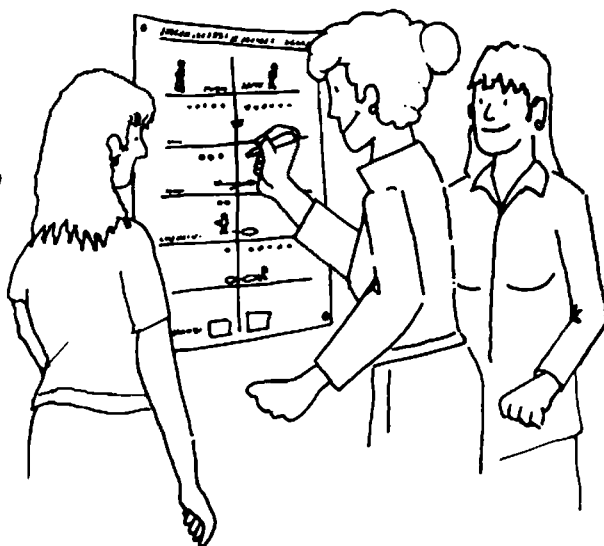
- *indicadores cuantitativos*: son los que pueden ser medidos en cantidades (generalmente, insumos y productos);
- *indicadores cualitativos*: son los que no pueden ser medidos en cantidad (generalmente, tareas y procesos).

Paso 3: si los indicadores establecidos son muy numerosos, puede ser necesario una priorización; un criterio para priorizar es la factibilidad de medir los indicadores.

Paso 4: se va repitiendo el ejercicio para las diferentes actividades y sub-actividades, construyendo la matriz de indicadores con los resultados.

MONITOREO PARTICIPIATIVO (CUMPLIMIENTO DE TAREAS)

TODOS LOS
MIEMBROS
DEL GRUPO
PARTICIPAN EN
EL MONITOREO



TAREAS DEL MES DE: MAYO

TAREA	CUMPLIMIENTO	COMENTARIO
LLENAR BOLSAS. 		3,000 BOLSAS GRANDES. 8,000 BOLSAS PEQUEÑAS.
RECOGER SEMILLAS MADERABLES. 		-SOLAMENTE SE CONSIGUIÓ 1 LIBRA DE SEMILLAS DE CEDRO.
RECOGER SEMILLAS NARANJA. 		-3 LIBRAS.
CONSEGUIR INSUMOS. 		-EL TECNICO NO TRAJO EL FUNGICIDA. -CONSEGUIMOS 1 SACO DE ABONO.

11.3 Formularios para monitoreo participativo (cumplimiento de tareas)

Objetivo del ejercicio: facilitar a la comunidad, unos formularios sencillos para monitorear ellos mismos el cumplimiento de las tareas asignadas en los planes de trabajo. Se dirige principalmente a la comunidad, para ilustrar el avance de actividades y retroalimentar datos a las reuniones periódicas de evaluación y ajuste. No debe servir en primer lugar las necesidades de la institución de desarrollo, la cual debe llevar a cabo su propio proceso.

Material necesario: papel, cartulina, plumones

Metodología:

Los formularios y diagramas de monitoreo deben ser cuidadosamente adaptados a la realidad del proyecto:

- las necesidades de monitoreo de las actividades;
- el grado de organización y familiaridad de los participantes con los conceptos;
- el grado de alfabetización de los participantes.

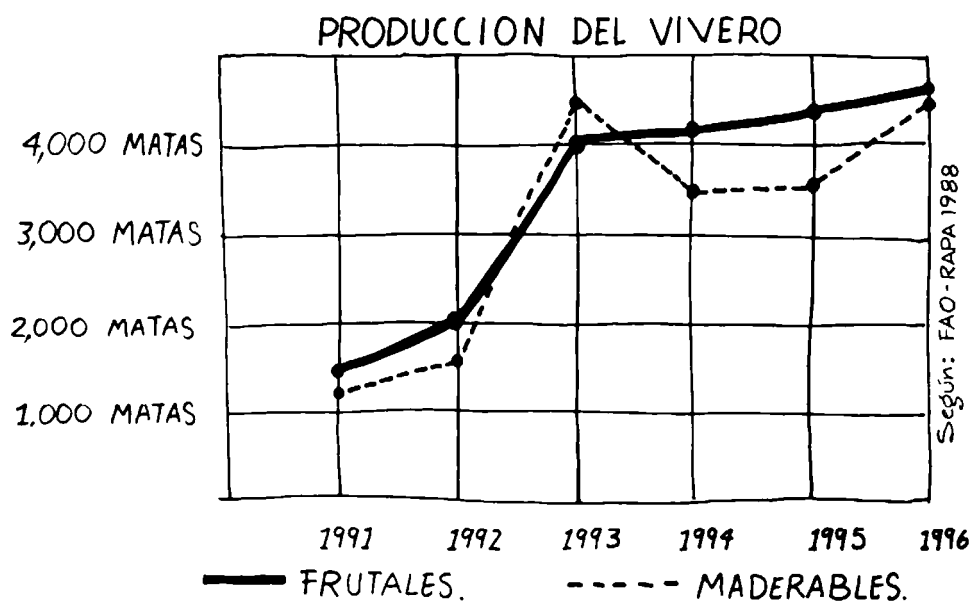
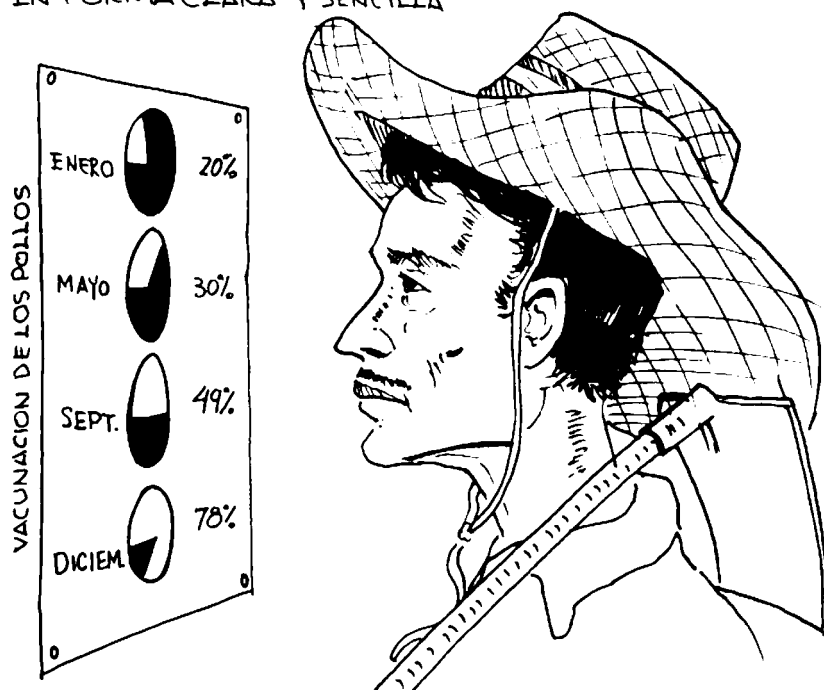
Los formularios deben introducirse en forma gradual, no pre-establecidos por la institución, sino productos de una demanda de la gente. El técnico no debe proponer los formularios sin haber discutido con ellos, los problemas que tienen en monitorear las actividades. Es necesario que desde el principio, sea la gente que recolecte la información y complete los formularios. Al principio deben usarse gráficas muy simples.

Diferentes tipos de formularios pueden usarse. Para el monitoreo de las tareas, es importante utilizar la escala de tiempo que mejor les conviene a la gente; acordar una simbología clara para todos. El formulario debe indicar las tareas a realizar, las responsabilidades y las fechas a respetar.

Los formularios de monitoreo participativo deben ser preferiblemente de gran tamaño, y colocados en forma visible en un lugar donde se reúne el grupo de trabajo.

INDICADORES CUANTITATIVOS

DEBEN SER ILUSTRADOS
EN FORMA CLARA Y SENCILLA



11.4 Formularios para monitoreo participativo (indicadores cuantitativos)

Objetivo del ejercicio: facilitar a la comunidad, unos formularios sencillos para monitorear ellos mismos las actividades. Para los indicadores cuantitativos, los formularios dan cuenta en forma simple y legible para todos, de los flujos de recursos, productos, ingresos, etc... Se dirige principalmente a la comunidad, para ilustrar el avance de actividades y retro-alimentar datos a las reuniones periódicas de evaluación y ajuste. No debe servir en primer lugar las necesidades de la institución de desarrollo, la cual debe llevar a cabo su propio proceso.

Material necesario: papel, cartulina, plumones

Metodología:

Ver aspectos generales en “Formularios para monitoreo participativo: cumplimiento de tareas”.

Diferentes tipos de formularios pueden usarse. Para indicadores cuantitativos, se recomiendan versiones simplificadas de los formularios normalmente utilizados.

Los cuadros con cifras son inaccesibles para la gente no alfabetizada. Reemplazarlos por una gráfica sencilla permite a cualquier miembro de la comunidad, después de una explicación inicial, interpretar los datos. La elaboración de la gráfica es fácil de aprender; debe ser responsabilidad de los miembros del comité local de seguimiento y evaluación.

Los formularios de monitoreo participativo deben ser preferiblemente de gran tamaño, y colocados en forma visible en un lugar donde se reúne el grupo de trabajo.

INDICADORES CUALITATIVOS



MES: MARZO 96			
ASISTENCIA REUNIONES	✓		
ASISTENCIA VIVERO		✓	
VISITA TÉCNICOS	✓		
CAPACITACIÓN	✓		
INTERCAMBIOS			✓
CUMPLIMIENTO PLANIFICACIÓN		✓	

¿QUÉ APRENDIMOS ESTA SEMANA? ¿CÓMO PROGRESAMOS?	AUTO-EVALUACIÓN: CURSO DE COSTURA SEMANA: 2					
		Excelente	Bueno	Aceptable	Regular	Malo
	JUANA P.					✓
	MARIA				✓	
	ELISA	✓				
	FLOR					✓
	JUANA G.		✓			
	NATALIA					✓
	FRANCISCA		✓			
	ALBA MARIA			✓		
	JOSEFINA					✓
	LISETTE	✓				
	SONIA		✓			
	TOTAL	2	3	1	1	4

11.5 Formularios para monitoreo participativo (indicadores cualitativos)

Objetivo del ejercicio: facilitar a la comunidad, unos formularios sencillos para monitorear ellos mismos las actividades. Muchas actividades importantes no pueden ser evaluadas con medidas cuantitativas precisas: actitudes de la gente, cambios en la participación, organización, liderazgo, percepciones... pueden representarse en forma gráfica. Se dirige principalmente a la comunidad, para ilustrar el avance de actividades y retroalimentar datos a las reuniones periódicas de evaluación y ajuste. No debe servir en primer lugar las necesidades de la institución de desarrollo, la cual debe llevar a cabo su propio, proceso.

Material necesario: papel, cartulina, plumones

Metodología:

Ver aspectos generales en “Formularios para monitoreo participativo: cumplimiento de tareas”.

Diferentes tipos de formularios pueden usarse. Para indicadores cualitativos, se recomienda el uso de símbolos sencillos que permiten expresar diversos grados de apreciación (como las “caritas”), necesarios para un monitoreo, cualitativo que no preste a confusión.

Los formularios de monitoreo participativo deben ser preferiblemente de gran tamaño, y colocados en forma visible en un lugar donde se reúne el grupo de trabajo.

INDICADORES DE IMPACTO

Objetivo: aumentar y regularizar el abastecimiento de agua en la comunidad

INDICADORES SOCIALES

LOS POZOS
DAN AGUA
SUFICIENTE
PARA TODOS

EL AGUA
ES PROPIA
PARA
CONSUMO

DISMINUYEN
LAS ENFERMEDADES
Y PARASITOS

INDICADORES ECONOMICOS

INGRESOS POR
LA PRODUCCION
DE LEÑA
Y MADERA

PRODUCCION
DE
HORTALIZAS
EN VERANO

MAYOR
PRODUCCION
ANIMAL

INDICADORES DE ORGANIZACION

FUNCIONA
UN COMITE
DE AGUA

PLAN DE
ORDENAMIENTO
COMUNAL

REGLAMENTO
DE USO
DEL AGUA

CONTROL
DE LAS
QUEMAS

INDICADORES AMBIENTALES

MAYOR
CAUDAL
DE AGUA

AGUA
TODO EL
AÑO

AREAS
REFORESTADAS

MAS
AVES

REGENERACION
NATURAL

11.6 Matriz de indicadores de evaluación de impacto

Objetivo del ejercicio: establecer una matriz con los indicadores que van a servir de base para la evaluación de impacto del proyecto. Consensuar los indicadores es un aspecto muy importante de la participación en un proyecto.

Tiempo requerido: 2 - 3 horas según la complejidad.

Material necesario: pizarra, papelón, plumones, tarjetas.

Metodología: Se realiza una sesión con los participantes del proyecto.

Paso 1: explicar el objetivo de la reunión, y las necesidades de la evaluación. Los participantes generalmente no estarán familiarizados con el concepto de “indicador” así que debe ser explicado con ejemplos prácticos: tomar como ej. uno de los objetivos del plan de trabajo y proponer una lluvia de ideas sobre el tema “¿cómo podremos saber si hemos logrado cumplir el objetivo?”. Es más fácil identificar posibles indicadores de evaluación si se organizan en cuatro categorías:

- **indicadores sociales:** sirven para medir cambios en el nivel social de los participantes (p.ej., acceso a servicios, vivienda, educación, tenencia de la tierra, salud, igualdad entre géneros, adopción de nuevas prácticas);
- **indicadores económicos:** sirven para medir cambios en el nivel económico de los participantes (p.ej., nivel de deudas e inversión, acceso al crédito, bienes de producción y otros, ingreso, nivel de producción, nivel de auto-empleo, uso de mano de obra asalariada, nivel tecnológico, etc...);
- **indicadores políticos-organizativos:** sirven para medir los cambios en grados de organización y de control de los beneficiarios sobre las decisiones que afectan su vida (p.ej. Grados de organización y control social, liderazgo, distribución de los beneficios entre los participantes, etc...);
- **indicadores ambientales:** sirven para medir los cambios en el medio ambiente (p.ej. deforestación y reforestación, contaminación, áreas protegidas, fuentes de agua, vida silvestre, adopción de prácticas y nivel de conciencia ecológica, etc...).

El facilitador ordena las tarjetas y hace varias rondas de “lluvia de ideas” hasta que se agote el tema.

Paso 2: el segundo paso consiste en determinar como se van a medir los indicadores. Esto permite hacer ver dos grandes tipos de indicadores (ver matriz de indicadores de monitoreo).

Paso 3: si los indicadores establecidos son muy numerosos, puede ser necesario una priorización; un criterio para priorizar es la factibilidad de medir los indicadores. Se va repitiendo el ejercicio para las diferentes actividades y sub-actividades, construyendo la matriz de indicadores con los resultados.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aberley D. (Ed) 1993 *Boundaries of home. Mapping for local empowerment.* The New Catalyst Bioregional Studies. New Society Publishers, Gabriola, BC, Canada.
- AKRSP-India 1992 *Participatory Rural appraisal and Planning (PRAP): the experience of the AKRSP.* Aga Khan Rural Support Programme- India, Ahmedabad, India.
- Asby J. 1992 *Manual para la evaluación de tecnología con los productores.* Proyecto IPRA, CIAT. Publicación CIAT 188. Cali, Colombia
- Bawden R. Et al 1984 *System thinking and practices in the education of agriculturalists.* Agricultural Systems 13(1984): 205-225.
- Biggs S. 1995 *Participatory technology development; a critique of the new orthodoxy.* PTD Workshop, Intermediary Technology, Bedford, Gran Bretaña.
- Bojanic A. Et al. 1994 *Demandas campesinas. Manual para un análisis participativo.* La Paz, Embajada Real de los Países Bajos.
- Bronson J. 1995 *Conducting PRA in the South Pacific: experiences in natural resource management from Vanuatu.* Program for International Development, Clark University, Worcester, MA USA.
- Bruce J.W. 1989 *Rapid appraisal of tree and land tenure for community forestry initiatives.* Land Tenure Center, Universtiy of Wisconsin, Madison WI USA.
- Chambers R. 1992 *Methods for analysis by farmers: the professional challenge.* Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighthon, Gran Bretaña.
- Chambers R. *Shortcut and participatory methods for gaining social information for projects.* In: Putting People First.
- Chambers R. 1990 *A workshop on Participatory Learning Methods.* MYRADA, PRA-PALM Series #1. Bangalore, India.
- Chambers R. 1995 *Participatory Rural Appraisal and South Africa.* PTD Workshop, Intermediary Technology, Bedford, Gran Bretaña.
- Chambers R. 1994 *All power deceives.* IDS Bulletin Vol. 25(2) 1994. 14-26.
- Chambers R. Ed. 1989 *Farmer first.* Farmer innovation and agricultural research. Intermediate Technology Publications, London, Gran Bretaña
- Colaco P. et al. 1993 *Post-harvest goes participatory: participating and learning in a fishing village.* Bay of Bengal News, September 1993.
- Crouch R.B. 1993 *The problem census technique.* Ministry of Agricultural Development and Research, Sri Lanka.
- Crouch R.B. n.d. *The problem census: farmer-centred problem identification.*

- De Viliers A.K. 1996 *Quantifying indigenous knowledge: a rapid method for assessing crop performance without field trials*. ODI-Agricultural Research & Extension Network Paper 66, July 1996. London, Gran Bretaña.
- Kojo Amanor 1990 *Analytical Abstracts on Farmer Participatory Research*. Overseas Development Institute, London, Gran Bretaña.
- Farrington J. 1989 *Farmer participation in Agricultural Research: a revive of concepts and practices*. Overseas Development Institute, London, Gran Bretaña.
- ODI 1996 *Reforming agricultural extension in Bangladesh: blending greater participation and sustainability with institutional strengthening* ODI Network Paper 61, 1996.
- ODI 1996 *Farmer-led approaches to extension. Paper presented at a workshop in the Philippines. July 1995*. ODI Network Paper 59.
- Defoer T. et al. 1996 *Toward more sustainable soil fertility management*. ODI-Agricultural Research & Extension Network Paper 63, July 1996. London, Gran Bretaña.
- Dunn T. 1993 *Farmer participation in extension*. in: proceedings of the symposium on the future of irrigation in the Murray-Darling basin, Griffith, NSW, Australia.
- Dunn T. 1991 *Action research: the application of rapid rural appraisal to learn about issues of concern in Landcare areas near Wagga Wagga, NSW*. Murrumbidgee College of Agriculture, NSW, Australia.
- Dunn T. 1994 *Rapid rural appraisal: a description of the methodology and its application in teaching and research at Charles Sturt University*. Rural Society 4/3-4(30-36), Australia.
- Dunn A.M. 1991 *Family farming and extension*. in: M. Allson (ed) *Family farming in Australia and New Zealand*. Charles Sturt University, NSW, Australia.
- Dunn T. 1993 *Learning to use RRA and PRA to improve the activities of two Landcare groups in Australia*. RRA Notes 18, International Institute for Environment and Development (IIED), London, Gran Bretaña.
- EDM 1993 *"Start with what the people know"*. Rural family and welfare project Bangladesh. Enfants du Monde, Dhaka Bangladesh.
- EDM 1995 *"Imagine we are villagers"*. Report on the review and reorientation training workshop for DSS and EDM staff. Enfants du Monde. Dhaka Bangladesh.
- ELCI 1996 *Participatory Project Evaluation: allowing local people to have their say. An NGO guide for community driven project evaluation*. Environment Liaison Centre International, Nairobi, Kenya.
- FAO 1990 *The community toolbox. The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry*. Community Forestry Field Manual 2.
- FAO 1995 *Selecting tree species on the basis of community needs*. Community Forestry Field Manual n. 5.

- FAO 1995 *Understanding farmers' communication networks: an experience in the Philippines.* Communications for Development Case Study 14. FAO, Roma, Italia.
- FAO 1994 *Tree and land tenure: rapid appraisal tools.* Community Forestry Manual n.4.
- FAO 1995 *Participatory approaches to planning for community forestry.* Forest, Trees and People Programme-Forestry Department. Working paper.
- FAO-IDA 1993 *Planificación participativa.* Proyecto forestal Chorotega. IDA-FAO-Honlanda. Liberia, Guanacaste, Costa Rica .
- FAO-IIRR 1995 *Resource Management for Upland Areas in Southeast Asia: an information kit.* Farm Field Document 2. FAO, Bangkok, Tailandia –IIRR, Silang Cavite, Filipinas.
- FAO-RAPA 1988 *Participatory monitoring and evaluation: handbood for training field workers.* FAO Regional Office for Asia and the Pacific (RAPA), Bangkok, Tailandia.
- FAO-RAPA 1990 *Taking hold of Rural Life.* FAO Regional Office for Asia and the Pacific (RAPA), Bangkok, Tailandia.
- Feldstein H. 1994 *Tools for the field: methodologies handbook for gender analysis in agriculture.* Kumarian Press, West Hartford, Con. USA.
- Ford R. Et al. 1992 *Sustaining Development through community mobilization: a case study of Participatory Rural Appraisal in the Gambia.* Program for International Development, Clark University, Worcester, MA USA.
- Ford R. Et al. 1993 *Managing resources with PRA partnerships: a case study of Lesoma, Botswana.* Program for International Development, Clark University, Worcester, MA USA.
- Frankenberger T. 1992 *Rapid Food Security Assessment.* Office of US Foreign Disaster Asistance, AID.
- Gill G.J. 1992 *But how does it compare with the real data? Lessons from a RRA Training exercise in Western Nepal.* HMG Ministry of Agriculture-Winrock International. Kathrmandu, Nepal.
- Gohl E. Et al. 1993 *Pequeña guía al seguimiento participativo del impacto "PIM".* FAKT-Stuttgart, Alemania.
- Hartmann B. 1996 *Sciocultural constraints to land management decisions: the case of bofedal restoration in Bolivia.* Tropical Resources Institute News Vol 15(1), Yale, USA.
- Hitinayake H. Et al. 1994 *The use of a knowledge-based systems approach for the incremental improvement of traditional agroforestry practices.* UP-OFI Workshop, Sri Lanka.
- IIED 1991 *Proceedings of the February 1991 Bangalore PRA trainers workshop.* RRA Notes 13, august 1991. International Institute for Environment and Development (IIED), London, Gran Bretaña.
- IIED 1992 *Special issue on applications of Wealth Ranking.* RRA Notes 15, May 1992. International Institute for Environment and Development (IIED), London, Gran Bretaña.

- IIDE 1994 *RRA Notes: special issue on livestock*. N. 20, abril 1994. International Institute for Environment and Development (IIED), London, Gran Bretaña.
- IWID n.d. *Gender and participatory approaches: implications and experiences*. Iniciatives: Women in Development. Madras, India.
- Jones F.G. et al. 1993 *Report on the use of participatory research methods in Sri Lanka with recommendations for participatory on-farm trials*. Oxford Forestry Institute – University of Peradeniya Link Project. Sri Lanka.
- Landcare 1991 *The Kyeamba valley: issues of concern to landholders and their families*. Landcare, University of Sydney, Australia.
- Leurs R. 1996 *Current challenges facing participatory rural appraisal*. Public Administration and development Vol 16, 57-72.
- Leurs R. 1990 *Rapid Rural Appraisal for local government planning in Northern Nigeria*. DAG/ IIED workshop on adaptive local level planning, London, Gran Bretaña.
- Leurs R. 1996 *A resource guide for trainers and facilitators of Participatory Learning and Action*. Development Administration Group, University of Birmingham, Gran Bretaña.
- Lightfoot C. et al 1991 *Households, agroecosystems and rural resources management*. Bangladesh Agricultural Research Institute (BARI), International Center for Living Aquatic Resources Management (ICLARM), Filipinas.
- Lightfoot C. 1989 *Training Resource Book for farming systems diagnosis*. International Rice Research Institute- International Center for Living Aquatic Resources Management. Manila, Filipinas.
- Lightfoot C. 1991 *Training resource book on a participatory method for modeling bioresource flows*. International Center for Living Aquatic Resources Management. Manila, Filipinas.
- Lightfoot C. 1989 *Training Resource Book for agro-ecosystem mapping*. International Rice Research Institute- Filipinas; Ford Foundation, India.
- Macadam R. et al. 1995 *A case study in development planning using a Systems Learning Approach: generating a master plan for the livestock sector of Nepal*. Agricultural Systems 49(1995): 299-323.
- Mascarenhas J. *Participatory Rural Appraisal and participatory Learning Method: recent experiences from MYRADA and South India*. Forest, Trees and People Newsletter N. 15/16.
- Messerchmidt D. 1995 *Rapid Appraisal for Community Forestry. The RA process and rapid diagnostic tools*. IIED Participatory Methodology Series. International Institute for Environment and Development, Gran Bretaña.
- MIDNET 1994 *Notes on a workshop on participatory methods*. Cedara, South Africa.
- Mukherjee N. 1992 *Rural Communities' perceptions of poverty and well being: some case studies in a participatory framework*. South Asian Centre, School of Oriental and African Studies, London, Gran Bretaña.

- MYRADA n.d. *From RRA to...? The process begins.* MYRADA, PRA-PALM Series #2. Bangalore, India.
- MYRADA n.d. *A review workshop on Participatory Learning Methods.* MYRADA, PRA-PALM Series #4. Bangalore, India.
- MYRADA n.d. *Sharing our limited experience.* MYRADA, PRA-PALM Series #5. Bangalore, India.
- MYRADA n.d. *Training Programme Report.* MYRADA, PRA-PALM Series #3. Bangalore, India.
- MYRADA n.d. *PRA and PALM: recent experiences from MYRADA and South India.* MYRADA, PRA-PALM Series #6. Bangalore, India.
- MYRADA n.d. *Analysis of societal roles and problems from a gender perspective and development of gender-sensitive tools in PRA-PALM.* MYRADA, PRA-PALM Series #. Bangalore, India.
- MYRADA n.d. *Exploring the interactive effects of wells in hardrock areas of peninsular India-an illustration of the PRA approach.* MYRADA, PRA-PALM Series #9. Bangalore, India.
- Nabasa J. Et al. 1995 *Participatory Rural Appraisal: practical experiences.* Natural Resources Institute (Gran Bretaña), Action Aid (Uganda).
- Nagels U. (Ed.) 1992 *Developing a participatory extension approach: a design for Siavonga district, Zambia.* Technische Universität Berlin. Schriftenreihe des Fachbereichs N. 149.
- Narayan D. Et al. 1994 *Participatory Development Tool Kit.* International Bank for reconstruction and Development/The World Bank. Washington, USA.
- NES 1990 *Participatory Rural Appraisal Handbook.* Natural Resources Management Support Series 1. World Resources Institute. USA
- Odour-Noah E. Et. Al. 1992 *Implementing PRA: a handbook to facilitate participatory rural appraisal.* National Environment Secretariat (Kenya), Program for International Development, Clark University (USA).
- Pretty J. 1995 *Participatory Learning for sustainable agriculture.* World Development Vol. 23 (8): 1247-1263.
- Redd Barna 1993 *Not only the well off: but also the worse off. Report of a training workshop in Chiredzi, Zimbabwe.* Redd Barna Regional Office Africa Training and Development. Kampala, Uganda.
- Reveley P. Et al. 1993 *Analyse participative en vue de la réduction des pressions sur une aire protégée: Andasibe, Madagascar.* Program for International Development, Clark University, Worcester, MA USA.
- Rcheleau D. Et al. 1995 *Gendered Resource Mapping.* Cultural Survival Quarterly Winter 1995.
- Rodríguez Sandoval R. 1996 *Metodología de Extensión Agrícola Comunitaria para el Desarrollo Sostenible.* Plan Internacional-IICA, San Salvador, El Salvador.

- Rodríguez Sandoval R. 1990 *Determinación y priorización de problemas a nivel de la comunidad*. CENTA, San Andrés, El Salvador.
- Rudqvist A. 1991 *Métodos de trabajo de campo para consultas y participación popular*. Programa de Participación Popular, Informe 9, Departamento de Antropología, Universidad de Estocolmo, Suecia.
- Rudqvist A. 1991 *Pautas para consultas y participación popular en procesos y proyectos de desarrollo*. Programa de Participación Popular, Informe 9, Departamento de Antropología, Universidad de Estocolmo, Suecia.
- Save the Children 1995 *Participatory Rural Appraisal: a report on women*. Save the Children (USA), Bangladesh.
- Scheuermeier U. 1988 *Approach Development: a contribution to participatory development of techniques based on a practical experience in Tinau Watershed Project, Nepal*. LBL, Lindau, Suiza.
- Schonhut M. 1994 *Participatory Learning Approaches: rapid rural appraisal, participatory appraisal*. An introductory guide. TZ- Schriftenreihe der GTZ No 248, Rossdorf, Alemania.
- Scoones I. Ed. 1994 *Beyond farmer first. Rural people's Knowledge, agricultural research and extension practice*. Intermediate Technology Publications, London, Gran Bretaña.
- Stewart S. Et al. 1995 *Participatory rural appraisal: abstracts of sources. An annotated bibliography*. IDS Development bibliography 11. Institute of Development Studies, Brighton, Sussex, Gran Bretaña.
- Tamil Nadu A.U. 1992 *Participatory Rural Appraisal (PRA) for agricultural research at Aruppukottai, Tamil Nadu*. Centre for Agricultural and Rural Development Studies, Tamil Nadu Agricultural University & International Institute for Environment and Development (IIED). Coimbatore, India.
- Thomas-Slayter B. 1993 *Tools of gender analysis: a guide to field methods for bringing gender into sustainable resource management*. ECOGEN, Clark University, USA.
- Townsley P. 1993 *A manual on rapid appraisal methods for coastal communities*. Bay of Bengal Programme, Madras, India.
- UNICEF-Bangladesh 1993 *VIPP: visualization in participatory programmes. A manual for facilitators and trainers involved in participatory group events*. Dhaka, Bangla Desh.
- VSF 1995 *De la gestion des feux de brousse á la gestión du terroir: bilan de quatre années d'actions environnementales de VSF en Haute Guinée*. Vétérinaires Sin Frontera, Lyon, Francia.

*Impreso en la imprenta del IICA
Sede Central, San José, Costa Rica
Tiraje: 500 ejemplares*

CIMAS

METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS

Manual

Tomás Alberich, Manuel Basagoiti, Paloma Bru, Carmen
Espinar, Néstor García, Sabina Habegger, Dolores
Hernández, Concha Lorenzana, Pedro Martín, Manuel
Montañés, Tomás R Villasante, Alicia Tenze





Obra bajo licencia **Creative Commons**. Eres libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra y de hacer obras derivadas bajo las siguientes condiciones:
Reconocimiento. Debes reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tienes su apoyo o apoyan el uso que haces de su obra).

No comercial. No puedes utilizar esta obra para fines comerciales.

Compartir bajo la misma licencia. Si alteras o transformas esta obra, o generas una obra derivada, sólo puedes distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a ésta.

Al reutilizar o distribuir la obra, tienes que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.

Obra colectiva, Madrid 2009

Edita: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)



**Calle San Conrado 4, 6º3
28011 Madrid
T. 913657770
secretaria@recimas.org
www.redcimas.org**

INDICE

1.	<u>Presentación</u>	4
2.	<u>Instrucciones de uso del manual</u>	6
3.	<u>Tiempos de un proceso participativo</u>	7
4.	<u>El punto de partida</u>	10
5.	<u>Diseño participativo</u>	11
	5.1. Negociación del tema y objetivos	
	5.2. Constitución de los equipos de trabajo	
	5.3. Difusión del proyecto	
	5.4. Mapeo inicial y muestra significativa	
	5.5. Elaboración de la muestra	
6.	<u>Trabajo de campo y escucha</u>	32
	6.1. La observación participante	
	6.2. Entrevistas	
	6.3. Talleres	
7.	<u>Análisis y devoluciones creativas</u>	38
	7.1. El análisis de frases textuales	
	7.2. Devoluciones creativas	
	7.3. Jornadas	
8.	<u>Programación de Acciones Integrales Sustentables (PAIS)</u>	51
	8.1. Construcción de las propuestas	
	8.2. La idea fuerza	
	8.3. Redes democrático-participativas	
	8.4. El informe operativo	
9.	<u>Cronograma, recursos, ejecución y evaluación</u>	66
	9.1. La evaluación del PAIS	
10.	<u>Vocabulario</u>	70
11.	<u>Para profundizar más (textos, videos, internet...)</u>	67

Herramientas



<u>Línea del tiempo</u>	<u>Primeras ideas</u>	<u>Deriva</u>	<u>Dafo</u>	<u>Drafpo</u>
<u>Sociograma</u>	<u>Posiciones/actores</u>	<u>Lluvia de ideas</u>	<u>Philips 6/6</u>	<u>Grupo nominal</u>
<u>Tetralemas / Transcend</u>	<u>Árbol de problemas</u>	<u>Flujograma</u>	<u>EASW</u>	<u>Técnica de las 9 cuestiones</u>
<u>Asamblea participativa</u>	<u>Cronograma proceso</u>	<u>Coherenciómetro</u>	<u>Matriz reflexiva</u>	

1. PRESENTACIÓN

El objetivo de estas metodologías es promover transformaciones sociales a través de escuelas de ciudadanía solidaria.

Estas metodologías participativas que usamos pueden servir para conocer mejor los problemas sociales en que estemos, para compartir con la población y construir caminos de superación. La gente pasa a ser, a través de este proceso, sujeto activo y protagonista de un proyecto de transformación de su entorno y realidad más inmediatos. Ámbitos de vida cotidiana, espacios de relación comunitaria, barrio, municipio, comarcas... y en ámbitos regionales o de un país incluso, pero siempre desde la base social y los problemas cotidianos.

Para llevar a cabo estos procesos, según las metodologías que aquí presentamos, es necesario que exista al menos un pequeño grupo de personas formadas o interesadas en irse formando, para dinamizar metodológicamente el proceso. A este grupo es a quien está dedicado especialmente este manual.

Las circunstancias concretas de cada lugar van a ser las que determinen de qué forma se va a hacer el proceso, y con qué medios contamos para ello. Sin embargo existen unos criterios comunes aplicables en la mayoría, que estos grupos deben estar dispuestos a utilizar:

- ☺ Trabajamos para conseguir unos objetivos de cambio (que negociamos con los grupos más implicados, inicialmente), al encontrar algunos problemas concretos que hay que solucionar. Hay que aceptar que nadie tiene la verdad, y que hemos de construirla conjuntamente.
- ☺ Nos abrimos a todos los puntos de vista que la gente tenga ante los problemas y los objetivos para saber qué pasa. Para construir de manera colectiva a partir de la escucha de todas las posiciones y las estrategias que estén en juego.
- ☺ Recogemos las ideas y contradicciones de las distintas posiciones, y las devolvemos para que la gente analice sus puntos clave, las líneas o caminos que debemos tomar. Así como priorizar cuales son las causas a las que debemos atender y por dónde enfocar el proceso.

- ☺ Hacemos reuniones sobre las propuestas que hayan salido de forma participada a lo largo del proceso, para poder debatirlas con los sectores implicados. De tal forma que se puedan construir colectivamente aquellas líneas que nos motiven para actuar conjuntamente desde la base social.
- ☺ La gente implicada tiene que ser protagonista aportando propuestas que marcarán las líneas de actuación para el futuro. Y para eso ha de dotarse de una red organizativa con democracia participativa.
- ☺ Cuando se ponen en marcha las líneas de actuación cabe evaluar el propio proceso, y monitorear/corregir el mismo. Siempre se acaba por desbordar o paralizar lo planificado, por lo que se empiezan de nuevo a descubrir otros problemas, etc.

2. INSTRUCCIONES DE USO DEL MANUAL

El manual que tienes entre manos te será útil para:

- ✿ seguir los distintos momentos de un proceso participativo y analizar las diferencias que siempre se producen.
- ✿ consultar la mejor forma de hacer las cosas, por ejemplo cuándo y cómo aplicar algunos dispositivos o herramientas que aquí se presentan.

Para sacarle mayor jugo al texto, hemos utilizado distintivos que indican:



¡OJO! : *Se trata de algo a lo que conviene estar atento*



RECUERDA: *Se trata de algo que conviene repasar o volver a tener en cuenta*



HERRAMIENTA: Se trata de una técnica útil para el proceso.

Al final del todo vas a encontrar un VOCABULARIO donde se aclaran algunas palabras que a lo mejor no conocías, y una relación de bibliografía útil por si estas interesado en estas metodologías participativas y quieres profundizar más en ellas, además de videos y direcciones de internet.

Esperamos que esta guía ayude a RE-CREAR espacios de participación y ciudadanía, solidaridad y transformación social.

3. DESARROLLO DE UN PROCESO PARTICIPATIVO



El punto de partida

Preguntamos “qué le duele” a la comunidad, y elaboramos un plan de trabajo con los más implicados.

- ✿ Se nota un problema y alguien (entidad o movimiento social) se plantea hacer algo. Hay un ¿para qué? y un ¿para quién?
- ✿ Hacemos ejercicios de auto-reflexión-autocrítica, para evaluar los pre-juicios con los que partimos, provocando que emerjan lenguajes ocultos nuestros y de los colaboradores.

Diseño participativo

Nos acercamos al problema haciendo paseos, talleres, entrevistas a asociaciones, instituciones, expertos, generando confianzas, donde la gente empiece a sentirse protagonista.

- ✿ Recogemos la información ya existente, por ejemplo sobre una “línea del tiempo” que nos dé “analizadores históricos”.
- ✿ Se puede iniciar la formación de la COMISIÓN DE SEGUIMIENTO del proyecto, si no existiera ya.
- ✿ Comenzamos a constituir el Grupo Motor del proceso participativo.
- ✿ Se diseña el plan de trabajo después de aclarar lo que se quiere averiguar y quiénes están dispuestos.
- ✿ Realizamos un primer Taller de Mapeo de actores (sociograma), para acercarnos más a los sectores a los que vamos a escuchar.
- ✿ Podemos entrevistar a algunos “expertos” que nos recuerden qué temas no debemos olvidar en el proceso.

Trabajo de campo y de escucha

Nos abrimos a todos los conocimientos y puntos de vista que existen utilizando métodos participativos de escucha

- ✿ Podemos empezar haciendo entrevistas individuales a dirigentes de las entidades, asociaciones y colectivos que sean más “nudos”, o puentes, del mapeo o de la muestra.
- ✿ Hacemos algunos talleres con los colectivos más cercanos para ir resumiendo sus posiciones sobre el problema planteado.
- ✿ Continuamos con el trabajo de campo realizando entrevistas en grupo a personas de la comunidad que no estén organizadas, y también entrevistas a grupos ajenos y opuestos a los objetivos del proyecto
- ✿ Vamos entresacando frases textuales de los contenidos de las entrevistas, que nos muestren las principales contradicciones, y aportaciones más significativas, respecto a cada tema tratado.

Análisis y devoluciones creativas

- ✿ Realizamos talleres para profundizar en las razones y causas de los problemas, para confirmar lo que encontramos y para priorizar líneas superadoras y creativas.
- ✿ Devolvemos a la gente la información que dio (porque es suya). Se puede cruzar la información entre unas y otras personas y grupos para saber más.
- ✿ Estos talleres sirven para debatir las ideas dominantes y las ideas emergentes, para potenciar acuerdos y líneas prioritarias. Así, este diagnóstico generado y apropiado por la gente se convierte en un auto-diagnóstico.

Programación de Acciones Integrales Sustentables (PAIS)

- ✿ Construimos y contrastamos las propuestas en talleres creativos con los diferentes agentes sociales e institucionales para conseguir los recursos necesarios.
- ✿ Coordinamos algunas ideas para la motivación general de la gente, y las priorizamos con sistemas participativos.
- ✿ Facilitamos esquemas de democracias participativas (auto-organización de redes democráticas) adecuados a los grupos, colectivos y asociaciones existentes.

Cronograma, recursos, ejecución y evaluación del PAIS

- ✿ Elaboramos un Cronograma orientado a la acción, con los recursos y responsables que son viables.
- ✿ Se pone en marcha el PAIS (en la medida en que sea posible), se evalúa y se adapta durante todo el proceso.
- ✿ Hacer estrategias con conjuntos de acción suficientemente amplios y revertir a los opuestos al proceso, encontrando las incoherencias y contradicciones que tengan y jugando con ellas.
- ✿ En este punto podrían surgir nuevos síntomas o “dolores” que podrían poner en marcha un nuevo ciclo o proceso ante el cual habrá que elaborar un nuevo Plan de Trabajo, y empezamos de nuevo!

4. EL PUNTO DE PARTIDA

Antes de iniciar un proceso participativo debemos hacernos algunas preguntas, hacer una autorreflexión sobre nuestro punto de partida y sobre nuestros intereses en el proceso. **De qué pre-juicios partimos, para qué y para quién** vamos a hacerlo.

1. ¿De dónde partimos?

- ✿ ¿Qué conocemos de la gente? (Tipo de población, problemáticas generales, algo de su historia...)
- ✿ ¿Qué conocemos del tema?, ¿qué dimensiones tiene, locales y globales?
- ✿ ¿Existen procesos participativos en marcha, movimientos ciudadanos, etc.?

2. ¿A través de qué mecanismos hemos definido el tema del proceso?

- ✿ ¿Responde el tema delimitado a una necesidad sentida por la comunidad, por nosotros, por la Administración...?
- ✿ ¿A quién ocupa y a quién preocupa el tema objeto del proceso?

3. ¿Qué posición ocupamos?

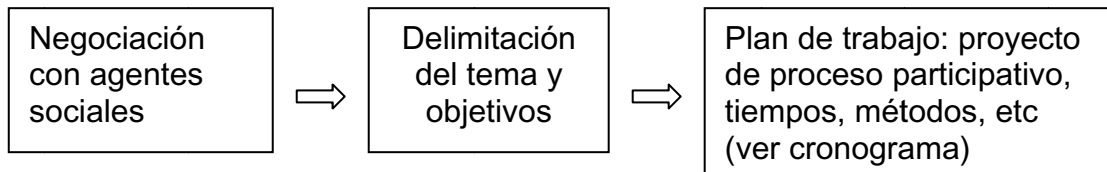
- ✿ ¿Qué papel ocupamos en la red comunitaria (agentes externos, protagonistas...), con quién nos relacionamos?
- ✿ ¿Qué capacidad de acceso tenemos a los sectores implicados, agentes sociales, Administración, etc.?

4. ¿Qué tipo de participación vamos a incorporar al proceso?

- ✿ En el diseño (El proceso se hace de todos desde el principio, no sólo nuestro)
- ✿ A lo largo del proceso (Grupo Motor, espacios de encuentro, etc.)
- ✿ En el seguimiento (Comisión de Seguimiento, boletines informativos...)
- ✿ En la devolución de la información a lo largo del proceso.
- ✿ En la negociación y construcción de propuestas.

5. DISEÑO PARTICIPATIVO

Iniciamos el **diseño de un proceso participativo** que guíe a todos los participantes en sus diferentes etapas. Y lo hacemos participadamente: lo negociamos tanto con la institución u organismo que promueve el proyecto como con aquellos actores sociales implicados en ese momento.



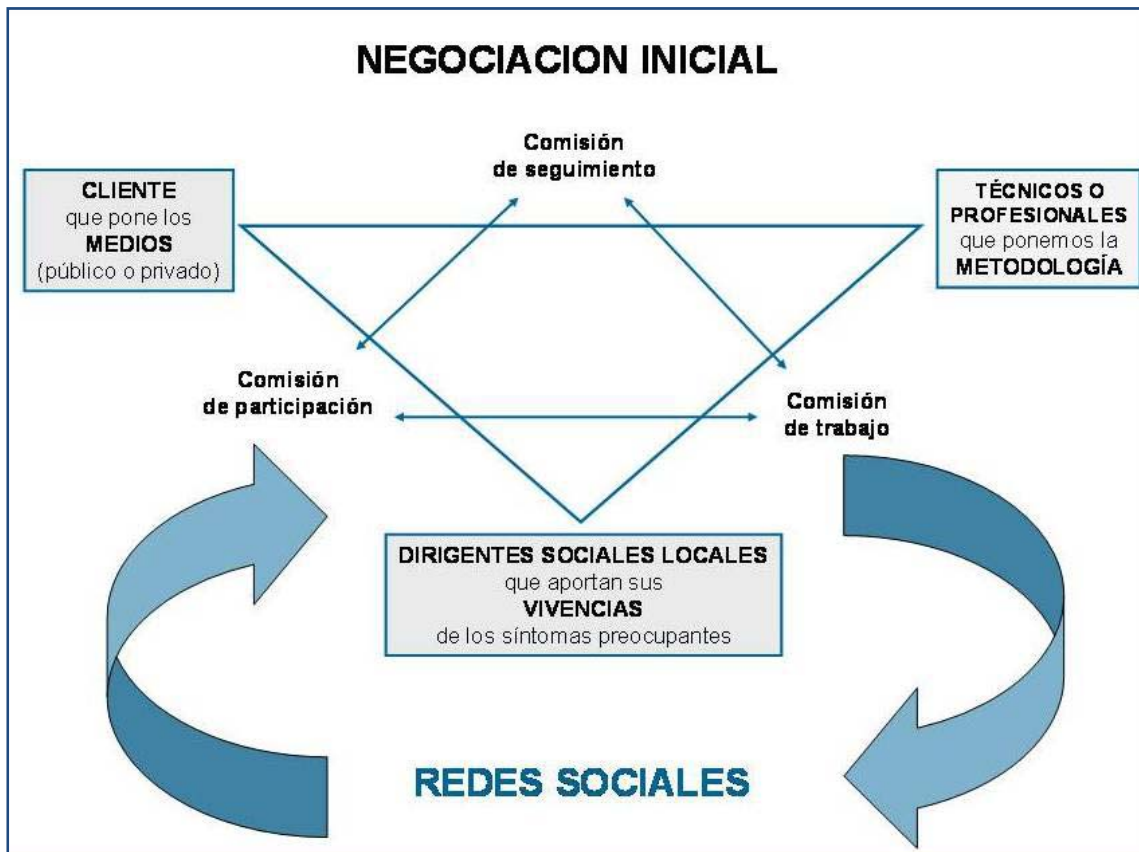
5.1. NEGOCIACIÓN DEL TEMA Y OBJETIVOS

Tras una primera delimitación del tema del proceso se inicia el contacto con el tejido asociativo existente en la zona para que participen en la formulación de la propuesta. Para su localización podemos utilizar medios de comunicación locales, acudir a estructuras ya existentes tipo coordinadoras, Redes de entidades sociales, Plataformas, etc., captar información a través de los técnicos municipales, servicios de información, Consejos de participación, etc. A partir de estos primeros contactos vamos iniciando la relación con el resto de agentes relevantes.



.....
Un diseño participativo debe surgir desde las voces y sensibilidades de los agentes sociales (instituciones y tejido asociativo que tengan relación con el tema). Al menos de los principales al inicio, y con la clara vocación de abrirse a escuchar a todos, para que todos puedan sumarse al proyecto si así lo desean.

Quizá nos encontremos con que las demandas recogidas son o demasiado concretas o demasiado generales. En este sentido el Grupo Motor (ver más adelante) debe hacer el esfuerzo de unir los "dolores", las necesidades más sentidas con las **problemáticas integrales** existentes (empleo, medio ambiente, participación ciudadana, derechos humanos, etc.) para así ir estableciendo puentes entre ambos niveles. ¿Cómo llegar de las demandas y necesidades más sentidas a las problemáticas integrales que afectan a tod@s?



En este proceso aprovecharemos para ir indagando sobre hechos históricos (mejor recientes) que hayan tenido lugar en la zona donde investigamos, que fueran sentidos por la mayoría de la población y que movilizaran a gran parte de esta (generando bien consensos, bien conflictos, etc.). Estos, que llamaremos desde ahora **Analizadores Históricos**, nos darán la pauta para adivinar cuáles son los elementos de motivación, interés y movilización de la población

Por ejemplo, contra la guerra de Irak se produjeron grandes movilizaciones de muchos miles de personas, pero luego eso no se tradujo en organizaciones de ese mismo contenido. Otro ejemplo similar, pero de ámbito más local podría ser la celebración de una gran fiesta intercultural en un barrio, que no tuviera continuidad en nuevas formas de organización social. Estos son hechos que pueden provocar los análisis (por eso llamarlos analizadores), pues son conocidos y la gente los ha comentado en su vida cotidiana, son un referente práctico para mostrar las posiciones que cada cual adopta. Ambos casos pueden provocar, por ejemplo, la pregunta: ¿por qué la gente no se organiza para...? Para sacar estos analizadores se puede hacer un taller.



LÍNEA DEL TIEMPO

13

Una buena herramienta puede ser hacer una **Línea del Tiempo**, sobre la cual la gente reunida va dibujando o escribiendo en un papel continuo, en una pared por ejemplo, los acontecimientos que creen más destacables de los últimos años. Entre un grupo de personas que inician un proceso es una forma de que vayamos ayudando a reconstruir como han visto los precedentes del tema a debate. Se puede hacer por años o por meses, o por aquellos grandes acontecimientos que marcaron el tema que nos hayamos propuesto. Se pueden poner, por ejemplo, bajo la línea del desarrollo histórico aquellos aspectos que se consideren más objetivos y medibles, y encima de la línea los que se puedan considerar más de opinión, o con distintas versiones.

Hay muchas formas de hacer una **Línea del Tiempo**, y la innovación es algo que ayudará a que el colectivo se sienta más protagonista. Por eso no se trata de hacerla perfecta según un manual, sino más bien tal como la gente vaya proponiendo. Seguro que la inventiva o iniciativas de dibujo de unas personas estimula a otras. Es importante que se recojan todas las versiones y que no se entre en disputas sobre si esto fue así o de tal otra forma. Vale la pena poner algunas de las afirmaciones entre interrogantes, a la espera de poder saber mejor cómo fue. Tal vez sea uno de los motivos de preguntas a la población, que desde ese momento pasa a ser nuestro punto de referencia, con más autoridad que los reunidos en esa ocasión.

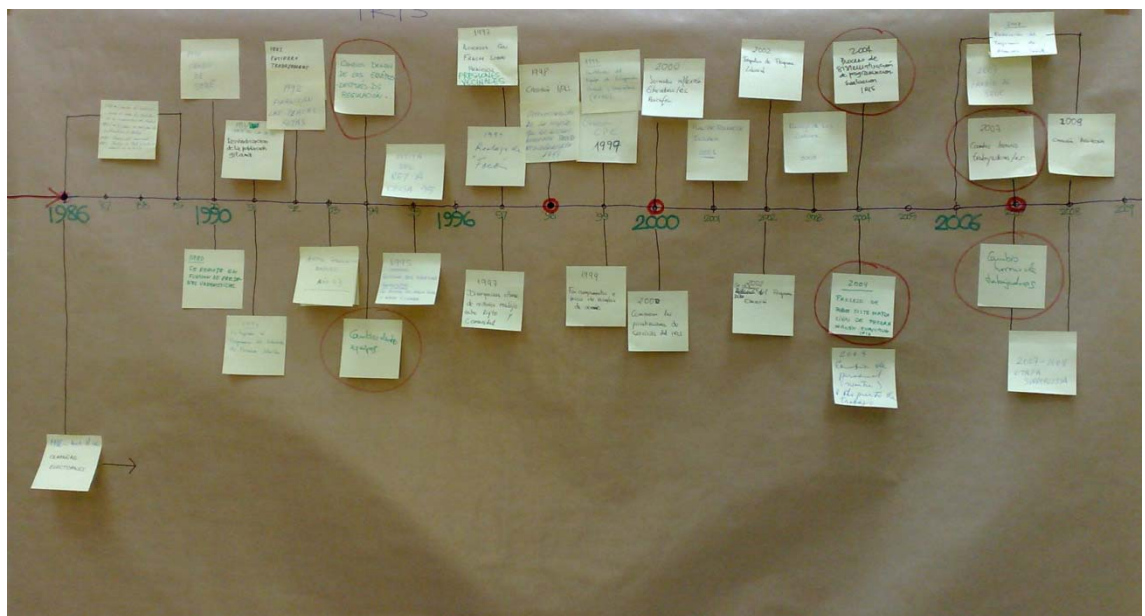


Imagen 1. Línea del tiempo en una sesión formativa en Madrid

En este caso, por ejemplo, se han colocado los aspectos positivos sobre la línea y los negativos bajo ella. Además, se han señalado con un círculo rojo tres momentos cuyos analizadores dividen a los participantes, pues mientras que para unos es positivo, para otros no (posteriormente, podrá servir para reflexionar sobre ello).

La **Línea del Tiempo** se puede dejar abierta para que se pueda ir completando más adelante, o con más datos o informaciones que no se conocían en la primera sesión. Esto puede ser muy útil al principio porque sobre el pasado, y en especial sobre algunos **analizadores históricos** (acontecimientos que han marcado la vida social) la gente tiene una opinión formada, que siempre es un punto de partida. No se trata de la “verdad objetiva” con pretensiones de exactitud, sino de las verdades que se hayan ido construyendo hasta el momento, y sobre las cuales hay un cierto consenso, o bien disputas que conviene saber desde el principio.

.....



PRIMERAS IDEAS

Otra buena forma de avanzar en la elaboración de un proyecto, al principio, es intentar volcar (primero de forma individual y luego grupal –con el equipo motor por ejemplo-) todo aquello que ya sabemos o intuimos sobre nuestro caso, y las primeras ideas sobre cómo armar el proceso. Aquí proponemos **unas tablas y unas preguntas** que podrían servir en esta tarea, aunque lo importante es que se adapten en cada caso a las necesidades concretas.

	Territorio y medioambiente	Población	Actividad económica y Recursos financieros	Política y Organización social	Historia e Identidad
Qué sabemos (problemáticas, buenas prácticas, etc.)					
Qué no sabemos					
Qué intuimos (hipótesis)					
Qué prevemos (tendencias)					

5.2. CONSTITUCIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO

Cuando estamos inmersos en un proceso de participación nos encontramos con múltiples situaciones y circunstancias que lo rodean e influyen. Hay que tener cuidado de no quedar marcados desde el principio y perder una cierta independencia que nos puede ser beneficiosa.

Naturalmente entramos en contacto con todas aquellas personas y sujetos que en mayor o menor medida lo protagonizan, o participan, o lo observan a distancia. El contacto y relación con estos sujetos adquiere dimensiones diferentes según sean los intereses, compromiso, ocupación, etc. de tales actores sociales.

5.2.1. El grupo motor

Es un equipo mixto de personas, constituido por vecin@s voluntari@s y técnic@s. Se trata de vernos con cierta estabilidad con algunas personas (tres-cuatro como mínimo) con las que es posible trabajar de forma continuada, en sesiones semanales o quincenales. No es necesario ni recomendable que sean personas representativas, pues algunas de ellas nos pueden apartar a otras que les vean con malos ojos. Es mejor personas poco conocidas, como algunas señoras que están en educación de adultos o unos jóvenes que quieren aprender estos dispositivos técnicos, o gentes que en general tengan tiempo disponible y ganas y no sea por motivos de protagonismo.

Este conjunto de personas son a la vez **fuentes de información** (nos ayudan a recabar datos acerca de su entorno y sobre las redes de relaciones existentes) y **núcleo del proceso**, participando activamente según su interés, disponibilidad, actitudes, capacidades y formación, en las diferentes etapas del proceso. Por su parte, las personas que den el apoyo técnico en el proceso dentro o fuera del Grupo Motor, según se vaya organizando, irán debatiendo las diversas etapas del trabajo, tanto en los contenidos y en los métodos.

Se pueden hacer **dinámicas de grupo**, provenientes tanto de la Educación Popular como de la Animación Sociocultural, ya que estas permiten que el grupo se conozca, se fortalezca como tal y auto organice su propio proceso. Los socio-dramas, juegos de rol (rol-playing), etc., son formas a la vez divertidas y muy interesantes para provocar auto-críticas y conjuntar a los grupos.

El Grupo Motor debe quedar abierto a nuevas incorporaciones, por lo que haremos la invitación en todas aquellas ocasiones que se nos presenten.



.....
Una advertencia: en este tipo de trabajo con grupos estables y permanentes (en el espacio y en el tiempo), nos vamos a encontrar, seguro, con tensiones y dificultades derivadas de la propia interacción grupal, que hay que afrontar y resolver de la manera más constructiva para el proceso.



DERIVA O TRANSECTO

Hacer una “**deriva**”, “**video-paseo**”, o “**transecto**”, puede ayudar a tomar contacto con sectores de de la población no tan organizados, pero que pueden interesarse en el proceso participativo. Estas técnicas permiten sistematizar los sentimientos primeros que tiene la gente sobre el territorio que habita.

Consisten en caminar por un barrio, por un pueblo o por una zona rural, con gentes del lugar que nos puedan ir contando lo que vamos viendo, e intercambiando con ellas nuestras impresiones o preguntas. Se puede hacer planificando una grabación con una cámara, por ejemplo, de forma que esto sirva de excusa para que quienes nos acompañen, y también personas o grupos que nos encontremos, puedan ir dando sus primeras opiniones, etc.



(de izq. a derecha) **Imagen 1:** Deriva de estudiantes de arquitectura en el Workshop de Palma Palmilla. **Imagen 2** Deriva por Málaga capital. Grupo de investigación Cartac (registro audiovisual, en fotografías y notas). **Imagen 3:** Sistematización de una deriva. Grupo de investigación Cartac en la Casa Invisible de Málaga.

El que escuchemos y no juzguemos las opiniones que nos dan, el que compartamos conversación sin pretensiones de quien sabe más, etc. son elementos para crear un buen ambiente de **confianza inicial**. Aparte de la información que vamos obteniendo, que siempre viene bien, y que podemos ir registrando en algún cuaderno o ficha del recorrido.

Luego todo esto es un material que se puede analizar para vernos a nosotros mismos y a la gente, y establecer unos primeros análisis de los dolores de cada cual. Como es muy útil el conocernos como grupo y el saber de los prejuicios que cada uno tenemos, estos **auto-análisis** al comenzar pueden ser una forma de pasar un buen rato e irnos sincerando sobre los intereses de cada cual. Ver una sesión grabada de "juego de rol" o un paseo con la gente de la localidad, puede ser motivo para ponernos de acuerdo en formas básicas de trabajar juntos.

No se trata de hacer psico-dramas muy profundos, sino de un juego que permita sacar "dobles lenguajes" más o menos ocultos, y a ser posible reírnos en grupo para crear ciertas confianzas.

5.2.2. La comisión de seguimiento

En la Comisión de Seguimiento (CS) pueden estar presentes los promotores de la investigación, organismos públicos, técnicos del equipo, y todas las personas del lugar o del tema que se sientan **representativas**. Esta Comisión se mantiene informada de la marcha y desarrollo del proceso de participación. La comisión se reúne de forma periódica al final de cada una de las fases claves del proceso, cada mes o cada varios meses.

La Comisión de Seguimiento es una pieza esencial dentro del proceso participativo, ejerciendo de supervisora de la negociación en ciertos momentos claves. Es en estas sesiones informativas donde se van confrontando los primeros resultados obtenidos y donde se pulsan las actitudes y reacciones que éstos despiertan, haciendo posible una primera proyección del auto-diagnóstico o de las soluciones o acciones que pudieran ponerse en marcha.

.....



La CS frena la prepotencia en la que el Grupo Motor tiene tendencia a instalarse al verse protagonista del proceso. Y es además para los representantes políticos un sano ejercicio de democracia participativa, por ejemplo, cuando se incorporan de esta forma a la gestión municipal las necesidades y propuestas del resto de agentes sociales implicados. Es muy importante que las instituciones se comprometan a realizar lo que se acuerde en el proceso

.....

Se intentará hacer converger los diferentes conjuntos de sensibilidades latentes detectados en este proceso de arranque (generar consenso en lo que respecta a la demanda sobre el tema que se cree central y los objetivos a marcar). Esto se puede hacer con un dispositivo técnico como es hacer un DAFO entre los asistentes a una Comisión de Seguimiento. En Latinoamérica se suele nombrar FODA.



LA TÉCNICA DAFO

Es un cuadro resumen que nos permite definir y contextualizar el problema en el ámbito de estudio a partir de cuatro marcos de análisis: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Conviene trabajar en grupos pequeños y luego llevarlo a una reunión plenaria, para poder discutir el sentido por contraste de lo construido en cada grupo y finalmente entre todos.

Una forma de aplicar esta técnica puede ser la siguiente: se plantea el tema/objeto de estudio de forma clara y concisa. A partir de aquí el grupo hablará primero, a través de una lluvia de ideas, sobre los aspectos positivos o “de éxito” (Fortalezas y Oportunidades) que relacionan ese tema con el territorio. Las ideas sobre las que se esté de acuerdo se van escribiendo sobre un panel. Posteriormente, también mediante lluvia de ideas se sacan los aspectos negativos o “de riesgo” que también es importante tener en cuenta. También se ponen los consensos en panel. Al final se resume el panel definitivo, que no será sino un primer acercamiento (queda todo el proceso participativo por delante) a la realidad del territorio.

	NEGATIVAS “Factores de Riesgo”	POSITIVAS “Factores de éxito”
CIRCUNSTANCIAS INTERNAS (Lo que depende más de nuestras posibilidades)	DEBILIDADES	FORTALEZAS
CIRCUNSTANCIAS EXTERNAS (Lo que depende de otros factores que no controlamos)	AMENAZAS	OPORTUNIDADES

EJEMPLO DAFO		
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA: En un barrio periférico y con graves carencias de la localidad "X" surgen brotes de racismo y actitudes de rechazo entre la comunidad española y los colectivos de inmigrantes recién llegados y en creciente aumento. Las organizaciones ciudadanas abren un debate en torno al conflicto y piensan cómo actuar sobre él. Los elementos que se incorporan al análisis DAFO podrían ser los siguientes:		
	NEGATIVAS "Factores de Riesgo"	POSITIVAS "Factores de éxito"
CIRCUNSTANCIAS INTERNAS (Lo que depende más de nuestras posibilidades)	DEBILIDADES - Posiciones y actitudes racistas en el propio seno de las organizaciones sociales de la zona - Desconocimiento del fenómeno de la inmigración y de los referentes culturales de la población inmigrante ... - Etc.	FORTALEZAS - Existencia en la zona de organizaciones ciudadanas orientadas hacia y/o con experiencia en la acción solidaria - Existe un pequeño núcleo de inmigrantes ya asentados en la comunidad y que ejercen una labor positiva de mediación intercultural - Etc.
CIRCUNSTANCIAS EXTERNAS (Lo que depende de otros factores que no controlamos)	AMENAZAS - Posible agravamiento del conflicto latente entre la vecindad por una información de la TV. - Utilización política del conflicto por parte de las agrupaciones políticas locales	OPORTUNIDADES - Las fiestas del barrio como oportunidad de encuentro y convivencia lúdica - La Escuela como espacio de comunicación y educación intercultural - Etc.



LA TÉCNICA DRAFPO

Una variante que puede tener similares y otras aplicaciones es la técnica DRAFPO, donde los elementos son: Debilidades, Resistencias, Amenazas, Fortalezas, Potencialidades y Oportunidades.

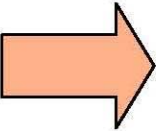
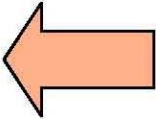
Además, tanto esta variante como el DAFO pueden, a su vez, ampliarse para abarcar las acciones necesarias para acometer los distintos elementos detectados. Esto puede ser particularmente útil cuando las circunstancias aconsejan no prolongar el proceso en el tiempo (ciclo corto) si queremos obtener resultados participados (cuando trabajamos con algunos colectivos en determinadas circunstancias).

Así, tenemos la posibilidad de utilizar en una sola técnica la **visualización de los aspectos positivos y negativos** de la problemática o tema de estudio, junto a la **formulación de las acciones** que deberíamos llevar a cabo, solos o con otros (en el caso del DRAFPO) para que esos elementos identificados nos resulten favorables, ya sean debilidades, resistencias o amenazas, o para que los mantengamos y reforcemos si son fortalezas, potencialidades u oportunidades.



.....
Sean cuales sean las técnicas que escojamos, lo importante es tener claro el objetivo con el que la aplicamos y ajustarlas a los intereses del proceso si es necesario. En ocasiones el DAFO o el DRAFPO pueden ser técnicas válidas para esta fase inicial y en otras para otras etapas del proceso. En este capítulo resumimos algunas de ellas, pero existen muchas más en manuales de dinámicas de grupo.
.....

EJEMPLO DE DRAFP

Más internas	Elementos	Acciones	Elementos	Acciones	En presencia
Bajo nuestro control 	DEBILIDADES Falta de motivación provocada por la desmotivación de la institución Pasividad Conformismo Falta de cohesión grupal Conflictos no resueltos Incertidumbre No nos sentimos partícipes del proceso de trabajo diario Falta de iniciativa como grupo de trabajo	CÓMO CORREGIRLAS / COMPENSARLAS Cambiando de actitud	FORTALEZAS Capacidad Técnica Capacidad de trabajo Entrega al ciudadano Profesionalidad Formación	CÓMO MANTENERLAS Con implicación en los procesos	Reflexión
	RESISTENCIAS Desconfianza en la organización Al cambio político Prepotencia profesional	CÓMO REVERTIRLAS Eliminando prejuicios Valorando positivamente las cosas Adaptándonos a la nueva gestión política	POTENCIALIDADES Todas las del ser humano Las propias de cada perfil profesional	CÓMO DESARROLLARLAS Dando opción a la participación Formación y participación activa en los procesos	
Alianzas para influir					Negociación - Antagonismo
Fuera de control 	AMENAZAS Poder político Decisiones improvisadas Falta de sistematización Ausencia de espacios de reflexión Carga de trabajo Pesimismo Falta de reconocimiento del trabajo Falta de supervisión Desajustes en la comunicación Distancia entre discurso te / práctica Pérdida de relaciones de amistad con compañeros de trabajo por los procesos organizativos Rigidez en las estructuras (con muchos costes)	CÓMO AFRONTARLAS Con habilidad Con adaptación	OPORTUNIDADES Conocimiento de la realidad Participación en redes externas Supervisión técnica	CÓMO APROVECHARLAS Haciendo, generando propuestas Adaptando el trabajo técnico a los requerimientos políticos	Juegos de estrategia
Más externas					En potencia

5.2.3. Cronograma del proceso

Una vez constituido los equipos de trabajo puede ser un buen momento para elaborar un cronograma de todo el proceso, que nos ayudará a tener una visión global de nuestro plan de trabajo a largo plazo. El cronograma puede hacerse por semanas y/o meses, poner más o menos detalles, añadir las responsabilidades de cada miembro del equipo de trabajo, en definitiva, rectificarse/actualizarse según las necesidades.

[illegible]

5.3. DIFUSIÓN DEL PROYECTO

Todo el proceso de rastreo anterior nos sirve como una plataforma muy útil para el montaje de un **taller para la presentación del proyecto** a todos los agentes sociales con los que ya hemos contactado y con los que aún no lo hemos hecho y quizá también nos sirva como primer taller de auto-diagnóstico.

Los objetivos de este taller son varios:

- dar a conocer el proyecto, suscitar el interés (la gente tiene que verlo como útil, que les sirva para algo, como propio),
- animar a la participación en el mismo (aquí ya se puede hablar con gente para los grupos de trabajo)
- recoger sugerencias y demandas con respecto al tema de análisis.

Para ello son importantes algunas **observaciones**:



.....
*Utilizar los **medios de comunicación locales** (radio, televisión y prensa): si los tenemos en cuenta desde el principio y los hacemos sentir parte del proceso, ellos también nos darán cancha a lo largo del mismo.*



*Cuidar con atención la **convocatoria**: no sirve sólo la convocatoria informal (por teléfono, oral, etc.) sino que también hay que hacerla formalmente, aunque sin burocracias que nos puedan alejar a la gente. La hora y el día de la convocatoria son muy importantes; tenemos que ser flexibles según la disponibilidad de la gente y estar atentos a posibles eventos que vayan a tener lugar para no coincidir (una fiesta, un partido de fútbol ...).*



.....
Si es posible, es importante aprovechar el contacto con algunas personas, entidades u organismos para que apoyen la convocatoria. Si facilitamos y animamos la participación de algunas personas/grupos en el arranque, esto fomentará su implicación durante el resto del proceso (pero procurando que no se vea solo de alguna gente...)

5.3.1. El equipo multimedia

Cada vez se vuelven más importantes las tareas de difusión con la prensa o medios locales, manejar aparatos de grabación (videos, etc.) o establecer una red con los medios de internet. Siempre se puede encontrar a algún muchacho/a que se anima a montar un pequeño equipo que sirve para dar estas coberturas.

Debemos cuidar estos primeros contactos y con cierta regularidad les haremos partícipes del proceso. No solo por teléfono, pues con las nuevas tecnologías se pueden hacer muchas innovaciones y la gente se puede sentir así gratificada. No se trata de estructuras rígidas de funcionamiento, sino de maneras flexibles de colaboración. Todos iremos incorporándonos al mismo proceso como Comunicadores Informales o Formales.

Por ejemplo es importante estudiar qué personas de todas las culturas o sensibilidades que pueda haber en una comunidad deban estar en una rueda de prensa, o en una foto del proceso. Sin duda, siempre hay líderes que quieren destacar, y esto es inevitable, pero se pueden ir repartiendo los papeles, haciendo que haya **varios portavoces en lugar de uno solo y que se hagan las presentaciones colectivamente**. Se puede explicar que por bien del proceso es mejor que sean más las cabezas visibles que menos, etc.

5.4. MAPEO INICIAL Y MUESTRA SIGNIFICATIVA

Tras estos primeros pasos, es hora de que nos demos cuenta de hasta dónde no están incorporadas al proceso muchas de las fuerzas sociales y sectores que podrían estar. Para ello es interesante que cada cual pueda aportar unas listas bastante completas de los sectores que conoce o de los que tiene referencia. Los objetivos de un primer taller pueden ser los siguientes:

- ❖ Elaborar un primer “mapeo” (Sociograma) de las relaciones que mantienen entre sí los diferentes actores sociales presentes en el territorio (instituciones, tejido asociativo y población en general).
- ❖ Comprobar que además de a las organizaciones tenemos en cuenta a la gente no organizada. Hasta qué punto contamos con los sectores afines o amigos, con los sectores opuestos o simplemente diferentes. Hasta que punto contamos con los sectores de poder económico o simbólico o con sectores precarios, etc.
- ❖ Para algunos grupos locales puede servir de auto-crítica cuando se dan cuenta por ellos mismos de que apenas conocen a otros grupos o sectores que también actúan en estos temas. Este ejercicio tiene una parte de ubicación de grupos, instituciones y de sectores no organizados, y otra de conocimiento de las relaciones de confianza o de temores.



EL SOCIOGRAMA (MAPA DE RELACIONES)

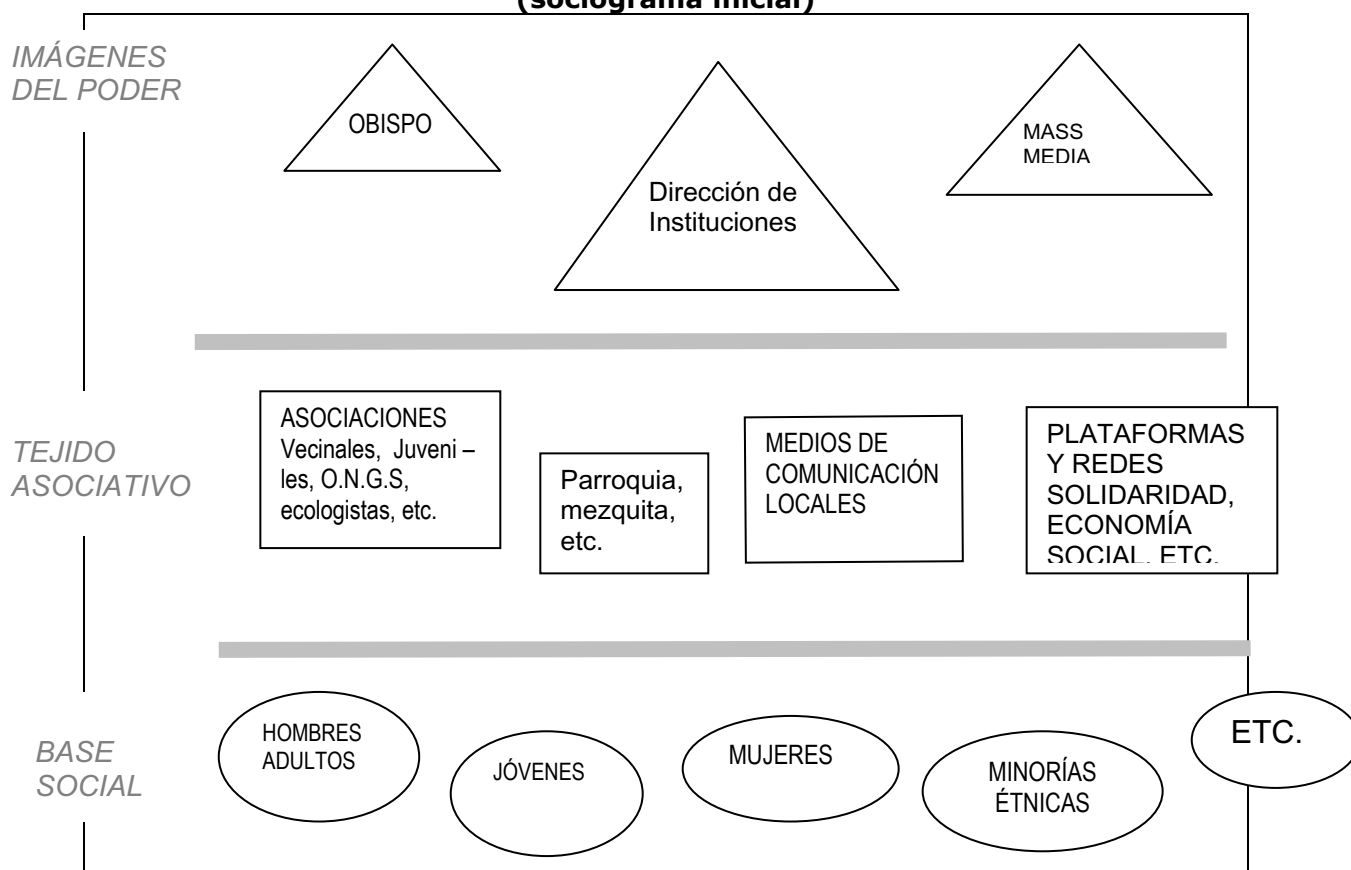
Es un instrumento que nos va a permitir visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos¹. Sirve para darnos cuenta de lo aislados o no que podemos estar en las tareas que nos proponemos, y de las alianzas que precisamos y debemos hacer; y en este sentido a qué elementos o grupos “puente” debemos entrevistar para poder saber cómo colaborar en tareas comunes. También visualizaremos qué antagonismos son previsibles que nos aparezcan y cómo contrarrestarlos. Todo ello ponderando no sólo los números de personas que puedan estar en cada situación, sino cuáles son sus pesos y fuerzas reales de tipo socio-político y su capacidad de ayuda en nuestras estrategias.

¹ Hay que diferenciar entre sociograma y organigrama. Éste se refiere a las relaciones que existen entre los niveles o los miembros de una organización o grupo formal, como el presidente, secretario, tesorero, vocales, etc de una asociación, mientras que el sociograma refleja las relaciones que la gente nos dice que existen.

Una posible aplicación de la técnica es repartir tarjetas en blanco: Unas con forma triangular para representar a actores con mucho poder simbólico o de convocatoria (y posiblemente externos al lugar concreto). Otras rectangulares para representar a los actores sociales organizados y locales. Y otras circulares para representar a sectores de población no organizados, que suelen ser la mayoría o para personas que se considera que son relevantes para el proceso. Cada cual rellena las tarjetas con los diferentes protagonistas existentes en el territorio y las pone sobre una pizarra o papel-continuo en una pared o una mesa para después relacionarlas.

Utilizaremos flechas que unan los diferentes actores en términos de **relación fuerte** (de dependencia, de colaboración...), **débil** (de aislamiento, de desinterés, de temporalidad...), **de conflicto**, **sin relación**, **relaciones indirectas** (un actor con otro a través de un tercero), etc. En el grupo se debate hasta llegar a un cierto consenso. Se reflexiona sobre las zonas donde el mapa se hace más denso en sus relaciones, donde estas se hacen más intensas, los bloqueos existentes, los elementos articuladores (dinamizadores) y los espacios vacíos de actores o de relaciones.

Esquema básico para establecer un mapa de relaciones sociales (sociograma inicial)

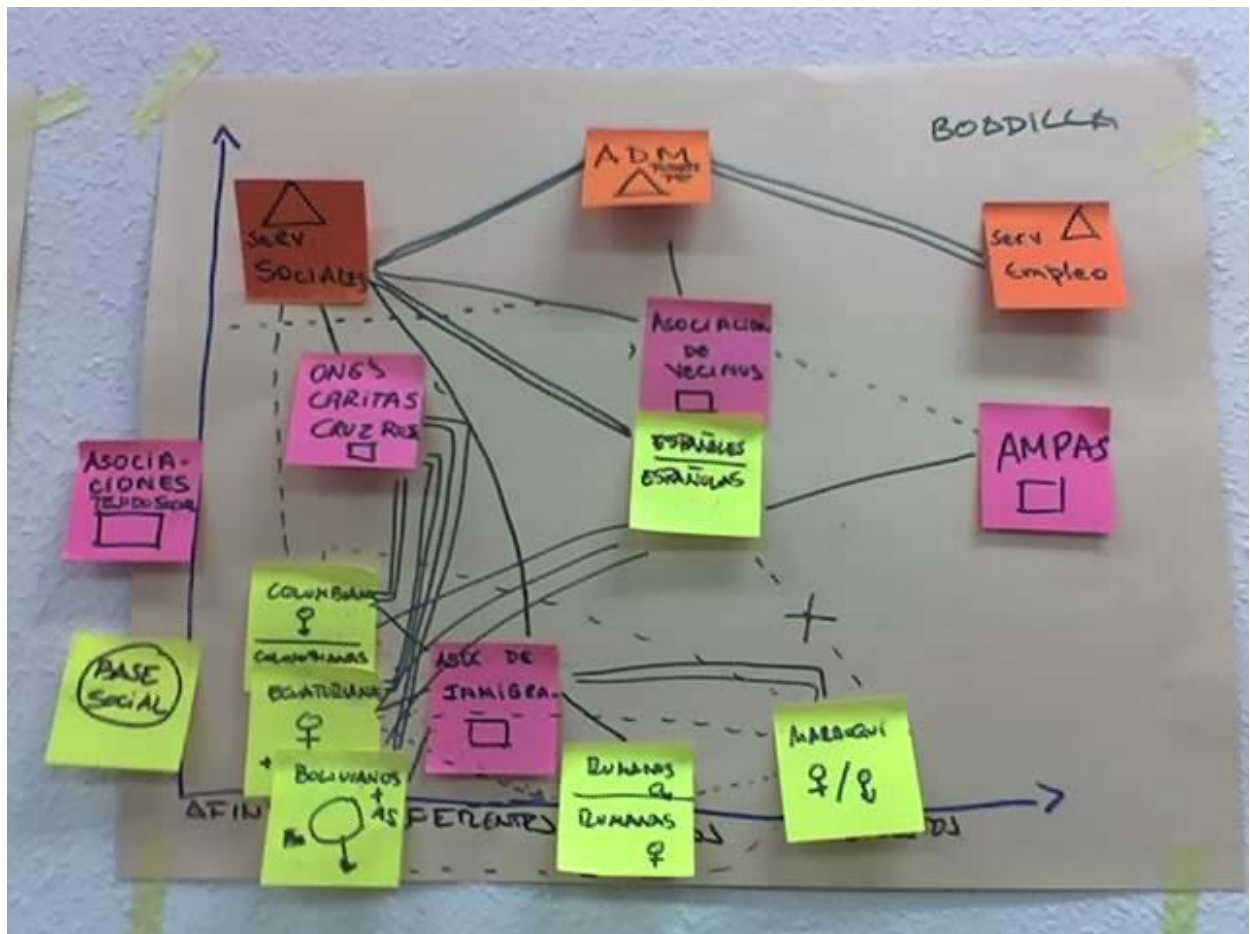


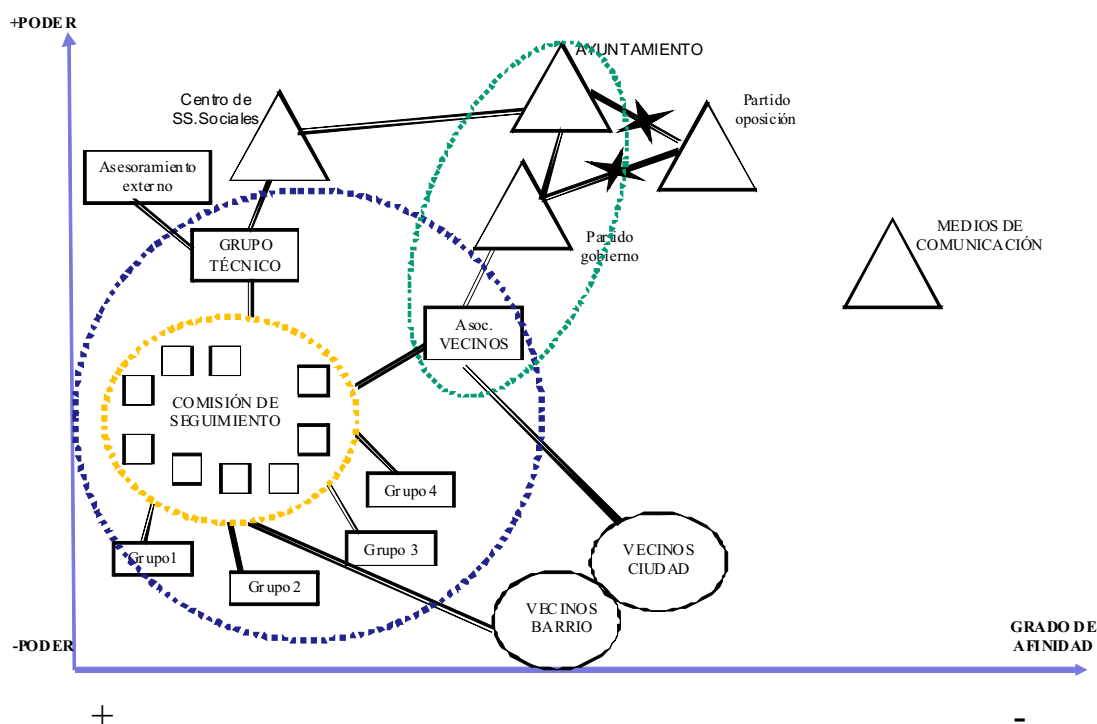
Propuesta de leyenda de relaciones:

Relaciones fuertes:	a) de dependencia	=====
	b) de colaboración	●=====●
Relaciones débiles:	c) de aislamiento	- . -
	d) de desinterés	-----
	e) puntuales	.....
Relaciones de conflicto		=====X=====
Espacios sin relacionar		
Relaciones indirectas (a través de terceros)		

Es interesante que la representación gráfica y la definición de las relaciones las reinventemos según la realidad de cada localidad y para cada momento del proceso.

EJEMPLOS DE REPRESENTACIÓN GRÁFICA

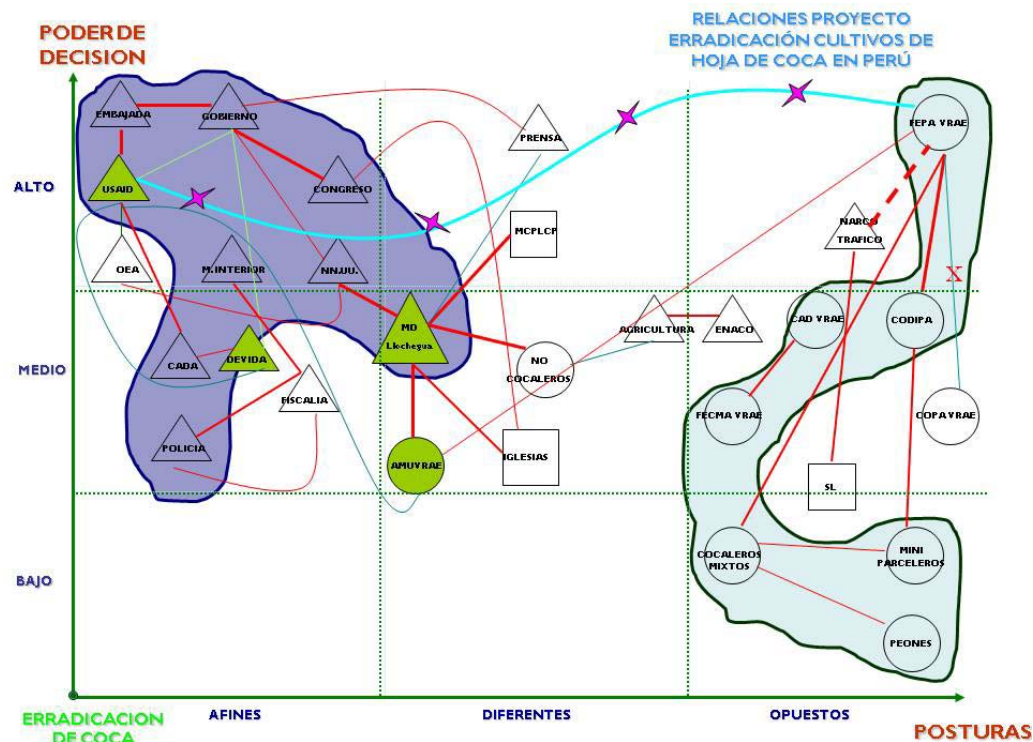




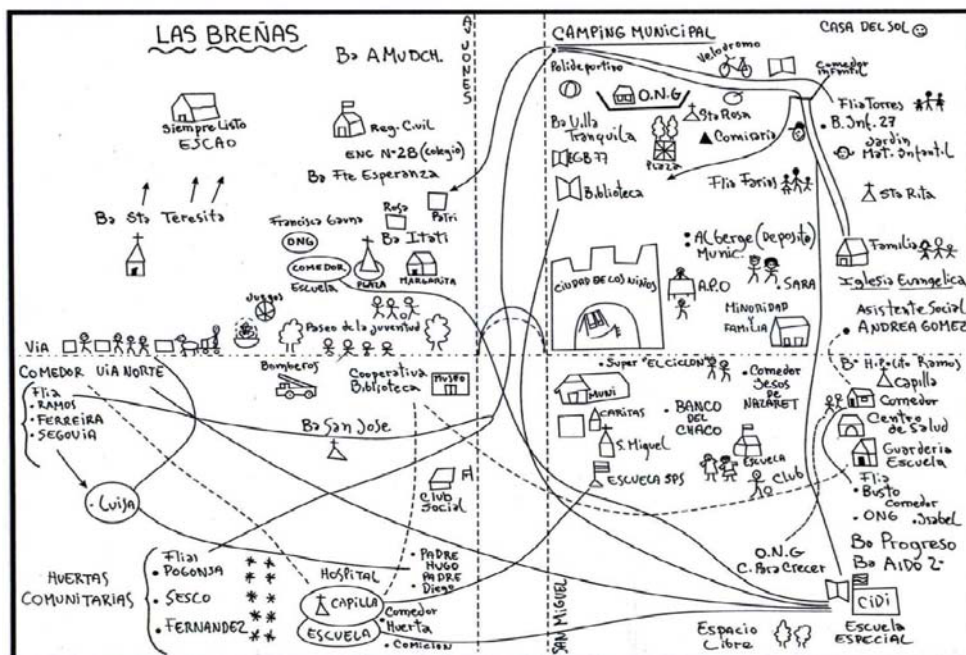
Este es el Sociograma del Programa de Participación Ciudadana en un barrio, con la organización acordada para llevar a cabo el plan de acción por medio de la Comisión de Seguimiento y los grupos de específicos de trabajo. Junto con el equipo técnico que asesora, la Asociación de Vecinos y algunas otras entidades formaría el conjunto de acción del Proceso.

Al hacer estos mapas también es muy interesante intentar definir aquellos elementos “**comunicadores**” (personas, grupos, etc.) que adquieren un peso importante en la conexión de unos niveles con otros: por ejemplo, los “puentes” entre lo asociativo, o con sectores de la población, o con algunas Instituciones, etc.

Al desarrollar el **sociograma**, empezaremos a definir cuáles son **los espacios de alianza y los de conflicto** (que hay que desbloquear) para así tener una idea lo más aproximada posible de los actores protagonistas de las propuestas de acción. Esto se concretará mucho más en la fase siguiente de devolución y negociación. A continuación hemos puesto el ejemplo de unos **conjuntos de acción**, o agrupaciones de intereses y confianzas (el azul y el verde) tomados de un caso real en Perú del conflicto de los campesinos que cultivan coca, donde los grupos y colectivos intermedios deben decidir cuál es su propia estrategia.



En este otro gráfico, lo que más interesa es conocer la ubicación de los actores, los espacios de encuentro donde se producen de manera especial las relaciones, los lugares más significativos para la gente, así como los vínculos entre los actores que puedan quedar representados en el mapa.



E. Dabas. Provincia de Chaco (Argentina)

5.5. ELABORACIÓN DE LA MUESTRA

Estos mapas nos pueden recordar con qué actores podemos contar con mayor afinidad al proceso, y también qué actores externos e internos al caso concreto tienen tanta influencia que debemos saber sus estrategias. Nos interesa saber cuáles son las “posiciones” tanto a favor como en contra, y no solo el poder de convocatoria, sino también el poder real, económico y político, para hacer o para oponerse al proceso en que estamos.

Una forma de recordar, de preguntarnos, por los factores que influyen en estos procesos es encuadrar en dos ejes los mapas que estemos haciendo. En un eje vertical, por ejemplo, podemos poner arriba los grupos o instituciones que tienen mayor poder económico y político (poder de clase social alta); en medio a los sectores de trabajadores fijos (poder medio), y en la parte de abajo a los sectores más precarios, con menos poder real.

En el eje horizontal, por ejemplo, se pueden poner los grados de afinidad a la resolución del conflicto o afinidad al proyecto participativo que impulsamos. Hay colectivos, asociaciones, instituciones o sectores no organizados que presuponemos que son más afines y otras que son opuestas. Pero en este eje cabe matizar también las “posiciones”, pues no es lo mismo tener posiciones “diferentes” (quisieran hacer las cosas de otra forma, pero estarían por hacer algo) que situarse como “ajenos” (les da igual lo que se haga), o que tener posiciones “opuestas” (maniobrar en contra) para el caso concreto en el que estamos.

¿Cómo elegimos a quiénes entrevistamos?

Si nuestro trabajo se desarrolla en un ámbito determinado interesa recabar las opiniones de las instituciones y asociaciones clave o puente, dentro del mapa de relaciones existentes.



POSICIONAMIENTOS

Una herramienta útil para saber quién es quién puede ser el cuadro siguiente, en el que podemos colocar tanto a las instituciones, como a las asociaciones y a las personas individuales según se sitúen respecto al tema que es objeto de nuestra investigación. Este cuadro puede resultarnos más fácil de rellenar ayudándonos del mapa de relaciones

que hicimos anteriormente. Es importante que aseguremos sobre todo las posiciones de los sectores no organizados.

Clases sociales o Actores sociales	Posicionamientos sobre el tema del proceso			
	Afín	Diferente	Ajeno	Opuesto
Poder				
Tejido Asociativo				
Base Social				

Con este cuadro nos salen unas 12 posiciones posibles en los cuadrantes que se cortan, donde podemos situar el “mapeo” de actores y relaciones. Esto nos sirve en primer lugar como una “radiografía” del problema y las posiciones que presumimos con las que hay que contar. Pero esta “radiografía” además nos puede servir para seleccionar a qué grupos es imprescindible escuchar para tener un diagnóstico con todas las “posiciones importantes” que intervienen. Una “muestra” sirve para no tener que escuchar a toda la población sino a una parte, de forma que con algunos talleres, entrevistas personales o de grupo, podamos tener la información básica necesaria.

La forma más sencilla de contactar suele ser a través de la Comisión de Seguimiento o el Grupo Motor, que habitualmente disponen de la relación de asociaciones y responsables políticos; además, lo normal es que unas personas entrevistadas nos proporcionen el contacto con otras (“*efecto bola de nieve*”).

El número de entrevistas, sin ser fijo ni rígido, podemos ponerlo entre 9 y 18 y nos tienen que asegurar que quedan recogidas, tanto las posiciones institucionales, como las de los grupos organizados y no organizados. Se suele considerar que a partir de estos números se produce lo que se llama “*principio de saturación*”, esto es, que los discursos y las opiniones aportadas empiezan a repetirse. De todas formas conviene no dar por cerrado el capítulo de entrevistas ya que a lo largo del proceso pueden seguir apareciendo nuevas posiciones que nos interese recoger.

6. TRABAJO DE CAMPO Y ESCUCHA



En la medida en que los procesos no son iguales, no tenemos que descartar ninguna de las técnicas a nuestro alcance, siempre que estén al servicio de los objetivos contruidos de modo participativo al inicio.

Las investigaciones o estudios de **tipo cuantitativo** utilizan la encuesta como herramienta fundamental de recogida, análisis y presentación de datos y lo hacen valiéndose de cifras y porcentajes, estadísticas, etc; resulta útil a la hora de conocer aspectos “contables” de la realidad y recoger las respuestas de las personas a ciertas preguntas para después operar con ellas (las suma, las resta, las multiplica). Pero no permite profundizar en el por qué se dijeron tales o cuales cosas, en las motivaciones y estrategias, como los siguientes enfoques.

El **enfoque cualitativo** pretende, por su parte, dar protagonismo a la persona o al grupo con la que se está conversando y recoger sus opiniones e imágenes respecto a la realidad social que se pretende conocer. Este enfoque pretende profundizar en lo que motiva a las personas y los grupos, yendo más allá de las primeras opiniones más habituales que se le ocurren a cualquiera.

El **enfoque participativo** puede combinar técnicas variadas de las anteriores, pero suele dar prioridad a los talleres operativos y de construcción colectiva del conocimiento y de la acción. Puede por ejemplo empezar con algunos dispositivos técnicos, como los ya mencionados, para fijar un punto de partida, y luego usar entrevistas o grupos “cualitativos” para profundizar, o incluso si se requiere puede hacer alguna consulta cuantitativa. La diferencia fundamental con los dos enfoques anteriores radica en el **para qué se recoge la información**. Un proceso participativo conlleva la devolución de la información a la misma población para que, debidamente apoyada por técnicas adecuadas, sea ésta la que profundice, priorice y planifique sus propias estrategias de superación.

Aunque existen multitud de técnicas, planteamos aquí algunas cuyo manejo es relativamente sencillo y que resultan apropiadas para ser puestas en práctica por cualquier persona que participe en el proceso con un mínimo de información / formación previa. Sin que sea necesario ser profesional de las Ciencias Sociales (lo que, por otro lado, permite romper las barreras que suele haber entre técnic@s de la profesión y personas de la zona, asociadas o no).



6.1. LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE

Más que una técnica sistematizada **se trata de una actitud** que está presente a lo largo de todo el proceso de investigación. Consiste, simplemente, en no dejar escapar detalles, aunque puedan parecer insignificantes, que pueden aparecer en cualquier momento, ya sea en reuniones, talleres, contactos informales... Conviene tomar algunas notas sencillas relativas al lugar, las personas, los hechos y las circunstancias observadas y conviene, igualmente recoger frases textuales sobre el tema o el territorio oídas en cualquier circunstancia. Todas esas anotaciones, añadidas a los resultados de las entrevistas y la anterior recogida de datos e informaciones, complementan, de manera muy enriquecedora, la visión general de la realidad social que estamos conociendo.



.....

*Es conveniente **ir haciendo un resumen de contenido** de los materiales que vayamos obteniendo del trabajo de campo (conversaciones informales, informes y actas de reuniones, notas procedentes de la observación participante, etc), porque nos servirá cuando tengamos que realizar el análisis.*

.....

6.2. ENTREVISTAS



Antes de realizar la entrevista hay que elaborar una guía que contenga los **objetivos** y los **temas** a tratar; también podemos recurrir a un **guión** (4 o 5 temas que sean fáciles de memorizar, por ejemplo). Lo que no significa que se tengan que realizar ni de la misma manera ni en el mismo orden en que están planteadas; el éxito dependerá más de la capacidad de la persona que entrevista para dar fluidez y naturalidad a la conversación.

Una entrevista a algunos expertos para empezar está bien, porque nos puede dar seguridad en los temas que surgen más habitualmente, y nos puede recordar aspectos que no se nos deben olvidar en la guía que vayamos a utilizar para las entrevistas.

Aunque cada entrevista tiene unos objetivos distintos, conviene que tengamos en cuenta siempre:

- ✿ Al presentarnos, debemos garantizar el anonimato de lo que se diga, pues nos interesan las “posiciones” que se argumentan, y no quien lo dijo en concreto.
- ✿ Que la duración debe ser en torno a una hora, o algo más.
- ✿ Que para garantizar fidelidad a las palabras textuales es preferible registrarla en una grabadora o en vídeo
- ✿ Que es mejor que la hagan dos personas; en este caso, conviene que la segunda tome notas o esté en segundo plano, ocupada de los detalles técnicos y de recordar y de recordar aspectos importantes que no hayan salido en la conversación.
- ✿ Que hay que dirigir lo menos posible y dejar que los temas surjan de forma espontánea por la persona o grupo según su forma y ritmo para expresarse.
- ✿ Que hay que facilitar que salgan al principio los temas más tópicos o fáciles para entrar después en un clima de mayor profundización.
- ✿ Que hay que dejar para el final las preguntas que tienen que ver con las redes sociales (relaciones entre todos los actores sociales, conflictos personales, etc.)
- ✿ Que hay que despedirse volviendo a temas más tópicos de fácil consenso y además hacer hincapié en el anonimato, en los objetivos de esta recogida de información y convocando para la devolución (aunque no se puedan precisar fechas).

6.2.1. Entrevista individual



Realizamos entrevistas a personas que están implicadas (a algunas se les hace al inicio del proceso): responsables polític@s (del Ayuntamiento o de otras instituciones), personal técnico y representantes de las diferentes asociaciones y colectivos, **según la muestra que hemos elaborado.**

¿Para qué?

- ✿ Para descubrir las posiciones y estrategias de l@s dirigentes sociales.
- ✿ Para conseguir completar la información sobre la problemática.

- ✿ Para ver las relaciones que hay entre administraciones, las asociaciones y el resto de la gente.

6.2.2. Entrevistas grupales



Son aquéllas que realizamos a personas que, organizadas formalmente o no, no son representantes ni líderes. Pueden estar ubicadas en los sectores de afines, en diferentes, ajenos u opuestos. El número de personas adecuado se sitúa entre 5 y 9 (pandillas de amigos, señoras que hacen una actividad, etc.)

El contacto con las personas puede ser previo, fijando día, hora y lugar para la cita, o realizarse de forma más espontánea, acudiendo a los sitios en los que habitualmente se reúnen y planteando a quienes allí estén las preguntas que nos permitan conocer su posición en torno a determinados temas.

El papel que debemos jugar al realizar la entrevista debe estar encaminado a conseguir un buen clima de debate entre estas personas. Previamente nos habremos presentado, y explicado los objetivos de la entrevista; a continuación tenemos que conseguir situarnos en un segundo plano y procurar que el grupo se vaya expresando con libertad; en caso de producirse silencios muy largos o salidas del tema que estamos tratando, reconduciremos la discusión retomando alguna expresión lanzada antes por alguien.

Conviene que memoricemos, al igual que en la entrevista individual, un **guión previo** que nos ayude a no olvidar ni las preguntas, ni los objetivos de la investigación; en este caso sí es conveniente que estemos dos personas, ya que, mientras una se encarga de conducir la reunión del grupo, la otra debe observar atentamente y tomar las notas que considere oportunas, pues al tratarse de una reunión más amplia se producen, lógicamente reacciones de todo tipo (complicidad, sorpresa, contrariedad) entre las personas que intervienen.



.....
También es interesante, una vez finalizada la entrevista y apagada la grabadora, quedarnos un rato charlando con la gente para dar pie, en un ambiente más relajado, a que surjan nuevos temas o descubrir posiciones más ocultas.
, ...

6.3. TALLERES

Podemos apoyarnos en algunas **dinámicas de trabajo con grupos** cuando estos pertenecen a posiciones bastante conocidas (están entre las afines y diferentes por ejemplo). Esto nos permite no tener que hacer tantas entrevistas a posiciones que son bastante parecidas entre sí, y básicamente "saturan" lo que ya se conoce por el propio grupo motor. Además de las que aquí reseñamos, pueden utilizarse otras ya mencionadas (Dafo, Drapfo...)



LLUVIA DE IDEAS (BRAINSTORMING)

Es la estrategia más sencilla de generación espontánea y libre de ideas sin que medie debate o discusión grupal: el enunciado de los sentimientos y actitudes ante el tema lanzado por el animador se hace en voz alta y de forma desordenada. Se anotan todas las opiniones en una pizarra, a la vista de todos, y se da paso al análisis, debate y aceptación de las más valoradas, en un proceso de cierto consenso.



PHILIPS 6/6

También se recurre a este método para facilitar la participación de todos los miembros de un grupo numeroso (Forum comunitario o Asamblea participativa). Consiste en dividir el grupo grande en subgrupos de seis personas que discuten sobre el tema planteado por el moderador durante seis minutos; después un portavoz de cada grupo expone las conclusiones a las que han llegado y el animador las anota en una pizarra. Una vez conocidas todas las aportaciones, se debate sobre ellas en plenario hasta llegar a un consenso general o al menos de una mayoría.



EL GRUPO NOMINAL

Es una reunión de varias personas en las que se combina la reflexión individual y la interacción grupal. Los participantes pueden ser personas con experiencia o conocimiento del problema a tratar, o simplemente interesadas en profundizar en su estudio, bien porque están afectadas directa o indirectamente por esa situación, o porque son usuarias de un programa de intervención social, por ejemplo.

Es conveniente que el grupo sea homogéneo, pues se trata de llegar a consensuar una posición concreta de interpretación o de actuación; por eso, si existe confrontación de puntos de vista muy opuestos, se formarán tantos grupos nominales como sectores de opinión diferentes se detecten.

El desarrollo de la sesión, una vez planteado el tema por el animador, consta de una primera parte de reflexión individual y anotación de las ideas que a cada participante se le ocurran; el siguiente paso es la puesta en común y registro de todas las respuestas en una pizarra; después se van analizando una a una, cada una de ellas, y se agrupan (por temas, por ejemplo) o se resumen en un mismo enunciado. Finalmente se debaten y matizan las opiniones expresadas, según la preferencia o acuerdo con ellas, y se procede a recoger las principales.

6.4. MANTENIENDO EL INTERÉS DEL PROCESO



Durante la fase de trabajo de campo y escucha no debemos olvidarnos de las personas con las que hemos ido conectando hasta el momento. Durante este tiempo debemos mantener el interés sobre el proceso en la gente, pues recuperarlo más tarde puede ser más dificultoso.

¿Cómo lo hacemos?

El Equipo Multimedia puede buscar un hueco en los medios de comunicación locales, el Grupo motor puede mantener informados sobre el proceso a los comunicadores informales ya contactados, etc., y la Comisión de Seguimiento puede aprovechar algún acto, fiesta, etc. que vaya a tener lugar para participar e informar, etc.

7. ANÁLISIS Y DEVOLUCIONES CREATIVAS



Según vamos haciendo los talleres, y disponemos de las entrevistas individuales y grupales, así como de las notas procedentes de la observación participante, podemos hacer una audición de las entrevistas, etc. Se pueden transcribir las frases y las principales “posturas”, siempre lo más textual posible y para mayor fidelidad de cara a las devoluciones, aquello que mantiene más relación con el proceso.

Cada taller, entrevista, observación, etc. debe ir acompañada de una **ficha** que recoja, al menos:

- Fecha y lugar
- Duración
- Quiénes participaron (vecina, joven, miembro de asociación...)
- Notas sobre incidencias

7.1. EL ANÁLISIS DE FRASES TEXTUALES

Nos limitaremos a hacer tres lecturas o escuchas del material recogido (una de conjunto, otra de los temas que salen y una última de las relaciones que se desvelan entre diferentes actores sociales y grupos).

✿ Interpretación de fondo:



Podemos hacerla con parte o todo el Grupo Motor y consiste en leer/escuchar la entrevista completa y anotar en los márgenes **las ideas o impresiones que nos van sugiriendo**; el hecho de hacer una audición colectiva nos permite intercambiar impresiones con el resto de los miembros del grupo, que por pertenecer al mismo entorno de las personas entrevistadas, nos pueden aportar visiones interesantes que de otro modo se nos escaparían, no sólo por lo que se dice sino también por lo que no se dice. Saber **desde dónde** están diciendo las cosas que dicen, la posición en que se sitúan, desde dónde se habla, sobre todo en relación al lugar de la **muestra** y las características por las que se escogió.

✿ Interpretación por temas:



Entresacamos de cada taller o entrevista los **temas y bloques de temas** más importantes (es como si resumiéramos la entrevista o el taller en grandes titulares de noticia de prensa: anotamos las **frases**

textuales (tal como se dijeron o escribieron) más llamativas. Tema por tema, por ejemplo, seguridad, vivienda, transporte, etc. Tratamos de averiguar cuáles son los temas principales de que se está hablando (los que nosotros preguntamos y los que puedan surgir en las conversaciones). Y en cada uno de los temas debemos entresacar cuales son las **posiciones**, las motivaciones y estrategias en juego, y como las expresan en cada caso.

☀ **Interpretación relacional:**

Es importante también la información sobre las relaciones con otros sectores y colectivos, sobre las diferentes posiciones (sobre confianzas, miedos, etc.). Lo que se habla de los distintos grupos o redes en las que están relacionados (a quién se refiere cuando dice **nosotr@s** y a quién se refiere cuando habla de **ell@s**), para saber si es posible establecer colaboraciones o no, y en qué temas. Aparecerán contradicciones tanto dentro de cada colectivo como entre unos y otros, pero es precisamente lo que interesa saber: dónde están los **puntos de fricción** y dónde los **intereses comunes**, precisamente para ponerlos de manifiesto en las devoluciones, y poder potenciar los elementos comunes y superadores.

.....



*Lo importante de todas estas audiciones (e interpretaciones) es poder coleccionar una serie de frases (siempre textuales, tal como se han dicho) que representen todas las posiciones importantes en juego. No las queremos para analizarlas nosotros o para juzgarlas en un informe, sino para devolverlas a la propia gente, para que sean los talleres de "devoluciones creativas" quienes entren a analizar por qué se dijeron unas u otras cosas. Y así hacer un **auto-diagnóstico participativo**.*

.....



JUEGOS DE FRASES. TETRALEMAS, PENTALEMAS, METODO TRANSCEND

Una forma de agrupar las frases, las **posiciones** que se van recogiendo de los talleres o las entrevistas, es poniéndolas a lo largo de ejes, destacando aquellas frases que mejor representan cada posición, algunas que parezcan más claras y gráficas.

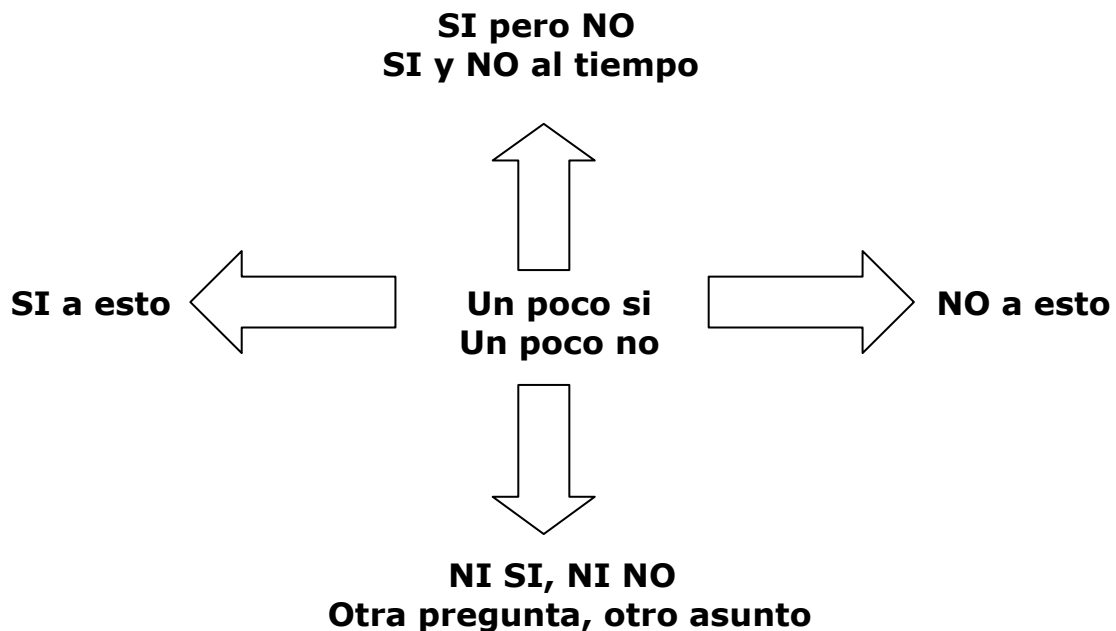
Como suelen darse posturas contrapuestas para cada caso, pues elegiremos las que puedan estar más en los extremos, y tal vez algunas intermedias más significativas.

Con esto podemos rellenar las frases del **eje dominante**, el de las frases más repetidas.



Pero hay **otro tipo de posturas y de frases** que no son reducibles a las posturas convencionales. Son las que podrían responder a “ni esto ni aquello”, se salen del eje en que está discutiendo la gente. Aportan otra forma de pensar que no es habitual, son frases minoritarias, pero sirven para abrir un debate más amplio. O también podemos encontrar frases y posturas que integran los extremos superándolos, negando que sean tan contradictorios, pues por ejemplo solo lo son en apariencia ante un tipo de pregunta o cuestión, pero no ante preguntas de mayor profundidad.

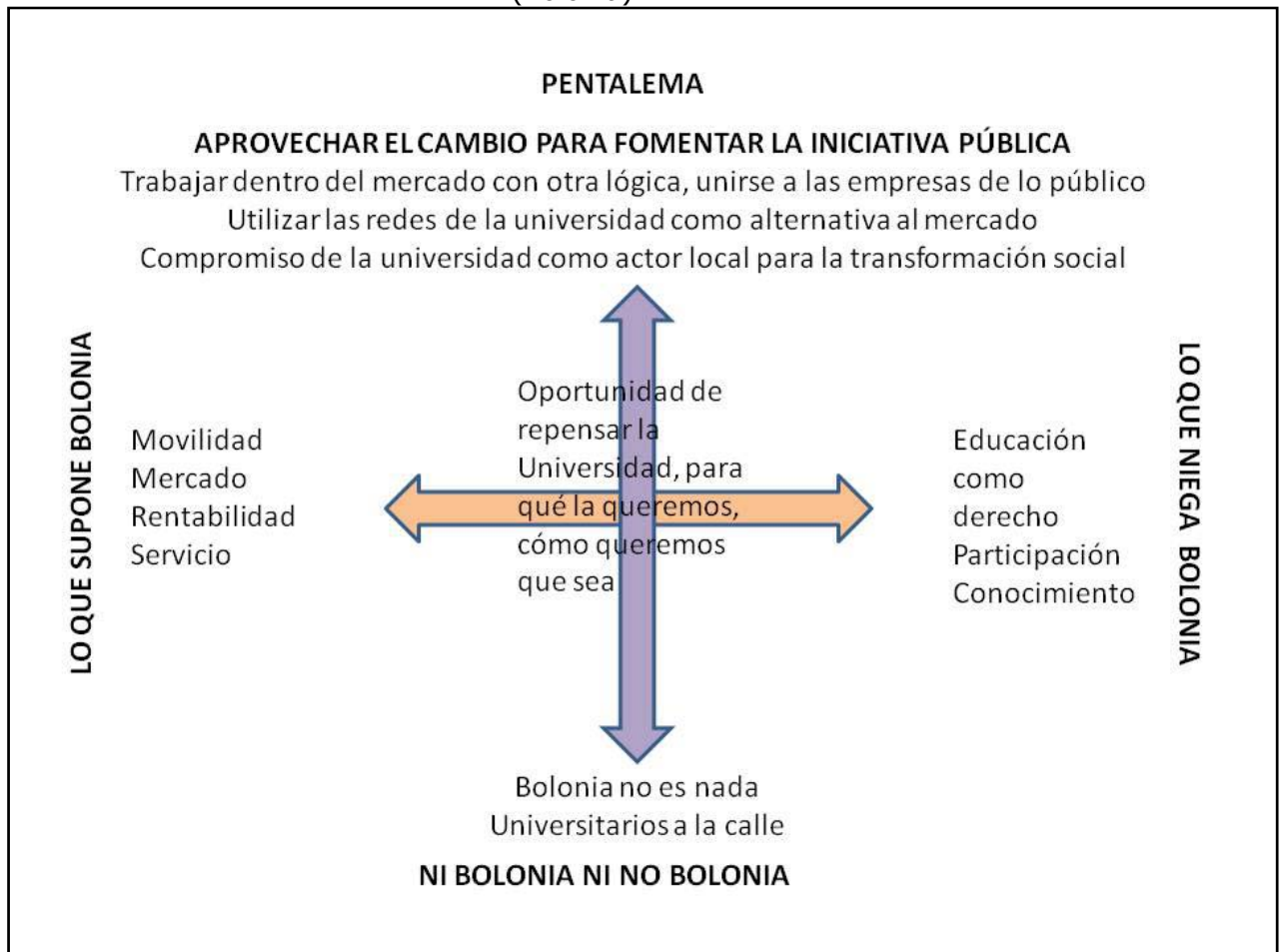
Para encontrar estos tipos de frases hay que estar atentos pues **no se ven fácilmente si no se abre el foco** para ver sus posibilidades.



Estas colecciones de posiciones (frases) sobre cada tema se pueden presentar así, sobre un plano (con flechas o sin flechas), en círculo, cuadrado o en un listado, pero de tal forma que no sean muchas. Mostrar que hemos recogido entre 4-5 posturas básicas, pero que se pueden ejemplificar con no más de 8-10 frases de las muchas que se han estado escuchando.

Aparte (para quién le pueda interesar) se puede acompañar un documento con Análisis de Discurso u otras formas si se ve necesario mayor precisión o justificación científica.

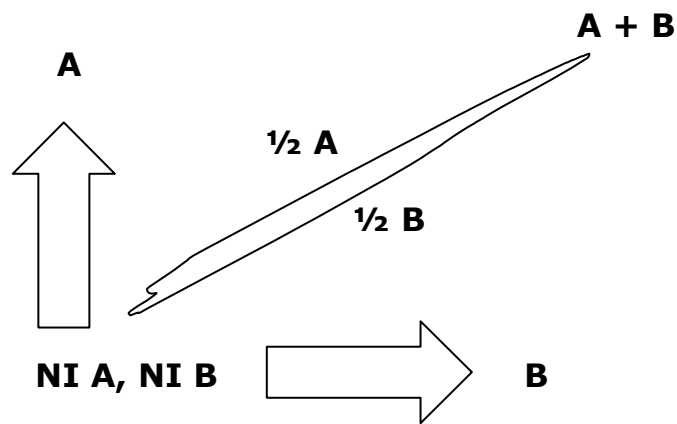
Ejemplo de juego de frases en un taller sobre la reforma universitaria europea (Bolonia)



En el Método Transcend (J. Galtung) se suelen presentar las posiciones que se consideran contrapuestas en dos ejes de coordenadas: en el vertical una de ellas y en el horizontal la otra, con una serie de matices en cada una de ellas.

En el punto 0 de partida de ambos ejes estaría "Ni lo uno, Ni lo otro", es decir pierden las dos posiciones y se crea otro problema diferente. Y en la diagonal que sube de izquierda a derecha se pondrían las posiciones de mediación en el conflicto. En la mitad van apareciendo las de "un poco de cada una" de las

contrapuestas, y en el final aparecerían las que superan o trascienden el problema porque las dos partes salen ganando algo o bastante.



En todos estos métodos lo que pretendemos es no quedarnos encerrados en las primeras posiciones que podamos oír, ni en los dilemas más superficiales y repetidos que suelen establecerse en las conversaciones convencionales.

Hay que tener atención especial para **recoger las posiciones que se salen de lo común**, y sobre todo **las que plantean preguntas más profundas** (por ejemplo, ¿porque nos estamos preguntando esto?) o las que apuntan a ejes de debate con causas más de fondo.

Siempre hay alguien que da razonamientos o líneas de reflexión que superan los dilemas más convencionales. Si rescatamos estas frases y las aportamos en una devolución, junto a las dominantes, podemos estar provocando un auto-diagnóstico y una reflexión colectiva de mucho más calado.

EJEMPLO DEL MÉTODO TRANSCEND

En un barrio hay problemas de convivencia por el uso de unas canchas públicas que están abiertas las 24 horas. Hay peleas por su uso cuando coinciden equipos de juveniles locales con equipos de inmigrantes recién llegados al barrio. También hay quejas entre el vecindario por los escándalos, sobre todo nocturnos.

Posición A

"Esas canchas siempre han sido de los chiquillos del barrio"

Posición B

"Pues que se queden los inmigrantes con ellas y que el Ayuntamiento haga otras para los chiquillos"

NI A NI B

"Se cierran, se pone un guardián y hay que adaptarse a su horario"

Posiciones intermedias, 1/2 A, 1/2 B

"Que se repartan las horas para que no coincidan"

Posiciones transcendentales, A+B

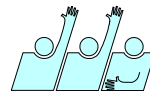
"Tenemos que hacer juntos campañas para fomentar la práctica deportiva entre el vecindario, y así nos apoyarían"

"Tendríamos que aprender de los otros lo mejor que sepan hacer"

"Podríamos hacer campeonatos unos contra otros"

"Tendríamos que fomentar equipos mixtos para sacar un buen equipo del barrio"

7.2. DEVOLUCIONES CREATIVAS



En las sesiones de devolución nos planteamos cubrir varios objetivos muy importantes dentro del proceso participativo:

- ✿ Que la gente vea que **no nos quedamos con la información** como si fuera nuestra. La información la ha producido la gente y es suya, y tiene derecho a saber qué se hace con ella. Esto además suele crear un buen clima de colaboración porque no es tan habitual que se hagan transparentes estos procesos.
- ✿ Verificar que en la selección de posturas y frases **no se olvidan posiciones que pueden ser importantes**. Que las personas presentes puedan aportar validez de lo que se muestra o

complementar si hay errores, o ampliar el auto-diagnóstico si fuera necesario.

- ✿ Facilitar un ambiente de profundización y de creatividad a partir de las primeras cosas dichas. ¿Por qué dijimos lo que dijimos? De forma que en estas sesiones se aporten las **razones más profundas** que no suelen estar en las conversaciones habituales, pero que se facilitan con este tipo de devoluciones de creatividad social.
- ✿ Se pueden mezclar personas y grupos en estas sesiones para **construir una interpretación colectiva y creativa**, no entrando a juzgar quién dijo cada cosa, sino a ver cuáles son las razones que sustentan las distintas opiniones. De esta forma se contribuye a crear un buen ambiente y acercar las posiciones entre distintos sectores de un proceso.



.....
*Se trata de convocar e implicar al mayor número de fuerzas y actores posibles, a fin de que la **validación del trabajo de escucha**, y las líneas de trabajo futuras sean verdaderamente participadas por la mayoría de la ciudadanía.*

Pueden ser varias reuniones o solo una, dependiendo del tamaño y características del territorio y de los sectores involucrados. Caso de que se hagan varias reuniones o talleres se puede acabar esta parte del proceso con unas Jornadas que resuman lo que han ido aportando cada reunión previa.

.....

7.2.1. Jornadas

La reunión más amplia para la devolución de las frases recogidas del trabajo de escucha podemos plantearla, por ejemplo, en forma de **JORNADAS**, donde estarían presentes:

- ☺ El Grupo Motor y la Cs de Seguimiento
- ☺ Las Instituciones y/o Entidades Promotoras o colaboradoras
- ☺ Las Organizaciones Sociales con presencia en el territorio
- ☺ Ciudadanos y ciudadanas, que hayamos entrevistado u otros que libremente quieran asistir.
- ☺ Si hay tiempo suficiente puede invitarse a Expertos (conferenciantes)

.....



Las conferencias marco a cargo de los expertos nos servirán para centrar el debate y orientar el proceso de reflexión, aportando los interrogantes y cuestiones claves sobre las que incidir.

.....

Ya sea en unas jornadas o en varios talleres sucesivos, **la devolución debería tener tres momentos:**

Primero

Resumen de lo que ha sido la experiencia (objetivos, proceso, fases y desarrollo...). Breve presentación, a cargo del Grupo Motor, en la que podemos apoyarnos en **materiales audiovisuales** obtenidos en la fase de trabajo de campo (videos, diapositivas, mapas, paneles y gráficos...)

Síntesis del análisis, que podemos entregar como documento base de trabajo en las jornadas o taller. Se puede haber enviado antes por correo o distribuir como un folleto, y de esta manera la explicación de esta parte entraría en el resumen anterior, ganando tiempo.

En total, no debemos dedicarle a este primer momento más de media hora.

Segundo

Discusión y corrección del auto-diagnóstico en grupos pequeños o mesas de trabajo: se divide al auditorio en grupos de trabajo para debatir sobre las **frases textuales** que hemos seleccionado en el análisis, en forma de "juegos de frases" (como hemos visto anteriormente) sobre cada asunto de importancia.

A partir de aquí podemos trabajar con un "árbol de problemas", por ejemplo.



ÁRBOL DE PROBLEMAS

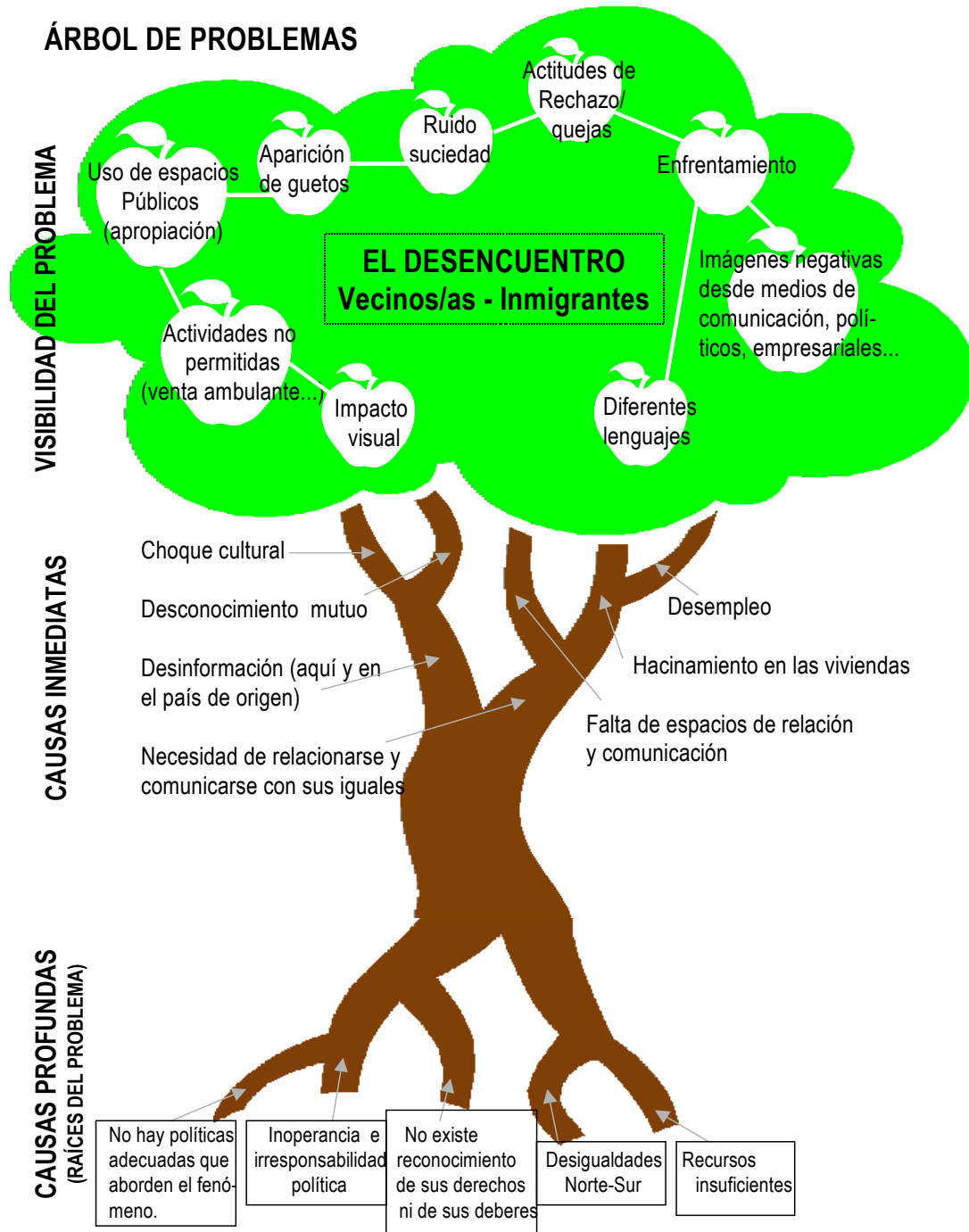
El Árbol de Problemas nos sirve para identificar los síntomas que dan cuenta de un problema, y para relacionar estos con el análisis de sus causas inmediatas y sus causas profundas. Las posturas a debatir para colocar en el árbol se pueden traer de las frases ya recogidas en el trabajo de campo anterior, y se pueden completar también con las aportaciones de quienes acudan a sesiones de trabajos en grupos y plenario.

Para poder desarrollar esta técnica podemos hacer pequeños grupos y con la ayuda de la representación de un árbol, cada grupo intentará identificar un problema central (en torno al nuestro tema objeto de estudio) y a partir del mismo ver cuáles son los síntomas que hacen visible tal problema en la comunidad, y posteriormente las causas más inmediatas y las causas más profundas del mismo.

En este ejemplo de árbol de problemas, vemos cómo **el problema central** definido es el **desencuentro entre vecinos/as e inmigrantes**, que se hace visible (frutas del árbol) en el *uso de espacios públicos, la aparición de guetos, el ruido y la suciedad, las quejas y actitudes de rechazo*, etc. **Las causas inmediatas**, que aparecen en las ramas, son *el choque cultural, el desconocimiento, la desinformación, la necesidad de relación*, etc. **Las causas profundas**, se grafican como las raíces del problema y podrían ser *la falta de políticas adecuadas, de reconocimiento de los derechos y deberes de los inmigrantes*, etc.

También podemos añadir quiénes serían las instituciones, grupos, sectores, alianzas, que podrían implicarse en la resolución de tales cuestiones. Lo importante es que cada Mesa pueda trabajar ordenadamente para que pueda devolver al plenario de las Jornadas análisis claros sobre los que priorizar.

ÁRBOL DE PROBLEMAS



Otra técnica posible es el flujograma, que busca las relaciones de causa-efecto, ya sea partiendo de las frases seleccionadas o formulando directamente los problemas que los participantes consideran que están influyendo en el tema. El objetivo es que escriban conjuntamente sus razonamientos mediante flechas, que indiquen cuales creen que son las causas y cuales los efectos. Y siguiendo este procedimiento quedará también escrito cuales son los principales nudos críticos y quienes deberían tener responsabilidad en resolverlos.



FLUJOGRAMA

Es una técnica apropiada para los talleres de devolución, porque con ella se priorizan tres o cuatro temas por donde se puede empezar a trabajar y también se identifican a los actores responsables de buscar las soluciones a los mismos.

Consiste en elaborar colectivamente un gráfico en el que se visualicen las relaciones causas/efectos de los diversos factores relacionados con el tema objeto de debate, así como el nudo principal, o crítico, que las articulan. Todo ello desagregado según se tenga control, se pueda influir o no se tenga control sobre los factores que inciden sobre la problemática objeto de estudio.

El procedimiento es el siguiente:

- a) Se da la bienvenida.
- b) Se presenta la dinámica
- c) Se enuncia el tema sobre el que se va a trabajar.
- d) Se dibuja en una pizarra, o un cualquier otro soporte, una matriz con tres o cuatro columnas y tres filas. Las filas se nombrarán como siguen: Se tiene control; Se tiene influencia; Fuera de control. Cada una de las columnas serán nombradas con los grandes apartados que estructuran el tema propuesto.
- e) El nombre de las filas no admite modificación, en cambio, la denominación de las columnas sí. Se pueden fijar unos enunciados de antemano y también se puede pedir a los participantes que desglosen en tres o cuatro grandes apartados el tema propuesto. Colocándose los enunciados en los encabezamientos de las columnas.
- f) Se entrega a cada participante entre dos o cuatro post-it (según el nº de participantes en el taller) para que escriban las cuestiones, los factores, que crean pertinentes respecto al tema que se está abordando. Se advierte que no se trata tanto

de aportar soluciones o propuestas como de enunciar los factores relacionados con el tema.

- g) Los participantes contarán con un asistente que ayudará a escribir a quien tenga dificultad para ello, no aportando sugerencias ni entrando en debates. En definitiva será mero transcriptor de lo que se diga.
- h) Escritos los post-it, éstos se deberán colocar en las celdillas constituidas por el cruce de las columnas y filas.
- i) La colocación admite dos posibilidades. Una, que sean los participantes quienes los coloquen donde crear oportuno; dos, que los participante entreguen sus post-it al dinamizador de la reunión, y sea éste el que los distribuya en las diversas celdillas.
- j) Sea como sea, una vez colocados, se procede, sin entrar en debate, a la puesta en común de las frases. Esto es, se lee cada uno de los textos y se pide que se hable de ello para que se vea si se comparten los significados atribuidos a cada texto.
- k) Se abre el debate con un doble propósito: negociar la definitiva colocación de los post-it, y codificar en un enunciado textos similares.
- l) Siempre que sea posible, se sustituyen los múltiples post-it por otros que respectivamente los condensan.
- m) Se pide a los participantes que relacionen entre sí los distintos textos (escritos en los post-it) como causa o efectos. Para ello se utilizarán flechas con las que dibujar las relaciones.
- n) Se hace el recuento del número de flechas de entrada (consecuencias) y del número de flechas de salida (causas) que tiene cada post-it (tema):
 - . el tema que tiene más flechas de entrada y salida, será considerado el nudo crítico.
- o) Asimismo, se verá qué aspectos y qué nudos pueden ser abordados por el grupo, sobre cuales se puede influir, y aquellos que están fuera del alcance del grupo.

	Poder*	Trabajo*	Hábitat*	Cultura*
Podemos controlar				
Podemos influir				
Fuera de control				

* aquí se pondrían los temas que estructuran el proceso

Otra forma de realizarlo es partiendo de las frases seleccionadas de las entrevistas, talleres, etc. de la fase de trabajo de campo. Y también se puede realizar de manera simplificada sin hacer ninguna matriz. Basta con colocar los post-it con los problemas o factores que los participantes consideran que están influyendo o determinando el problema estudiado, en una pizarra o papelógrafo sin un orden preestablecido, **agrupándolos de modo homogéneo** (frases que vienen a decir algo muy parecido) y enmarcándolos en un círculo. A partir de aquí, se establecerían las relaciones como se ha explicado.

La descripción relacional acabaría aquí, pero posteriormente, en una parte propositiva, se debería a) Proponer medidas sobre los factores que se controlan, b) Formular propuestas para que sea efectiva la influencia que, según la matriz, se tiene sobre los nudos descritos, y c) Indagar sobre posibles acciones con las que lograr que aquello que está fuera del alcance se convierta, a medio o corto, plazo, en controlable, o, al menos, dentro del radio de influencia.



8. PROGRAMACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES SUSTENTABLES (PAIS)

Después de haber negociado el comienzo del proceso participativo, de haber hecho el trabajo de campo para recoger información y de haber hecho las devoluciones, podemos decir que está realizado el auto-diagnóstico. También, con los talleres de priorización, se han construido los ejes temáticos sobre los que hay que centrar las acciones de cambio, por lo que ahora hay que pasar a programar acciones.

8.1. CONSTRUCCIÓN DE LAS PROPUESTAS



No se trata de hacer auto-diagnósticos para saber más tan solo, sino para construir conjuntamente acciones de mejora de la calidad de vida, que nos conduzcan desde la planificación y programación de actividades a la ejecución participada de las propuestas.

Dentro de los modelos de **Planificación Estratégica** nosotros solemos dar prioridad a la **Planificación Estratégica Situacional** (por ejemplo, de ahí hemos tomado el Flujograma y otros mecanismos de planificación). Pero también usamos el EASW, los mecanismos de las Democracias Participativas, de la Educación popular, el DRP, etc. Aquí solo vamos a presentar una breve introducción a cómo entendemos estos pasos para la elaboración de las propuestas y el seguimiento de su ejecución.

Planificar es proyectar escenarios de futuro: definir entre todos la situación ESPERADA a la que queremos llegar, a través de una Propuesta de Actuación, desde una situación caracterizada o definida en forma de problemas detectados, posibles causas y efectos previstos (Auto-Diagnóstico).



.....
Llegaremos hasta donde quieran llegar los grupos y sectores que están involucrados en el proceso: desde esbozar unas líneas de actuación, hasta concretar un Programa de Acción, con asignación de recursos (Presupuesto) y temporalización de las actividades a corto, medio y largo plazo (Calendario).
.....



Cualquier Plan de Actuación que se diseña sin intervención de la gente es muy probable que fracase, o que sus resultados sean, cuanto menos, insuficientes. Por ello se tiene que evitar la planificación "desde arriba" y negociar con los actores sociales implicados tanto las grandes líneas de actuación (PLAN), como los contenidos marco (PROGRAMA) y la propia gestión de los PROYECTOS (Principio de corresponsabilidad)

.....



TÉCNICA DE LAS NUEVE CUESTIONES

Son preguntas que nos formulamos a la hora de intervenir sobre la realidad y que nos ayudan a elaborar los apartados del Plan de Acción Integral Sustentable (PAIS):

- ¿QUÉ? (Naturaleza del Proyecto)
 - ¿POR QUÉ? (Fundamentación)
 - ¿PARA QUÉ? (Objetivos)
 - ¿PARA QUIÉN? (Destinatarios)
 - ¿DÓNDE? (Localización)
 - ¿CÓMO? (Metodología)
 - ¿CUÁNDO? (Calendario)
 - ¿CON QUÉ? (Recursos materiales, económicos, humanos)
 - ¿CUÁNTO? (Presupuesto)
-

8.2. LA IDEA-FUERZA

Para poder construir un plan de acción es necesario tener claro un eje vertebrador, lo que hemos llamado **Idea Fuerza**. Antes de ponernos en marcha es bueno saber hacia dónde queremos caminar.

A partir del análisis de redes y la localización de posibles alianzas estratégicas (conjuntos de acción), podremos delimitar el **ámbito de la propuesta**, cuyo contenido se establece teniendo en cuenta los **objetivos de transformación** que siempre ha de presidir un proyecto. Se trata de una **propuesta** sobre todo **participada y consensuada** con la mayor parte de los actores implicados en el tema (a los que ya nos habíamos acercado en el trabajo de campo, y en las sesiones de devoluciones creativas).

La **Idea Fuerza** debe tender a integrar (en el sociograma) amplios conjuntos de acción:

🗣️ **Hacia arriba:** hacia las Administraciones Públicas (estatal, autonómica, municipal) y otras instancias de Poder, con una actitud tanto de protesta como de propuesta, reivindicativa y también negociadora.

🗣️ **Hacia los lados:** hacia el Tejido Asociativo (otras Organizaciones y Movimientos Sociales), para buscar una mayor coordinación de esfuerzos y conseguir efectos multiplicadores (llegaremos más lejos más veces).

🗣️ **Hacia abajo:** hacia la Base del Tejido Social (la Ciudadanía no organizada), a través de escuchar y dar Información, y que esta IDEA-FUERZA sea de verdad movilizadora.

La **Idea Fuerza** trata de conseguir **unir los conjuntos de acción posibles** en el proceso en marcha, la mayor conjunción de fuerzas en torno a lo construido en las sesiones de devoluciones y de elaboración de los PAIS.

Debe **incluir y coordinar los diversos aspectos temáticos** de la Planificación. Para cada aspecto de los priorizados se puede organizar una Mesa de Trabajo que se vaya auto-formando y elaborando las propuestas concretas, para que sean debatidas y refrendadas por el conjunto de los participantes. La lógica de acción se basa en que en estos procesos no estamos para hacer simples explicaciones, sino para **orientar todos los análisis a propuestas de transformación y mejora** de las problemáticas abordadas.

El aspecto integral hace referencia a que cualquier planificación no puede dejar de contemplar aspectos como la **viabilidad económica**, la **sustentabilidad de tipo ecológico**, la **organización democrática y participativa**, y los aspectos de la **cultura local y sus innovaciones**. Y la **Idea Fuerza** debe jugar un papel también de integración de todos estos aspectos y todas las "mesas de trabajo sectoriales", para que la acción sea conjunta y coordinada. Un plan no puede funcionar solo con un organigrama, sino que la coordinación debe basarse en un interés común de acción, y este es el papel de la **Idea Fuerza**.

Además está el aspecto de la **sustentabilidad del proceso**, es decir, que en el tiempo se pueda sustentar por si mismo, y no ser como una movilización que dura el entusiasmo de un momento. Hay que cuidar sus aspectos ambientales y territoriales, sus aspectos de viabilidad económica, sus enraizamientos en las culturas locales, y sus formas organizativas perdurables. Un plan que se pone por decreto, si no enraiza en las costumbres no tendrá una sustentabilidad en la propia población, y será difícil de mantener y ser eficiente.



PONDERACIONES POR PUNTOS (EASW)

Esta es una técnica apropiada para priorizar y para introducir algo de perspectiva al proceso que estamos realizando.

En el método EASW² hay dos partes diferenciadas: una de análisis o de auto-diagnóstico (que se puede hacer con cualquiera de las técnicas antes reseñadas), y otra de priorización de las líneas de trabajo a las que se debe dar mayor importancia. Hay muchas tareas a las que habría que dedicarse para atajar las causas del problema, pero como el tiempo y los recursos son limitados, debemos concretar cuáles son las más importantes y las más urgentes.

Una vez hechas las reuniones de grupos pequeños o mesas de trabajo, algún portavoz de cada grupo explica sobre un papelógrafo o cartel, los rasgos principales de sus análisis (o líneas de propuestas). Ha de hacer referencia a los contenidos que integren los diferentes aspectos causales, y a los actores, redes y conjuntos de acción que podrían participar en construir soluciones viables. No se trata de que gane uno frente a otros en la priorización, sino de que cada persona pueda ponderar con sus puntos los 2 o 3 que le parecen más interesantes.

Para priorizar, se puede hacer una ponderación por puntos entre los implicados en las reuniones. Por ejemplo, a cada persona se le distribuyen un número de puntos (en fichas, o en papeles adhesivos, o en monedas, o en semillas), y cada persona los distribuye entre las propuestas presentes. Hay casos en que se prohíbe votar por el análisis propuesto del propio grupo, y en otros casos también se añade una "bola negra" de oposición o desacuerdo fundamental para alguno de los análisis.

Para crear mejor ambiente e implicación, cada grupo puede exponer sus propuestas de trabajo lo más creativamente posible. Para ello es imprescindible aportar material: papel de periódico, cartones, tijeras, rotuladores o marcadores de colores, etc.

Suele ocurrir que hay unos pocos entre los análisis propuestos en donde se concentran las ponderaciones, y luego hay un salto hasta los que siguen en la lista. Entre los que han resultado con

² European awareness scenario workshop

más puntos, se puede hacer un intento de convergencia también si se quiere encontrar un eje central, una idea fuerza, pero también se pueden mantener esas varias líneas de análisis (o incluso de propuestas de trabajo)

.....



Lo más importante es conseguir unos consensos en la construcción colectiva del conocimiento del problema y de las líneas de acción que los participantes vean más factibles. Intentar superar los personalismos que se tratan de inmiscuir en las tomas de decisiones, dando más prioridad a los contenidos (propuestas escritas) que a los portavoces (de grupos creados de forma aleatoria). Y que la gente salga de estas sesiones con la sensación de haber construido algo concreto y colectivo, de que en estos procesos pueden intervenir todas las personas y todas las ideas implicadas, y no solo las de los representantes o los que dicen ser más ilustrados.

.....



LA MATRIZ REFLEXIVA

Esta técnica es un útil instrumento con el que propiciar la reflexión de las diversas realidades grupales sobre las diversas posiciones discursivas respecto a un programa sociocomunitario, contribuyendo, de este modo, a la construcción de propuestas que satisfagan al conjunto de acción más denso y extenso, esto es, al que aglutina a más realidades grupales con la mayor intensidad en torno a un proyecto común.

Para que todas las realidades grupales presentes en una localidad puedan exponer tanto sus necesidades como el modo de abordarlas, se ha de recurrir a procesos participativos de producción de conocimientos y propuestas de actuación. Si bien, conviene tener presente que el proceso participativo per se no garantiza la elaboración de propuestas diferentes a las que emanarían sin que si hubiese realizado proceso participativo alguno. Recuérdese que la ideología dominante es la ideología de la clase dominante. Para que el proceso participativo sea instituyente se han de introducir mecanismo con los que propiciar una reflexión de segundo orden.

La técnica de la *Matriz Reflexiva*, que aquí se propone, puede ayudar a este cometido, al propiciar que las diversas realidades

grupales participen en un proceso reflexivo de segundo orden tanto sobre sus posiciones discursivas como sobre las que otras realidades grupales sostienen respecto a un programa sociocomunitario.

Para ello los participantes han de contar con una matriz inicial que recoja todos los posicionamientos. A tal fin se ha de elaborar una matriz en donde en las columnas queden enunciados los elementos constituyentes del Plan que se pretende desarrollar y en las filas la posición central de cada realidad grupal respecto a la problemática que se está abordando, colocándose en cada celdilla las opiniones expresadas al respecto. Pudiéndose dar el caso –de hecho así lo refrenda la experiencia investigadora- que queden celdillas vacías.

		Aspectos						
		Qué hacer	Por qué	Cuándo	Dónde	Con qué	Con quiénes	Etc.
Posición	A			¿?			¿.?	¿?
	B	¿?			¿?		¿?	
	C		¿?			¿.....?		
	D				¿?		¿?	¿?

Asimismo, se puede hacer una matriz en las que se enuncian los elementos constituyentes del Plan sin etiquetar las realidades grupales, en donde, eso sí, sean colocadas en cada celdilla las opiniones expresadas al respecto

Se elabore esta inicial matriz de uno u otro modo, lo importante es que se cuente con un material en donde se visualice, sin dificultad, las diferentes posicionamientos sobre el Plan y sobre cada uno de los elementos constituyentes del mismo para así poder reflexionar sobre los múltiples y diversos dichos.

El objetivo de la aplicación de esta técnica no es poner en evidencia a nadie, sino que cada uno y cada cual cuestionen sus posiciones al observar tanto su coherencia interna como las

posiciones de otras realidades grupales, propiciándose de esta manera el acercamiento de realidades grupales que aparentemente parecían más alejadas de los que en realidad lo estaban.

Huelga decir que está técnica por si sola es insuficiente. El empleo de la misma ha de enmarcarse, como se ha dicho antes, en un proceso de investigación social participativo.

CÓMO PROCEDER

- a) Se elabora una matriz inicial en la que se muestran las posiciones respecto a cada uno de los elementos constituyentes del Plan³
- b) Se saluda y agradece la presencia de los participantes.
- c) Se explica la dinámica a seguir.
- d) Se muestra (o/y se entrega a cada participante) la matriz inicial elaborada en donde quedan expuestas las diferentes opiniones.
- e) Se pide que se formen grupos de acuerdo con el grado de afinidad que le sugiere alguna de las posiciones expresadas.
- f) Cada grupo cuenta con, al menos, un asistente y un dinamizador que ayuda a organizar el debate y a redactar los contenidos.
- g) Se le pide al grupo que intente rellenar las celdillas que están sin texto, y que para ello sopesen la pertenencia de recurrir a los contenidos que están en las celdillas pertenecientes a otras posiciones.
- h) Sea como fuere, una vez completada, se les pide que reflexionen sobre la coherencia interna que tienen las manifestaciones expresadas.
- i) Si el grupo no aprecian ningún tipo de contradicciones se recurre a la mayéutica socrática con la que propiciar el cuestionamiento de los contenidos vertidos. Por ejemplo, se pregunta por qué se ha o no se ha seleccionado el contenido de alguna celdilla perteneciente a otra posición.
- j) Se solicita que expongan razones y argumentos.
- k) A la luz del debate se pide que reelaboren el contenido de la matriz.
- l) Se realiza un compendio de todas las matrices elaboradas por todos los grupos en donde quedan expuestas las nuevas resultantes posiciones respecto a los apartados estructurantes de la misma.

³. Para su elaboración se puede recurrir a los discursos recogidos mediante otras técnicas de tipo conversacional o se puede construir aplicando asimismo técnicas implicativas, poniendo la matriz en blanco y rellenando las celdillas con lo que en ese momento expresen quienes posteriormente participarán en la fase reflexiva de segundo orden.

- m) Se entrega a cada participante el compendio realizado.
- n) Se expone en plenario.
- o) Se debate en plenario.
- p) Se solicita la construcción de una matriz única, para ello se procede como sigue:
 - i. Se solicita que cada participante señale si hay algún apartado que no es susceptible de someterse a conversación-negociación.
 - ii. En el caso que sean señalados, inicialmente se procederá a debatir aquellos apartados que no han sido previamente vetados, o, en el caso que lo sean todos, por aquellos que presenta menos vetos.
 - iii. Por orden decreciente de vetos, se procederá a debatir cada uno de los apartados.
 - iv. Al objeto de facilitar la formulación de puentes o embragues que conecten diferentes posiciones, se solicita que se expongan los matices y comentarios que se estime oportunos.
 - v. Se buscará el consenso, pero en caso de que no se logré, se redactarán tantos textos como posiciones claramente diferenciadas sean expuestas.
 - vi. Cada contenido serán nombrado con una letra para facilitar la realización del apartado viii.
 - vii. Así se ha de proceder apartado por apartado
 - viii. Debatidos todos los apartados, se solicitará a cada participante que elaboré su matriz de acuerdo con los diversos textos expuestos en cada apartado⁴.
 - ix. Siendo la matriz resultante la que más participante hayan elaborado del mismo modo.

8.3. REDES DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVAS

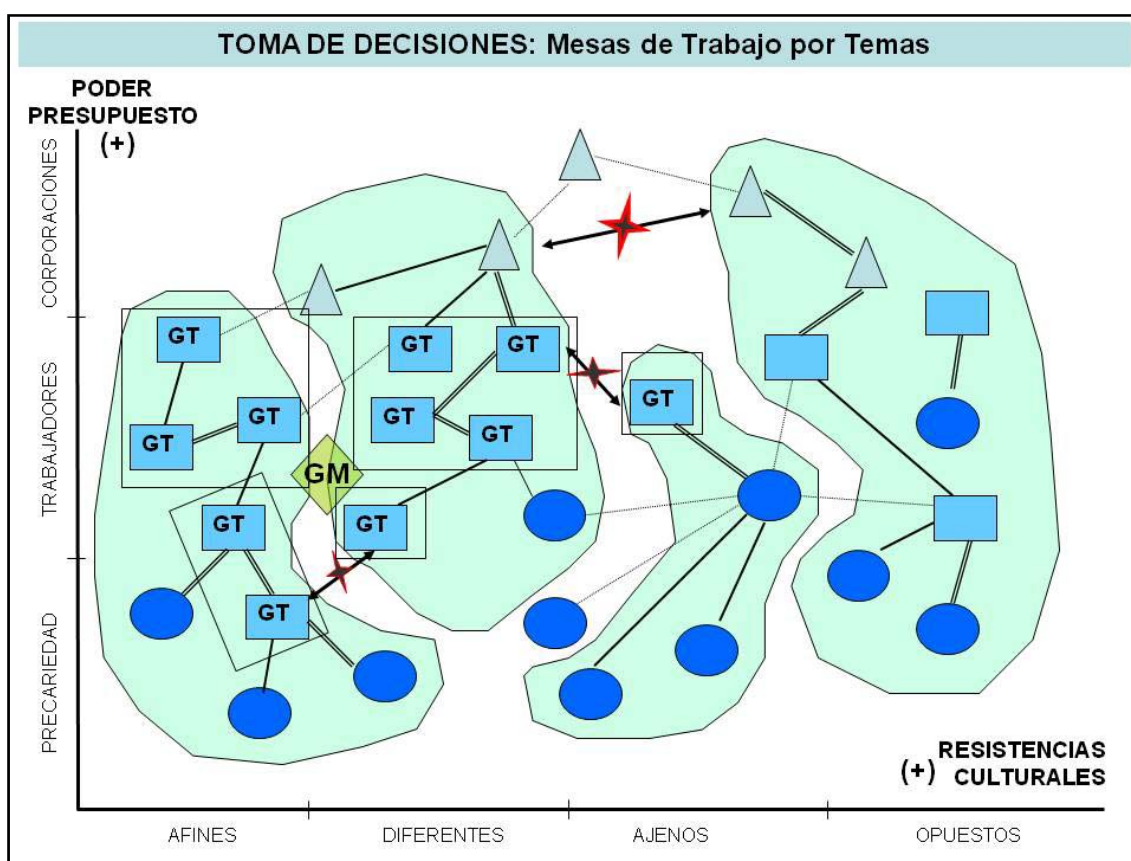
Para que un proceso se pueda mantener por sí mismo se tiene que basar en el protagonismo colectivo construido desde la base. Es decir, que la gente sienta y compruebe que sus iniciativas son tenidas en cuenta, por el conjunto del proceso, en los grupos y reuniones, al menos en un cierto grado. No quiere esto decir, que se haga caso a todo lo que se le ocurre a la gente, sino que tiene que haber un proceso transparente de toma de decisiones de abajo arriba, donde

⁴. Como se ha dicho, la reunión contará con asistentes para, entre otras cuestiones, ayudar a redactar, pero para este cometido no es necesario que cada participante escriba el contenido de la matriz, es suficiente con poner la letra que hace referencia a algunos de los comentarios incluidos en cada uno de apartado constituyente de la matriz.

cualquier análisis o propuesta tenga la oportunidad de ser considerada, debatida y ponderada.

Partimos, entonces, de las redes informales de vida cotidiana, de los comentarios de bares, mercados, plazas, etc., hasta ver cómo se agrupan por “conjuntos de acción” (que vimos en el punto xx). Pero ahora pasamos a darle forma organizada para la toma de decisiones del proceso.

Así, por ejemplo, cada grupo de trabajo (GT) o de actividad se puede reunir con otros afines o diferentes por Mesas Temáticas (Educación, Salud, Seguridad, Trabajo, etc.), y el grupo motor (GM) junto con el grupo multimedia, hacen su labor transversal de animar a todos con la idea-fuerza, superar bloqueos o problemas de coordinación.



Se trata más de un mapa flexible de funcionamiento auto-organizado y revisable cada año, que de un organigrama jerárquico y rígido. Es decir, se trata de dotarse en el interior del proceso de un esquema de red democrática y participativa (es decir, que facilite la participación de la gente) para presentarse ante los poderes administrativos o económicos con una voz colectiva y con proyectos concretos, de

manera que la negociación y seguimiento sean más viables y eficientes.

Los momentos cumbres en que se se reflejan las iniciativas de todo el año son las **asambleas** abiertas, donde las Mesas Temáticas o de ámbitos territoriales plantean sus iniciativas, se debaten y ponderan.

Una Asamblea es una reunión amplia y abierta, y puede dar lugar a un proceso participativo de reflexión colectiva. Es, por tanto, no solo un espacio informativo sino también de encuentro y foro de debate. Sin embargo, hay que tener en cuenta que es difícil que todos los participantes lo hagan al mismo nivel, y cuanto mayor sea el número de asistentes más difícil es articular que todas las personas puedan dar su opinión.

Para que la asamblea sea operativa y eficaz como técnica de Planificación y Programación debemos articularla en comisiones de trabajo, mesas o talleres donde podremos aplicar las **técnicas de trabajo con grupos pequeños**, (algunas de las cuales hemos visto en capítulos anteriores).



LA ASAMBLEA PARTICIPATIVA

La Asamblea Participativa al trabajar desde aportaciones personales en grupos pequeños (antes o durante el acto) permite que cada cual pueda expresar su iniciativa en grupos ideales de 6-8 personas y no mayores de 10-12. De esta forma un colectivo de 100 personas puede recoger las opiniones de 10 grupos y debatir sobre ellas ya en plenario.

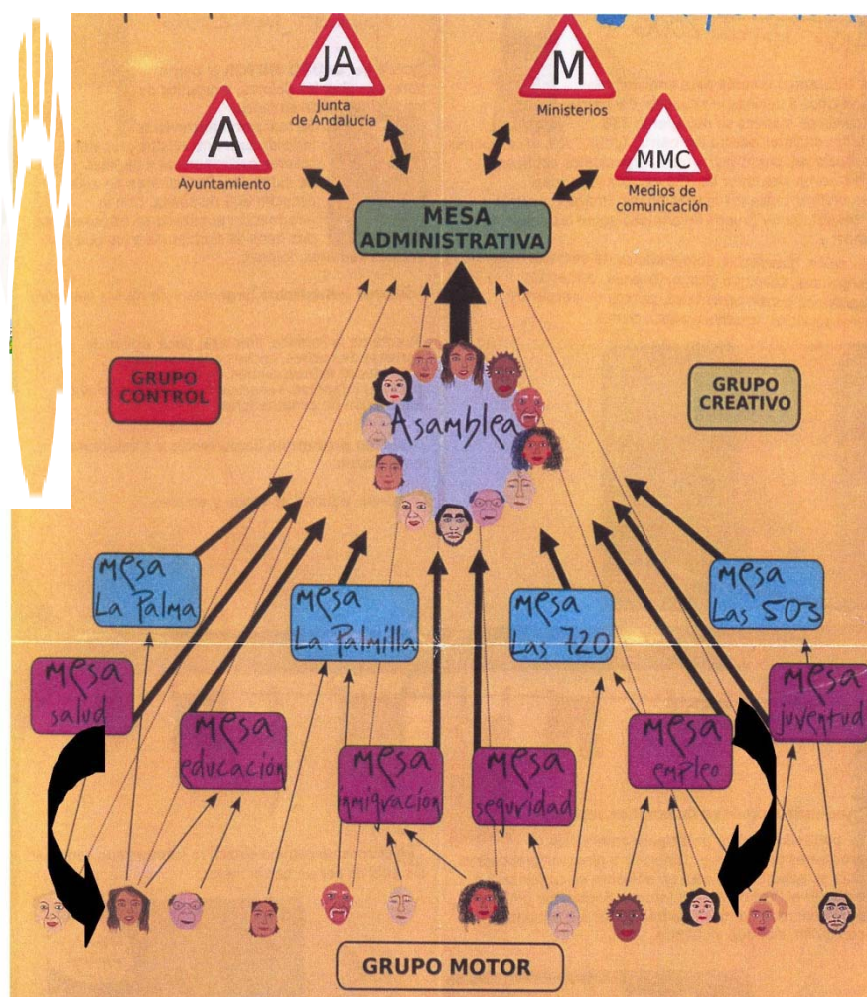
Hay que marcar los tiempos para que estas asambleas no se puedan convertir en lugares de “dar mítines”, sino en lugares para proponer análisis colectivos y propuestas operativas, que se puedan ponderar como en el caso que señalábamos de las devoluciones creativas.

No se deben hacer Asambleas todos los meses, pero al menos una o dos al año deben ser recomendables. Por lo que se deben encuadrar dentro de una programación y tenerlas como referencia. Es en las asambleas participativas a donde deben llegar las propuestas (tanto de las “mesas de trabajo” de cada zona geográfica como de temas sectoriales). A continuación ponemos dos ejemplos de cómo podría funcionar esto en un Barrio y en una Comunidad Autónoma.



Se trata de que las iniciativas de base puedan llegar directamente a la asamblea y a la red participativa. La labor de las asociaciones y de los colectivos no debe ser tanto la de "representar" a la gente, como dinamizar para que la gente tome iniciativas y las presente directamente en las mesas, redes o asambleas, para debatirlas y priorizar un plan de acción. Hacen falta más dinamizadores o facilitadores (voluntarios o profesionales), que integren los grupos motores o mesas temáticas, y menos peleas o rivalidades por quién es el "representante" en las comisiones de negociación o seguimiento.

Ejemplo de red democrático-participativa de un Plan en un barrio



En el

ejemplo anterior de un folleto difundido en un Barrio de Málaga se propone la escucha y consulta de las 6 Mesas temáticas sobre cada uno de los asuntos que les afectan. Y lo mismo de las 4 Mesas en que

se puede dividir el territorio del barrio (unos 30.000 habitantes). Desde el trabajo de estos grupos se hacen propuestas (una o dos veces al año) a la Asamblea para que les de legitimidad, y se prioricen sus acciones más urgentes y sus propuestas de trabajo a medio y largo plazo.

Todo ello no funcionaría sin un Grupo Motor activo y dinamizador, sin un Equipo Creativo (multimedia) y sin una Comisión de Control que haga seguimiento y rinda cuentas de las decisiones tomadas en la Asamblea. Además, debe haber un espacio o Mesa de Negociación con las Administraciones y los medios de comunicación, para hacer efectivos los compromisos, recabar información y hacer el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Ejemplo de funcionamiento de una red intercultural

En el siguiente ejemplo resumimos el proceso participativo en la columna de la izquierda en seis pasos, y en las otras 4 columnas hemos puesto las propuestas de funcionamiento para las distintas redes en que se pueden mover las democracias cara a cara, las democracias con talleres y asambleas participativas, las democracias electrónicas, y las democracias de los medios audiovisuales. Es un intento de articulación de estas formas de tomar iniciativas desde la base, y de acordar propuestas desde la colaboración, en este caso, de las asociaciones de inmigrantes y pro-inmigrantes con la propia administración regional.

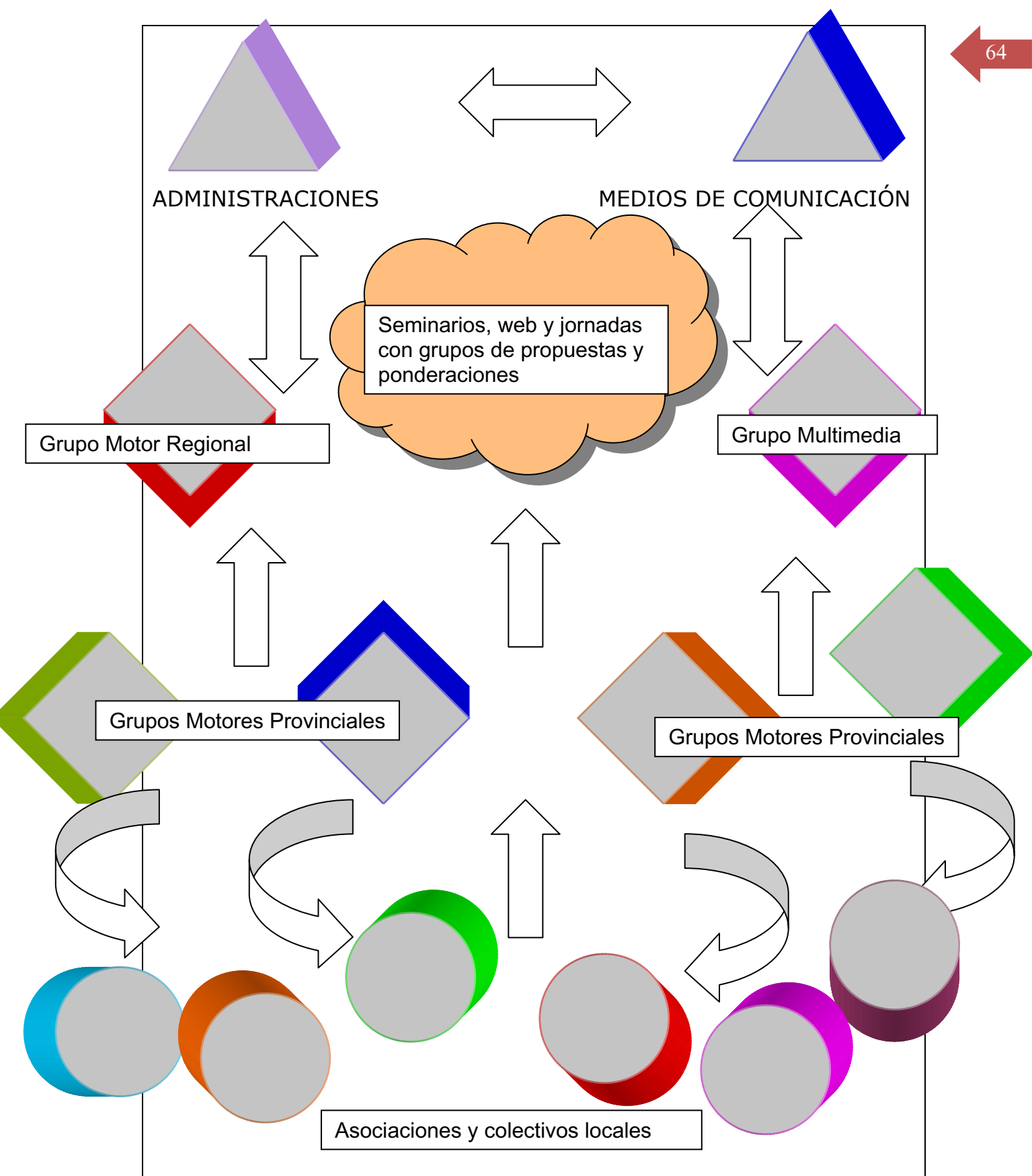
El aspecto democrático participativo en los últimos años está planteando nuevas formas de toma de decisiones a partir de:

- ✿ la construcción colectiva de las propuestas
- ✿ de la sustitución de los "representantes" que interpretaban lo que quería la gente por portavoces que solo transmiten las iniciativas de la base o de los técnicos
- ✿ de la articulación de nuevos canales para la participación desde la vida cotidiana de las personas, de los no organizados, y no solo a través de las asociaciones, aunque estas sigan siendo muy importantes (pero por su actividad, no por su representatividad)

AMBITOS	Redes cara-cara, cotidianas y	Reuniones, Talleres, Jornadas,	Internet y nuevas formas telemáticas.	Dispositivos multi-media, audiovisuales.

PROCESOS	de convivencia. (Local-Provincial)	etc. (Provincial-Regional)	(Regional-Global)	(Regional-Global)
1.1.- Formular Problemas, 1.2.- Preguntas, 1.3.- Agenda.	Rumores, cotilleo, sobre "analizadores"	Reuniones entre Administración, Técnicos, y Dirigentes. (En provincias y región)	Blogs, Foros, noticias, y bibliografía. Asesoría y Preguntas de expertos	Difusión del proceso y de los sistemas de participación.
2.1.- Grupos motores. 2.2.- Consulta, escucha, a las redes sociales cotidianas.	Conformación de grupos motores locales voluntarios. Preguntas y conversaciones coloquiales.	Mapeo-muestra, para hacer talleres y ver las diferencias de posiciones entre asociaciones y sectores.	Expertos por sistema DELPHI. Foros y blogs con diversas posiciones	Grabación audio-visual de entrevistas y coloquios. Buzones, y teléfonos abiertos, etc.
3.1.- Análisis e interpretación de posiciones, para hacer Devoluciones Creativas	Ejes de frases dominantes y emergentes. Deliberación con dispositivos participativos.	Equipo técnico mixto, para "posiciones" dominantes y emergentes. Flujo-gramas	Difusión de ejes por temas para ser completados Wiki: construir posiciones superadoras.	Grabación y retrasmisión de talleres con dispositivos participativos.
4.1.-Idea-Fuerza integral. 4.2- Medidas más urgentes. 4.3.- Planes por temas a medio y largo plazo.	Llamamiento a participar en las Jornadas con grupos de propuestas. Actos lúdicos.	Jornadas con grupos mixtos para priorizar Idea-fuerza y medidas más urgentes. Comisiones de auto-formación por temas.	Priorización por internet de las propuestas mostradas. Foros, wikis, de las comisiones, auto-formarse y preparar las propuestas.	Folleto con la explicación del autodiagnóstico y la Idea-fuerza. "Crear noticia" en prensa y TV, de lo planteado, con portavoces significativos.
5.1.- Formas participativas de funcionamiento.	Grupo motor mixto, para recoger y animar desde las propuestas de base local.	(ver Esquema de Participación Básico, adjunto)	Equipo multi-media, para dinamizar página web, y sus secciones.	Equipo multi-media que selecciona portavoces de forma rotativa y con diversidad.
6.1.-Evaluación seguimiento, y monitoreo	Consulta a la población una vez al año para evaluar el proceso.	Criterios y objetivos para indicadores.	Consultas y sondeos de seguimiento por usuarios de internet.	Difusión y consultas por radios comunitarias, etc.

ESQUEMA DE PARTICIPACIÓN BASICO



8.4. EL INFORME OPERATIVO

El Informe Operativo es una herramienta de trabajo para todas las personas que han participado a lo largo del proceso. Por lo tanto tenemos que escribirlo en un lenguaje claro y que lo tengan todos los participantes. Es un elemento de referencia, no tanto para cumplirlo a rajatabla, como para tener una referencia sobre la que verificar el cumplimiento de objetivos, o para poder justificar las variaciones que sean necesarias. Sin algún documento de este tipo cada cual improvisaría lo que se le fuese ocurriendo y la descoordinación haría imposible el proceso participativo.



Esquema del Informe OPERATIVO

1. Delimitación (¿dónde, qué?), Justificación (¿porqué?), Objetivos (¿para qué, para quien?).
2. Metodología utilizada. Fases, técnicas usadas e incidencias.
3. Análisis y devoluciones creativas: Problemas detectados, estrategias y conjuntos de acción, nudos críticos, etc.
4. Idea-Fuerza, propuestas concretas con programación. Organización y recursos. Cronogramas y responsables (para las distintas líneas y proyectos). Evaluación continua y sistemas de rectificación.
5. Anexos y Bibliografía.

También se puede hacer un informe de **SISTEMATIZACION** sobre la base de lo que ha ido pasando. Escribir sobre lo realizado y las incidencias, es una forma no solo de revisar lo que ha pasado, y lo que se ha tenido que rectificar, sino también de aprender y de mostrar a otros procesos las previsiones y las enseñanzas que se pueden sacar.

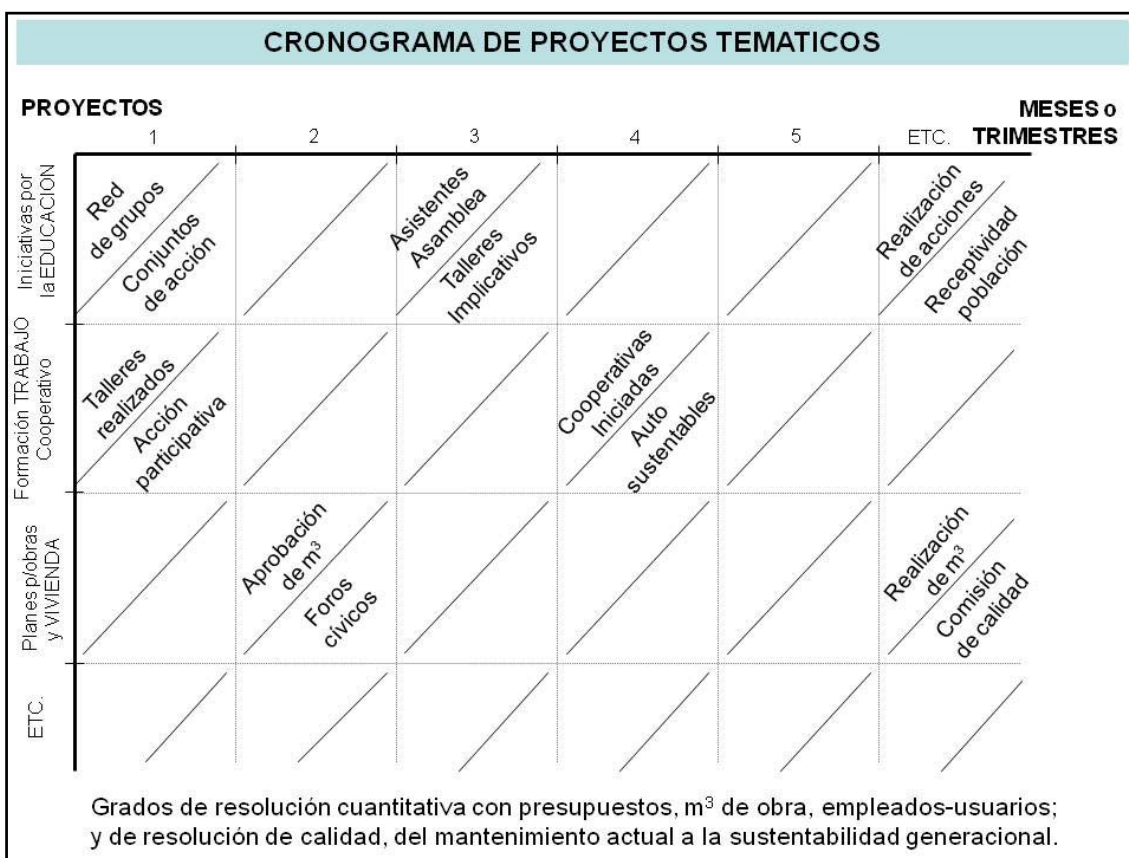
9. CRONOGRAMAS, RECURSOS, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PAIS



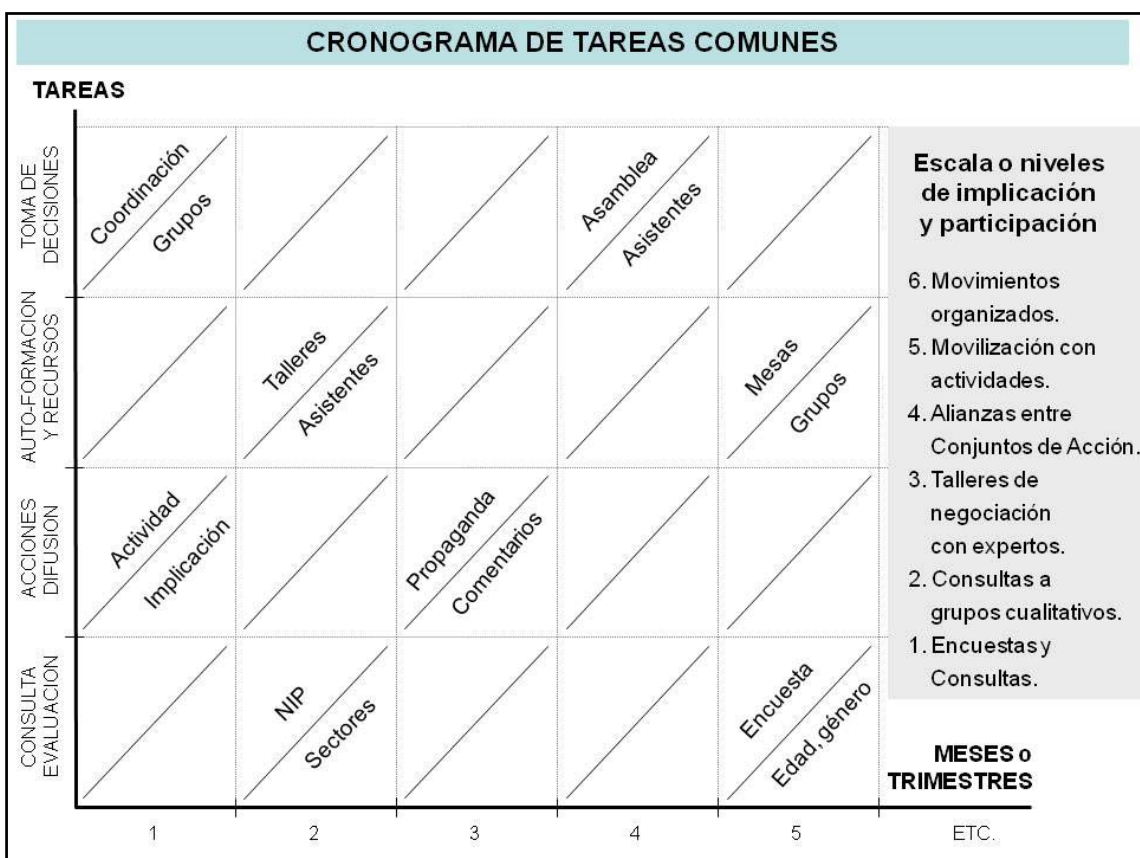
Es importante que se trabaje pensando en la puesta en práctica del PAIS y en su evaluación continua, así como en el desarrollo de grupos que dinamicen todo este proceso.

Un aspecto muy importante es partir de los recursos disponibles para el proceso. No solo de los económicos sino también de los tiempos disponibles de los funcionarios, los voluntarios, etc. Hay que ser lo más realistas posible para que haya credibilidad de la gente que participa, y para que los objetivos puedan llegar a alcanzarse al menos en parte. No se trata de entusiasmarse al principio y luego defraudarse por haber soñado de más, sino de irse implicando al ver que se pueden ir consiguiendo objetivos para los que hay recursos.

Hay objetivos que son a largo plazo y otros que podemos colocar a un plazo corto, y que pueden servir de medida de evaluación, para demostrar que el proceso va siendo posible. Los objetivos a medio y largo plazo suelen ser los más importantes para cambiar las situaciones en profundidad, pero los de corto plazo son importantes para que la gente se anime a seguir. Los niveles de gran desconfianza de los que se suele partir son tan altos, que es bueno no descuidar un buen balance en la programación entre corto, medio y largo plazo.



Ejemplo de un barrio



9.1. EVALUACIÓN DEL PAIS

Para la evaluación se pueden proponer indicadores que permitan medir y valorar cuál es **la situación de partida, la situación actual, y la situación previsible** en relación con la propuesta. Se pueden usar índices de lo que hay o podemos proponer la construcción de indicadores alternativos que estén apoyados en procesos participativos. Estos indicadores variarán en cada ámbito, según los objetivos propuestos y las actuaciones a desarrollar, pero lo que nos interesa más no es comparar cada proceso con otros (siempre difícil) sino comparar un antes y un después del mismo, y mejor si la evaluación puede ser continua.

Los aspectos que tenemos que valorar son:

- ✿ Los resultados, consecución de objetivos a corto, medio y largo plazo.
- ✿ El proceso y método de trabajo (adecuación de las técnicas a los objetivos)
- ✿ La producción de conocimiento útil para la comunidad y los implicados.
- ✿ La implicación de la población en el proceso y en la programación de las acciones (participación).

El monitoreo es un sistema por el que podemos prever la rectificación que seguramente tendremos que hacer. Es casi imposible que coincidan los Planes con las realizaciones prácticas, pues siempre hay imprevistos que nos van a obligar a hacer improvisaciones. Pero estas rectificaciones también se pueden hacer con sistemas participativos si están previstos, por ejemplo con los mecanismos democráticos y participativos que hemos visto antes.

Una técnica que nos puede resultar útil a la hora de evaluar, puede ser el coherenciómetro.



EL COHERENCIÓMETRO

Es una técnica muy simple pero que nos ayudará a una evaluación continua de las acciones programadas. Para que las acciones mantengan una mínima coherencia con los objetivos de transformación y con la **Idea Fuerza**, es conveniente reflexionarlas a la vista de esos objetivos y de esa Idea aglutinadora. Para ello se puede confeccionar un Cuadro de doble entrada, donde en el Eje superior horizontal pondremos los cuatro o cinco grandes objetivos del Plan. En el eje vertical

de la izquierda, colocamos las acciones previstas y las hacemos "pasar" por cada uno de los objetivos. Debajo de cada objetivo vamos poniendo tantos "positivos" (+++) como coherencia tenga la acción con el susodicho objetivo. Si la acción resulta contradictoria con el respectivo objetivo, le pondremos "negativos" (---), y si la encontramos "neutra", le pondremos un cero (0).

Así, viendo la puntuación recibida por una acción a lo largo de todos y cada uno de los objetivos, se ve claramente si es oportuna realizarla, cuál puede ser su fuerza transformadora, o si incluso, es contraproducente. También se puede utilizar como evaluación de una acción una vez realizada.

Una cosa muy importante es que no solo tiene que ser coherente la acción, sino también la forma de realizarla, quién la organiza, etc. Por eso se puede poner también dentro de las casillas, cosas a tener en cuenta para que sea coherente.

Un ejemplo puede ser:

	Mejorar relaciones vecinales	Educación para la salud	Promoción empleo femenino	Gestión Participativa Recursos
Campaña limpieza del barrio (organizada por equipo externo)	0	+	¿ +?	- - -
Fiesta "Día del barrio"	+ +	¿Qué comida y qué bebida?	¿A quién se va a contratar los servicios?	¿Qué recursos del barrio se van a utilizar?

10. VOCABULARIO



9 **Agentes/actores sociales**

Personas, grupos o instituciones que están presentes y participan de una forma más o menos activa en la vida del proceso.

9 **Analizador Histórico**

Sucesos concretos y acontecimientos de la historia reciente que hayan tenido lugar en la zona del proceso, que fueran sentidos por la mayoría de la población (generando bien consensos, bien conflictos, etc.).

9 **Analizador Construido**

Se trata de una Propuesta de Actuación Concreta y Viable, Integradora, y Participada con la mayor parte de los actores implicados en el tema.

9 **Antagónico**

Opuesto o enfrentado, hay contradicciones entre el proceso y estos sectores de muy difícil resolución.

9 **Comunicador/es**

Personas que por su posición ejercen una labor de mediación entre unos grupos y otros, y "traducen" los mensajes o lenguajes desde los colectivos más informales hacia los más organizados y viceversa. En general es una persona con cierto prestigio y peso entre la población y es capaz de generar confianza y despertar atención sobre determinados temas.

9 **Conjuntos de Acción**

Agrupación de varios grupos y sectores que tienen buena sintonía en un proceso, normalmente en torno a un acción conjunta, y cuyas estrategias pueden hacerse compatibles.

9 **Consenso**

Acuerdo al que se llega construyéndolo entre tod@s.

9 **Conflicto**

Tensión o problema que enfrenta a varias partes. Forma parte de las relaciones humanas y estimula la superación.

9 **Contexto**

- a) Conjunto de factores y/o circunstancias que rodean un hecho.*
- b) Entorno o ambiente en el que desarrollamos nuestra vida.*

9 Contextualizar

- a) Delimitar el conjunto de circunstancias que rodean un hecho
- b) Describir el entorno en el que se desarrolla una acción

9 Cronograma-Calendario

Cuadro resumen en el que visualizamos las actividades a desarrollar a lo largo del proceso, qué tiempo vamos a dedicar a cada una de ellas, en qué semanas/meses y quién las va a llevar a cabo.

9 Democracias participativas

Formas de tomar las decisiones colectivas con la participación de la gente desde su vida cotidiana. Hay diversas iniciativas que se están poniendo en marcha en los últimos años. En algunas instituciones se están haciendo experiencias que mezclan democracia representativa y democracia de base que están renovando la administración y aportando nuevos caminos abiertos a la democracia participativa, como los Presupuestos Participativos, algunos Planes Comunitarios, Gestión de Centros Sociales, etc.

9 Devolución/Creatividad Social

En los procesos participativos aquellos talleres, reuniones o jornadas en que la información se facilita a la gente que acude. Son de "creatividad social" cuando se plantean cuestiones que los implicados pueden profundizar y construir razones o propuestas de forma conjunta.

9 Dispositivo técnico/Herramienta

Son formas concretas de mantener relaciones o conversaciones que permiten obtener determinadas informaciones o generar iniciativas. A veces se les llama técnicas sociales, y hay una gran variedad según los objetivos propuestos.

9 Diagnóstico/Auto-diagnóstico

Dictamen acerca de una situación o problemática detectada, a partir de un estudio sobre su origen, causas, condicionamientos y efectos. El Auto-diagnóstico se diferencia en que los propios interesados deciden su contenido.

9 Estilo transductivo.

Es un enfoque profesional que trata de crear situaciones de creatividad social, que no se reduce a deducir o inducir desde las razones o los datos, sino que trata de construir colectivamente con los propios sectores implicados, dando saltos de energía/acción y conocimiento/saber.

9 **Estrategia**

Conjunto de acciones que tiene como propósito alcanzar los objetivos planificados, en un determinado escenario futuro deseado y con los recursos disponibles.

9 **Evaluación**

Reflexión y valoración de una acción o proceso de trabajo, orientada a la posterior toma de decisiones y adecuación de nuevas medidas de mejora.

9 **Frases Textuales**

Para respetar al máximo lo que dice la gente conviene recoger sus expresiones tal como fueron dichas, sin interpretarlas, incluso con la forma de hablar de cada sector o lugar.

9 **Homogéneo**

Uniforme, semejante, similar.

9 **Heterogéneo**

Dispar, diferente, diverso

9 **Infraestructuras y equipamientos**

Dotaciones y espacios públicos o privados que albergan servicios para la comunidad (polideportivos, centros de salud, asociaciones, etc.)

9 **Mapa de relaciones (Sociograma)**

Instrumento gráfico que nos permite visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos.

9 **Metodología**

Procedimiento o sistema ordenado de trabajo que contiene las fases y técnicas a aplicar en un proceso, una investigación o una intervención social.

9 **Posición**

Ubicación de una persona o grupo dentro de una red de relaciones sociales.

9 **Posicionamiento**

Toma de postura de una persona o grupo ante situaciones determinadas de la vida.

9 **Problemáticas Integrales**

Problemas, carencias, necesidades que afectan a las personas y que se relacionan entre sí en un territorio (por ejemplo medio ambiente, desigualdad, pobreza, etc.)

9 **Proyección**

Acto de proyectar: trazar e impulsar posibles líneas de actuación.

9 **Red Social**

Trama o tejido de relaciones entre personas y/o grupos en un territorio o sistema de organización.

9 **Reversión/Desborde popular**

En los procesos participativos no puede estar previsto todo, porque además de las circunstancias imprevistas, están los efectos que provocan las propuestas que se van construyendo colectivamente. Esto puede provocar un "desborde" porque la gente quiera conseguir más objetivos de los iniciales, o porque las posiciones de participación se quieran llevar al máximo, no conformándose la gente con promesas generales.

9 **Sociodemográfico**

Aspectos de la población que tiene que ver con su número y condición (edad, género, nivel de estudios, etc.)

9 **Sostenible /sustentable**

Se refieren al equilibrio de una especie con los recursos de su entorno. Por extensión se aplica a la explotación de un recurso por debajo del límite de renovabilidad del mismo.

9 **Vínculo débil**

La posible vinculación estratégica entre setores inicialmente desconectados y/o divididos, se potencia a partir de agentes de la red que débilmente se conectan con unos y otros, de forma que se podrían acelerar nuevas confluencias a partir de estos nodos.

11. PARA PROFUNDIZAR MÁS

TEXTOS

- Ander-Egg, E: Introducción a la Planificación. Ed. siglo XXI. Madrid, 1991.
- Ardón, M; Croft, J. La auto-investigación para la gestión municipal de recursos. ASOPAL. 2002Tegucigalpa.
- Dabas, E. N. Red de redes. Paidós. 1993 Buenos Aires.
- Delgado y Gutierrez (comp.) Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Síntesis 1994. Madrid.
- Fals Borda, R. Brandao. Investigación participativa. Instituto del Hombre. 1986. Montevideo.
- Granovetter, M. La fuerza de los vínculos débiles. Política y Sociedad, 33. Madrid, 2000.
- Ibáñez, J. Por una sociología de la vida cotidiana. Siglo XXI. 1994. Madrid.
- Jara, O. Para sistematizar experiencias. Alforja. Costa Rica. 1998.
- Lapassade, G. Socioanálisis y potencial humano. Gedisa. Barcelona. 1980.
- Lourau, R. El análisis institucional. Campo Abierto. Madrid. 1987.
- López de Ceballos, P.: Un método para la Investigación-Acción Participativa. Ed. Popular. Madrid,1989.
- Marchioni, M. Planificación social y organización de la comunidad. Popular. Madrid. 1987.
- Matus, C. El chimpacé, Maquiavelo y Gandhi. Fundación Altair .Caracas. 1995
- Nuñez, C. Educación para transformar, transformar para educar. Alforja. Costa Rica. 1989
- Posse y otros. Nociones comunes. Traficantes de sueños. Madrid. 2004
- Santos, B. El milenio huérfano. Trotta/ILSA. Madrid.Bogotá. 2005.

- Situacionistas. La creación abierta y sus enemigos. La Piqueta. Madrid. 1977.
- Rubio, M.J./Varas, J. (compiladores): El análisis de la realidad en la intervención social: Métodos y técnicas de investigación. Editorial CCS. 1997.
- Sánchez Alonso, M.: La participación, metodología y práctica. Ed. Popular. Madrid, 1991.
- Vargas, L.; Bustillos, G., y Marfan, M.: Técnicas Participativas para la Educación Popular. (Tomos 1 y 2) Ed. Popular. Madrid 1993.
- VV.AA.: La Investigación-Acción Participativa. Revista Documentación Social. Ed. Cáritas Española. Madrid, 1993.
- Villasante, T./ Montañés, M./ Martí, J. (coordinadores): La Investigación social participativa: construyendo ciudadanía 1. Ed. El Viejo Topo. Madrid, 2000.
- Villasante, T. R. Desbordes creativos. La Catarata. Madrid. 2006.

VIDEOS

SERIE ABRIENDO CAMINOS		
Nº 0	Una introducción para aquellas personas no familiarizadas con las técnicas participativas	
Nº 1	Una visión global de los procesos participativos	
Nº 2	La negociación inicial	
Nº 3	Abrirse a la gente, saber escuchar	
Nº 4	Devoluciones creativas	

INTERNET

<http://www.redcimas.org>

Mecanismos para evaluar la participación ciudadana

Legislando la agenda social



Mecanismos para evaluar la participación ciudadana

Colección Legislando la agenda social

*Mecanismos para evaluar
la participación ciudadana*

Primera edición: noviembre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección
Adriana Borjas Benavente
Mónica Bucio Escobedo

Cuidado de la edición
Alejandro López Morcillo

Corrección de estilo
Fernando Cruz Benítez

Diseño y formación
Alejandro López Morcillo

Asistencia editorial
Zuleima Durán Reyes
Daniela López Peña

ISBN: 968-9097-11-3

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio G, Piso 3,
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Índice

Presentación	7
Ciclo Legislando la agenda social	9
Introducción	15
Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana <i>Armando Rendón Corona</i>	25
Evaluar la participación ciudadana, sí pero... <i>Jorge Regalado Santillán</i>	47
Rendición de cuentas social <i>Alejandro Natal Martínez</i>	65
Participación ciudadana: eje fundamental para la consolidación democrática en México <i>Leonardo García Camarena</i>	83
Participación ciudadana a través de las organizaciones civiles. Necesidad de adecuación del marco legal relacionado <i>Ana María Salazar Sánchez</i>	101

Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México	111
<i>Mónica Tapia Álvarez</i>	
Participación ciudadana y democracia	123
<i>Silvia Alonso Félix</i>	
Disminuir el abstencionismo: un reto pendiente de la democracia en México	135
<i>Gustavo Meixueiro Nájera</i>	
Participación ciudadana y prevención del delito en Nezahualcóyotl: ¿de qué participación hablamos?	161
<i>Alejandro Navarro Arredondo</i>	
Acerca de los autores	191

Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

Legislando la agenda social tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

Ciclo *Legislando la agenda social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías –que son ya intolerables– entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordes con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

vestigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Vicepresidente de la Mesa Directiva
LIX Legislatura

Introducción

Desde hace varios años, diversas organizaciones internacionales han insistido en que la eficacia, legitimidad y satisfacción con las políticas públicas se relaciona, entre otros factores, con la participación ciudadana.¹ Sin embargo, permanece un debate sobre el tipo y el nivel de participación más adecuados para los regímenes en consolidación democrática, así como sobre los mecanismos necesarios para impulsarla.

De acuerdo con la Red de Desarrollo Sostenible, la participación ciudadana puede clasificarse en cinco tipos o niveles, que refieren distintos grados de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos: *a)* participación en la información, *b)* participación en la consulta, *c)* participación en la decisión, *d)* participación en el control y *e)* participación en la ejecución.² El último nivel, el de la ejecución, implica una socie-

¹ Por ejemplo, Banco Mundial, *The World Bank Participation Source Book*, Washington, 1996.

² Red de Desarrollo Sostenible, *Los niveles de participación*, 1999, en ns.rds.org.hn/ (consulta: 31 de octubre de 2005).

dad que se involucra en implementar, evaluar y redefinir las políticas públicas, y adquiere una responsabilidad activa en los resultados.

Estos son los temas centrales de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*.³ En este libro, ocho especialistas analizan las medidas legislativas y las políticas públicas en esta materia, pero también el papel que cada sector de la sociedad mexicana puede desempeñar para impulsar el óptimo funcionamiento de los canales legales e institucionales diseñados para que se dé la participación.

La primera parte del libro se centra en la definición, las experiencias y los retos de participación ciudadana en México. Entre otros temas, se aborda la relación entre la participación de los ciudadanos y la democracia, así como la cultura de participación en nuestro país. En la segunda parte se presenta un balance de las medidas legislativas y de política pública puestas en marcha para impulsar y canalizar la participación ciudadana, así como de los retos y pendientes de legislación que aún enfrenta nuestro país al respecto. La tercera parte de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* contiene dos ensayos sobre los mecanismos y retos de dos tipos de participación de los ciudadanos en México: electoral y de definición, gestión e implementación de políticas públicas.

³ Este libro comprende las ponencias presentadas en el foro “Mecanismos para evaluar la participación ciudadana en México: propuestas y perspectivas”, que se llevó a cabo el 5 de abril de 2006 dentro del ciclo *Legislando la Agenda Social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Participación Ciudadana de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de María de los Ángeles Mascott Sánchez.

Armando Rendón, se refiere a los factores que influyen en la participación política y social de los ciudadanos y ofrece una lista de variables que pueden usarse para evaluar el grado en que ésta sucede. El autor discute los significados de participación ciudadana – influir en las decisiones de las autoridades, compartir dichas decisiones y participar en la ejecución de las mismas– y reflexiona sobre algunas de las dificultades para construir una sociedad civil fuerte, entre ellas la exclusión política y socioeconómica y el monopolio de lo político en pocas manos.

Rendón también ofrece un panorama sobre los mecanismos de medición de la participación de la sociedad en su conjunto y por sectores sociodemográficos. Además, analiza la influencia que ejercen los cambios en la estructura social, la economía y la educación cívica en la participación ciudadana, y la importancia de garantizar la autonomía de la sociedad civil.

¿Por qué ésta no sucede, al menos en el grado o la intensidad que la circunstancia amerita? ¿Qué balance puede hacerse de los esfuerzos del gobierno y la sociedad en esta materia? ¿Cuál es el tipo de participación que los gobernantes promueven? ¿Tiene la sociedad un comportamiento participativo? ¿Es cierto que la solución de los problemas sociales requiere de la participación ciudadana o se otorga a ésta una relevancia que no tiene?, son algunas de las preguntas que plantea Jorge Regalado en torno a la situación de la participación ciudadana en México.

A partir de una revisión y discusión sobre el significado de *participación ciudadana*, Regalado argumenta que en nuestro país ésta se ha promovido desde un “modelo corporativo predemocrático” que no corresponde a la etapa actual de desarrollo político en Méxi-

co. En ese sentido, señala que es necesario redefinir el concepto y, sobre todo, elaborar *junto con la sociedad* nuevos programas de promoción de la participación ciudadana. No se trata, en opinión del autor, de construir un tipo controlado o dirigido de participación, sino de un proceso en el que los ciudadanos, organizadamente, deliberen con el gobierno sobre la forma de resolver los problemas sociales.

Regalado concluye señalando que la participación ciudadana no se puede decretar ni reducir sólo a un diseño de ingeniería social, sino que es un asunto que tiene que ver con la cultura política de los ciudadanos y los gobernantes. Además plantea una serie de preguntas que seguramente servirán para alimentar la reflexión y las propuestas en torno a la participación ciudadana.

Alejandro Natal Martínez hace referencia al papel que pueden desempeñar la sociedad civil y la participación ciudadana en la rendición de cuentas, así como a la pertinencia de crear un organismo que impulse esta tarea. El autor revisa distintos significados de rendición de cuentas entendida como mecanismo de control político, código de ética, y sistema ciudadano de monitoreo o “rendición de cuentas social”.

Natal advierte que la rendición de cuentas no puede depender de un código de ética, sino que precisa de un sistema eficiente de control, en el cual la autoridad asuma el compromiso de responder a la sociedad y ésta, a su vez, se involucre en el proceso. Además, argumenta que la participación requiere la construcción de instrumentos que motiven y permitan a los ciudadanos llamar a cuentas a las autoridades, y considera que la participación ciudadana se fortalecería con la creación de un organismo ciudadanizado, encargado

de capacitar y asesorar a la sociedad sobre los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.

Leonardo García Camarena menciona algunas características de la cultura política mexicana que, en su opinión, dificultan la participación de los ciudadanos en la política, como la baja confianza interpersonal y la desconfianza hacia las instituciones. Con base en el análisis de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), Latinobarómetro y Globalbarómetro, el autor advierte que la precaria confianza ciudadana en las instituciones y el escaso conocimiento sobre la forma en la que funcionan las distintas estructuras del gobierno, complican las acciones concretas de participación. Por ello, se manifiesta a favor de la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil, puesto que institucionaliza la relación entre el gobierno federal y la sociedad civil, fortalece a las organizaciones y reconoce sus actividades, y genera nuevas prácticas y valores democráticos en el gobierno y la sociedad.

En la segunda parte de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, Ana María Salazar, Mónica Tapia y Silvia Alonso, analizan distintos aspectos de la legislación sobre las organizaciones de la sociedad civil (osc). Salazar revisa el marco normativo y las consultas que dieron lugar a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2004, así como el papel que desempeñaron las osc en su creación. Asimismo, hace un recuento de los logros que obtuvieron dichas organizaciones con la aprobación de la Ley Federal de Fomento, y enuncia algunos temas que, a su juicio, se encuentran pendientes de legislar o reformar, en parti-

cular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la legislación fiscal.

Por su parte, Mónica Tapia presenta los resultados de una investigación sobre la implementación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Para ello, parte del supuesto de que el marco institucional –leyes, reglamentos, políticas, reglas de operación, lineamientos, procedimientos estandarizados, y prácticas y actitudes de los funcionarios– influye en el financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil que, a su vez, tiene impacto en el nivel de profesionalismo y desempeño de éstas.

Tapia ofrece diversos datos sobre el modelo federal de financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil; el monto y destino de los recursos; el tipo de organizaciones que reciben apoyos; los problemas y retos en la implementación de la ley y en la coordinación de las actividades de las instancias federales; y las diferencias y coincidencias entre la legislación federal y la legislación local en seis entidades. A partir de esta revisión, la autora analiza con detalle y precisión los tres grandes retos que a su juicio existen en la materia: fortalecer el nivel de coordinación y gestión de las instancias federales, revisar y reformar el marco legislativo y transitar hacia un sistema de rendición de cuentas donde las organizaciones informen sobre sus actividades no sólo a los donantes, sino a la sociedad en su conjunto.

Finalmente, Silvia Alonso aporta información del porcentaje de ciudadanos que se involucran en la participación política y las formas que ésta puede tomar: votar, tomar parte en campañas políticas, involucrarse en actividades comunitarias, ponerse en contacto con

funcionarios y realizar acciones de protesta. Para Alonso, en los últimos años la sociedad civil en nuestro país se ha desarrollado y organizado, por lo cual insiste en la necesidad de promover, fortalecer y regular la participación ciudadana por medio de la legislación. Enumera algunos de los aspectos que, en su opinión, debe incluir una ley federal de participación ciudadana: establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano; fortalecer la transparencia de la gestión pública; profundizar el proceso de descentralización con énfasis en la equidad y la participación; ampliar los mecanismos de participación en la gestión de políticas públicas e impulsar medidas que fortalezcan las capacidades, el financiamiento y la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

La tercera parte de *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* incluye dos artículos sobre los mecanismos y retos de dos tipos de participación de los ciudadanos en México: electoral y de definición, gestión e implementación de políticas públicas.

Al analizar los factores que inciden en el abstencionismo electoral y las medidas que podrían contribuir a disminuir este fenómeno, Gustavo Meixueiro da cuenta de los índices de abstencionismo en distintos países de América Latina, el nivel histórico de abstencionismo en México y algunas de las razones que tienen los ciudadanos en nuestro país para no acudir a las urnas.

Meixueiro clasifica cuatro variables que afectan el nivel de participación electoral: normativas, individuales, políticas y contingentes, y llega a la conclusión de que las variables políticas, en particular el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en México, el interés por la política y la confianza en las instituciones, son los aspectos que más inciden en la

participación electoral de los ciudadanos. Por ello, propone una serie de medidas que podrían contribuir a elevar la participación: regular la obligatoriedad del voto y definir sanciones para su incumplimiento; flexibilizar el ejercicio del sufragio fuera de la sección electoral; facilitar los trámites de inscripción al padrón electoral; aprobar elecciones concurrentes; implementar un “agresivo” programa de educación cívica y de promoción del ejercicio del voto; regular mecanismos de democracia directa y, sobre todo, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Alejandro Navarro se refiere a los mecanismos y retos de la participación ciudadana en la prevención del delito, y se centra en un estudio de caso: los Consejos de Participación Ciudadana en Nezahualcóyotl. Luego de revisar el marco normativo del Estado de México en la materia, el autor presenta datos sobre la organización, funcionamiento, recursos y actividades de los Consejos de Participación y su vinculación con la policía comunitaria en ese municipio.

A través del análisis de entrevistas, encuestas y visitas de observación a Nezahualcóyotl, Navarro concluye que existe poca o nula participación ciudadana en la prevención del delito en ese municipio, tanto por la ineficacia de los mecanismos destinados a impulsarla como por la falta de comunicación entre las autoridades y la sociedad. Advierte que entre los principales desafíos para la participación ciudadana en la prevención del delito se encuentran la carencia de recursos y capacitación de los consejos, el desánimo de los ciudadanos ante la falta de resultados, la desconfianza social hacia las autoridades, la falta de coordinación entre los consejos y la policía comunitaria, y la carencia de un marco jurídico de acción.

En suma, *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana* ofrece una mirada detallada al presente de la participación ciudadana, pero también propone medidas para fortalecerla. El objetivo es, de acuerdo con los autores, impulsar medidas de legislación y de políticas públicas, pero también fortalecer una cultura de participación que, de manera simultánea, impulse a los ciudadanos a ejercer su derecho a intervenir en las decisiones de la política pública y cultive una ética de corresponsabilidad. El objetivo final es consolidar la concurrencia entre la sociedad, sus representantes y el gobierno.

Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana

Armando Rendón Corona

Introducción

El fenómeno de la participación ciudadana, en el doble sentido, individual y colectivo, se nos presenta en todas partes y de las más diversas maneras. Existen diversas aplicaciones y connotaciones del concepto *participación* que reflejan su evolución en una diversidad de relaciones sociales y políticas que se producen delante de nosotros. Así, se habla de la democracia participativa y de que tales relaciones y actividades son incluyentes.

En el sentido en que la usan los políticos, la democracia participativa consiste en tomar más en cuenta a los seguidores de los partidos, en tener mayor interlocución con los actores sociales, o en que los ciudadanos acudan a actividades políticas. No obstante, en los partidos políticos y entre los gobernantes escasean los dispuestos a facilitar tal participación, y abundan los que se niegan a compartir el poder con la sociedad civil de “los de abajo”, sobre todo en tiempos en que

el Estado se privatiza y es capturado por minorías privilegiadas.

La distinción entre participación política y participación social orienta la investigación hacia campos específicos: de un lado, elecciones-partidos, gobernantes-gobernados; del otro, el activismo ciudadano en torno a necesidades públicas. Pero hay una frontera borrosa entre ambos campos de participación, así como similitudes entre la participación social y la política, lo cual plantea problemas similares para la investigación.

Debido a la hegemonía del modelo de democracia representativa, tradicionalmente ha despertado mayor interés el estudio de la participación política, entendida como política electoral y partidaria, incluyendo la no participación, particularmente el abstencionismo.

El interés por los nuevos sujetos sociales y nuevos movimientos sociales en las últimas décadas ha proporcionado un andamiaje para el entendimiento del fenómeno participativo que da un sentido más amplio a las dimensiones de lo público y de la política. De modo que ocupa ya un lugar indiscutible la noción del interés público, lo que significa que todo lo que es de interés común para las personas es público, y todo lo público es político. De esta manera lo político se desdobra en lo que es de interés para la sociedad y lo que es propio de la actividad del Estado. En suma, lo público es no estatal y estatal.

Desde la perspectiva de la participación política, ésta deja de ser un asunto de los agentes especializados (partidos, funcionarios, grupos de poder, medios de comunicación, etcétera) para convertirse en objeto de interés cotidiano en todo lo que concierne a la sociedad y a las comunidades. La gestión de las instituciones públicas se ha vuelto objeto de escrutinio y de influencia.

No obstante que hay problemas generales que afectan a la humanidad en su conjunto, se debe reparar en que hay diferencias en los motivos de la participación en sociedades “avanzadas”, o del primer mundo o metropolitanas, y los problemas que enfrentan las sociedades atrasadas, dependientes, colonizadas, pobres. Entonces, desde esta segunda situación, resalta la importancia de estudiar la participación ciudadana que se ha convertido en una fórmula histórica para salir de una crisis endémica, que produce pobreza, desigualdad y exclusión. La participación desencadena procesos de cambio, de reconstrucción y construcción de relaciones sociales y de poder.

Hay que advertir, sin embargo, que en el espectro de la sociedad civil aparece la fuerza social actuante de la burguesía, con un discurso ciudadano y ligado a temas propios de la derecha. Resulta un juego de fuerzas sociales que se mezclan y chocan. En cualquier caso, importa saber cuáles son los proyectos en juego, cuáles sus capacidades para implantarlos, cuál es su densidad, sus límites, la tendencia futura.

Operacionalizar el concepto de *participación*

El concepto de *participación civil* remite al carácter ciudadano. Pero el concepto *ciudadano* no debe reducirse a los atributos legales de la ciudadanía, como el de nacionalidad, la edad u otros, sino a las personas dotadas de derechos civiles que los ejercen, sobre todo si esos derechos no están legalizados. La participación ciudadana está por encima de las restricciones o exclusiones de las personas por razones de extranjería, raza, religión y otras, de modo que los menores de edad, los

presos y cualquier persona excluida poseen derechos humanos, de manera que el derecho a la participación de las personas en asuntos públicos es universal.

Un concepto operativo de aceptación general es el que define a la participación como la intervención personal, consciente, voluntaria y directa en asuntos de interés público. Lo público se refiere no sólo a los asuntos que corresponden a la esfera del Estado (como el derecho al sufragio), sino también a lo que interesa a una colectividad social. De ahí que se distinga entre participación *política* y participación *social*.

Una dificultad que se arrastra desde hace años es una definición que borda sobre los fines de la participación, que se restringe a la función de “influir” en las decisiones de los detentadores del poder político o de las organizaciones políticas.¹ De entrada hay que aclarar que si bien ese propósito está presente en la participación, es insuficiente porque atiende a una función, la de control social sobre el poder público, aunque también abarcaría todo poder concentrado y monopolizado, como por ejemplo en las empresas, organizaciones sociales, instituciones religiosas, etcétera. Pero la participación tiene, cuando menos, otros dos significados: el de compartir las decisiones y el de ejecutar por sí mismos las propias decisiones, lo cual es propio de la democracia directa.

La intervención consciente consiste en un razonamiento cargado de significación ética, usualmente motivado por necesidades, que lleva al individuo a adoptar un comportamiento y a emprender acciones en torno a esas motivaciones. La acción voluntaria implica como

¹ Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988; Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1995.

su nombre lo indica, una autonomía de la voluntad, es decir, no inducida o forzada por otro mediante coacción. De ahí la diferencia entre *participación* y *movilización*; esta última es típica de un poder externo, generalmente el poder político, que induce a la acción en torno a los fines del poder, bajo coacción y contraprestación. En este sentido, la movilización es peculiar a los regímenes dictatoriales, en especial en sus formas cesariana y totalitaria. A su vez, este significado de la movilización no se confunde con una forma de acción colectiva que también se llama movilización.

La participación política es un proceso de politización, y para Lagroye “el mantenimiento y desarrollo de actividades dotadas de significación política, se deben a la acción constante de esos agentes (dirigentes, partidos, periodistas comunicadores)”.² Ahora bien, esa participación se produce para conservar el orden político o para impugnarlo.

En un sentido más amplio de lo político, intervienen lo mismo los agentes especializados como los sectores sociales con sus propias formas de comprender las categorías de juicio político. Así, este significado de la politización es variable y, por tanto, susceptible de una mediación según se trate de los “agentes especializados” o de ciudadanos comunes. Esto obliga a saber si los códigos conceptuales son distintos en unos y en otros, si bien finalmente les permiten comprender cabalmente los significados políticos esenciales aunque no sean especialistas.

La participación ciudadana tiene como condición esa politización, a la que van unidas la voluntad de actuar y el compromiso colectivo. Con esos elementos se

² Jacques Lagroye, *Sociología política*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1993, pp. 300-301.

puede entonces mensurar la capacidad para participar en los asuntos públicos. Teóricamente, el ciudadano ideal se interesa por los asuntos públicos y los intereses inmediatos de su comunidad y participa en ellos, se informa, se guía por principios, percibe las realidades políticas, las discute y juzga racionalmente.³ Así, ocuparse de los asuntos que afectan al conjunto de la comunidad y participar en actividades colectivas constituyen el ejercicio de la ciudadanía. Alrededor de estas categorías se constituye la sociedad civil. El ciudadano real posee estas cualidades en grado variable, con una constancia variable, y determinar esos grados es tarea de la investigación concreta.

Así, la indagación empírica tendrá que precisar cómo las personas perciben el concepto de *participación*, que es polisémico, según el lenguaje de las personas y las formas con que se relacionan los conceptos. Por ejemplo, involucrarse, interesarse, comprometerse; ayudar, cooperar, colaborar; ser útil, hacer algo que me gusta, informarse; manifestar, reclamar, buscar soluciones; integrar un grupo, unirse, organizarse.⁴

Desigualdades de la participación

Así, ni el interés por la política ni la participación son compartidos por todos. Esta definición permite clasificar a los ciudadanos participativos de una mayoría que no lo es. Una hipótesis constatada con frecuencia es que sólo una minoría participa, mientras que la mayoría lo hace de manera ocasional o no lo hace. En la

³ *Ibid.*, p. 318.

⁴ Red Interamericana para la Democracia, *Índice de participación ciudadana en América Latina 2005*, Buenos Aires, 2005.

perspectiva aquí planteada resulta importante subrayar las dificultades para llegar a una sociedad civil fuerte, para lo cual hay de ver con detalle las razones por las que es desigual la participación social.

- a) Algunas expresiones de la exclusión política y socioeconómica provocan sentimientos de impotencia, indiferencia y comportamientos irreflexivos. Un supuesto sujeto a verificación es que los grupos socialmente dominados presentan dificultades para aprender las reglas y el lenguaje políticos. Esto se relaciona con la tendencia a delegar toda la responsabilidad en quienes representan sus intereses. Una consecuencia de la escasa politización y poca comprensión es que basan sus opiniones en evaluaciones vagas de carácter moral y en estereotipos. Por otro lado, se necesita identificar las políticas deliberadas de exclusión de los grupos dominados; la no participación es una de las manifestaciones del despojo.
- b) En el lado opuesto, el monopolio de lo político por las élites y los beneficiarios del sistema político se sostiene por una mayor politización que los induce a adoptar un comportamiento más “racional” (medido por el balance costo-beneficio). Es necesario verificar la tesis de Lagroye según la cual “los miembros de los grupos dominantes, en virtud de sus características sociales y el conocimiento de los efectos de la acción política sobre su propia posición, se interesan directamente por la participación en las actividades ‘cívicas’”.⁵

⁵ Lagroye, *Sociología política*, op. cit., p. 330.

Para una medición empírica de ambas suposiciones se necesita relacionar ciertas actividades “participativas” con la clasificación de individuos por sector social, edad, nivel de ingresos, de educación (método conductista). Se puede medir (por encuestas) las actitudes y la propensión a participar de la población en general comparándolas con los efectivamente participantes; en el primer caso la disposición o su ausencia es potencial, mientras que en el segundo es fáctica, entonces lo que interesa saber es por qué participan los participantes, es decir, sus motivaciones. La tesis de que las clases dominantes participan más y las clases dominadas participan menos puede ser confrontada con la realidad de la lucha de clases en momentos distintos de sumisión pasiva o de polarización.

En un mismo grupo y entre grupos, el interés por la política y las formas de participación varían. Además, es interesante saber en un proceso cuáles son los asuntos que interesan y cuál es la tendencia de las formas de acción (progresivas, regresivas; evolución, involución).

Además de atender a las diferencias entre participación política y participación social, vale la pena vincular ambas cuestiones de manera secuencial; por ejemplo, se puede plantear la cuestión así: el interés y compromiso político induce al compromiso social, o a la inversa, el compromiso social estimula la participación política. O de esta otra manera: si los canales de participación política se cierran o disminuyen, la inquietud se canaliza hacia la participación social. El problema a despejar es en qué medida ambas esferas se disocian o se influyen recíprocamente.

Los indicadores más frecuentes usados en la medición de la participación política de los ciudadanos con derecho a votar son mediante escalas de actividades y

actitudes: ¿cómo participa? ¿Vota o no? ¿Participa en actividades políticas tales como informarse? ¿Participa en campañas, asiste a reuniones, se afilia a un partido, hace aportaciones económicas, discute de política? (no, esporádicamente, sí, regularmente). Una de las actitudes se refiere al interés por la política: indiferente, débil, fuerte. O bien: poco, mucho, nada.

El instrumento a aplicar es un cuestionario; se puede preguntar si se está dispuesto a discutir un tema político o no. Respecto de la valoración de hechos se puede preguntar si sabe ubicar a un candidato o partido en una escala de izquierda a derecha. El investigador clasifica, de acuerdo con sus propias ideas, las respuestas en cuanto a si una opinión política es coherente o no.

Estos mismos datos se cruzan con otras variables como *a)* estratos sociales y ocupacionales, escolaridad, género, etcétera; *b)* el análisis comparativo por periodos, que indicará una tendencia al decaimiento o al incremento. Ambos sirven para el análisis comparativo. La cuestión es determinar las causas de ambas conductas, condicionamientos objetivos y fortuitos.⁶

Adicionalmente hay que relacionar estos comportamientos según sean influenciados por la valoración que se haga del gobierno, de los partidos y de los dirigentes. Se ha constatado que la mayor confianza induce a una mayor participación política, así como la consideración de que la participación puede cambiar lo que hace el gobierno o el parlamento; por el contrario, la falta de confianza lleva al convencimiento de que nada se puede hacer.⁷

⁶ *Ibid.*, pp. 19-21.

⁷ Peter A. Hall, "El capital social en Gran Bretaña", en Robert Putman (coord.), *El declive del capital social*, Galaxia-Gutemberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 2003, pp. 73-76.

La participación política y en la vida asociativa no es homogénea en la sociedad. Respecto a la posición social se puede adelantar la hipótesis de que en los niveles superiores hay mayores probabilidades de participar políticamente, y a la inversa; también podría suceder entre los que tienen más tiempo libre y entre los que viven en grandes ciudades. En resumen, la exclusión de todo tipo se refuerza por la falta de participación (la clase obrera, trabajadores precarios y jóvenes además de mujeres), mientras que quienes más participan son personas de clase media y alta, de edad madura y con alta escolaridad, etcétera.

Estas desigualdades pueden ser mejor precisadas añadiendo los indicadores más pertinentes, entre ellos: grupos de edad, género, posición social (niveles de ingreso), profesión (estratos de trabajadores, estratos de funcionarios, profesiones liberales), escolaridad, lugar de residencia (rural, urbano, regiones ricas o pobres), situación familiar, etcétera.

Es importante agregar una precisión más respecto a los grupos dominados y desposeídos. ¿Influye en la participación y opiniones políticas la pertenencia a organizaciones profesionales tales como los sindicatos? o, de una manera más general, ¿la pertenencia a asociaciones de cualquier tipo influye en una mayor participación política?, y a la inversa, ¿la no pertenencia a asociaciones refuerza la marginalidad política? Hay constataciones positivas en ambas cuestiones, por lo que hay que precisar qué tipo de asociaciones sociales propicia mayor participación y cuáles formas de participación son más asequibles para las personas y grupos no organizados.

Participación social

La participación social no se refiere a actividades políticas electorales y partidarias, sino a la vida de la comunidad, a los problemas sociales cotidianos. La participación en asuntos comunitarios se puede observar, según propone Hall, en dos dimensiones: confianza y reciprocidad mutuas y asociarse con regularidad, lo que a su vez tiene consecuencias en la organización de la sociedad. Es posible observar estas variables en grados: grado de asociación, grado de trabajo voluntario para la comunidad. A mayor sociabilidad mayor capacidad para emprender alguna acción colectiva.

Una cuestión muy importante para conocer la fortaleza o debilidad de la sociedad civil es la densidad de las asociaciones. Para ello habrá que calcular el número de asociaciones de todo tipo (juveniles, mujeres, deportivas, prestación de servicios, ecológicas, etcétera). Adicionalmente el número de afiliados en cada tipo de ellas. Un elemento complementario es cuánto tiempo se dedica a actividades asociativas o participativas, lo que depende de la condición laboral, entre otras situaciones.⁸ Finalmente, la interconexión entre las asociaciones, es decir, la formación de redes de relación que pueden potenciar la dinámica participativa.

Puesto que la sociedad no es homogénea, es importante saber qué clases sociales tienen mayor o menor densidad asociativa y por tanto mayor participación. Así, estos criterios se cotejan por clases sociales con el propósito de conocer el grado y la variedad de asociaciones a las que se pertenece. Para saber si es poco o mucho se relaciona como proporción del grupo social;

⁸ Hall, "El capital social...", *op. cit.*, pp. 37, 39, 40, 46.

por ejemplo, la proporción de jóvenes participativos dentro del rango de edad.

Una conocida encuesta realizada por la Red Interamericana para la Democracia indaga sobre la diversidad de la participación en organizaciones políticas y sociales agrupadas en ocho rubros, a las que relaciona con la variable temporal preguntando si lo ha hecho en los últimos doce meses, pero además el grado de participación: si ocupa cargos, asistencia a reuniones, cuotas, participación en la toma de decisiones, y si solicita o recibe información. Las formas y grado de participación llevan a plantear la cuestión de si son acumulativas, o sea, si una forma de participación condiciona la intervención en otra forma más comprometida. Esto a su vez se vincula al problema de una estratificación de los participantes: los que participan mucho o poco, y las fronteras con la no participación.⁹

La intensidad de la participación no puede verse como una foto fija, sino como procesos dinámicos que ascienden o descienden por influjo de diversos factores. Así, se comparan varios años para saber si aumenta o disminuye, se puede contrastar con el crecimiento demográfico, o si algún factor influye, como el aumento de la escolaridad que se considera decisivo en las sociedades desarrolladas, y que importa saber si es igualmente influyente en las sociedades atrasadas. Un factor de gran interés en nuestro tiempo es el aumento del tiempo libre por la disminución del tiempo de trabajo debido al aumento tecnológico de la productividad, y paralelamente el desempleo. Aquí la cuestión a averiguar es si el aumento del tiempo libre significa un aumento de la participación social.

⁹ RID, *Índice de participación ciudadana...*, op. cit.

El régimen neoliberal y los cambios en la estructura social pueden ser evaluados en este sentido, ya que la declinación de actividades tradicionales, el trabajo precario e informal y la desaparición de las organizaciones pueden destruir un nivel dado de ayuda mutua, de asociación, de confianza, con todas las anomalías que puede acarrear la desestructuración social.¹⁰ Aquí el problema a despejar es si la desintegración social causa el descenso en la participación y una redundante marginación.

Esta posibilidad tiene que ser contratada con la respuesta contraria: la exclusión económica puede reforzar la unidad familiar y la solidaridad con los grupos afines; las situaciones colectivas de despojo y exclusión motivan con frecuencia la resistencia organizada y por tanto formas de participación elevadas. Incluso la desintegración familiar puede alentar la búsqueda de formas de agregación sustitutas en los grupos de amistad, en asociaciones y a formas de participación compensatorias.

La cultura cívica también está relacionada con la participación, concretamente se pueden visualizar dos vertientes opuestas: *a)* una mayor responsabilidad ante los demás se vería reflejada en conductas éticas; y *b)* al contrario, las conductas antisociales que derivan del relativismo moral indican un bajo compromiso social; por ejemplo, en qué grado la gente justifica robar, tirar basura en cualquier parte, participar en actos de corrupción, vandalismo o cualquier otra conducta contraria al interés público.¹¹

Una vez que se conocen las prácticas participativas en la vida comunitaria, importa saber si las preocupa-

¹⁰ *Ibid.*, pp. 338-343; Hall, "El capital social...", *op. cit.*, pp. 78-80.

¹¹ *Ibid.*, pp. 67-70.

ciones son solamente locales e inmediatas o nacionales y mediatas. Se puede suponer que en este caso las preocupaciones giran en torno a necesidades y reivindicaciones particulares (particularismo, localismo), pero hay problemas que son de un alcance más general en los que lo particular contiene lo general, como el medio ambiente, los derechos humanos, el empleo. Sin embargo, lo que debemos conocer es cómo las personas relacionan lo uno con lo otro, la solución de problemas en ambos contextos.

La autonomía de la sociedad civil

La constitución de la sociedad civil está estrechamente ligada a su autonomía frente al Estado, el mercado y las empresas capitalistas. Sin embargo, la autonomía es un supuesto cuyos límites efectivos se deben probar. Limitaciones a dicha autonomía se presentan con frecuencia por parte del Estado porque ciertas políticas públicas, como la política social administrada por los organismos para pobres, buscan mantener relaciones de dependencia y subordinación de los beneficiarios, una de cuyas manifestaciones es el clientelismo. Los partidos políticos hacen lo mismo para obtener la lealtad y el apoyo electoral.

De la misma manera, las empresas ponen en marcha movimientos sociales con fines de mercadotecnia, ya sea para mejorar la imagen o para imponer patrones de consumo. Es el caso del aparente altruismo que en México se denomina Teletón, pero también mediante fundaciones, patrocinios y organismos de fachada que promueven la participación ciudadana con fines políticos.

Otro campo de análisis de la autonomía de los grupos sociales de base en la relación que guardan con las ONG, que asumen un papel de intermediación y representación frente a los poderes públicos y privados. Son relaciones de dependencia y subordinación, que pueden inhibir el empoderamiento de los grupos sociales.¹²

La autonomía de la sociedad civil puede ser observada en relación con algunas variables significativas, por ejemplo, en su capacidad de autogobierno, financiera, en el diseño de sus proyectos y en las relaciones de oposición y colaboración con sus adversarios.

Innovación en las relaciones entre el Estado y la sociedad

La concepción contemporánea de sociedad civil ya no parte de la oposición de la esfera privada (la propiedad) frente a la esfera estatal, como argumentó el liberalismo del siglo XIX, sino de la diferenciación de los derechos humanos colectivos y genéricos frente al Estado y a la economía capitalista. Su condición de existencia es la noción de ciudadanía basada en reconocimiento de los sujetos como portadores de derechos, reconocidos o potenciales, que prevalecen como un conjunto normativo que regula la convivencia social.

Esta noción de ciudadanía reivindica para la sociedad derechos que estaban reservados para el Estado, agrupados en el derecho a intervenir directamente sobre los asuntos públicos sociales y políticos. De esta

¹² Maité Serrano Oñate, "Las ONG en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en Marisa Revilla Blanco (coord.), *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, pp. 66-94.

manera lo público cobra una amplitud nueva que politiza lo social y socializa lo estatal. Entonces es relevante a la observación el proceso por el cual un asunto se vuelve público ya sea que corresponda a la esfera de la propiedad privada (en nuestro tiempo monopolista) o a la esfera estatal.

Esta noción de ciudadanía se expresa en la democratización de todas las esferas de la vida, implicando a la sociedad misma (sus instituciones y organizaciones, tales como la familia, las organizaciones de agregación de intereses); en este ámbito se puede hablar de democracia social. Asimismo, los procesos de democratización se extienden al Estado y al mercado. Este fenómeno se conoce como *democracia participativa* o *radicalización de la democracia*.¹³

En la medida en que estos procesos son uno de los grandes cambios de nuestra época, cobra especial importancia para la observación de la participación ciudadana la evolución de las intervenciones que vuelven público lo político y la economía capitalista, así como los progresos de las reivindicaciones democratizadoras de las instituciones propiamente sociales. Se debe suponer que los cambios no suceden al mismo ritmo en las tres esferas, ni con la misma intensidad ni en las mismas formas. Asimismo se necesita estar atentos a las repercusiones que los cambios en una esfera causan en las otras: los cambios en las relaciones familiares pueden influir en el activismo cívico y éstos en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, lo cual

¹³ Una muestra de experiencias internacionales de una diversidad de vías de democratización mediante la participación social la encontramos en la versión reducida de una obra mayor, Boaventura de Souza Santos, *Democratizar la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 591.

requiere de las debidas precisiones en cuanto a los conceptos operacionales y las prácticas concretas.

Para ello es indispensable ubicar las estructuras y los mecanismos autoritarios que se impugnan para democratizarlos. La expresión del conflicto y cambio se pueden buscar en varias direcciones, como por ejemplo: *a)* el control social sobre el Estado y el mercado (contraloría social, observatorios ciudadanos, mecanismos de transparencia, de consulta, etcétera); *b)* las instituciones y mecanismos cogobierno, corresponsabilidad, codecisión, de ciudadanización de organismos públicos, en suma, una especie de dualidad de poder en grados que se deben determinar; *c)* en el ordenamiento jerárquico de los miembros de la familia, las comunidades, las organizaciones sociales, *d)* en la ética y las costumbres.

Dinámica

Anteriormente mencionamos que asociarse con regularidad bajo nuevas relaciones de confianza y reciprocidad mutuas tiene consecuencias en la organización de la sociedad. Concretamente, se trata de «determinar la capacidad de la sociedad de introducir cambios en la vida política y mejorar políticas dirigidas a la población de bajos recursos», según lo expresa Avritzer, o sea, cómo el movimiento participativo, en el caso de Brasil, influye en la sociedad civil para mejorar la calidad de vida y la forma de hacer política.

Este proceso de publicización y democratización puede ser empíricamente observado en cuanto a sus efectos de aumento o disminución de: *a)* la exclusión social; *b)* desigualdad social, *c)* democratización de

estructuras y prácticas, *d*) capacidad de organización y movilización de los sectores populares y medios, y *e*) por contrapartida de sus adversarios en procesos de conflicto.

El desarrollo de la participación y su capacidad organizativa (empoderamiento) en el doble sentido de control y cogobierno se puede observar en los procesos de construcción de espacios públicos (no institucionales, semiinstitucionales e institucionalizados) donde convergen los organismos y ciudadanos, como pueden ser foros, asambleas sectoriales, presupuesto participativo.

La creación de espacios públicos, a su vez, permite observar el desarrollo de la deliberación: *a*) debates sobre “temas” e intereses; y *b*) debates sobre ampliación y democratización de la gestión estatal.¹⁴

Para apreciar el proceso de las múltiples formas de participación social se pueden establecer parámetros como los siguientes: *a*) inicio de las luchas; *b*) terminación; *c*) continuidad; *d*) ritmo; *e*) intensidad; *f*) desarrollo desigual: avance, estancamiento, retroceso.

Cabe suponer un desarrollo desigual entre los movimientos, en qué medida son o no simultáneos, unos comienzan primero y otros se incorporan después, unos son más débiles que otros; el grado de articulación entre ellos (convergencias, alianzas). Aquí la periodización es indispensable.

¹⁴ Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 419 (en particular véase la introducción).

Participación y clientelismo

La institucionalización del lado del movimiento social también puede ser vista del lado del Estado, en el sentido de registrar su influencia para cambios en las instituciones públicas. Habrá que responder entonces a las siguientes preguntas: ¿los espacios públicos sociales se abren un lugar en la estructura institucional?, ¿la participación en las microlocalidades ha producido formas descentralizadas en la administración pública?, ¿en qué medida las decisiones consensuadas por la población son vinculantes para quienes toman las decisiones políticas?, y ¿cómo se combinan las estructuras participativas con las estructuras político-administrativas?

En el caso del sistema de Presupuesto Participativo en Brasil surgen innumerables aportaciones a la investigación empírica, de las cuales recogemos algunas útiles en el caso mexicano que nos sugieren las investigaciones de Leonardo Avritzer sobre Belo Horizonte y Porto Alegre, así como el estudio comparativo de 103 municipios con Presupuesto Participativo en Brasil realizado por Ana Clara Torres y Grazia de Grazia:¹⁵

1. ¿La población recibe beneficios materiales del gobierno local); ¿cómo son conseguidos?: por movilización o presión de la comunidad, por la mediación de políticos, por relaciones persona-

¹⁵ Leonardo Avritzer, “Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del Presupuesto Participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en Dagnino, *Sociedad civil, esfera..., op. cit.*, pp. 120-153; Ana Clara Torres Ribeiro y Grazia de Grazia, *Experiencias de Orçamento Participativo no Brasil. Período 1997-2000*, Editora Vozes-Fórum Nacional de Participação Popular, Petrópolis, Río de Janeiro, Brasil, 2003, p. 118.

les. Es interesante saber si se reciben beneficios a cambio de apoyo político y si la amplia participación y organización comunitaria crea una nueva forma de hacer política (planeación democrática).

2. ¿La población es tomada en cuenta para la elaboración de los planes de ingreso y gasto del gobierno local?, ¿con qué frecuencia se produce durante el año?, ¿cuántas personas participan? (variación anual). Esta variable es de primera importancia para conocer el involucramiento de la población y se puede registrar con indicadores precisos; por ejemplo, en una ciudad dividida por regiones en las que hay una distribución socioeconómica de la población, ¿cuántas personas participan por región?; distribución por género, por rangos de edad, escolaridad, nivel de ingresos, ocupación y otros indicadores.

En cuanto al problema de que en la disputa por la distribución del gasto público se benefician más los grupos más organizados dejando atrás a los no organizados y más marginados, es importante saber si los que participan en las deliberaciones públicas pertenecen a asociaciones vecinales o de cualquier tipo. Suponiendo que la participación se da de manera organizada y que se eligen representantes, importa averiguar si se produce una discrepancia entre los niveles medios de la población y los de los dirigentes en cuanto a los indicadores antes mencionados (ingreso, escolaridad), y si esto incide en el reparto de los beneficios gubernamentales, es decir, si influye en la reducción de desigualdades y en la elevación de la calidad de vida.

3. Nivel de carencias en servicios públicos según niveles socioeconómicos de la población y según su distribución territorial. El diagnóstico con datos existentes debe relacionarse con las fuentes sociales de los ingresos del gobierno local y el destino de los gastos según la estructura social. Supongamos que el gobierno sigue unas pautas y los sectores populares otras: ¿cómo influye la participación popular en la reorientación del gasto público?, ¿predominan los criterios técnico-administrativos o las prioridades decididas por la población?, ¿cuáles son las políticas públicas que efectivamente elevan la calidad de vida de la población con menos recursos?, ¿la participación popular en la elaboración de las políticas públicas es episódica y bajo presión, o es estable y bajo negociación?

En el contexto mexicano hay problemas de primer importancia en el proceso de constitución de la sociedad civil, como son la debilidad de las tradiciones asociativas, altos grados de represión pública y privada, relaciones viciadas entre base y dirigentes, particularmente tendencias oligárquicas, clientelistas y corruptas. De ahí que resulte importante despejar cuestiones concretas:

1. ¿Cómo interviene la comunidad en el reconocimiento de sus problemas?, ¿cómo se recogen las necesidades?, ¿existen reuniones de base o asambleas?; se expresa mediante dirigentes formales o informales, pero sólo cuando hay movilizaciones. Sobre el ámbito de la población participante: reuniones microcomunitarias (barrio, ca-

- lle, unidades habitacionales, colonias, pueblos, etcétera); ¿hay alguna articulación entre las reuniones y asambleas microvecinales y macro?, ¿directamente o mediante representantes?
2. Sobre los dirigentes: ¿cómo se constituyen?, ¿hay renovación regular?, ¿hay elecciones?, ¿están formalizadas sus atribuciones, la duración del mandato, la rendición de cuentas?
 3. Además de las reuniones, ¿existen otros medios de comunicación entre la población?, ¿el gobierno proporciona información sobre los problemas y sobre el ejercicio presupuestal?, ¿hay algún control, seguimiento o acompañamiento de la población sobre las obras públicas?

Evaluar la participación ciudadana, sí pero...

Jorge Regalado Santillán

El tema de la participación ciudadana en los ámbitos de la vida pública se encuentra ubicado, desde mediados de los años ochenta del siglo xx, en las agendas políticas mundial, nacional y local. De hecho, desde las esferas del gobierno y la sociedad se ha invocado a la participación ciudadana como elemento capital sin el cual ningún problema social podría resolverse o de menos enfrentarse con mayor éxito. La importancia de esta temática emerge justamente cuando a mediados de los años ochenta del siglo xx cobra fuerza por todo el mundo una serie de movimientos definidos como de la sociedad civil y/o ciudadanos y, paralelamente, el tema de la democracia electoral avanza de manera significativa al grado de convertirse en el paradigma dominante.

A partir de entonces, la participación ciudadana señaló la necesidad de que la democracia alcanzara dimensiones más sustantivas y llegara a todos los ámbitos o rincones de la vida social y política. Finalmente, el derecho —y respeto— al voto se había ganado aunque

muy pronto empezó a haber evidencia de su insuficiencia. Los ciudadanos pronto se dieron cuenta de que si bien elegían con cierta libertad a sus gobernantes y representantes, eso no significaba que sus problemas, demandas y necesidades fueran resueltas o satisfechas. Así, empezó a suceder lo que Bobbio planteaba en el sentido de que llega el momento en que para los ciudadanos lo importante son las cosas que pueden decidir con su voto entre elección y elección. Es decir, cuando los ciudadanos han ganado la certeza de su voto, lo que viene es que tengan asimismo la certeza de que pueden seguir tomando decisiones importantes a través del voto u otras formas de participación.

Contradictoriamente, la brecha que separa a la clase política de los ciudadanos comunes y corrientes¹ empezó a acrecentarse justo con los procesos de alternancia. En el mismo momento en que todos los partidos

¹ Por *ciudadanos comunes y corrientes* me refiero a aquellos que no pertenecen a ningún partido político y que tampoco forman parte de ninguna organización social corporativa o colectivo de apoyo a candidato o político profesional en lucha por una porción de poder. Son aquellos ciudadanos que simplemente se dedican a trabajar, si tienen esa oportunidad, pero que tienen interés por la vida política y se informan respecto de ella, si bien lo que ven en las pantallas televisivas, leen en la prensa o escuchan en la radio son escándalos de políticos y gobernantes que se pagan salarios altísimos y se otorgan bonos; políticos que se enriquecen inexplicablemente; gobernadores “preciosos” presuntamente ligados a redes pornográficas; políticos sin principios e ideologías pero sí con intereses personales evidentes. En el caso mexicano no importa el partido, lo que significa que se trata de un problema estructural, de la cultura política del sistema predominante. El sistema político mexicano y su cultura, luego de los procesos de alternancia política, han demostrado tener el poder de someter a todos los partidos a sus reglas y formas de funcionamiento. Los partidos, por su parte, han demostrado también que no tienen el poder ni la vocación para modificar dicho sistema y su cultura. Se han acomodado perfectamente.

empezaron a tener posibilidades de gobernar y representar a un mayor número de personas, su alejamiento de la sociedad se hizo más agudo. Paradójicamente, cuando se amplió el margen de la democracia formal, la crisis de los partidos políticos, de los gobernantes y de los procesos electorales entró en una espiral de mayor crisis. Pocas veces en la historia contemporánea se había desconfiado tanto de la política y de los políticos profesionales. Si bien podemos encontrar datos desde los tiempos de Napoleón,² rara vez en la historia se había mercantilizado tanto el ejercicio y la puesta en práctica de la política.

En México, al menos desde hace tres décadas, los gobernantes federales, estatales y municipales han afirmado que para atender con mayor éxito los problemas sociales, o para que las decisiones de gobierno gocen de mayor legitimidad, resulta de vital importancia la participación ciudadana. Se entiende, entonces, que mientras ésta no suceda los problemas seguirán agravándose o, por otro lado, que la oposición social a las decisiones de gobierno se incrementará, lo cual ha venido sucediendo puntualmente.

Debido a ello es que por tantos años se ha hablado de esta dualidad de asuntos: democracia y participación ciudadana. Nuestra circunstancia señala que éstos seguirán siendo, por varios años más, temas vigentes. Por tanto, se antoja plantear algunas preguntas como las siguientes: si los gobernantes y la sociedad están de acuerdo en que haya participación ciudadana, ¿por qué motivos ésta no sucede, al menos en el grado e intensidad que, se supone, la circunstancia amerita?, ¿qué balance se puede hacer de los esfuerzos realiza-

² Véase Carlos Marx, *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, 2a. ed., Hamburgo, 1869.

dos por el gobierno y la sociedad en esta materia?, ¿realmente los gobernantes desean que haya participación ciudadana o se trata sólo de una pieza discursiva?, ¿cuál es el tipo de participación ciudadana que los gobernantes promueven?, ¿en verdad la sociedad tiene una actitud o comportamiento participativo?, ¿es correcto seguir afirmando que el éxito en la solución de los problemas sociales depende, en mucho, de la participación ciudadana o se le está otorgando mayor importancia de la que realmente tiene?

Cuestión de enfoque

Hace muchos años Albert Einstein dijo: “cuando un problema, por más que uno haga por resolverlo, se resiste, es que está mal planteado”.³ En materia de participación ciudadana, evidentemente esto ha estado sucediendo en México. Por más de 30 años se ha abordado este problema desde una perspectiva errónea en varios aspectos. Por ejemplo, aunque se trata de un problema de carácter estructural, las respuestas gubernamentales no han sido en ese mismo sentido. En mi opinión, lo que se ha hecho y se sigue haciendo, después del llamado proceso de alternancia política en México, es promover que la participación ciudadana se dé bajo el modelo corporativo predemocrático, mismo que no corresponde ya a la etapa de desarrollo político que se supone ha alcanzado el país. Si realmente estamos ahora en un contexto de mayor democracia, entonces no es aceptable ni correcto que en el

³ Jaume Curbet, “La economía política de la inseguridad”, *Gobernabilidad y seguridad sostenible*, núm. 5, 30 de julio de 2002, www.iigov.org/seguridad

rubro participación ciudadana se siga reproduciendo el modelo de relaciones entre sociedad y gobierno que, por un lado, ha demostrado con creces su ineficiencia y, por otro, fue acremente criticado cuando era el PRI quien gobernaba solo.

Si hacemos caso a la sugerencia del científico Albert Einstein, convendría replantear, resignificar o redefinir este concepto para, de acuerdo con una nueva visión, una visión democrática moderna, *elaborar junto con la sociedad* los nuevos programas de promoción de la participación ciudadana. Hay que enfatizar eso de ‘elaborar junto con la sociedad’, no pensando en ella, no interpretándola, no representándola. La sociedad piensa por sí misma; no necesita intérpretes, puede hablar y explicarse por sí misma y, desde luego, puede representarse sola. Otra cosa diferente es que estemos dispuestos a escucharla, a entenderla y a reconocer sus representaciones tal y como ella decidió que fueran y no como el gobierno quiere o considera que deberían ser.

Enseguida voy a referirme, de forma breve, al debate teórico que internacionalmente se está dando respecto del concepto *participación ciudadana*.

Participación ciudadana

Participación ciudadana es ahora un concepto de uso frecuente y regular. Diariamente se habla de ella, y no hay dependencia gubernamental que no use tal concepto y que incluso tenga un programa y recursos específicos para su puesta en práctica. Pero, ¿realmente qué se quiere decir cuando se dice *participación ciudadana*?

Fue durante los años ochenta que se generalizó la exigencia y la demanda de ampliar los espacios de la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia. Las luchas por ampliar los cauces democráticos se mantuvieron durante la década de los noventa logrando conquistar todo un conjunto de reformas constitucionales que pusieron de relieve la instauración de los instrumentos de la democracia directa y la ampliación de las oportunidades para la participación ciudadana en la administración pública.⁴ Contexto en el cual México, como una rara excepción, no ha incorporado en su Constitución Política las figuras típicas de la democracia directa o deliberativa.⁵ Esto está considerado como un déficit urgente de superar por el proceso de cambio político o de la reforma del Estado, tema que se puso a discusión inmediatamente después de que el PRI perdió la Presidencia de la República en el año 2000, aunque a estas alturas del gobierno de Fox ya puede afirmarse que no habrá ninguna novedad al respecto. Ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo, ni los partidos políticos y tampoco la

⁴ Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD/Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

⁵ En el texto *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, coordinado por Porfirio Muñoz Ledo, prologado por Juan Ramón de la Fuente y publicado por la UNAM en el año 2001, se afirma que “los principales consensos alcanzados en el eje Democracia Participativa fueron: elevar a rango constitucional el principio de participación política; incorporar la participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas mediante la creación de consejos en dependencias que presten servicios públicos. Se prevé asimismo contar con esa participación en el diseño de políticas de largo plazo relativas a servicios públicos; finalmente, *se recomendó adoptar mecanismos de participación directa como el referendo, el plebiscito y la iniciativa social* (p. 127). Las cursivas son mías.

sociedad empujaron para una reforma constitucional en esta dirección.

En varios países del continente latinoamericano las

formas de participación se han venido desarrollando siguiendo dos vías: una institucional que se ha concretado en la consagración de las formas de democracia directa en sus Constituciones (Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela son algunos ejemplos), y otra no institucional, que se ha concretado en un amplio menú de formas participativas que, sin perseguir objetivos institucionalizantes o de producción legislativa, diversas organizaciones de la sociedad civil han puesto en práctica, de manera destacada desde fines de la década de los ochenta del siglo xx.⁶

¿Qué es la participación ciudadana?

Teóricamente, ¿qué es y cómo se define la *participación ciudadana*? Desde cierta perspectiva ésta hace referencia

a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación mediada por los partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las autoridades políticas. Expresa, en cambio, aunque con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.⁷

Y respecto a lo público, esta misma definición dice:

⁶ Jorge Regalado, "Noticias sobre la democracia directa en México", en Jorge Regalado y Juan Manuel Ramírez Sáiz, *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, UdeG, México, 2003, p. 191.

⁷ Cunill, *Repensando lo público...*, op. cit., p. 74.

Remitir a lo público es aludir en un mismo movimiento a la sociedad como al Estado. Sin embargo, lo público no es un dato dado, sino un proceso de construcción. Por una parte, supone asumir la posibilidad de que la sociedad se autogobierne a través de un Estado democrático. Asigna, por tanto, una virtualidad al Estado como espacio de realización de lo público, pero sólo en la medida que represente a la sociedad y posibilite su propio desarrollo. Por otra parte, lo público remite a la auto-organización social. Apunta así a la posibilidad de que desde la sociedad se satisfagan necesidades colectivas de manera autónoma, pero sin que ello implique la abdicación de las responsabilidades estatales.⁸

Entonces, siguiendo a Nuria Cunill, la participación ciudadana implica *auto-gobierno* y *auto-organización* de la sociedad para la satisfacción de *necesidades colectivas* sin que ello lleve a remplazar o permitir que el Estado renuncie o limite sus responsabilidades sociales. Es correcto que desde el gobierno se aluda a la necesidad de que desde la sociedad se satisfagan cierto tipo de esas *necesidades colectivas*. Pero igualmente es correcto afirmar que el gobierno no debe deslindarse de sus responsabilidades sociales como tampoco seguir reduciendo el gasto social. Hay que volver a traer al Estado al campo de lo social pero a la vez hay que impedir que cope todas las funciones, la dinámica y la creatividad social. El Estado debe entender que la sociedad es su PAR y no su subordinado; debe entender que hay espacios donde la sociedad debe tomar las decisiones con entera libertad. De eso trata cuando hablamos de participación ciudadana.

Coincidiendo de alguna manera con Nuria Cunill, Tomás Rodríguez Villasante dice que prefiere hablar de

⁸ *Ibid.*, p. 297.

“democracia participativa” porque es más que la “participación ciudadana”. No se queda en unas técnicas de una concejalía o unos reglamentos elaborados con los vecinos, que pueden ser buenos puntos de partida, pero que raramente han conseguido dinamizar la transformación de las sociedades y administraciones donde se plantean. Las democracias participativas abren puertas. No son pura gestión o administración, son procesos de autoorganización y transformación social.⁹

Por su parte, Alberto Olvera llama la atención sobre el riesgo de caer en una posición funcionalista al aceptar, sin más, que la participación de la sociedad pueda ser el “factor externo que debe reforzar la modernización del Estado”.¹⁰ Si se adopta una visión republicana de la sociedad civil, dice Olvera, participación ciudadana “significa una capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder”.¹¹ La participación ciudadana, enfatiza Olvera,

implica la existencia tanto de actores sociales que orientan su acción al espacio público como de instituciones apropiadas para su desarrollo. En la mayoría de los casos se proponen *medidas de ingeniería social* [aquí coincide con Villasante] que asumen que diseñando instancias de contacto entre el gobierno y la sociedad (comités consultivos, consejos ciudadanos, etc.), se garantiza la participación y el buen gobierno.

⁹ Tomás R. Villasante, *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Ediciones HOAC, Madrid, 1995, p. 11.

¹⁰ Alberto J. Olvera, *Sociedad civil, espera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana/FCE, México, 2003, pp. 22-23.

¹¹ *Ibid.*, p. 23.

Se pierde vista que las formas no pueden sustituir el contenido. Las instancias formales de participación no serán auténticas mientras no haya actores sociales reales que las usen constructivamente. Es un error conceptual pensar que desde el gobierno se pueden crear a voluntad nuevos actores sociales. Si bien es cierto que las instituciones importan, en tanto facilitan o promueven nuevos procesos de aprendizaje colectivo, ellas no garantizan por sí mismas la autenticidad de los participantes. [Se] debe hacer énfasis en el aspecto social antes que en el diseño institucional. Si algo es urgente de conocer [esto] es la naturaleza de los procesos socioculturales que pueden facilitar tanto la formación de actores sociales como el aprendizaje colectivo de la participación.¹²

Estos tres autores ayudan a precisar lo que es o debería ser la participación ciudadana.

Ahora bien, si se parte de una visión corporativa, lo que tendremos de parte del gobierno es una idea de la participación ciudadana limitada, con márgenes democráticos reducidos, controlada por el Estado y el gobierno, sin oportunidad de que los ciudadanos realmente participen en procesos deliberativos y de decisión respecto de los problemas que les afectan. Bajo este modelo, la sociedad no habrá logrado desarrollar su conciencia ciudadana debido, justamente, a los múltiples controles impuestos por el gobierno y su modelo corporativo. La capacidad social, las instituciones y la legislación para que la ciudadanía participe de las decisiones fundamentales que el gobierno hace respecto de la vida pública, serán marcadamente limitadas.

Por el contrario, si el punto de partida es una visión pluralista o al menos más flexible, entonces podremos

¹² *Idem.*

tener desde el ámbito gubernamental una concepción de participación más amplia, con mayores posibilidades para ampliar la democracia. Se trataría de una participación no controlada o dirigida, que facilita que los ciudadanos de manera colectiva, organizadamente, deliberando con el gobierno y entre ellos mismos, decidan sobre la forma en que prefieren sean resueltos sus problemas. En este caso, se supondría que los ciudadanos impulsarían procesos participativos, que se involucrarían con el gobierno, de manera corresponsable, no sustituyéndolo, como dice Nuria Cunill, en la solución de las *necesidades colectivas*. Desde luego, siempre y cuando estemos hablando de un gobierno democrático.

¿Para qué debe servir la participación ciudadana?

Como se ha afirmado, en general los gobiernos y las sociedades están de acuerdo en que haya participación para que de manera conjunta se enfrenten los problemas sociales y se tengan mayores posibilidades de éxito. Entonces, una discusión de fondo se puede establecer a partir de lo que cada uno de estos dos actores considera debe servir la participación. Si el gobierno y la sociedad coinciden en afirmar la importancia de la participación ciudadana, la pregunta es: ¿estos dos actores coinciden en los objetivos de la participación?

Lo más probable es que no sea así. Menos si hablamos de gobiernos o sistemas políticos rezagados democráticamente. Sin desconocer que hay gobiernos que hacen esfuerzos por volverse cada vez más democráticos; se puede afirmar que, por lo general, es la socie-

dad –representada por sus grupos más activos, los mejor organizados y los que cuentan con mayores recursos culturales y políticos, los que mayores avances tienen en la construcción de una nueva cultura política– la que encabeza la demanda de mayores espacios participativos para incidir de manera más real en las decisiones que toma el gobierno, en la fiscalización de sus acciones, en transparentar el uso de los recursos públicos o, mejor aún, para tomar sus propias decisiones afirmativas.

Siguiendo las ideas anteriores, la participación ciudadana debería servir, por ejemplo, para que los ciudadanos participen en política pública; para que intervengan directamente en todos los asuntos de la vida pública sin la mediación de los partidos políticos; para que la sociedad se autoorganice para buscar solución o satisfacción a sus necesidades colectivas junto con el gobierno, en un trato y relación de pares; para promover la transformación social; no sólo para conseguir que algunos representantes formen parte de consejos ciudadanos promovidos por alguna instancia gubernamental en donde se redactan reglamentos y proponen medidas o modelos de reingeniería social. En fin, la participación ciudadana debería servir para promover procesos de creación de autonomía social y política.

Participación: ¿problema de ingeniería o de cultura política?

Siguiendo las ideas anteriores, se puede concluir que la participación ciudadana ni se puede decretar ni se reduce al diseño de ingeniería social. Participar o no participar es un problema político directamente ligado

con la vocación democrática de los promoventes gubernamentales y societales. Participar o no participar es un asunto que centralmente tiene que ver con la cultura política de los ciudadanos y de los gobernantes. Es decir, se pueden tener diversas instancias de relación y contacto entre el gobierno y la sociedad (en México existen muchas de ellas), pero si se carece de una tradición política y cultural de participación ciudadana, entonces el mejor diseño de instancias participativas o los mejores reglamentos no funcionarán. Me temo que éste es el caso de México.

Como señalé, si lo que existe es un sistema político con escaso desarrollo democrático, lo más seguro es que haya una sociedad poco participativa, con bajos índices de conciencia ciudadana. Lograr que la ciudadanía participe, además de ampliar el campo democrático, es haber logrado un cambio en la cultura política de la sociedad. Se habrá incrementado la ciudadanía. Por supuesto, se está hablando de un proceso que puede llevar años pero que es más probable avanzarlo dentro de un contexto de flexibilidad o modernidad democrática.¹³ ¿Cuál es la circunstancia de México en este punto?

¹³ Respecto de la democracia en México, actualmente existe un debate en el cual se pueden encontrar posiciones extremas. Por un lado, están quienes aseguran que la transición terminó justamente en el momento en que el PRI perdió la Presidencia de la República, que el Poder Legislativo asume que es un poder real y que la institución encargada de los procesos electorales, el IFE, alcanza cierto grado de institucionalización e independencia del gobierno. Por otro, quienes aseguran que no puede hablarse de que la transición haya terminado cuando aún no se ha dado propiamente una reforma del Estado. Es decir, cuando las instituciones fundamentales del sistema político no se han transformado y siguen siendo las mismas de antes del cambio de partido en el poder.

Nota histórica sobre la participación ciudadana en México

En este tema la historia cuenta mucho. ¿Cómo se ha promovido la participación y la conciencia ciudadana en México? El PRI, durante su larga hegemonía en los gobiernos federal, estatales y municipales, lo hizo aplicando estrictamente el modelo corporativo, mismo que no sólo inhabilita la participación ciudadana sino que obstaculiza el proceso de producción de ciudadanía.

Y es que en México, desde mucho antes de que gobernara el PRI, en palabras de Daniel Cosío Villegas, la vida pública era privada. “La política –decía– no se hace en la plaza pública. El parlamento o la prensa, en debates o polémicas sonados, sino en la conversación directa, a medias palabras, entre el aspirante y el detentador del poder”.¹⁴ Luis F. Aguilar afirma que desde los tiempos de Agustín de Iturbide (años veinte del siglo XIX) se “ha generado una cultura política, según la cual lo nacionalmente decisivo sucede en el pacto secreto y excluyente y no en el ámbito de la opinión pública, abierta la inclusión argumentativa de los intereses diferentes (pluralismo)”.¹⁵ Fernando Escalante,

¹⁴ Daniel Cosío Villegas, “El intelectual mexicano y la política”, en *Ensayos y notas*, vol. II, Hermes, México, 1966, p. 160. Citado por Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana –Tratado de moral pública–*, El Colegio de México, México, 1992, p. 259.

¹⁵ Luis F. Aguilar, “Opinión pública y comunicación social”, en *México, 75 años de Revolución. Educación, cultura y comunicación*, vol. II, FCE/INEHRM, México, 1988, p. 825. Citado por Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana –Tratado de moral pública–*, México, El Colegio de México, 1992, p. 259.

aunque matiza la afirmación, en general está de acuerdo en que, “desde el golpe de [Agustín del] Iturbide (1821) en adelante, una clase política muy reducida y poco escrupulosa ha decidido sobre los asuntos nacionales, y por lo común en acuerdos y transacciones ajenos a cualquier forma de control público”.¹⁶ Apoyándose en Luis González y González¹⁷ y en Michael P. Costeloe¹⁸ sigue diciendo que

ni siquiera hacia final del siglo [xix] pasaban de cien los que contaban en la política nacional. Pero incluso sumando a los muchos políticos ocasionales y de segundo orden, se trató en todo tiempo de una élite bastante reducida: propietarios, clérigos, oficiales, letrados y profesionistas urbanos.¹⁹

Actualmente, ya en el siglo xxi, tampoco es muy amplia la élite de mexicanos (y extranjeros) que toman las principales decisiones y muchas de ellas se siguen haciendo en secreto.

Sirvan estas breves notas históricas para darnos cuenta desde cuándo, con argumentaciones diferentes, se ha construido un sistema político que deliberadamente decidió generar una cultura política en donde la ciudadanía estaba excluida para participar en la vida pública.

Habiendo triunfado la Revolución mexicana y echado a andar el proceso de reconstrucción del país, des-

¹⁶ Escalante, *Ciudadanos imaginarios...*, op. cit.

¹⁷ Luis González y González, *La ronda de las generaciones. Los protagonistas de la Reforma y la Revolución mexicana*, SEP, México, 1984, p. 100.

¹⁸ Michael P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835)*, FCE, México, 1983, p. 186.

¹⁹ Escalante, *Ciudadanos imaginarios...*, op. cit., p. 260.

de el propio Estado y bajo el modelo corporativo se promovió la organización de las masas obreras y campesinas, de los militares y de los propios empresarios. El modelo corporativo alcanzó su más alto nivel durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río en los años treinta del siglo xx. La inclusión del término *masas*, para referirse a los obreros, a los campesinos y a cualquier otro sector social, alude a una concepción que no consideraba ningún valor al individuo, a la persona particular. Quizá con la pretensión de dar un mayor énfasis al paradigma comunitario, se profundizó tanto en ello que terminó por subsumir totalmente al individuo en la colectividad, convirtiéndolo, efectivamente, en *masa* y no en ciudadano.

Con este rezago histórico, con tal déficit de ciudadanización, en México se llegó al momento actual que se ha dado en llamar del “cambio político”, si bien tal proceso tiene su mayor referente en lo político electoral y no en los otros ámbitos de la vida pública.

Evaluar la participación ciudadana

Evaluar se ha convertido en un concepto clave del discurso político actual.²⁰ *Evaluar*, se afirma, tiene como propósito localizar los problemas a resolver para hacer más eficiente los trabajos de que se trate. Generalmente una primer cuestión que realizan los evaluadores es precisar los actores involucrados en el proceso que se pretende someter a revisión; después de ello lo segundo que importa es tener claros los objetivos que

²⁰ Además del de *evaluación*, los conceptos de *planeación*, *programación* y *presupuestación* integran el planteamiento conocido como de la *planeación estratégica*.

tienen la acción y el programa a valorar. Si de entrada en esto se falla, entonces seguramente la evaluación no cumplirá su cometido o los resultados obtenidos no serán satisfactorios en el sentido de que ellos ayuden a ubicar los problemas y las limitaciones e incluso los aciertos del curso de la acción.

Como todo proceso social, en el de la participación ciudadana se ven involucrados varios actores y depende de su actuación que se cumplan o no los objetivos. En este caso, sin embargo, me da la impresión de que cuando se plantea que hay que evaluar la participación ciudadana o incluso antes que eso, simplemente cuando se pregunta sobre la participación ciudadana, se parte de una serie de ideas comunes preestablecidas: que la sociedad no participa; que es apática; que no asiste a las reuniones; que no se compromete. Con estos puntos de partida en realidad lo que se está haciendo es adelantar el resultado evaluatorio. Y lo que se está adelantando es una especie que responsabiliza a la sociedad o a los ciudadanos de que los programas o planes de participación no funcionen y no logren sus objetivos.

La sociedad, los ciudadanos concretos, desde luego que tienen responsabilidad en el éxito o fracaso de los programas y las acciones participativas, pero no solamente y quizá no de manera principal si consideramos las desventajas culturales con las que asiste a este proceso y los obstáculos que se le colocan en el camino. Evaluaciones de la participación ciudadana se han realizado muchas y con diferentes metodologías y alcan- ces pero la queja sigue siendo la misma: la participación ciudadana no se incrementa significativamente ni se cualifica. Habría que ver qué tan cierto es esto.

Quizá habría que pensar en emplear otros métodos y en hacer otras preguntas; quizá tenemos que pre-

guntarnos si las metodologías que estamos empleando son las indicadas para captar la complejidad de la sociedad actual. No debemos descartar la posibilidad de que hayamos perdido la capacidad para observar los cambios que la sociedad ha experimentado en los últimos años.

Finalmente, y sin pretender ser exhaustivo, les propongo que pensemos en respuestas a las siguientes preguntas, suponiendo que ellas coadyuven a un ejercicio de evaluación más integral de los procesos de participación ciudadana: ¿quién diseña los programas de participación?, ¿la elaboración de los programas es en sí mismo un proceso participativo o se elaboraron sin la participación de la sociedad y sólo pensando en ella?, ¿la participación que se promueve es sólo consultiva o tiene capacidad de decisión?, ¿a través de procesos participativos la sociedad ha logrado resolver algún problema significativo o sólo le quita tiempo?, ¿los tiempos y los espacios de la participación están pensados considerando los tiempos de los ciudadanos o los de los promotores?, ¿la convocatoria a la participación realmente es plural o se dirige sólo a determinados sectores sociales?, ¿los temas o problemas que se pretende enfrentar con la participación son relevantes para la sociedad o son los temas de la agenda gubernamental?, ¿los procesos participados se promueven de manera sistemática o sólo en coyunturas particulares, especialmente las electorales?

Rendición de cuentas social

Alejandro Natal Martínez

Introducción

Cada vez más se reconoce la importancia de la participación ciudadana en la construcción de una democracia moderna y a la sociedad civil se le entiende como un actor clave para alcanzar una serie de aspiraciones sociales como la institucionalidad política democrática, la tolerancia y la pluralidad.

Existe consenso en el sentido de que una democracia eficiente y completa debe permitir que los ciudadanos tengan mayor información sobre la acción gubernamental y otorgarles la capacidad efectiva para ejercer su voz en los procesos de toma de decisiones. De esta forma, la correspondencia entre participación ciudadana y el tema de la rendición de cuentas ha comenzado a guardar una relación más estrecha.

Nuestro objetivo en este documento es explorar de manera breve el papel que pueden desempeñar la participación ciudadana y la sociedad civil en su conjunto en la rendición de cuentas. En particular exploraremos

un tipo de rendición de cuentas en el que el papel de la sociedad civil es clave, la llamada *rendición de cuentas social* (*social accountability*) y la pertinencia de un organismo que la fortalezca.

¿Qué es rendición de cuentas?

Son varios los autores que señalan que un sistema jerárquico burocrático funciona mejor que el control colectivo;¹ pero todos coinciden en que esto es posible siempre y cuando existan medios para asegurar que la autoridad permanezca fiel al interés público.²

Este punto, el de asegurar que la autoridad permanezca fiel al interés público, es ciertamente uno de los principales problemas que como sociedad hemos tratado de resolver en los últimos 200 años. Desde entonces la administración pública ha buscado mecanismos para que la autoridad rinda cuentas a la ciudadanía.

Actualmente empieza a haber cierto consenso en que la rendición de cuentas a la ciudadanía en su conjunto, y la participación de la sociedad civil como actor en este proceso, son dos piezas clave en la construcción de ciudadanía en una democracia moderna.

Sin embargo, a pesar de que éste es un tema sustantivo para la consolidación democrática, la práctica se ha enfocado más a cuestiones de transparencia financiera o a los pesos y contrapesos entre diferentes actores del Estado. De la misma manera, en términos de política pública y legislación, la vaguedad con la que

¹ Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Bedminster Press, Nueva York, 1968.

² James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

ha sido considerado el tema nos urge poner bastante más atención.

Rendición de cuentas política

Dentro del Estado, generalmente se ha entendido a la rendición de cuentas (RC) en dos sentidos: como un mecanismo para reportar las acciones de gobierno y como un instrumento administrativo y de control político.³ Dentro de esta perspectiva los diferentes niveles de la burocracia rinden cuentas al nivel superior de gobierno sobre el cumplimiento de las políticas de la organización. Los servidores públicos en este esquema rinden cuentas por los fondos públicos que se les entregan y por su uso, que es auditado por una oficina de contraloría interna y/o externa. A su vez, los diferentes poderes ejercen un sistema de pesos y contrapesos en los que puede haber relaciones de rendición, cuando un poder llama a cuentas al otro.

En este esquema sólo la autoridad superior, o un poder político de igual jerarquía, pueden pedir cuentas y asignar responsabilidad de los individuos por rendimiento y resultados. Este entendimiento de la rendición está basado en relaciones de autoridad y poder y se entiende fundamentalmente como un proceso burocrático interinstitucional.

En algunos casos esta rendición piramidal llega a la última cadena de mando que discrecionalmente puede decidir qué hacer frente a un problema determinado. Ésta es una RC parcial. De la misma manera, en términos de las relaciones entre poderes no todas son de

³ Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, Nueva York, 1926.

rendición; por ejemplo cuando el Congreso no aprueba el presupuesto del Ejecutivo no está ejerciendo una relación de rendición sino un contrapeso de poder político.

Este entendimiento de la RC pone a las autoridades en una posición dominante y deja de lado el papel de otros actores que no son autoridad, que no forman parte de una jerarquía, ni de estructuras de poder: los ciudadanos.

Rendición de cuentas y ética

Por otro lado, en algunos sectores de la sociedad parece haber la idea de que la RC tiene que ver con una motivación moral y que lo que se debe hacer para tener un buen gobierno es buscar autoridades que actúen de manera ética. Esta percepción equipara a la RC con la honestidad de los servidores públicos confiando en que ésta guiará sus conductas. Nada puede ser más errado que esto. La RC no es sinónimo de ética ni depende del código de principios de una persona. La rendición tiene que ver con las obligaciones y responsabilidades que las autoridades adquieren y por cuyos procesos y resultados tienen que responder, incluso si son honestos. De tal forma que la conducta ética es sólo una parte de la RC,⁴ pero ésta debe estar preparada para que incluso si los servidores públicos son tentados a actuar de manera oportunista y antisocial, éstos puedan ser controlados por un sistema eficiente de rendición y monitoreo y sigan siendo fieles al interés público.

⁴ Dubnick Melvin, "Clarifying Accountability", en Charles Sampford y Noel Preston (coords.), *Public Sector Ethics: Finding and Imple-*

¿Qué sí es la rendición de cuentas?

La RC tiene que ver, pues, con la atención a los resultados de las acciones de los servidores públicos en relación con su mandato y los estándares asociados a su ejercicio. Así, cualquier actor (sea éste un individuo, una agencia gubernamental o una organización) tiene que rendir cuentas cuando ha hecho una promesa de hacer algo y adquiere un compromiso y/o una responsabilidad legal y moral para cumplir esta promesa.⁵

Pero dentro de este entendimiento de la RC surge un problema: ¿a quién debe la autoridad rendir cuentas?

En el sistema jerárquico de la burocracia, como lo discutimos anteriormente, la RC sigue una forma piramidal, en la que se reporta según la secuencia de mando. Pero en un sistema democrático los ciudadanos deberían estar en la cumbre de esta pirámide.⁶

Esto ha sido señalado por varios autores⁷ que sugieren que la RC se alcanza cuando la autoridad asume la

menting Values, Routledge, Londres, 1998, pp. 68-69; Terry L. Cooper, "The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role", en P. Kevin Kearns, 1996, *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Inc, San Francisco, 1990; P. Kevin Kearns, *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Inc, San Francisco, 1996.

⁵ James Cutt y Vic Murray, *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Routledge, Londres, 2000; S. Paul, *Accountability in Public Services: Exit, Obice and Capture*, World Bank, Washington, DC, 1992; Adil Najam, "NGO Accountability: A Conceptual Framework", *Development Policy Review*, núm. 14, 1996, pp. 339-353; Jonathan Fox y L. David Brown, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, MIT Press, Cambridge, 1998.

⁶ Cooper, "The Responsible Administrator...", *op. cit.*

⁷ J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, The Antioch Press, Yellow Springs, Ohio, 1944.

responsabilidad de responder a la sociedad y se identifica con los intereses de la ciudadanía en general.⁸

Rendición de cuentas social

En este sentido, uno de los avances que en los últimos años ha tenido la RC es el entendimiento de lo que llamamos RC *social* (RCS), que para el Banco Mundial, por ejemplo, se define como un enfoque basado en el involucramiento cívico de ciudadanos y/o sus organizaciones que participan directa o indirectamente en su ejercicio.⁹ A diferencia de la RC tradicional, la RCS es un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su conducta y resultados y que permite, en consecuencia, que sean sancionados.

Este enfoque es similar al de varios autores, los cuales señalan que la mejor manera de buscar la participación ciudadana es a través de más y mejores mecanismos para que las dependencias y organizaciones que trabajan por la ciudadanía le rindan cuentas, y que la mejor forma de fomentar la participación ciudadana es la creación de arreglos institucionales que le permitan a la sociedad ejercer su derecho a la rendición de cuentas.¹⁰

Para estos autores, dar voz a diversos grupos en la sociedad, y crear mecanismos para que el gobierno

⁸ Samuel Krislov y David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy and the American Political System*, Preager, Nueva York, 1981.

⁹ World Bank, "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice", *Social Development Paper*, núm. 76, The World Bank, Washington, DC, 2004.

¹⁰ E.A. Brett, "Participation and Accountability in Development Management", *The Journal of Development Studies*, vol. 40, núm. 2, diciembre de 2003, pp. 1-29.

sea receptivo a estas voces y éstas sean incorporadas en procesos de gobierno, es la mejor manera de impulsar la participación¹¹ y de construir una ciudadanía capaz de actuar dentro de un marco legal.¹²

Sin embargo, pese a la importancia de estos planteamientos, en la práctica son pocas las posibilidades que tienen los ciudadanos para ejercer su “voz”, para influenciar políticas o para ejercer su “salida” de servicios ineficientes. Pocos son también los recursos que los ciudadanos tienen a su disposición frente a una autoridad que ejerce su función de manera contraria al interés público o que es ineficiente o improductiva, algo que no sólo es una probabilidad real, sino un hecho cotidiano.

Reto

El reto que tenemos como sociedad es entonces diseñar instrumentos y procesos que motiven y permitan que los ciudadanos puedan llamar a cuentas a sus autoridades.

Necesitamos crear diferentes formas de monitoreo que respondan a las diferentes necesidades sociales y demandas ciudadanas, y que de manera simultánea obliguen a los servidores públicos a rendir cuentas de acuerdo a estándares establecidos.

¹¹ Anne Marie Goetz y John Gaventa, “From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery”, ponencia presentada en el Congreso “Strengthening Participation in Local Governance”, en el Institute of Development Studies, Brighton, 2001, disponible en www.ids.ac.uk

¹² Sam Hickey y Giles Mohan, *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books, Londres, 2004.

El problema teórico y práctico es cómo construir estos mecanismos y cómo dotarlos de suficiente peso y claridad procedimental como para asegurarnos de que en el terreno administrativo caminamos hacia un buen gobierno y en el político hacia la construcción de un Estado de derecho sólido.

La cuestión es dónde empezar, cómo incentivar a la sociedad a participar y cómo crear los mecanismos adecuados para que ésta se relacione con la autoridad. Un punto de partida puede ser el programa federal Monitoreo Ciudadano de la Secretaría de la Función Pública.

Programa Monitoreo Ciudadano

El programa Monitoreo Ciudadano surge en el 2005 como un esfuerzo del gobierno federal para fomentar que la ciudadanía se apropiara de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, buscando facilitar a los ciudadanos no sólo el acceso a la información pública, sino el uso de esta información para monitorear a la función pública.

El programa se basa en talleres en los que se fomenta la participación y donde, a través de una *Guía para el Monitoreo Ciudadano*, se proporciona información y un modelo para que cualquier ciudadano pueda ejercer la rendición de cuentas social.

El programa se ha asociado también con organizaciones sociales con las que ha conducido cuatro estudios piloto:

- El Aval Ciudadano, en el que organizaciones de la sociedad civil evalúan y proponen mejoras a

los servicios de salud proporcionados por la Secretaría de Salud.

- El caso Pro-Vida, en el que seis organizaciones dieron seguimiento a la asignación de 30 millones de pesos otorgados para la prevención del VIH.
- El monitoreo del Centro de Readaptación Social (Cereso) de Irapuato, en el que varias osc y universidades analizan la solidez de los programas de readaptación en el penal.
- Monitoreo del programa Oportunidades, en el que tres osc evalúan el impacto nutricional de los beneficiarios del programa.

El programa participa también del proyecto de “Cartas-Compromiso al Ciudadano”, en el que las dependencias públicas se comprometen a tener ciertos estándares de servicio, que los ciudadanos podrán monitorear.

Los estudios piloto, en particular, han arrojado datos importantes sobre la metodología de la *Guía*, mostrando que hay necesidades diferentes a nivel local que a nivel federal y que aunque las organizaciones cuentan con la capacidad para levantar información, tienen problemas en términos de elaboración de reportes, diseño e interpretación de estadísticas, entre otros.

Los estudios piloto enseñan también que a nivel federal es más fácil el intercambio de información con la agencia a monitorear, complicándose más en los estados y sobre todo a nivel local.

Otro de los problemas detectados es que muchas organizaciones ciudadanas y ciudadanos en general quieren participar pero carecen de los recursos financieros para hacerlo.

Estas lecciones han sido utilizadas para incluir mejoras en la *Guía* y en el programa en general. A la fecha

se está integrando un manual estadístico que ayude a las organizaciones en estos aspectos y se busca financiamiento para futuros proyectos.

Aunque el programa es aún incipiente, en los dos años que lleva de vida ha tenido mucha aceptación por parte de la sociedad civil. Participan estudiantes de servicio social y se está diseñando una estrategia con varias universidades para incrementar la participación de éstos y generar en ellos más capacidad para ejercer la RC. Hay también planes de trabajo con el IMSS que involucren servicio social con universidades.

El programa ha iniciado también una estrategia de medios, en la que a través de la radio (IMER) se difunden sus experiencias, contribuyendo a crear una mayor cultura de la transparencia. Las lecciones que enseña señalan claramente que aunque nunca va a ser masivo, es ciertamente una herramienta importante para incrementar la participación de la ciudadanía en la RC. Los talleres que se organizan son instrumentos particularmente útiles para sensibilizar y difundir la información y crear ciudadanía.

Sin embargo, el programa podría tener un impacto mucho mayor si se definieran más y mejores estrategias para incrementar la participación ciudadana; si tuviera recursos para impulsar proyectos de monitoreo a los que los ciudadanos pudieran concursar.

Un organismo independiente

Por ello, pese a lo prometedor del programa dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP), consideramos que éste sólo tiene futuro si se entiende como un programa de la sociedad, ya que es sólo en el *locus* de la

sociedad civil donde puede cobrar fuerza como herramienta de rendición de cuentas social.

Aunque iniciado desde el gobierno, el programa sólo cobrará sentido real, en términos de construcción de la ciudadanía, si se ubica fuera del ámbito gubernamental donde no puede ser totalmente neutro.

La solución podría ser la creación de un centro independiente o un instituto ciudadanizado para la rendición de cuentas social. Este organismo sería paralelo al actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y complementaría su función.

El organismo podría impulsar la RCS a través de capacitación y difusión en temas de construcción de ciudadanía, mecanismos para generar mayor participación, opinión pública, e incrementar la incidencia ciudadana en política pública.

Esta entidad tendría que tener un cuerpo directivo ciudadano apartidista que se encargara de evaluar la neutralidad de los monitoreos, y que revisara y aconsejara a los ciudadanos y sus organizaciones sobre la sustentación de los mismos y de cómo mejorarlos.

Este centro o instituto analizaría las propuestas ciudadanas de monitoreos y seguro de su solidez y neutralidad tendría que recomendar a la dependencia monitoreada los cambios necesarios para satisfacer las necesidades o para llegar a los objetivos previstos. Esta función se podría llevar a cabo de manera similar a la del *Ombudsman* de derechos humanos.

El organismo tendría que estar respaldado de manera decisiva por la comunidad académica que apoyara a las organizaciones con la capacitación necesaria. Un comité académico podría hacer un análisis para determinar si los monitoreos son coherentes o si están mal realizados o son tendenciosos. De la misma manera,

podría analizar también las propuestas de mejora que las osc hagan a las dependencias en términos de su pertinencia y viabilidad.

En lo financiero, tendría que tener presupuesto propio y asignado por el Congreso, que también se encargaría del nombramiento de los funcionarios principales, de manera que no coincidiera con los periodos de la administración.

Este organismo, tal como en su momento lo hizo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serviría para retar a poderes establecidos, para analizar políticas públicas vigentes, así como para revisar la gestión de gobernantes e instituciones.

Su trabajo se basaría en: *a)* dotar a la ciudadanía de herramientas para la rc; *b)* impulsar la creación de conciencia social; y *c)* fomentar el involucramiento de la ciudadanía interesada.

Este organismo ayudaría a los ciudadanos y sus organizaciones a participar en la discusión de temas técnicos y administrativos, proporcionándoles modelos para la medición y evaluación el rendimiento.

Este tipo de rc permitiría a los servidores públicos, en consulta con otros ciudadanos u organizaciones interesados, priorizar sobre temas centrales y asegurarse de que las acciones de gobierno sean acordes con el interés público.

Un organismo de rcs externo podría tener un papel particularmente importante ayudando a los grupos sociales a decodificar información, conseguir y administrar recursos y adquirir los conocimientos y la experiencia organizacional requerida para hacerlo de manera efectiva. Podría otorgar al ciudadano un control relativamente mayor al que tiene ahora para desarrollar procesos de rendición.

De manera especial, podría poner a los grupos marginados y excluidos en una mejor posición para demandar eficiencia en la administración de las dependencias que les sirven y podría reforzar la RC desde un enfoque plural.

Este organismo requeriría de cierta capacidad para ejercer presión legal sobre las autoridades y para proponer modificaciones a arreglos institucionales poco efectivos.

Implicaría también elevar el nivel de educación de la ciudadanía y la libertad de expresión, así como la calidad de investigación independiente sobre el tema, que tendría que ser ampliamente difundida y conocida por la sociedad en su conjunto.

En síntesis, la actividad principal de este organismo sería la búsqueda de *empoderar* a la ciudadanía y a sus organizaciones para ejercer la RC social.

Al principio, como en cualquier tarea de rendición cuentas, las iniciativas pueden permanecer poco claras, así que será central dar claridad a las expectativas de los actores sobre lo que se espera de la RC y sobre lo que se va a reportar.

De la misma manera, este organismo podría presentar problemas de relaciones usuario-agencia, políticos y técnicos que sin duda podrían ser atendidos si el organismo responde de manera neutral y apegada a derecho a las demandas sociales y técnicas de los diferentes tipos de servicios y situaciones a monitorear.

Lo que es innegable es que este organismo sería un aliado particularmente importante para el Congreso.

Límites de la sociedad civil

No dejamos de reconocer que la RCS no es un proceso simple, y que la creación de un organismo de este tipo tendría ciertas complejidades derivadas de la misma sociedad civil, pero también de su relación con los poderes del Estado.

Algunos de estos problemas tendrían que ver con la propia diversidad de la sociedad civil y con el peso específico y la voz que diferentes grupos dentro de ella pueden tener; con la dificultad de lograr los consensos; con la falta de cultura y de espacios deliberativos que faciliten una discusión amplia en temas de interés público; con las diferencias entre los tiempos administrativos y los que necesita la sociedad para informarse y debatir; y finalmente, con el hecho de que no en todos los casos las propias organizaciones de la sociedad civil son ellas mismas suficientemente transparentes.

Sin embargo, consideramos que un organismo de este tipo podría contribuir de manera decisiva a resolver muchos de estos problemas, especialmente los relacionados con la cultura de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en esta área.

Conclusiones

Lo que aquí se ha propuesto no intenta de manera alguna revertir las funciones y poner a los ciudadanos a cargo, sino proponer un mecanismo que impulse formas nuevas y más progresistas a través de las cuales los ciudadanos puedan participar y ejercer su derecho a la RC.

La sociedad civil, cuyos objetivos últimos no son ni la obtención del poder político ni de la generación de utilidades, podría convertirse en un contrapeso efectivo a las autoridades que no representan sus intereses (Gramsci)¹³ o servir para renovar prácticas y procesos rebasados. Esta capacidad de la sociedad civil para regenerar al Estado no es sólo un objeto de estudio teórico,¹⁴ sino una realidad empírica que hemos observado en América Latina a través de un sinnúmero de movimientos sociales que han puesto de manifiesto este potencial en las diferentes luchas por los derechos humanos, la transformación de instituciones y por la democracia.¹⁵ En el caso mexicano esta lucha ha contribuido a crear instituciones que garantizan la transparencia electoral,¹⁶ que promueven el respeto a los derechos humanos y que han generado un importante cambio institucional a favor de la democracia.

Un organismo ciudadano que facilitara la rendición de cuentas social podría generar condiciones para que la sociedad civil cobrara un mayor dinamismo y entablara un diálogo crítico con el poder.¹⁷ La ventaja de este diálogo puede ser apreciada ya en varios progra-

¹³ Antonio Gramsci, *La política y el estado moderno*, Premiá Editora, México, 2005.

¹⁴ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación de la estructura de la vida pública*, Gustavo Gil-Mass Media, México, 1997.

¹⁵ Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

¹⁶ Alberto J. Olvera, "Las tendencias generales del desarrollo de la sociedad civil en México", en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica/ Universidad Veracruzana, México, 2003, pp. 42-70.

¹⁷ *Idem.*

mas de *contraloría social*; cogobierno;¹⁸ y discusión de presupuesto participativo,¹⁹ entre otros.

A través de un organismo de este tipo, los ciudadanos, las organizaciones civiles, los partidos políticos, los medios de comunicación independientes, así como los centros de investigación podrían establecer una supervisión continua y generar opinión pública cuando la autoridad se conduzca de manera inadecuada.

Esta forma de relación sc-Estado sería un instrumento importante para incrementar el valor de la credibilidad dentro de la sociedad al proveer a los ciudadanos de mecanismos para evitar que algunos individuos dentro de las burocracias abusen de su poder actuando corruptamente, ineficientemente o injustamente.²⁰ Esto fortalecería nuestra democracia para romper con los límites creados por estructuras de poder locales con visos autoritarios, corporativistas o clientelistas, y nos permitiría transitar a un sistema donde este tipo de relaciones sean suplidas por sistemas de intercambios más igualitarios.

De hecho, el desarrollo de un país se puede relacionar con la creación de mecanismos de RC y con la capacidad de la ciudadanía de participar cada vez a mayores niveles de escala y complejidad.

Los países que cuentan con mecanismos de RC efectivos han podido romper con limitaciones impuestas

¹⁸ John Ackerman, "Co-governance for Accountability: Beyond Exit and Voice", *World Development*, vol. 32, núm. 3, 2004, pp. 447-463.

¹⁹ Zander Navarro, "Participation, Democratising Practices and the Formation of a Modern Polity-The Case of 'Participatory Budgeting' in Porto Alegre, Brazil 1989-1998", *World Development*, vol. 41, núm. 3, 1998, pp. 68-71.

²⁰ Judith E. Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley, University of California Press, 1987.

por poderes establecidos y reducir las trabas que resultan de la centralización de la información y el poder. Las ventajas de mecanismos como el propuesto pueden, por tanto, no sólo beneficiar a la administración pública, sino mejorar la confianza social y permitir un mayor movimiento de capital social y de mercados competitivos.

Estos sistemas permitirían que se sirvieran mejor las necesidades sociales y que los principios de democracia, legalidad y Estado de derecho se utilizaran para el disfrute de bienes colectivos para todos los ciudadanos.

Entender la manera en que podemos crear y mejorar mecanismos como el aquí propuesto debe ser de hecho el objetivo central de científicos sociales y de políticos progresistas; así como de movimientos sociales y organizaciones cívicas que buscan mejores mecanismos para impulsar la participación ciudadana.

Participación ciudadana: eje fundamental para la consolidación democrática en México

Leonardo García Camarena

El tema central de la mesa comprende no solamente un asunto de vanguardia internacional, sino un tema de actualidad inmediata en nuestro país; es impensable, en una sociedad democrática, concebir un estado de gobernabilidad sin la necesaria fuerza, acción y participación de la sociedad civil.

Pero, ¿qué es la *sociedad civil*? Al parecer, su naturaleza es mutante, ambiental, contextual, referenciada a hechos histórico-político-sociales determinados.

Si la historia del viejo continente (como cuna de la cultura occidental) marca la génesis de lo que se ha llamado ‘sociedad civil’, la historia de las dinámicas sociales en América Latina ha tenido destinos diversos, desde las dictaduras militares y los sistemas autoritarios de los años setenta en Sudamérica, hasta grupos armados que enarbolan la bandera de “voceros” de ésta para la consecución de sus fines, legítimos o no.

De vuelta al concepto, a la definición, Cohen y Arato dan una idea que proporciona dos elementos interesantes: el primero es que evita la contraposición frontal

entre gobierno y sociedad civil, y el segundo es que se ha convertido en una concepción estándar del término:

[...] una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y genera mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social.¹

Partiendo de esta definición podemos afirmar que en los últimos años se ha dado un cambio en las relaciones de la sociedad política, representada por el gobierno, con la sociedad civil, materializada en los llamados “organismos no gubernamentales” (ONG), que aquí prefiero llamar Organizaciones de la Sociedad Civil (osc). Si bien es cierto que la sociedad civil se materializa —o tiene una expresión concreta— en las osc, no se agota en ellas. Sin embargo, sería desorientador identificar a la sociedad civil con toda la vida social fuera del Estado y de los procesos económicos. Tanto en lo global como en lo local, las osc desempeñan un papel destacado en la construcción de ciudadanía y comparten el deseo generalizado de mejorar la gobernabilidad, es decir, la manera en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades.

Y es precisamente en el ámbito de la construcción de ciudadanía en donde la participación de cada individuo en los asuntos de interés público cobra una sig-

¹ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 8.

nificación colectiva que transforma las dinámicas sociales, política, culturales, etcétera.

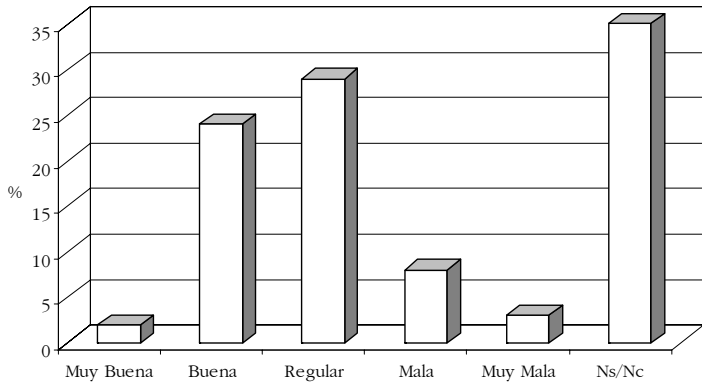
Pero la ciudadanía y la participación de ésta no se dan por generación espontánea, existen factores que la promueven, que la inhiben; la confianza en las instituciones es uno de ellos.

De acuerdo con diferentes estudios, la percepción que tengan los ciudadanos respecto al gobierno y a los programas que éste implementa para la ciudadanía es fundamental para conocer si trasminan o no las acciones del gobierno, en todos sus niveles; asimismo, nos permite inferir el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en la clase política.

En las siguientes gráficas, derivadas de la Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación (Segob), se manifiesta un elemento clave en el tema de la imagen y del conocimiento ciudadano: en la mayor parte de las preguntas referentes a la imagen que tienen los ciudadanos de las secretarías de Estado, de organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), la Cámara de Diputados y los jueces y juzgados, poco más de tres de cada 10 ciudadanos entrevistados no supieron o no contestaron la pregunta correspondiente; de ahí que difícilmente el ciudadano puede tener un juicio claro de las acciones de gobierno si no las identifica, diferencia y conoce; es decir, no puede juzgarse lo que no se conoce, y de ahí que resulte complejo pensar en depositar la confianza personal o colectiva en lo desconocido. Las siguientes gráficas dan cuenta de los altos niveles de No opinión de los ciudadanos.

Gráfica 1

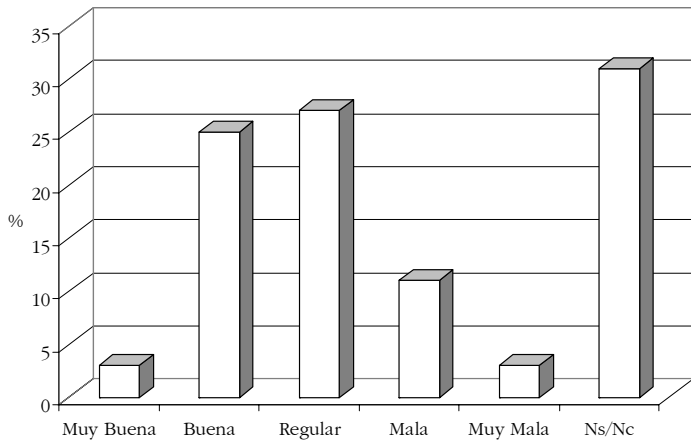
¿Cómo es la imagen que tiene usted de las secretarías de la administración pública federal (Hacienda, Sedesol, SEP, etcétera)?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

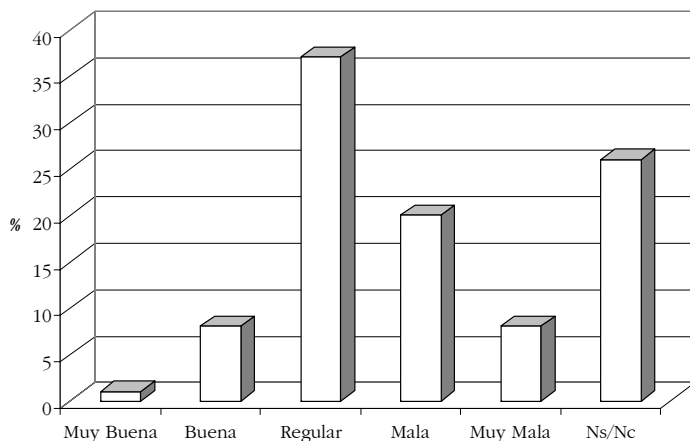
Gráfica 2

¿Cómo es la imagen que tiene usted de organismos como la Profeco, el IMSS y el Infonavit?



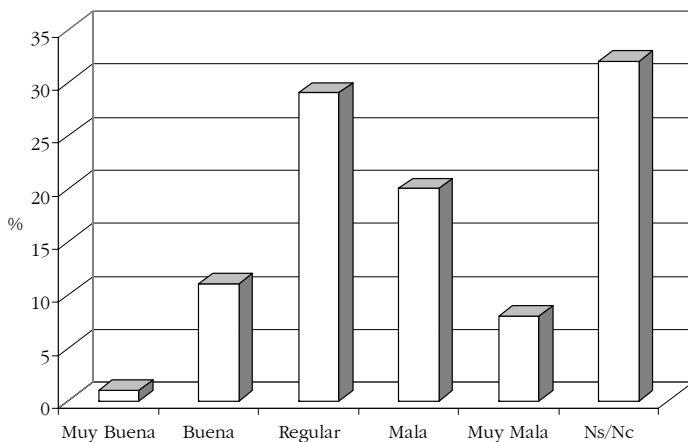
Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 3
¿Cómo es la imagen que tiene usted de la Cámara de Diputados?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 4
¿Cómo es la imagen que tiene usted de los jueces y juzgados?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

De estos resultados podemos deducir la necesidad fundamental de mejorar la imagen –a través, entre otros, de la vinculación gobierno-sociedad– que tienen los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y de los poderes.

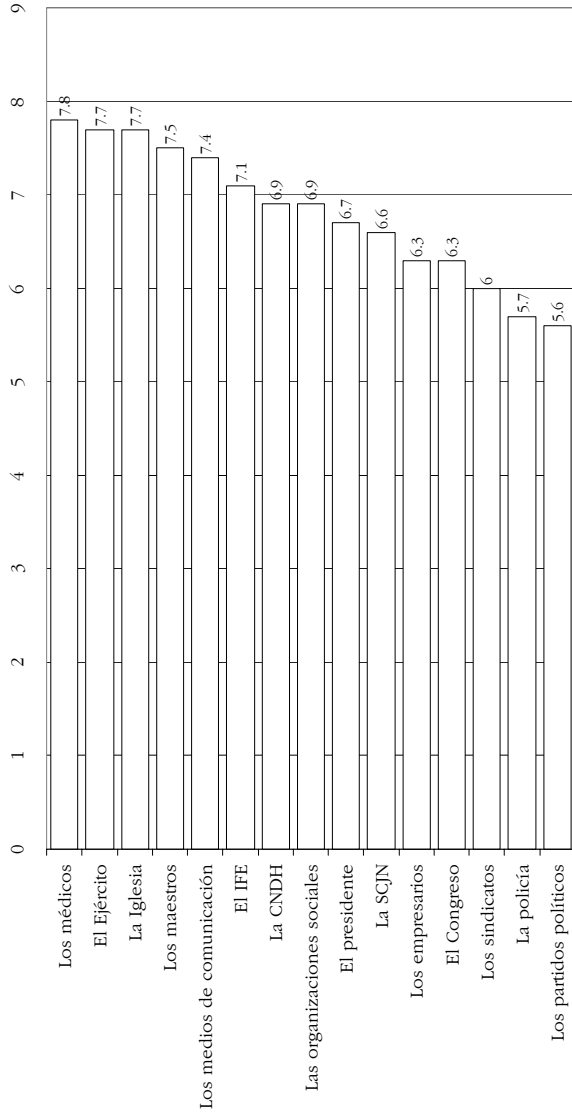
Del primer paso, que es la imagen de las instituciones, nos vamos a los niveles de confianza que los ciudadanos depositan en éstas y observamos que quienes obtienen los menores niveles de confianza son la policía y los partidos políticos (los cuales invierten su posición: en 2003 se ubicaban en último lugar los policías, ahora los partidos políticos); paralelamente, los médicos, el Ejército y la Iglesia son las instituciones que gozan de los mayores niveles de confianza ciudadana, como lo muestra la Gráfica 5.

Con estos datos es natural que la confianza en las instituciones se vea minada, pero lo relevante no es esta deducción relativamente obvia, sino los niveles tan bajos en la confianza interpersonal que los entrevistados manifestaron tener, como lo muestra la Gráfica 6.

Como puede apreciarse en esta gráfica, 82% de los encuestados dijo tener poca (64%) o nada (18%) de confianza en las demás personas; aunque es desalentador, debemos resaltar que de 2003 a 2005 la desconfianza interpersonal disminuyó 3 puntos porcentuales; por otro lado, las escuelas públicas lograron el más alto nivel de confianza dentro de las opciones presentadas, con 52% (mucho), disminuyendo 5 puntos respecto a 2003, seguido de los servicios públicos de salud con 43% (mucho), un punto menos que en 2003; este último caso es ambivalente (en los extremos), pues 46% respondió que no confía nada: dos menos que en 2003. Las paradojas son constantes, pues, como se señaló anteriormente, 60% de los encuestados respondió

Gráfica 5

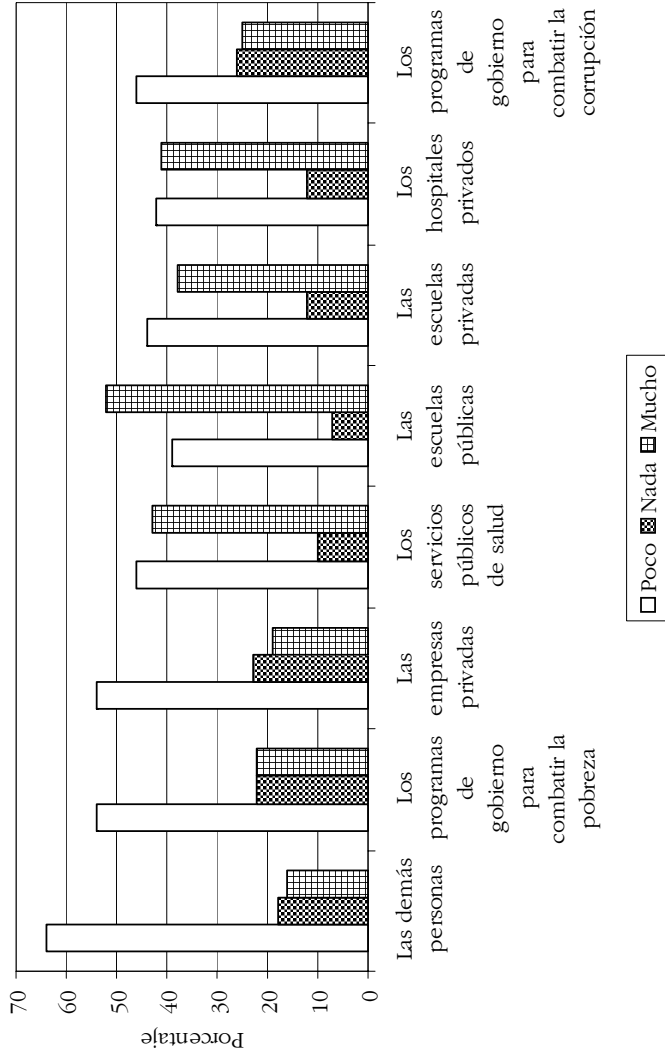
En escala de calificación como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame, ¿qué tanto confía en...



Fuente: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

Gráfica 6

¿Qué tanto diría usted que puede confiar en...



Fuente: Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

que nunca han sido apoyados por el gobierno, y en la gráfica anterior se señalan como muy confiables servicios públicos otorgados por el gobierno. Es de llamar la atención que más de nueve de cada 10 ciudadanos señalaron no haber recibido ayuda de alguna organización de ciudadanos.

A nivel global, en el tema de confianza interpersonal, nuestro país se encuentra en el lugar 54 de más de 880 países, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores realizada en el año 2000 (Cuadro 1).

Conforme a esta misma encuesta, en la Gráfica 7 se muestra una secuencia de tiempo con los números de nuestro país en relación con la confianza interpersonal.

Por otra parte, de acuerdo con la secuencia de *Latino-barómetro*, nuestro país ocupa, dentro de América Latina, el lugar número 6 en relación con la confianza interpersonal (Cuadro 2).

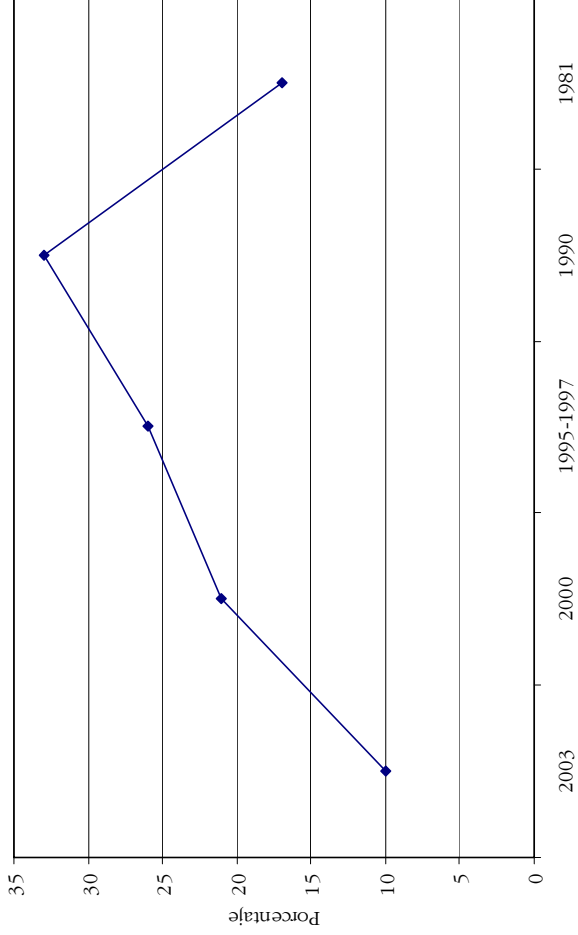
Derivado de estos resultados, podemos suponer que, ante la precaria confianza ciudadana en las instituciones y el escaso conocimiento político respecto a la estructura y responsabilidad pública de los diferentes niveles de gobierno, entre otros, la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad se complica para la acción concreta de participación ciudadana; así, casi la mitad de las personas sujetos de esta primera ENCUP cree que no tiene nada que hacer respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno, 16% no supo o no respondió y 39% dijo que sí; de estos últimos, la tercera parte no supo responder o no contestó en qué forma podría hacerlo; de manera paralela, más de 81% reconoció no haber hecho alguna aportación a su comunidad o a algún asunto público.

Contrastante a estos resultados, seis de cada 10 encuestados respondieron que se reúnen algunas veces

Cuadro 1
Encuesta Mundial de Valores 2000

<i>Clasificación</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>		<i>Confianza en la gente</i>	
		<i>1995-1997</i>	<i>1999-2000</i>	<i>Se puede confiar en la gente (%)</i>	<i>Es necesario ser cuidadoso (%)</i>
1	Dinamarca		X	67	33
7	China		X	55	45
22	Estados Unidos		X	36	64
48	Chile		X	23	77
49	Puerto Rico		X	23	77
51	Uruguay	X		22	78
54	México		X	21	79
63	Venezuela		X	16	84
67	Argentina		X	15	85
74	Colombia	X		11	89
75	Perú		X	11	89
81	Brasil	X		3	97

Gráfica 7
Confianza interpersonal



Cuadro 2
¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de la gente?*(%) *Latinobarómetro*

	<i>País</i>	<i>Mucho y algo</i>						
		1996	1997	1998	1999-2000	2002	2003	2004
1	Uruguay	33	31	34	23	36		
2	Bolivia	17	14	21	18	28		
3	Panamá	25	20	18	15	28		
4	Ecuador	20	17	22	16	24		
5	Argentina	23	18	23	12	22		
6	México	21	43	40	34	22	19	17
7	El Salvador	23	30	21	16	21		
8	Colombia	23	32	20	16	17		
9	Nicaragua	20	35	11	11	17		
10	Perú	13	13	13	11	15		
11	Honduras	25	28	16	9	15		
12	Guatemala	28	29	26	17	14		
13	Costa Rica	11	30	34	13	14		
14	Chile	18	18	15	14	13		
15	Venezuela	11	11	16	15	12		
16	Paraguay	23	9	13	17	6		
17	Brasil	11	5	5	4	3		

* Únicamente se muestra el resultado de: "Se debe confiar en la gente".

Cuadro 3
¿Qué tanta confianza tiene usted en la mayoría de la gente?
 (%) *Globalbarómetro*

	<i>Año</i>	<i>Mucho y algo</i>	<i>Poco y nada</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
1. América Latina	1997	76	23	1	100
2. México	1997	66	34	0	100
3. Nueva Europa	2001	61	39	0	100
4. Unión Europea	2003	42	46	12	100

con personas de su comunidad para tratar de solucionar problemas de su comunidad; y, contradictoriamente, 84% dijo que nunca ha trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para tratar de resolver problemas de su comunidad.

Con esta información no es extraño observar que 57% de los ciudadanos considere difícil (47%) o muy difícil (10%) poder organizarse con otros ciudadanos para una causa común y menos sorprendente es que nueve de cada 10 ciudadanos entrevistados (89%) no haya participado ni una vez tratando de influir en la toma de decisiones de su comunidad.

El cruce de diversas preguntas e, incluso otras encuestas, nos confirman la escasa participación, por lo menos dentro de la esfera “formal” de participación de la ciudadanía mexicana: 95% no forma parte de ninguna organización civil; en 2001, 85% manifestó no ser miembro de ninguna organización de las mencionadas (agrupaciones religiosas, políticas, agrícolas, profesionales, sociales, ciudadanas, organizaciones cívicas, cooperativas, sindicatos, entre otras); esta cifra se elevó en el levantamiento del 2003 a más de 90% en promedio y en donde la incorporación a asociaciones religio-

Cuadro 4
¿Qué tanta confianza tiene usted en la mayoría de la gente?
 (%) *Globalbarómetro*

	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Se puede confiar</i>	<i>Hay que ser cuidadoso</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
1	Croacia	1998	84	16	0	100
2	Letonia	2001	79	21	0	100
3	Lituania	2001	78	22	0	100
4	Serbia	1998	74	26	0	100
5	Hungría	2001	71	29	0	100
6	Polonia	2001	65	35	0	100
7	Estonia	2001	62	38	0	100
8	Eslovenia	2001	62	38	0	100
9	Rumania	2001	59	41	0	100
10	Rusia	2001	59	41	0	100
11	República Checa	2001	58	42	0	100
12	Bulgaria	2001	56	44	0	100
13	Eslovaquia	2001	55	45	0	100
15	México	1997	43	54	3	100
16	Nicaragua	1997	35	64	1	100
17	Colombia	1997	32	67	1	100
19	Uruguay	1997	31	68	1	100
20	Costa Rica	1997	30	68	2	100
21	El Salvador	1997	30	67	3	100
22	Guatemala	1997	29	60	11	100
23	Honduras	1997	28	70	2	100
24	Panamá	1997	20	77	3	100
27	Argentina	1997	18	80	2	100
28	Chile	1997	18	81	1	100
29	Ecuador	1997	17	81	2	100
32	Bolivia	1997	14	84	2	100
34	Perú	1997	13	83	4	100
37	Venezuela	1997	11	87	2	100
39	Paraguay	1997	9	90	1	100
40	Brasil	1997	5	93	2	100

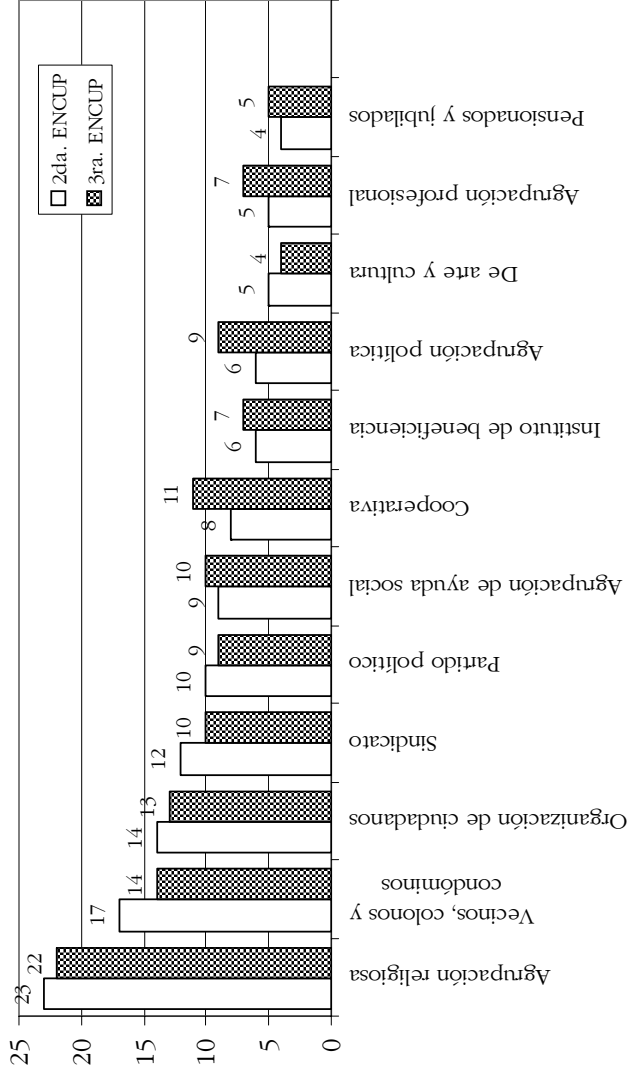
sas y de vecinos, colonos y condóminos tuvo un ligero repunte; un estudio realizado por México, Estados Unidos y Canadá en 2003, y posterior al segundo levantamiento de la ENCUP, nutre estos datos, incluyendo otras opciones dentro de la batería de respuestas, dando como resultado que más de 95% de los ciudadanos mexicanos entrevistados no pertenece a alguna asociación o grupo mencionado (grupos o asociaciones culturales, asociaciones de caridad, servicio social, filantrópica, clubes o asociaciones de entretenimiento, deportivos, asociaciones juveniles o estudiantiles, asociación cívica, no partidista —ONG—, cámara comercial, industrial, ganadera, de servicios, sindicato, grupos de personas de la tercera edad, etcétera). En un comparativo entre la segunda y tercera ENCUP, se percibe un incremento en la participación en las cooperativas y agrupaciones políticas, como lo muestra la Gráfica 8.

Con estos datos se evidencia la imperiosa necesidad de abrir más espacios donde pueda darse la participación ciudadana, pero ésta debe ir acompañada de una educación y formación en la ciudadanía de excelencia, en donde los ciudadanos nos reconozcamos a nosotros mismos esa calidad y a la vez la reconozcamos en los demás.

Este gobierno ha sido sumamente activo y respetuoso de la sociedad civil organizada, a tal grado que, por primera ocasión, México cuenta con una la ley que no sólo reconoce sino promueve la acción de la sociedad a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta ley (Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil) se considera como una política de Estado en materia de osc con una rigurosa visión de largo plazo por las siguientes razones:

Gráfica 8

Dígame por favor si usted forma o ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones



Fuente: Segunda y Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Segob.

- Es un histórico triunfo ciudadano y democrático que permitirá afianzar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.
- Promueve la construcción y el desarrollo de ciudadanía entendida como el conjunto de derechos y obligaciones.
- Institucionaliza la relación entre el gobierno federal y la sociedad civil y propicia la creación de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas, así como mayores espacios de interlocución.
- Fortalece a las osc para influir en los asuntos de interés público con el propósito de ampliar su contribución en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.
- Reconoce y fomenta las actividades de las osc vinculadas con la asistencia social, alimentación popular, participación ciudadana, asistencia jurídica, indígenas, género, capacidades diferentes, desarrollo comunitario, derechos humanos, deporte, salud, medio ambiente, educación, economía popular, protección civil, etcétera.
- Genera nuevas prácticas y valores democráticos en el gobierno y las osc, desalentando el corporativismo, el clientelismo y el paternalismo.
- Favorece la transparencia y la rendición de cuentas tanto de la administración pública federal como de las osc.

Esta ley testimonia que el trabajo colectivo siempre trae frutos positivos, nos muestra y demuestra que sí se puede lograr acuerdos y consensos entre el gobierno y la sociedad, cuando los intereses de ésta se anteponen a los de grupos de cualquier índole. El trabajo

del Congreso en esta materia ratifica lo dicho anteriormente. Hay, en pocas palabras, un vínculo indisoluble entre confianza, participación ciudadana y consolidación democrática; no podemos pensar en ser y hacer democracia en un país donde no promovamos –en un acto de corresponsabilidad– la participación ciudadana, porque ésta es la que brinda el dinamismo a las sociedades que se precian de ser democráticas.

Participación ciudadana a través de las organizaciones civiles. Necesidad de adecuación del marco legal relacionado

Ana María Salazar Sánchez

En la consolidación de la democracia tiene un papel indiscutible la participación ciudadana y más aún si, como señala nuestra Carta Magna, la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La participación ciudadana ante la problemática social tiene, desde hace mucho tiempo, una enorme importancia y los ciudadanos y sus organizaciones aportan sus esfuerzos hacia lograr un desarrollo integral que implique alcanzar ese mejoramiento social que anuncia el precepto constitucional.

Esta participación organizada ha sido aquilatada crecientemente por el Poder Legislativo y, con sus luces y sombras, se ha ido reconociendo y abriendo un mayor número de espacios para esa participación.

Así, está vigente la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Pero la actividad legislativa en ese sentido es muy reciente. La Ley Federal de Fomento es producto de un largo proceso de más de 10 años impulsado desde las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) desde 1995 y fue aprobada en el año 2003, promulgada en 2004 y podríamos decir que está iniciándose su cumplimiento.

La apertura hacia la participación de las osc se inició durante la LVI Legislatura cuando se instituyó la Comisión de Participación Ciudadana en la H. Cámara de Diputados, decisión por demás afortunada para el avance del compromiso ciudadano tanto individual como colectivo a través de las organizaciones de la sociedad civil, un tema que, como decíamos, no había estado presente en su justa dimensión en esta Cámara.

La instauración de la Comisión de Participación Ciudadana marcó el momento definitorio que concretó la comprensión e interés creciente por el tema entre los legisladores dentro de la Cámara de Diputados.

Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la consolidación de la democracia

La participación ciudadana no puede constreñirse a los momentos electorales, no puede limitarse al sufragio y entrar en receso para volver a manifestarse de la misma manera a través de la siguiente jornada electoral.

La participación de las osc ha impulsado enormemente la consolidación de la democracia formal, lo cual es muy evidente ante la presencia actual del IFE.

Pero ¿de qué otra manera puede darse la participación ciudadana?

La Constitución general de la República no prevé figuras de democracia directa como el plebiscito, el refe-

réndum y mucho menos la revocación de mandato que sí están previstos para el ámbito del Distrito Federal, aunque no la última, y en algunas constituciones de entidades federativas.

Sin embargo, la apertura de los legisladores a los reclamos de la ciudadanía y el creciente impulso de las organizaciones de la sociedad civil han dado paso a cambios que reconocen y amplían las posibilidades de participación ciudadana en niveles más cercanos a la incidencia en lo cotidiano. Permanece desde luego la aspiración a lograr esos instrumentos de expresión democrática, pero aquilatamos debidamente los adelantos que permiten a los ciudadanos incidir en la cotidianidad en aspectos relacionados con la mejora en la calidad de vida de la población mexicana.

Como hemos recordado, nuestra Carta Magna define que la democracia es también un sistema de vida fundado en el mejoramiento constante del pueblo en lo económico, social y cultural. De ahí la relevancia indiscutible de una democracia participativa que permita a los ciudadanos incidir en espacios que conllevan a la formulación de políticas públicas y a la definición y ejecución de programas para su concreción.

El ejercicio de la democracia participativa ha resultado de la creciente conciencia ciudadana en el sentido de que los ciudadanos y ciudadanas, en cuanto participantes de la soberanía del pueblo del cual forman parte, y como mandantes de quienes han elegido en las urnas, tienen derecho a dar seguimiento al cumplimiento del mandato otorgado y participar asimismo de diferentes maneras en la formulación de políticas públicas y el seguimiento de su ejecución y cumplimiento.

En esa participación más cotidiana en la construcción y el ejercicio de la democracia encontramos tanto

esfuerzos individuales como de grupos y organizaciones de la sociedad civil.

La situación de desigualdad social se ha venido agravando, por las tendencias neoliberales, dentro del proceso de globalización, lo que ha impulsado el trabajo de un gran número de organizaciones de la sociedad civil ya existente y planteado el nacimiento de muchas otras que se insertan en la búsqueda de lograr un desarrollo integral que implica también promover y hacer cumplir los derechos humanos en su integralidad, que obviamente incluyen asimismo los derechos económicos, sociales y culturales y los ambientales para alcanzar una sociedad más justa y equitativa.

En México, el trabajo de las organizaciones civiles aportantes para el desarrollo integral tiene ya una larga trayectoria. Gran número de ellas surgieron a mediados del siglo xx buscando dar respuesta a diversas necesidades de nuestra sociedad, para contribuir a su desarrollo en el marco de la legalidad y la democracia.

El marco legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Hoy, como hemos dicho, están en vigor la Ley de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento, pero nos referiremos a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil que constituye el marco fundamental para las osc.

¿Pero cuál ha sido la situación de las osc? ¿Contaban con apoyo y reconocimiento gubernamental a su labor a favor del desarrollo integral? ¿Contaban con facilidades para el desempeño de sus actividades? ¿Contaban con un marco legal adecuado a sus labores?

La situación de nuestras organizaciones hasta hace muy poco era totalmente desfavorable, carente de reconocimiento al valor de su trabajo y por lo mismo sin otorgarle estímulos; no pocas veces obstaculizado y descalificado al carecer de un marco legal que le otorgara reconocimiento y al mismo tiempo se establecieran derechos y se clarificaran obligaciones.

Ante la carencia de un marco legal de esas características, el trato dado a las organizaciones desde el ámbito gubernamental se mantenía en la más absoluta discrecionalidad, sujeto a los criterios positivos o negativos de los funcionarios en turno.

En esta historia de falta de reconocimiento y valoración de las actividades de las organizaciones, surgió un suceso álgido que marcó un hito para las organizaciones.

Ello fue la miscelánea fiscal que en 1989 asimiló a nuestras organizaciones, aun siendo no lucrativas y que por justicia social impulsaban el desarrollo, con las sociedades mercantiles que persiguen la ganancia privada. Ciertamente en la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta se establecieron las excepciones a lo señalado pero en forma deficiente, ya que no quedaba comprendida toda la gama de actividades realizadas. Quedaron omitidas, por ejemplo y precisamente, las de participación ciudadana, las de promoción y defensa de los derechos humanos y las de protección de la naturaleza y el desarrollo sustentable, entre otras.

Búsqueda de un marco legal adecuado

Ante la situación descrita, hubo una reacción por parte de las organizaciones y se llegó al consenso de formu-

lar una propuesta de marco legal que reconociera el quehacer de las organizaciones y lo impulsara. Estos esfuerzos se iniciaron en 1993.

Fueron en aumento y se integró así, por redes y organizaciones, un espacio de articulación plural y un grupo redactor y promotor de una ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles. Dicho grupo se integró por el Centro Mexicano para la Filantropía, la Convergencia de Organismos Civiles, el Foro de Apoyo Mutuo, la Fundación Miguel Alemán y, en una primera etapa, la Universidad Iberoamericana.

De diversas maneras se consensó la propuesta entre más de cinco mil organizaciones; dicha propuesta también se socializó y perfeccionó durante cuatro Foros Regionales de Consulta y uno nacional realizados por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

Nuestra propuesta inicial de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles se presentó en octubre de 1995 ante la LVI Legislatura de esta Cámara en un acto público convocado al iniciar sus trabajos la Comisión de Participación Ciudadana presidida entonces por la diputada María de la Luz Lima. Dicha legislatura no llegó a dictaminar la propuesta, continuándose el trabajo del grupo promotor de la ley durante la LVII Legislatura, presentándose una propuesta perfeccionada en 1998 con la cual se estableció una mesa de trabajo conjunta con la Comisión de Participación Ciudadana; paralelamente hubo diálogo con la Cámara de Senadores por el interés existente en la materia. Durante la LVIII Legislatura, presidiendo la Comisión de Participación Ciudadana el diputado Miguel Gutiérrez, se impulsó enor-

mamente la propuesta y el grupo promotor participó en diversos momentos en los trabajos sobre dicha propuesta, lográndose su aprobación por el pleno en diciembre de 2002. Aprobada por el Senado con algunas modificaciones en diciembre de 2003, esta Cámara de Diputados la aprobó definitivamente y por unanimidad en dicho mes de diciembre de 2003 bajo la presente LIX Legislatura, y presidiendo ya la Comisión de Participación Ciudadana el diputado Jaime Moreno Garavilla.

La aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil marca un hito en el caminar de las organizaciones civiles en nuestro país. Es un núcleo que abona a favor del desarrollo integral, los derechos humanos y la democracia.

Proporciona a las organizaciones civiles una plataforma para establecer una nueva relación gobierno-organizaciones civiles en un marco diferente a la discrecionalidad. Un marco jurídico de respeto mutuo a sus propios ámbitos.

Logros obtenidos por la Ley de Fomento:

- Reconocimiento. Por virtud de esta ley, el quehacer de las organizaciones es considerado de orden público e interés social. Este reconocimiento no existía. Ese quehacer pertenecía al ámbito privado. Ahora, el artículo 13 de dicha ley establece diversas formas por las cuales las dependencias fomentarán las actividades de las organizaciones.
- Seguridad jurídica. Ésta no existía. La discrecionalidad establecía la incertidumbre frente a cualquier autoridad. No había derecho a ser escuchados.

El artículo 5° establece una amplia gama de actividades a fomentar que prácticamente cubre el espectro que abarca el quehacer de las organizaciones actuantes en los campos antes citados. Es esto un logro que acerca el fomento a todas las organizaciones.

El reconocimiento de ese amplio abanico de actividades de las osc no implica que el Estado se desentienda de su responsabilidad en materia de derechos humanos integrales. Las organizaciones contribuyen en esas materias, pero no relevan al Estado de sus obligaciones.

- Derechos. Se reconoce a las organizaciones varios derechos en atención a sus actividades de orden público e interés social que contribuyen a la solución de problemas sociales diversos en la construcción de una vida digna para la población mexicana.

En esos derechos podemos destacar:

- Participación de las organizaciones en espacios de decisión para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación en planes y programas de desarrollo social, y en la formulación de políticas públicas en las materias de su trabajo.

Lo anterior podemos ubicarlo en el ámbito de esa democracia participativa que contribuye al cambio en espacios más cercanos a la realidad inmediata de las personas. Contribuye a hacer realidad la participación en el desarrollo integral, según el espíritu de los artículos 3°, 25 y 26 de nuestra Carta Magna.

- Respeto a la autonomía interna de las organizaciones. La ley no se dirige a regular la figura asociativa con lo cual se preserva el derecho de asociación (art. 9 constitucional), manteniendo la vigencia de las diversas formas jurídicas asociativas previstas en sus leyes particulares. Así se evita también establecer una figura asociativa única proclive a formas de control en la constitución, funcionamiento y operación de las organizaciones. Se logró una ley marco de apoyo, fomento y estímulo bajo alguna de las figuras asociativas existentes.

Es un ordenamiento que abre enormes horizontes a la participación ciudadana de las organizaciones en ejercicio de la democracia participativa e impulsa tanto el fortalecimiento de las organizaciones existentes como la constitución de un mayor número de ellas alrededor de un compromiso voluntario y gratuito hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

Sin embargo, se trata de una ley marco que no suspende la vigencia de otras leyes relacionadas. Por ello, el mayor y mejor cumplimiento de sus postulados está íntimamente ligado a la adecuación de las leyes y ordenamiento relacionados.

Necesidad de adecuación del marco legal relacionado

Esta necesidad de adecuación es insoslayable. Hacer realidad la participación de las organizaciones en espacios de decisión en diversas etapas en materia de planes y programas de desarrollo social, así como en la formulación de políticas públicas en las materias de su trabajo, será factible si se adecua en lo conducente la Ley de Planeación. Esos y sus demás derechos corren el riesgo de permanecer como meros enunciados en tanto no se adecuen las diversas leyes relacionadas.

Podríamos hacer alusión a algunas leyes relacionadas, como serían la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ya citada Ley de Planeación, la legislación fiscal y muchas otras

Conclusiones

Hacemos un exhorto a la H. Cámara Legislativa, particularmente ante la Comisión de Participación Ciudadana, para que haga suya esta necesidad de perfeccionar un instrumento que coronó un proceso ciudadano abrazado por los integrantes de esta Soberanía y que merece ser continuado para abrir más anchos caminos a la democracia participativa que practican las organizaciones de ciudadanos en la sociedad civil.

Pedimos que procedan a esa adecuación legislativa del marco legal relacionado a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Una tarea difícil pero ineludible para una vida digna al alcance de todos.

Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México

Mónica Tapia Álvarez

Este artículo presenta el resultado de una investigación sobre la implementación de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.¹

Partimos de la hipótesis de que el marco institucional influye en el financiamiento o la disponibilidad de recursos de las organizaciones de la sociedad civil (osc) y esto, a su vez, determina el nivel de la profesionalización, continuidad, planeación, visibilidad y capacidad de incidir en las políticas públicas que las organizaciones tienen. El ambiente, así, es determinante y tiene repercusiones al interior del trabajo de las organizaciones y, obviamente, en el impacto de su trabajo.

Según las únicas cifras disponibles, encontramos que el financiamiento de las organizaciones en México se compone de 6.5% de donaciones de particulares, 8.5% de financiamiento público y 85% de sus recursos son autogenerados (cuotas, rifas, eventos, servicios y productos). Comparativamente, el nivel mundial del finan-

¹ Puede consultarse en: www.alternativasociales.org.

ciamiento público compone casi 40% de financiamiento de otras organizaciones, las donaciones y filantropía son 11% y los autogenerados son poco menos del 50%. A partir de estas cifras uno puede también hacer suposiciones, respecto al marco legal y fiscal de los distintos países, de cómo influye en la composición o en la diversidad del financiamiento de las organizaciones.

Cuando hablamos del *marco institucional* nos referimos a las leyes, los reglamentos, las políticas, las reglas de operación, los lineamientos, los procedimientos estandarizados y también las prácticas y actitudes de los funcionarios que aplican estos procedimientos. Además, podemos decir que el marco institucional influye en el acceso y uso de los recursos públicos, pero también en la disponibilidad de recursos privados para las organizaciones. Esto no es un acceso tan directo, sino que se establecen condiciones e incentivos para hacer mayores o menores los recursos privados disponibles y la confianza, la rendición de cuentas y la transparencia.

Mencionaré brevemente los antecedentes históricos de la aprobación de la Ley de Fomento pues es importante rescatar cuatro puntos de este debate que nos ayudarán a evaluar cómo se está implementando esta ley.

El primer punto del debate fue si el marco legal debía ser sobre las actividades de las organizaciones o sobre las organizaciones en sí. En torno a este punto, hubo incluso dos proyectos de leyes que asumían las dos posiciones cada uno. Al final prevaleció la idea de que no se iba a legislar sobre las organizaciones, sino a fomentar sus actividades. El segundo punto del debate fue sobre si la ley debía ser de carácter general y solamente acotada al ámbito federal, dejando intactas las facultades y la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. El tercer punto era si debería de haber

un registro o una instancia, un directorio, y si éste debía ser obligatorio. Al final quedó como un registro voluntario, obligatorio para todas aquellas organizaciones que quisieran tener acceso a recursos públicos. El cuarto punto del debate fue que se definieron las organizaciones como de interés público y en ese sentido como legítimas para participar en la definición, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas y también para recibir recursos públicos.

En cuanto a la investigación, es necesario aclarar que ésta consistió en realizar cerca de 30 entrevistas a funcionarios federales y estatales, revisando alrededor de 24 programas de gobierno federal y de seis estados y aplicando un cuestionario en módulos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para determinar algunos puntos del marco fiscal.

Encontramos que a nivel de financiamiento federal existe un modelo de normatividad más o menos constituido, que consiste en una convocatoria pública, difusión en Internet, un modelo de dictaminadores externos para la selección de proyectos, la publicación de los resultados a través de la red, la firma de convenios y los requisitos para presentar informes intermedios, comprobando generalmente los recursos de una manera más o menos homogénea. La mayoría de estos programas requiere una evaluación externa para presentar al Congreso de la Unión.

Estimamos que los apoyos varían entre un mínimo de 84 mil pesos y un máximo de 12 millones de pesos. El promedio era entre 200 y 500 mil pesos por programa y convocatoria. Se financian cuatro tipos de actividades por medio de estos programas: primero, proyectos temáticos o sectoriales (niños de la calle, mujeres, combate a la pobreza, salud); segundo, estu-

dios y proyectos técnicos, generalmente para efectos productivos (de mercado, de factibilidad, de comercialización, etcétera); tercero, apoyos para el fortalecimiento, donde se pueden incluir incluso gastos operativos; y, finalmente, para capacitación.

¿Para qué organizaciones? Básicamente para las legalmente constituidas de apoyo a terceros, de autobeneficio o de miembros, las redes y grupos intermedios que muchas veces no están legalmente constituidos (por ejemplo, consejos de productores o consejos regionales que no tienen en sí una figura jurídica). También se apoya a Pymes, generalmente con figuras de S.A. de C.V., por llamarles de alguna forma.

¿Cómo se encuentra el gobierno federal ante la ley? Encontramos que uno de los mayores conflictos para implementarla ha sido que aunque la ley dice que no hay un tipo de organizaciones a los que se regula, en el proceso y la obligación de inscribirse en el Registro Federal, sí se establece un requisito que determina de cierta forma el tipo de organización, pues es obligatorio contar con una cláusula referida a la no distribución de los remanentes entre los socios. Sin embargo, como mencioné, los apoyos públicos están hechos para un sinnúmero de organizaciones que no se ajustan a este modelo de cláusula. Lo que sucede así es que aunque la ley no tiene una definición de a qué organizaciones apoyar, esto sí se da en su implementación mediante el Registro Federal, es decir, hay una definición, digamos, implícita. Esta definición no está en la ley, no está en los reglamentos, no está en los oficios que solicitamos a la secretaría, pero está implícita, y es la definición de servicios a terceros. ¿Por qué? Porque una empresa, una cooperativa o una comercializadora difícilmente va a poner una cláusula que diga que sus

remanentes, sus utilidades, no pueden distribuirse. Encontramos que hay muchos programas que están destinados a organizaciones más de autobeneficio, de miembros o incluso empresas.

Los funcionarios responsables de estos programas tienen confusión y el dilema de exigirles la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) y de que se inscriban al Registro Federal, o de operar el programa común y corriente. Entre los funcionarios hay un debate que no está traducido en documentos aunque sí en intercambio de correspondencia y oficios, donde básicamente se percibe su confusión en cuanto a quién es sujeto de la Ley del Fomento y quién no, o en cuanto a qué es una organización de la sociedad civil en esos términos. Y si tomamos una definición, muchos programas no están hechos para organizaciones de la sociedad civil. Por esta confusión, hay discrecionalidad de a quiénes, como organizaciones, se les pide la CLUNI y a quiénes se les pide inscribirse al registro y a quiénes no.

Esto también lleva a complicaciones mayores, pues no hay un trato equitativo en torno al acceso a los recursos públicos. Algunas organizaciones deben cumplir con mayor normatividad que otras, como las cooperativas y empresas que reciben recursos públicos. Esto también dificulta establecer una homogeneidad en los requisitos y procedimientos de todo el gobierno federal, que supuestamente también sería un propósito de la ley. Así, observamos que a pesar de que la ley estableció que busca fomentar las actividades y por ello no define claramente qué es una organización, en la práctica, entre los funcionarios y entre los lineamientos y reglamentos, hay una confusión, lo que hace que cada quien aplique su criterio.

¿Qué más ha sucedido? Que la ley no ha simplificado, sino al contrario, ha hecho crecer la normatividad, pues la CLUNI se pide en adición al RFC, al acta constitutiva, a los poderes de los representantes; es decir, todos estos papeles, que en teoría quisiéramos que la CLUNI sustituyera, se vuelven a pedir, sobre todo en la firma de convenios. Hay muchas organizaciones que se preguntan: “¿Para qué sirve entonces la CLUNI?” Acaba siendo como el CURP, un trámite más, en lugar de que tenga la validez de otros documentos y requisitos.

Observamos también que está pendiente el enorme reto de coordinar todas las instancias federales. Si bien la ley ayudaría en este sentido, difundiendo las convocatorias y homologando los requisitos de las distintas convocatorias, no hemos visto que esto haya sucedido. Entendemos que para que el CLUNI fuera válido para la firma de convenios, la secretaría respectiva debería reconocer las facultades del Registro Federal, lo cual no está sucediendo.

Encontramos que hay un enorme peligro de duplicidades porque las dependencias, además de no reconocer al Registro Federal todas sus atribuciones, buscan hacer su propio registro. Por ejemplo, la Ley de Asistencia Social está volviendo obligatorio registrarse en un directorio para que las organizaciones accedan a recursos del DIF.

La Comisión de Fomento, la instancia formada por cuatro secretarías, no está asumiendo el papel de coordinar a las instancias federales, y esto obviamente también repercute.

Finalmente, hicimos estudios en seis estados. Ahí encontramos que respecto al acceso a recursos públicos del gobierno estatal, no existe un modelo de normatividad similar para las entidades. En algunos estados (como

Chihuahua, Jalisco y Sonora) hay una instancia especializada de trato con las organizaciones; a veces está dentro del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a veces está en algunas recién creadas secretarías de desarrollo social, o en la oficina del gobernador. Esta instancia, entonces, está obligada a crear políticas y programas, aunque comparativamente con los programas federales, sus lineamientos y normatividad son mucho más débiles. No están claramente delimitadas cuáles son las obligaciones y los requisitos para poder tener acceso a los recursos, además de que no está claro qué tan públicos son los programas.

Sin embargo, encontramos una diferencia importante entre dos tipos de estado, dos tipos de modelo. En Jalisco, Sonora y Chihuahua empieza a haber una instancia responsable de trabajar con las osc, donde hay criterios más claros, aunque muy similares a las juntas de asistencia privada. En Morelos, Veracruz y Oaxaca, en cambio, no hay ninguna normatividad ni programa estructurado. Los recursos para las osc dependen completamente de su capacidad de gestión frente al gobierno estatal. Ahí se financia lo que sea y para lo que sea; no hay objetivos ni propósitos claramente definidos. Y cuando uno pregunta cuáles son los criterios, los formatos de solicitud, etcétera, los funcionarios más bien responden: “[las apoyamos] porque las conocemos, porque ya tenemos trabajo con ellas o porque son cercanas a equis grupo político”. Ahí vemos una relación bastante clientelar y electoral del gobierno estatal y las organizaciones favorables al mismo y un ambiente mucho más hostil para aquellas que no tienen una relación favorable con el gobierno.

En cuanto a la Ley de Fomento, encontramos que sólo tres de los seis estados entrevistados la conocían,

los otros tres la desconocían por completo. No encontramos por ningún lado coordinación entre instancias federales, por ejemplo, la delegación de Sedesol. Ningún gobierno contemplaba siquiera el requisito del CLUNI, es decir utilizar el registro federal; en ese sentido, sí vemos que al parecer el registro es únicamente federal y no tiene la posibilidad de convertirse en un registro nacional.

Advertimos que están en marcha dos procesos legislativos de creación de leyes de fomento estatal en Chihuahua y Jalisco. En este último estado existe una instancia responsable de trabajar con osc, donde ya hay un registro, y lo que empezamos a ver, a nivel federal, es una multiplicidad de registros: el federal, el estatal, el de la Junta de Asistencia Privada y el de donatarias autorizadas.

Hicimos un ejercicio para cuantificar las organizaciones inscritas en dos o más registros y ver la duplicidad de éstos. Aquí presento cuántas están inscritas en el Registro Federal, en el de donatarias autorizadas y en el del IJAS (Instituto Jalisciense de Asistencia Social). Las que son donatarias, pero no son organizaciones registradas en el Registro Federal, y las que están inscritas en el registro federal, pero no son donatarias.

Así, observamos que hay cuatro estatus de organizaciones y falta de coordinación entre las instancias creadas por la Ley de Fomento y las responsables del marco fiscal.

Cualquier organización para adquirir todos los estatus tiene que cumplir con múltiples trámites, que no son acumulativos y válidos entre ellos. Esto es aún peor cuando se observa que los requisitos de cada registro son prácticamente los mismos, por lo que en realidad se está desperdiciando una gran oportunidad de coordinación.

En cuanto al marco fiscal, es importante decir que desde las propias leyes hay escasa homogeneidad, pues las actividades de la Ley de Fomento no coinciden con las actividades no lucrativas de la Ley de Impuestos sobre la Renta, que determina el marco fiscal y las organizaciones susceptibles de autorización para emitir recibos deducibles de impuestos. Además, todo el proceso para recibir esta autorización es sumamente discrecional, pues incluye un trámite para obtener la constancia de actividades no lucrativas y esto se encuentra completamente desperdigado y con criterios sumamente heterogéneos entre las distintas dependencias del gobierno federal.

Finalmente, cuando se compara el Registro Federal y el registro de donatarias autorizadas se observa que las obligaciones de reportar de las osc son diferentes: mientras que ante el Registro Federal las organizaciones reportan solamente sus fondos públicos, ante el SAT se debe presentar una declaración anual, dictaminada por un auditor externo y que incluye todo su financiamiento (y no sólo los recursos públicos).

Ante este panorama, ¿qué hacer? Dividimos en tres tipos los retos y las recomendaciones que se desprenden de la investigación. A nivel de gestión y coordinación de las instancias federales, se trata de homologar requisitos de programas, convocatorias, reconocer la validez del CLUNI y crear para ello todo un sistema de convenios, bajo la jurisdicción del Registro Federal. La Comisión de Fomento debe crear más lineamientos para permitir esta coordinación a nivel federal y, posteriormente, a nivel intergubernamental.

El segundo tipo de reto es legislativo, reorganizando y homogeneizando el marco fiscal, sobre todo haciendo equivalentes las mismas actividades en la Ley de

Fomento, en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y en la Ley de Asistencia Social. Homogeneizar los registros, buscando crear uno nacional, donde los estados también puedan recurrir a él, firmando convenios entre estados y Federación para poder realmente crear una institución sólida y útil. Además, es necesaria la idea de hacer una ley general, con competencias concurrentes y coordinación entre ámbitos de gobierno para simplificar y evitar las duplicaciones de registros y trámites. En esta reforma se deberá también incluir dar mayor autonomía y facultades al ahora llamado Consejo Técnico Consultivo del Registro, el cual tiene representatividad ciudadana y del Poder Legislativo. Así, se prevendría el uso político de la información del Registro Federal, que es el mayor temor de las organizaciones para inscribirse. Una meta sería que el Registro Federal fuera la institución que ayudara a dar orden y estructura al sector, que permitiera la transparencia y la rendición de cuentas de las osc. Para ello, debemos aislarlo de los asuntos políticos y darle mayor autonomía y facultades. La Comisión de Fomento deberá tener mayores atribuciones en torno a la coordinación, para lo cual se podría pensar en la opción de una comisión intersecretarial.

Es importante también pensar que probablemente necesitemos una ley más acotada, definiendo a quién está dirigida, es decir, qué tipo de organización. Si contamos con instituciones imparciales, autónomas, con presencia ciudadana y facultades amplias, podríamos también dar un siguiente paso.

Se requiere que las organizaciones tengan prácticas de rendición de cuentas; aunque algunos las definirían como organizaciones privadas, realmente las queremos volver actores de interés público, y eso implica

tener regulación, lineamientos, ser transparentes, rendir cuentas. Actualmente, las organizaciones rinden cuentas a sus donantes exclusivamente. Necesitamos transitar a un sistema de rendición de cuentas, donde no solamente la organización informe al donante, sino a toda la sociedad, a todos los que quieran saber qué hace, a quienes les puede interesar financiarla pero requieren mayor transparencia para tener más confianza. Se debe tratar, así, de que las organizaciones reporten no sólo qué hacen con el financiamiento público, sino con todos sus recursos como organización, es decir, los resultados de su trabajo y su impacto. Esto sería de gran utilidad para evitar la desconfianza que existe en torno a las organizaciones y promoverlas como actores legítimos de intervenir en la arena pública, con mayor fuerza y dedicación.

Participación ciudadana y democracia

Silvia Alonso Félix

La participación ya no es un discurso cargado de retórica
y utopía, sino ante todo la mejor garantía
para hacer funcionar la democracia

Putnam

¿Por qué cambian las estructuras políticas nacionales?
¿Qué factores influyen en el cambio de democracia a
autoritarismo? ¿Inversamente, qué factores articulan el
cambio de autoritarismo a democracia?

Sin duda, estas preguntas tienen que ver con las
maneras en que los ciudadanos perciben a su gobierno
en relación con el cambio de paradigma en cuanto al
ejercicio del poder, y de manera inversa en cómo el
gobierno gestiona y consensa las nuevas vinculaciones
en las que ejerce la ciudadanía.

Podemos explicar la participación política como la
posibilidad que tienen

todas las personas –independientemente de su sexo, origen
nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o
culturales– de ejercer, en forma individual o colectiva, todas
las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el
sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser ele-
gidos y actuar como representantes políticos, participar en la
definición de normas y políticas públicas y controlar el ejerci-

cio de las funciones públicas asignadas a las y los representantes políticos.¹

Entonces, la idea de democracia es aún débil en cuanto al pleno ejercicio de todos los derechos y las obligaciones de los cuales somos partícipes; en la realidad el costo de aprender su significado ha sido lento.

El *Informe sobre la democracia en América Latina*² nos dice sobre participación ciudadana que:

La mayoría de los ciudadanos en América Latina no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, 7.3 por ciento del total, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22.1 por ciento adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial de su país. En conjunto, alrededor del 30 por ciento de las personas puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado: o no ejerce sus derechos de participación o lo hace de manera intermitente, en la modalidad de participación política que menos esfuerzo personal requiere, el voto.

Al mismo tiempo reconoce que los avances aún son insuficientes, ya que todavía hay mucho trabajo por hacer en el fortalecimiento de la gobernabilidad demo-

¹ XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, “Democracia, Derechos Políticos y Participación Ciudadana”, organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2005.

² El *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* se enmarca en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina.

crática, principalmente en lo que se refiere a cultura política que refleje necesariamente la equidad y la inclusión de los sectores menos favorecidos.

En el caso específico de México, no podemos olvidar que un partido político sustentó el poder por más de setenta años, fenómeno que radicalizó el escenario político del país, dejando secuelas que aún persisten en la actualidad, me refiero al debilitamiento de la estructura social de los diversos actores con los que la democracia se fortalece (juntas vecinales, plebiscitos, asambleas de barrios, consenso e instrumentos de consulta popular), ya que éstos eran vistos como instrumentos de opresión y de carácter electoral. De manera tal que durante la naciente democratización del Estado mexicano el paradigma de ciudadanía se veía limitado y acotado al simple ejercicio del voto.

Es a finales de los años ochenta que se da un auge importante de la participación ciudadana en la vigilancia de los procesos electorales logrando con ello un avance significativo en la transparencia y legalidad de los mismos y contribuyendo decididamente al avance de la democracia electoral.

Tal como lo cita Leonardo Avritzer:

[...] en la actualidad no se puede lograr una democracia efectiva sino a través de los públicos participativos (*participatory publics*). Mediante un análisis de los movimientos de derechos humanos en Brasil y Argentina, de las asociaciones vecinales en Brasil y México y de iniciativas de control ciudadano de elecciones en México [...] destacan las iniciativas de control de la probidad electoral en México, coordinadas desde 1994 a través de miles de contralores de la Alianza Cívica.³

³ Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

A pesar de este avance, hoy nos encontramos ante la falta de credibilidad del ciudadano respecto a los partidos políticos, instituciones y autoridades, lo que hace que ubiquemos como tarea prioritaria recuperar la confianza del ciudadano en los principios y las estructuras centrales de la democracia.

Ahora se comienza a plantear seriamente la necesidad de hacer uso de otros mecanismos de participación ciudadana más allá de la emisión del voto, encaminados a incrementar la influencia ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos.

De acuerdo con el *Diccionario Electoral* que propone el Instituto Interamericano, algunas de las vertientes y los modos de participación podemos encontrarlos en varias actividades que dan cuenta de cómo la ciudadanía que participa se involucra en la utilización de sus derechos civiles y políticos:

- a) *Votar*: caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en elecciones nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referenda.
- b) *Campaña política*: caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organi-

zación política, desplegar afiches, distribuir propaganda política.

- c) *Actividad comunitaria*: caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios.
- d) *Actividad particular*: caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano.
- e) *Actividad de protesta*: caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica.

Por lo que, en el actual contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, es necesario recuperar la emergencia de la sociedad civil y el

reclamo de formas nuevas y cada vez más dinámicas de participación ciudadana, siendo éste tal vez el dato más importante en la evolución reciente de las sociedades del continente.

De tal manera que ubiquemos que el interés por los procesos de participación social y sus implicaciones sobre la cultura, la economía, la política y el desarrollo humano deben ser hoy uno de los temas centrales en la nueva agenda de la democracia en nuestro país.

Durante los últimos años, la sociedad civil se ha desarrollado y organizado. Se trata de cambios cualitativos, que prefiguran una nueva época, una transformación en los valores, instituciones, reglas, procedimientos y formas de expresión ciudadana dentro del marco de la democracia participativa que

sostiene la necesidad de concebir la democracia, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.⁴

De ahí que resulte pertinente y necesario incluir en la agenda legislativa una discusión que apunte a promover, regular y fortalecer la participación ciudadana reconocida en una ley *ad hoc* a un nuevo modo de gobernar e instituir un Estado de derecho.

El objetivo de una ley en esta materia tendría que ser replantear una agenda e institucionalidad de la participación con incidencia efectiva en las políticas públicas y la democratización.

⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, México, 2006.

Actualmente la democracia es desafiada por instancias de crecimiento económico, por lo general en contradicción con la justa distribución de los bienes, siendo para todos evidente que una democracia sin justicia social es insostenible. Puedo afirmar entonces que la democracia representativa, entendida como un conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, está en crisis, dada la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en los partidos políticos, que se suma a la percepción sobre su incapacidad para incorporar nuevas demandas y analizar conflictos emergentes.

En gran parte esto se debe a que dichos mecanismos institucionales fueron pensados para realidades distintas a la que actualmente estamos viviendo y a los acelerados cambios de la sociedad civil y los contenidos de la vida política que, a diferencia de las instituciones, se han transformado aceleradamente a lo largo de los últimos años.

Una característica de la evolución de los regímenes democráticos es la ampliación y la profundización de mecanismos que permiten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado, sin violentar el principio de representatividad, más bien complementado con el reconocimiento de mecanismos que favorecen la participación y/o expresión de la ciudadanía, con relación a decisiones colectivas.

Al respecto, Norberto Bobbio plantea que

si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias —además del área tradicional de la política— en las que el derecho al voto es ejercido.

La pregunta de fondo es: ¿además de votar, en qué asuntos se puede votar?

Aún ahora, al hablar de participación ciudadana, estamos hablando más de un fenómeno emergente que de realidades consolidadas que generen consensos. En el ámbito político siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos; en el ámbito ciudadano, la apatía y la falta de participación e información son un riesgo constante; y en el ámbito académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano.

Por su dinamismo y cercanía, el gobierno local es considerado como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana, y es justo en los espacios locales donde más se ha avanzado en esta línea.

Esto ha llevado a algunos gobiernos locales, a diferencia del gobierno federal, a elaborar leyes de participación ciudadana en las cuales se reconocen plenamente algunos mecanismos de participación directa.

En nuestro país, entre las leyes de participación ciudadana más completas encontramos la del Distrito Federal y la del estado de Coahuila, ya que incorporan diferentes figuras de participación como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, entre otras.

Hasta ahora, la falta de cultura política y las posiciones encontradas respecto a los mecanismos de participación enfrentan casi siempre la crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista.

Pero más allá de ello, los tipos de mecanismos de participación ciudadana pueden verse afectados por

intereses de grupo, derivados, entre otras razones, de la exigencia de ciertos recursos a los participantes: tiempo disponible, información insuficiente, interés por participar, etcétera.

Estos recursos a menudo están distribuidos desigualmente entre la población. En este sentido, uno de los riesgos principales sería privilegiar las opiniones y los intereses de los ciudadanos o grupos con más recursos para participar, dando un resultado poco representativo del conjunto de los intereses y las demandas presentes en la ciudadanía.

En la mayoría de los casos, la población afectada por una determinada política va mucho más allá de los colectivos que tienen intereses inmediatos en juego. No queda claro si aquellos que se abstienen de participar lo hacen simplemente porque no les interesa o porque no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. En este último caso podríamos estar marginando a los ciudadanos con menos capacidad para hacer sentir su voz, y no sólo prescindiendo de la opinión de aquellos que no están interesados en manifestarla.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la legitimidad del mecanismo de participación, el cual dependerá de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población.

La legitimidad de la participación dependerá de que ésta no sea percibida como un instrumento en manos de determinados intereses parciales de los gobernantes.

De esta manera, los mecanismos participativos tendrán también más posibilidades de ser vistos como legítimos si se considera que los participantes han dispuesto de información suficiente para emitir sus opiniones de manera seria y responsable.

Históricamente, las organizaciones civiles han desempeñado el papel de mediadoras entre el gobierno y la sociedad civil, de ahí que se considere importante el fortalecimiento de las organizaciones sociales para el impulso de la participación ciudadana, así como la información y transparencia de la gestión pública, el incremento del interés por lo público, establecer mecanismos con consecuencias vinculantes y resultados concretos, la adecuación del aparato de gestión pública (con énfasis en la descentralización y en la ampliación de los ámbitos de participación, especialmente en lo relativo a programación y presupuesto), y la flexibilidad y adecuación local y cultural de cualquier norma que se apruebe, a efecto de no uniformar lo que es diverso.

Además, es necesario establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo; medidas tendientes a la mayor transparencia de la gestión pública; profundizar el proceso de descentralización con énfasis en criterios de equidad y nuevos mecanismos participativos (esto obliga a conectar una iniciativa legal de participación ciudadana con otras materias); ampliar los mecanismos concretos de participación en la gestión: presupuestos participativos, programación, evaluación y control, mayor difusión, apertura y descentralización de las instancias que se crean para discutir políticas y programas, enfatizar en instancias vinculantes en sectores relevantes como salud, educación y gestión local; diversas medidas tendientes a fortalecer las capacidades, el financiamiento y la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, contraparte indispensable sin la cual ninguna modificación legal tendrá la necesaria efectividad, como lo demuestran experiencias en otros países.

Un proyecto de ley en esta materia debe contemplar tanto la dimensión de la participación en la gestión pública como la del fortalecimiento de capacidades y organizaciones. Apuntar, con su aplicación, a la mayor inclusión de la diversidad de la sociedad civil y plantear con claridad los canales institucionales (flexibles, adecuados a las realidades locales) en que esa diversidad puede hacer sentir su influencia y opiniones y, finalmente, ampliar el campo de iniciativa legal en la materia a otras leyes que requieren ser modificadas en consistencia con la de participación ciudadana.

Los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que pueden tener a mediano y largo plazos sobre los ciudadanos.

La principal aportación que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias participativas está en añadir un plus de legitimidad a las decisiones públicas, pero los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados e incluso negativos si éstos son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social y/o organizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Es importante afrontar el reto de lograr convencer a las instancias de gobierno involucradas, partidos políticos y a la sociedad en general, de que los costos de la participación ciudadana deben ser incorporados de forma automática a cualquier proceso que implique decisiones fundamentales para el desarrollo de un país como el nuestro, que del mismo modo que prevé un

estudio de impacto urbanístico y ambiental, incorpore también como parte de la necesaria normalidad el costo de escuchar la voluntad de la ciudadanía.

La falta de recursos no sólo puede restar credibilidad a la experiencia participativa, sino producir futuras frustraciones si se crean expectativas que luego no pueden satisfacerse.

El reto que tenemos ahora es avanzar en el desarrollo de una cultura política apoyada en marcos legales y mecanismos que favorezcan la participación ciudadana informada, crítica y propositiva, enfrentando con actitud responsable este aprendizaje y sacando el mejor provecho para la ciudadanía y para el sistema democrático que tanto anhelamos.

Disminuir el abstencionismo: un reto pendiente de la democracia en México

Gustavo Meixueiro Nájera

Introducción

En la exposición del presente documento intentaré dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: ¿qué variables explican mejor el abstencionismo en las elecciones en México? y ¿qué normatividad y qué mecanismos de participación ciudadana contribuirían a disminuir las tasas de abstencionismo?

Para ello, se hace una comparación entre los índices de abstencionismo de los países latinoamericanos y el tipo de votación; una comparación entre las tasas de ausentismo en las urnas para elegir diputados federales, gobernador y ayuntamientos en México; y un análisis de la percepción de la opinión pública respecto de algunos factores que inciden en el abstencionismo, en algunas encuestas que han sido publicadas.

Abstencionismo y democracia: ¿por qué es importante disminuir el abstencionismo?

En el ámbito de la participación ciudadana, hablar de participación política nos remite a pensar en las diferentes formas y mecanismos con que cuentan las personas para que puedan contribuir en una situación de interés público: el voto, la militancia en un partido político, la asistencia a manifestaciones o la discusión de sucesos políticos.

También, de mecanismos a través de los cuales el ciudadano puede tomar una decisión y elegir, ya sea a sus representantes populares, autoridades o políticas públicas: el sufragio, la revocatoria de mandato, la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito. De estas modalidades el voto popular es el más común de estos mecanismos, y en algunos países el único instrumento que tienen los ciudadanos para expresar su voluntad.¹

Democracia y participación ciudadana son dos conceptos que se entrelazan de tal forma que la primera no existe sin la segunda. La idea de democracia requiere de una ciudadanía atenta a los asuntos de interés público e informada sobre las cuestiones políticas para poder elegir entre las diferentes opciones que se le presenten, pero sobre todo, participante.

Si la democracia se sustenta en la participación de los ciudadanos, la falta de participación la perjudica. El abstencionismo electoral se presenta cuando el ciudadano se priva de utilizar el mecanismo que tiene a su alcance para elegir a sus representantes o a sus autoridades: el voto, y se mide como el porcentaje de quie-

¹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, "Participación política", en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 1137-1139.

nes teniendo el derecho –o la obligación– de ejercerlo, no acuden a las urnas.²

El abstencionismo representa un problema para la democracia, ya que el voto es el instrumento legítimo de la sociedad para conformar gobiernos. Cuando un porcentaje importante de ciudadanos no vota, el gobernante elegido carece de respaldo y de legitimidad, por lo que una escasa participación electoral resulta preocupante, sobre todo en países que se encuentran en un proceso de consolidación de la democracia. Las altas tasas de ausentismo electoral constituyen una deslegitimación de los gobernantes, de la clase política y de las instituciones.³

El abstencionismo genera un círculo vicioso que deteriora el sistema democrático, ya que los representantes elegidos no tienen los incentivos necesarios para rendir cuenta de sus actos o de sus determinaciones, lo cual lleva a que los ciudadanos se sientan alejados de sus autoridades y a que pierdan el interés en los asuntos públicos. Cuando la participación de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes disminuye, las necesidades de la población pueden ser ignoradas y en consecuencia las políticas públicas que se implementen no estarán alineadas con sus demandas. Países con un alto porcentaje de abstencionismo corren el riesgo de no tener un buen gobierno, ya que cuando la participación ciudadana y el interés en los asuntos públicos son escasos, no existe un adecuado control del gobierno por parte de los gobernados, pudiéndose fomentar las

² Gianfranco Pasquino, “Abstencionismo”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, op. cit., p. 8.

³ Gustavo Meixueiro, “El abstencionismo en América Latina”, *Socioscopio*, núm. 9, junio, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2006, pp. 48-50.

conductas corruptas o indiferentes de los funcionarios públicos.⁴

Alexis de Toqueville señaló que la democracia demanda de ciudadanos que se interesen, se informen y participen en los asuntos políticos. Sin la participación de la sociedad en el proceso político para elegir a las autoridades, la democracia adolece de sentido y de legitimidad.⁵

La falta de participación debilita la democracia. La calidad democrática de un régimen puede juzgarse por el grado de participación ciudadana. Al respecto, Leonardo Morlino comenta que en una “buena democracia” los ciudadanos tienen el poder de controlar y evaluar si las autoridades trabajan bajo un respeto a la ley y si sus decisiones tienen base en las demandas expresadas por la sociedad civil; además, existe una rendición de cuentas por parte de los representantes; es decir, una “buena democracia” es un régimen ampliamente legitimado, con instituciones y políticos confiables, que satisface completamente a los ciudadanos.⁶

La calidad de la democracia está en función del nivel de satisfacción del sistema político en los ciudadanos. Al existir una buena evaluación del sistema político, la ciudadanía tiende a participar más en los asuntos públicos, lo que conduce a un círculo virtuoso al realizarse comicios con una mayor participación, donde se formen gobiernos legítimos. Algunas de las tasas más bajas de abstencionismo, menores al 10%, las encon-

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Development Beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America*, Johns Hopkins University Press, 2000, pp. 171-186.

⁵ Alexis de Toqueville, *Democracia en América*, Aguilar, Madrid, 1989.

⁶ Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Centro de Estudios de Política Comparada A.C., México, 2005, pp. 257-263.

tramos en democracias desarrolladas como Australia, Holanda, Austria y Bélgica.

A pesar de que varios investigadores han estudiado al abstencionismo, éste es un fenómeno que no ha sido explicado con claridad. Sin embargo, los estudiosos del tema están de acuerdo en que la ausencia de los electores registrados el día de las votaciones no obedece a una sola causa, sino a un conjunto de variables que se entrelazan en forma coyuntural.⁷ Dieter Nolen señala que el abstencionismo obedece a múltiples razones, de manera que cualquier análisis que trate de explicarlo tomando una sola variable será un estudio equivocado.⁸

El análisis de la falta de participación electoral es de interés en la medida en que, al entender los factores que la provocan, es posible tratarlos de forma preventiva para elevar el nivel de la democracia.

Los números del abstencionismo en América Latina

Uno de los factores que incide en el nivel de afluencia a las urnas es cuando en la legislación se establece el

⁷ Véase G. Bingham Powell, "American Voter Turnout in Comparative Perspective", *The American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, 1980; Dieter Nohlen, "La participación electoral como objeto de estudio", *Elecciones*, núm. 3, 2004, Oficina Nacional de Procesos Electorales; Pippa Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, EE.UU., 2004; Russel J. Dalton, "Democracy and its Citizens: Patterns of Political Change", artículo disponible en www.democ.uci.edu (consulta 02/05/06), 2001. Carles Boix y Clara Riba, "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, 2000.

⁸ Nohlen, "La participación electoral...", *op. cit.*

tipo de voto como una obligación de la ciudadanía. En la región encontramos básicamente tres tipos de voto: obligatorio con sanción, obligatorio sin sanción y facultativo. En los países que tienen un tipo de voto obligatorio y donde el incumplimiento a esta disposición es castigado por la autoridad competente, el nivel de la sanción varía desde una multa económica, el encarcelamiento temporal, hasta la imposibilidad de realizar gestiones ante los gobiernos federales, provinciales y municipales o para realizar trámites bancarios.⁹

Para analizar los números del abstencionismo en Latinoamérica, se recopiló la información de las elecciones presidenciales celebradas para cada país desde 1993 hasta abril de 2006, y se clasificó por tipo de voto. En el Cuadro 1 se observa que la tasa de ausentismo en las últimas elecciones presidenciales para los países donde el voto es obligatorio con sanción, varía de 10.38% para Uruguay hasta 35.71% en Paraguay. Los países donde hubo la participación electoral más alta fueron, además de Uruguay, Perú, Chile y Bolivia. Las elecciones presidenciales que presentaron la tasa más baja de ausentismo en las urnas fueron Uruguay, en 1994 con 8.57% de abstencionismo, en 1999 con 8.22% en la primera vuelta y 8.17% en la segunda; y Chile, en 1993 con 8.69%, en 1999 con 10.06% en la primera vuelta, y en 2000 con 9.37% en la segunda.

Entre los países con tipo de voto facultativo, es decir, donde el sufragio es un derecho y el elector no está obligado a cumplir con él, en la última elección presidencial de El Salvador, el abstencionismo fue de 61.43%. Pero el caso más significativo es Puerto Rico, donde en las elecciones de 1996 y de 2000 el 83.20 y

⁹ Meixueiro, *op. cit.*, pp. 6-8.

Cuadro 1
Porcentaje de abstención en América Latina
Elecciones presidenciales
Tipo de voto: obligatorio con sanción

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Argentina	1999	18.10%
	2003	21.77%
Bolivia	1997	28.64%
	2002	27.94%
	2005	15.50%
Brasil	1998	21.49%
	2002	17.74%
	2002*	20.47%
Chile	1993	8.69%
	1999	10.06%
	2000*	9.37%
	2006	13.12%
Ecuador	1998	35.84%
	1998*	29.86%
	2002	35.02%
	2002*	28.79%
Honduras	1997	25.75%
	2001	35.95%
Paraguay	1998	19.46%
	2003	35.71%
Perú	2001	17.68%
	2001*	18.59%
	2006 ¹	11.71%
Uruguay	1994	8.57%
	1999	8.22%
	1999*	8.17%
	2004	10.38%

* Segunda vuelta.

¹ Datos preliminares del Organismo Nacional de Procesos Electorales, www.elecciones2006.onpe.gob.pe (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, www.iidh.ed.cr/capel (consulta: 24 de marzo de 2006).

82.60% de los ciudadanos, respectivamente, no sufragó¹⁰ (Cuadro 2).

En el Cuadro 3 se observa a México y Costa Rica, países donde el voto es obligatorio pero no existe una sanción para el infractor, ni autoridad competente que lo regule. En nuestro país, el artículo 35 constitucional señala que es una prerrogativa para el ciudadano votar y ser votado, y el artículo 36 señala que es obligatorio votar en las elecciones. Es decir, por un lado es un privilegio y una exención, y por el otro, una obligación. En los hechos, el voto facultativo es equiparable al voto obligatorio sin sanción.

En los últimos comicios celebrados para elegir presidente de la república, en Costa Rica (2006) hubo un abstencionismo de 34.79% y en México (2000) de 36%.

Los niveles más bajos de abstención o la participación ciudadana, los encontramos en países que tienen el tipo de voto obligatorio con sanción. Para los nueve países con esta característica, el promedio de abstencionismo en todas las elecciones presidenciales es de 20.10%. Tomando en consideración únicamente la última elección, la tasa se eleva a 21.49%. El promedio de inasistencia a las urnas para los países con voto facultativo es superior, 40.48% para todas las elecciones y 36.53% para los últimos comicios de cada país (Cuadro 4).

¹⁰ Los datos se refieren a la participación electoral de los ciudadanos registrados en Puerto Rico para las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Cuadro 2
 Porcentaje de abstención en América Latina
 Elecciones presidenciales
 Tipo de voto: facultativo

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Colombia	1998	49.00%
	1998*	41.00%
	2002	54.00%
El Salvador	1994	49.97%
	1994*	55.82%
	1999	61.43%
Guatemala	1999	46.24%
	1999*	59.61%
	2003	44.23%
	2003*	53.23%
Nicaragua	1996	11.20%
	2001	11.20%
Panamá	1994	26.30%
	1999	23.80%
	2004	23.10%
Puerto Rico	1996	83.20%
	2000	82.60%
	2004	18.50%
República Dominicana	1996	22.84%
	1996*	23.00%
	2000	23.86%
	2004	27.16%
Venezuela	1998	36.55%
	2000	43.69%

* Segunda vuelta.

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos www.iidh.ed.cr/capel (consulta 24/03/06).

Cuadro 3
Porcentaje de abstención en América Latina
Elecciones presidenciales
Tipo de voto: obligatorio sin sanción

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Abstención</i>
Costa Rica	1998	30.01%
	2002	31.16%
	2002*	39.78%
	2006 ¹	34.79%
México	1994	22.84%
	2000	36.03%

* Segunda vuelta.

¹ Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, "Escrutinio definitivo para la elección de Presidente y Vicepresidentes", www.tse.go.cr (consulta: 2 de mayo de 2006).

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, www.iidh.ed.cr/capel (consulta: 24 de marzo de 2006).

Cuadro 4
Porcentaje de abstención en América Latina
Elecciones presidenciales

<i>Tipo de voto</i>	<i>Promedio de todas las elecciones presidenciales</i>	<i>Promedio de la última elección presidencial</i>
Obligatorio con sanción	20.10%	21.49%
Facultativo	40.48%	36.53%
Obligatorio sin sanción	32.44%	35.41%

Cálculos efectuados con datos presentados en los cuadros 1, 2 y 3.

El abstencionismo en elecciones federales, locales y municipales en México

Para analizar el abstencionismo en México, se recopiló la información de las últimas dos elecciones para elegir diputados federales, gobernador y diputados locales en cada una de las entidades federativas.

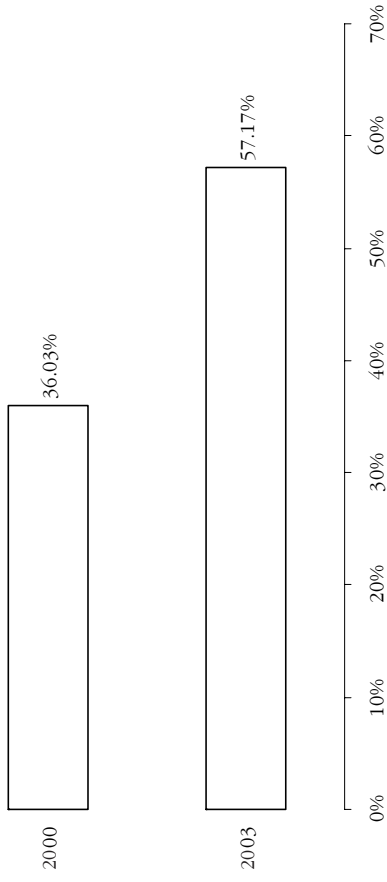
En las últimas elecciones federales para elegir representantes a la Cámara de Diputados, la inasistencia a las urnas se incrementó poco más de 20 puntos porcentuales, al pasar de 36.03 a 57.17% (Gráfica 1).

En los comicios para elegir gobernador, el abstencionismo se incrementó en la mayoría de las entidades federativas en los últimos años. En el Cuadro 5 se aprecia que la entidad con mayor participación fue el Distrito Federal, y con mayor inasistencia a las urnas fue Baja California con 63.38%.¹¹ El promedio de abstencionismo de la última elección para gobernador en las entidades es de 45.23%, cinco puntos porcentuales superior al promedio de la penúltima elección. En el Cuadro 5 aparecen con un asterisco los 19 estados en donde la participación electoral disminuyó significativamente.

El Cuadro 6 presenta las tasas de ausentismo para las elecciones de diputados locales. Se observa que en los estados de México y Baja California el abstencionismo fue superior al 60%. El dato más alto se dio en Oaxaca en las elecciones de 2001, donde participó menos de 32% del electorado. El promedio de inasistencia a las urnas para las últimas elecciones al Congreso local de los estados fue de 47.13%. Como en el cuadro anterior, las 15 entidades donde el abstencionismo aumentó en forma significativa aparecen con un asterisco.

¹¹ Aunque la elección para elegir jefe de gobierno en el Distrito Federal coincidió con la elección presidencial.

Gráfica 1
Abstencionismo
Elecciones federales



Fuente: Instituto Federal Electoral.

Cuadro 5
Abstencionismo (%)
Gobernador

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>
Distrito Federal ¹	2000	30.14%	1997	35.00%
Yucatán	2001	31.55%	1995	31.19%
Guanajuato	2000	34.37%	1995	40.65%
Tlaxcala	2004	36.14%	1998	36.87%
Tabasco	2001	36.74%	1994	35.68%
Campeche*	2003	37.80%	1997	33.08%
Veracruz	2004	39.66%	1998	50.72%
Morelos	2000	40.44%	1994	44.04%
Quintana Roo	2005	41.65%	1999	42.66%
Jalisco*	2000	42.30%	1995	28.87%
Querétaro*	2003	42.67%	1997	32.10%
Aguascalientes*	2004	43.89%	1998	32.49%
Nayarit*	2005	44.17%	1999	35.11%
Sinaloa*	2004	44.76%	1998	40.10%
Puebla	2004	44.82%	1998	44.49%
Colima	2005	44.83%	2003	45.10%
Sonora*	2003	45.26%	1997	38.50%
Nuevo León*	2003	45.64%	1997	27.33%
Zacatecas*	2004	45.81%	1998	36.06%
Michoacán*	2001	46.27%	1995	39.22%
Guerrero	2005	47.52%	1999	46.50%
Coahuila	2005	47.92%	1999	48.97%
Tamaulipas*	2004	48.24%	1998	44.12%
Baja California Sur*	2005	49.32%	1999	30.75%
Durango*	2004	49.38%	1998	43.33%
Oaxaca	2004	49.39%	1998	49.60%
Chiapas*	2000	50.17%	1994	34.29%
San Luis Potosí*	2003	54.36%	1997	48.26%
Hidalgo*	2005	55.46%	1999	48.52%
Chihuahua*	2004	56.07%	1998	42.92%
Estado de México*	2005	57.32%	1999	52.83%
Baja California*	2001	63.36%	1995	37.00%

* Estados en donde la participación electoral disminuyó significativamente.

¹ Jefe de Gobierno.

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

Cuadro 6
Abstencionismo (%)
Diputados locales

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>
Yucatán	2004	26.12%	2001	31.68%
Tlaxcala	2004	36.46%	2001	39.94%
Campeche*	2003	38.41%	2000	34.87%
Veracruz	2004	39.62%	2000	46.79%
Durango	2004	41.52%	2001	54.24%
Nayarit	2005	41.71%	2002	42.14%
Quintana Roo	2005	41.93%	2002	51.63%
Querétaro*	2003	42.83%	2000	33.73%
Tabasco*	2003	43.49%	2000	39.69%
Aguascalientes	2004	44.10%	2001	53.54%
Puebla	2004	44.53%	2001	48.16%
Sinaloa	2004	45.17%	2001	47.38%
Chiapas	2004	45.23%	2001	48.43%
Colima*	2003	45.25%	2000	36.03%
Nuevo León*	2003	45.77%	2000	36.79%
Zacatecas	2004	45.78%	2001	45.51%
Jalisco*	2003	46.13%	2000	42.39%
Baja California Sur	2005	46.14%	2002	46.77%
Sonora*	2003	47.13%	2000	42.49%
Coahuila	2005	47.27%	2002	53.41%
Tamaulipas	2004	48.43%	2001	47.97%
Guerrero*	2005	48.65%	2002	43.30%
Oaxaca	2004	50.20%	2001	68.96%
Morelos*	2003	50.70%	2000	40.93%
Guanajuato*	2003	51.80%	2000	36.63%
Michoacán*	2004	53.95%	2001	46.69%
San Luis Potosí*	2003	54.51%	2000	38.36%
Hidalgo	2005	55.62%	2002	64.36%
Chihuahua	2004	56.04%	2001	56.86%
Distrito Federal*	2003	57.63%	2000	30.60%
Estado de México*	2006	60.29%	2003	57.21%
Baja California*	2004	65.86%	2001	63.48%

* Estados en donde el abstencionismo aumentó significativamente.

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

El abstencionismo para elegir ayuntamientos en los estados de la república también es alarmante, ya que en 10 entidades la cifra es mayor al 50%, y en el caso de los municipios de los estados de México o Baja California, superior al 60%. El promedio de los electores que no acudieron a depositar su voto para elegir autoridades municipales en las entidades federativas fue de 47.65% (Cuadro 7).

Los municipios con mayor lista nominal en México son: Guadalajara, Ecatepec, Ciudad Juárez, Nezahualcóyotl y Tijuana. A excepción del primero, en el Cuadro 8 se presentan los datos para estos municipios. Es interesante observar que en los dos últimos comicios para elegir ayuntamientos, el abstencionismo es superior al 60%. En las últimas elecciones en el Edomex, en los tres municipios con mayor número de electores el abstencionismo fue superior al 70%. En el caso de Ecatepec, el ausentismo llegó a 77.33%, es decir, en esta elección las autoridades fueron electas únicamente con la participación del 23% de los ciudadanos.

En el cuadro se observa que en las zonas urbanas, a medida que crece la población, disminuye la participación ciudadana. Al respecto, Giovanni Sartori afirma que las megalópolis no favorecen la participación, ya que la alta concentración promueve la atomización y fomenta la despersonalización. Esto se explica entre otras cosas por los rápidos cambios que suceden y nos convierten en ajenos al entorno que muchas personas conocieron en su niñez, ya que cada vez un número mayor de gente vive y muere en un lugar distinto de donde nace, por lo que existe un desarraigo a la comunidad.¹²

¹² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, 3a. reimp, Alianza, Madrid, 2001, p. 48.

Cuadro 7
Abstencionismo (%)
Ayuntamientos

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Año</i>	<i>Abstencionismo</i>
Yucatán	2004	34.94%	2001	31.47%
Campeche	2003	37.84%	2000	34.93%
Tlaxcala	2004	37.89%	2001	40.14%
Veracruz	2004	39.89%	2000	46.60%
Nayarit	2005	41.71%	2002	42.08%
Querétaro	2003	42.75%	2000	33.67%
Tabasco	2003	43.43%	2000	39.61%
Aguascalientes	2004	43.93%	2001	53.36%
Quintana Roo	2005	44.93%	2002	51.55%
Puebla	2004	44.99%	2001	44.02%
Colima	2003	45.13%	2000	34.03%
Chiapas	2004	45.22%	2001	48.22%
Sinaloa	2004	45.23%	2001	47.36%
Jalisco	2003	45.68%	2000	42.16%
Nuevo León	2003	45.74%	2000	37.03%
Baja California Sur	2005	45.80%	2002	46.61%
Sonora	2003	45.83%	2000	40.29%
Zacatecas	2004	46.05%	2001	47.63%
Coahuila	2005	47.23%	2002	59.20%
Hidalgo	2005	47.96%	2002	46.10%
Oaxaca	2004	48.47%	2001	45.67%
Tamaulipas	2004	48.75%	2001	47.81%
Durango	2004	50.30%	2001	54.39%
Morelos	2003	50.63%	2000	40.66%
Guanajuato	2003	51.24%	2000	36.34%
Guerrero	2005	52.76%	2002	43.43%
Michoacán	2004	53.85%	2001	46.75%
Chihuahua	2004	56.33%	2001	56.74%
Distrito Federal ¹	2003	56.50%	2000	30.59%
San Luis Potosí	2003	56.69%	2000	51.36%
Estado de México	2006	60.87%	2003	56.63%
Baja California	2004	66.53%	2001	63.50%

¹ Jefe de Gobierno.

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

Cuadro 8
Abstencionismo
Municipios con mayor lista nominal (selección)

	<i>2003</i>	<i>2001</i>	<i>Lista nominal</i>
Tijuana, Baja California	63.65%	67.43%	714 544
	<i>2004</i>	<i>2002</i>	<i>Lista nominal</i>
Juárez, Chihuahua	63.47%	63.46%	908 393
	<i>2006</i>	<i>2003</i>	<i>Lista nominal</i>
Edomex			
Ecatepec	77.33%	63.62%	1 097 893
Nezahualcóyotl	74.39%	66.67%	902 102
Naucalpan	73.90%	64.60%	645 158
Tlalnepantla	65.14%	61.70%	541 070

Fuente: institutos electorales de las entidades federativas.

Factores que determinan el abstencionismo

Como ya se apuntó, son diversos los estudios que han intentado explicar la inasistencia a las urnas y varios los factores que intervienen en que en una elección participe o no la mayor parte de la ciudadanía. Entre las variables que han sido analizadas por los especialistas destacan la educación, la edad y el nivel de ingreso de las personas, la confianza en las instituciones y en las autoridades, el interés de los ciudadanos en la política, la cercanía de los representantes con sus representados, la diferencia ideológica de los partidos políticos y de los candidatos, la influencia del voto en el resultado de las elecciones, la obligatoriedad del voto, la facilidad para inscribirse en la lista de electores, la satisfacción de la democracia y del sistema político, la evaluación de la tarea del gobierno saliente, así

como la coincidencia del día de las elecciones con eventos especiales o la incapacidad del elector para trasladarse a la casilla. En el Cuadro 9 clasificamos estas variables en cuatro grupos: normativas, individuales, políticas y contingentes.

Entre las variables normativas, la facilidad para que un ciudadano se apunte en las listas de votación y la obligatoriedad o no del voto influyen en la tasa de participación electoral. Los estudios empíricos realizados en democracias revelan que en aquellos países donde el voto es obligatorio, los niveles de participación son más altos. La forma de empadronamiento puede influir en los niveles de afluencia a las urnas. Existen tres modelos diferentes de empadronamiento: automático, obligatorio o voluntario. Es de esperarse que cuando el empadronamiento es obligatorio exista una mayor afluencia de votantes el día de la jornada electoral, ya que los ciudadanos están obligados a registrarse. Por el contrario, si el empadronamiento es voluntario, es probable que un grupo considerable no se registre y, en consecuencia, no vote.¹³

Dentro de las variables de tipo individual, la educación, la edad y el nivel de ingresos también influyen en el porcentaje de electores que emiten su sufragio. Las observaciones realizadas muestran que conforme aumenta el nivel educativo, aumenta el nivel de participación electoral. De igual forma sucede con el nivel de ingresos y con la edad de las personas. Mientras

¹³ G. Bingham Powell Jr., "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences", en Richard Rose, *Electoral Participation: A Comparative Perspective*, Sage Publications, 1980; Robert W. Jackman, "Political Institutions and Voter Turnout in Industrialized Democracies", *American Political Science Review*, núm. 81, 1987, pp. 405-423.

Cuadro 9
Causas del abstencionismo

<i>Variables contingentes</i>	<i>Variables individuales</i>	<i>Variables políticas</i>	<i>Variables normativas</i>
Imposibilidad del elector de acudir a la casilla.	Nivel de educación.	Evaluación general del sistema político.	Facilidad para el empadronamiento.
Coincidencia de eventos (familiares, deportivos, culturales, sociales) con la fecha de la elección.	Nivel de ingresos.	Sentimiento de que la participación influirá en el resultado de las elecciones.	Obligatoriedad del voto.
Concurrencia entre distintos tipos de elecciones (federales, estatales o municipales).	Edad.	Confianza en las instituciones y en las autoridades.	Facilidad para que el ciudadano ejerza el voto.
		Percepción de cercanía de los representantes con la población.	
		Interés en la política.	
		Interés en las campañas políticas.	
		Procesos electorales competitivos.	
		Desempeño del gobierno saliente.	

Fuente: Dieter Nohlen, "La participación electoral...", *op. cit.*, pp. 144-147; Jorge Buendía, "Determinantes de participación electoral", en Segob, *Desconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp. 441-442; G. Bingham Powell, "American Voter Turnout...", *op. cit.*, pp. 17-43.

más joven es un ciudadano, vota menos; conforme tiende a aumentar su edad, aumenta su participación en las urnas, hasta que llega a una edad avanzada, donde el cansancio o alguna enfermedad le impiden trasladarse a la casilla. El índice de mayor participación electoral se da entre las personas de 50 a los 60 años, después de esa edad empieza a disminuir.¹⁴

Un conjunto de factores que no ha sido analizado del todo, pero que sin duda influye en los niveles de abstencionismo, son las causas fortuitas como el mal tiempo, o la coincidencia del día de las elecciones con algún evento importante, ya sea familiar, deportivo o social. A este conjunto de variables les denominamos “de contingencia”.¹⁵

Pero, tal vez el conjunto de variables que más significancia tiene en el hecho de que los electores acudan o no a depositar su sufragio, son las de tipo político. La participación electoral está fuertemente influenciada por la satisfacción del sistema político; en el interés de los asuntos públicos; en la confianza en los legisladores, en los gobernantes y en las instituciones; y en la atención de las demandas del ciudadano por parte de sus representantes. A medida que aumenta la evaluación del sistema político en su conjunto, aumenta la probabilidad de que los ciudadanos acudan a emitir su voto.¹⁶

Algunos estudios muestran que las variables de tipo político son las que mayor influencia tienen en que las personas se decidan a acudir a las urnas. Características como el interés en las campañas políticas, la percepción política y económica del país, la presencia de

¹⁴ Buendía, “Determinantes de participación...”, *op. cit.*, pp. 441-442.

¹⁵ Nohlen, “La participación...”, *op. cit.* p. 145.

¹⁶ Powell, “American Voter Turnout...”, *op. cit.*, pp. 17-43.

partidos políticos fuertes y desarrollados, y la competitividad de las elecciones, influyen en el porcentaje de abstencionismo.¹⁷

Causas del abstencionismo en México

Haciendo una revisión de estos factores y cómo influyen en la asistencia a las urnas, revisamos algunas datos demoscópicos para observar el estado de algunas variables en la percepción de la opinión pública.

En cuanto a la evaluación general del sistema político, un grupo bastante representativo de mexicanos tiene poco o nada de interés en la política; no está satisfecho en la forma como funciona la democracia en el país; piensa que sus representantes populares, sus autoridades, así como los partidos políticos no se preocupan por las necesidades de la gente; que no toman en cuenta sus intereses a la hora de hacer las leyes; tiene poca o nada de confianza en las instituciones; piensa que en nuestro país no se respetan las leyes y que la corrupción está generalizada entre los políticos (Cuadro 10).

Por otro lado, el principal instrumento para poder sufragar es contar con la credencial de elector. Aunque estén inscritos en el padrón electoral, aquellas personas que por alguna razón (pérdida o robo) no cuenten con ella, no se les permite emitir su voto.

El IFE realiza una evaluación del padrón electoral a través de la *Verificación Nacional Muestral*. En el último levantamiento, realizado en agosto de 2005, se observó que casi la totalidad de los ciudadanos mexicanos

¹⁷ Boix y Riba, "Las bases sociales...", *op. cit.*

Cuadro 10

Evaluación general del sistema político

<i>Variable</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Dato observado</i>	<i>Fuente</i>
Satisfacción de la democracia	¿Está usted muy satisfecho, satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la forma como funciona la democracia en México?	64% está poco o nada satisfecho.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la siguiente afirmación?: "la democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno".	22% está en desacuerdo.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Evaluación de las autoridades y representantes populares	¿Qué tanto el proceso electoral en México (campañas y votaciones) asegura que los diputados representen los puntos de vista de los votantes?	49% mencionó que poco o nada.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	¿Los diputados se preocupan por las necesidades de la gente?	47% piensa que los diputados no se preocupan por las necesidades de la gente.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta?	52.50%, los intereses de los partidos; 14.30%, los intereses de la población.	Segob, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001.
	¿Quién representa mejor los intereses políticos de usted?	31% mencionó que ninguno de los representantes o autoridades electas.	Segob, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001.

	¿Qué tanto cree que a los gobernantes les interesa lo que piense la gente como usted?	80% mencionó que poco o nada.	Segob, Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2005.
Evaluación de los partidos políticos	¿Los partidos políticos se preocupan por las necesidades de la gente?	41% mencionó que los partidos políticos no se preocupan por las necesidades de la gente.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	¿Qué tanto confía usted en...: mucho, algo, poco o nada?	El gobierno federal, poco o nada, 47%; el gobierno estatal, poco o nada, 49%; la Suprema Corte de Justicia, poco o nada, 52%; la policía estatal, poco o nada, 62%; el ministerio público, poco o nada, 63%; la Cámara de Diputados, poco o nada, 65%.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Nivel de confianza en las instituciones			
Respeto a la libertad	¿Qué tanto respeto hay para la libertad individual y los derechos humanos hoy día en México?	55% mencionó que poco o nada de respeto.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
	¿Qué tan extendida cree usted que está la corrupción entre los políticos de México?	70% mencionó que muy extendida.	CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, julio 2003.
Interés en la política	¿Qué tan interesado está usted en la política?	Entre agosto de 2001 y febrero de 2003, el promedio de las personas que tenían poco o nada de interés en la política era de 66%.	Consulta Mitofsky.

que residen en el territorio nacional cuenta con su credencial de elector.

Sin embargo, también se aprecia que un porcentaje importante de los electores, 20.45%, no actualiza su cambio de domicilio. Sólo 76% reside en el domicilio que tiene registrado en el padrón electoral, y sólo 83% reside dentro de la sección electoral en que le corresponde votar. Es decir, hay un desfase considerable del padrón electoral (Cuadro 11).

Los datos del cuadro indican que únicamente debido a factores estructurales, el abstencionismo en México estará entre 20 y 25%. Si agregamos variables como la baja evaluación del sistema político, o coyunturales como la presencia de eventos importantes que coinciden con la jornada electoral (semifinales del mundial de fútbol Alemania 2006), podemos esperar un ausentismo aún mayor.

Cuadro 11
Actualización del padrón electoral

Padrón Electoral	71 994 940
Jóvenes empadronados de 18 y 19 años	2 940 500
Residentes en la sección del padrón	82.74%
Residentes en el domicilio del padrón	75.80%
Cambios de domicilio no reportados en el padrón	20.45%

Fuente: Registro Federal de Electores; IFE, *Verificación Nacional Muestral 2005*, agosto de 2005.

Disminuir el abstencionismo: ¿qué hacer?

Si tomamos en consideración que la confianza en las instituciones y en las autoridades influye de manera importante en la tasa de participación; que los porcentajes de abstencionismo son más altos entre los ciudadanos que no tienen interés en la política; que hay un alto número de ciudadanos jóvenes, con poco interés en los asuntos públicos y sin la experiencia de participar en las elecciones; se corre el riesgo de que el abstencionismo vaya poco a poco ampliándose.

Como se discutió, la baja participación electoral no sólo obstaculiza la representación democrática efectiva, sino también refleja una falta de credibilidad en las instituciones democráticas. Una escasa participación electoral puede generar un círculo vicioso de deterioro por la desilusión que provoca el desempeño de la clase política, lo que a su vez origina una menor participación.

Pippa Norris señala que la estabilidad aceptable en niveles de participación electoral se logra cuando existe una evaluación positiva del sistema político, de las instituciones, de los representantes y de las autoridades.¹⁸

En nuestro país, el elector no tiene los incentivos suficientes para participar en las elecciones. Los ciudadanos no cuentan con mecanismos de control que les permita evaluar a sus representantes o a sus autoridades.

Para reducir el peso específico de las variables de tipo individual y de tipo estructural, se propone discutir y evaluar algunos mecanismos como: la obligatoriedad del voto, sancionando al infractor; flexibilizar el ejercicio del sufragio fuera de la sección electoral; im-

¹⁸ Pippa Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, EE.UU., 2004, pp. 151-179.

plementar una forma más ágil, como el Internet, para realizar el cambio de domicilio de la credencial de elector; hacer concurrentes las elecciones federales, estatales y municipales; e poner en marcha un fuerte y agresivo programa de educación cívica del ejercicio del voto, comenzando por los jóvenes más cercanos a cumplir 18 años, hasta los niños, es decir, empezando por las escuelas de nivel medio superior y posteriormente con secundarias y primarias.

Pero los mecanismos más importantes y urgentes de implementar son los destinados a impactar favorablemente en las variables de tipo político, y para ello se propone, fundamentalmente, otorgarle el poder al ciudadano.

La ciudadanía debe tener el poder de responsabilizar a los funcionarios públicos de sus actuaciones. Se requiere otorgarle el poder al ciudadano para retirar la confianza al representante y evaluar su actuación. Es necesario profesionalizar a las instituciones públicas, transparentar el uso de los recursos y establecer mecanismos de rendición de cuentas y de control sobre los representantes. Se precisa, también, implementar figuras como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la revocatoria del mandato y la iniciativa ciudadana.

Sólo así se podrá aumentar el nivel de satisfacción del sistema político, aumentar el nivel de confianza en las instituciones públicas y aumentar el nivel de confianza en los representantes populares.

Participación ciudadana y prevención del delito en Nezahualcóyotl: ¿de qué participación hablamos?¹

Alejandro Navarro Arredondo

Introducción

La incorporación de mecanismos participativos en las políticas de seguridad pública ha tomado un lugar central en algunos gobiernos locales mexicanos. En este contexto, la participación ciudadana ha adquirido mayor importancia en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad. Como consecuencia de ello, se presenta un cambio de modelo de seguridad pública, que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación ciudadana para prevenir la delincuencia.

¹ Este artículo presenta resultados parciales de un proyecto de mayor envergadura que analiza las relaciones entre la participación ciudadana y la prevención del delito en diversas delegaciones del Distrito Federal y algunos municipios del Estado de México. Este estudio se lleva a cabo bajo la dirección del Dr. Arturo Alvarado, investigador de El Colegio de México, y recibe contribuciones económicas de la Fundación Tinker. Allison Rowland, Olivia Martínez, Diana Hurtado, Amparo Torres y Ulises Urusquieta también forman parte de este proyecto. Como siempre, la responsabilidad sobre el contenido es exclusiva del autor.

La presente colaboración se centra en el desarrollo de tres ejes de análisis en lo que a participación ciudadana en seguridad se refiere. En primer lugar se presentan los principales conceptos y temas relacionados con la participación ciudadana. En segundo lugar se realiza una descripción de las problemáticas y los desafíos principales de este tipo de iniciativas para la prevención del delito. En tercer lugar se analizan las adaptaciones institucionales que hay que efectuar en el ciclo de las políticas públicas para llevar adelante propuestas de participación ciudadana en materia de seguridad pública. En cuarto lugar se presenta el análisis de un caso con presencia de políticas de participación ciudadana que busca dar respuesta a la problemática local de la inseguridad. En Nezahualcóyotl el gobierno municipal está implementando una política de conformación de Consejos de Participación Ciudadana (Copa-cis) donde la participación de la ciudadanía es aún limitada. Sin embargo, la institución policial ha desarrollado un cambio en la estrategia operacional que enfatiza el establecimiento de una mayor relación con la comunidad.

Marco conceptual de la participación ciudadana

De acuerdo con el Banco Mundial, la *participación* es el mecanismo por el cual las personas y entidades que tienen interés en un asunto se involucran en las políticas públicas y en las decisiones que los afectan.² Desde esta perspectiva es posible ver a la participación de la ciudadanía como un proceso y como el resultado de

² Banco Mundial, *The World Bank Participation Source Book*, Washington, 1996, p. 9.

ese proceso. Como proceso, considera que los individuos y las comunidades deben estar involucrados en las decisiones y los programas que afectan sus vidas. Como resultado, consiste en lograr individuos y comunidades capacitadas para desenvolverse con mayor autonomía y estabilidad. Este último significado que se le concede a la participación le otorga también una función educadora. En otras palabras, a través de la participación se desarrolla la conciencia cívica de los vecinos y se refuerzan los lazos de solidaridad, lo que hace más comprensible la noción de que los individuos y grupos intervengan en la gestión pública.

Por su parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) define a la *participación* como

la organización racional y consciente de las personas con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.³

En este sentido, la participación permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, además de mejorar el aprovechamiento de los recursos e interesar a los ciudadanos en la supervisión de la gestión pública, favoreciendo el desarrollo individual y comunitario. Por estas razones, la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se ha expandido notable-

³ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *La participación social*, México, 2001, p. 3.

mente a tal punto que se considera importante diseñar programas públicos con enfoque participativo.

Sin embargo, no hay una forma homogénea de participar, más bien existen categorías o niveles que distinguen el tipo de participación. De acuerdo con Luis Pineda, otra manera de definir la participación ciudadana consiste en determinar el nivel de participación y los efectos diferenciados que cada nivel produce en la gestión pública.⁴

Siguiendo esta propuesta se distinguen estos niveles de participación:

1. Resistencia. Se refiere a la actitud de oposición activa por parte de un grupo de personas en relación con la iniciativa planteada.
2. Información. Vía de comunicación en un solo sentido con el objetivo de que las autoridades enteren a las personas involucradas.
3. Consulta. Comunicación en dos sentidos, donde las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones, aunque sin asegurar que éstas sean tomadas en cuenta.
4. Construcción de consensos. En este nivel, las personas involucradas interactúan con las autoridades para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todos.
5. Toma de decisiones. Es la opción de que los ciudadanos estén directamente involucrados en la toma de decisiones y compartan la responsabilidad por los probables resultados.

⁴ Luis Pineda, *Reflexiones en torno a la participación ciudadana. ¿Gobierno vs. ciudadanía?*, DECA, Equipo Pueblo, México, 2004, p. 42.

6. Asociación. En este nivel los ciudadanos no sólo toman parte en decisiones y comparten los riesgos de los resultados, también participan en la implementación de las decisiones, sobre una base de igualdad con las otras personas involucradas.
7. Autogestión. Es el nivel óptimo de participación que propone la gestión ciudadana del problema; de esta manera le corresponde a los ciudadanos una responsabilidad y un compromiso completos.

Desde esta última perspectiva, cuando las personas participan en el proceso de políticas públicas adquieren habilidades y desarrollan actitudes que les posibilitan una contribución más significativa a la sociedad en general y a ciertos problemas públicos en particular. A continuación se revisará el marco teórico de la hechura de políticas públicas; ello permitirá tener mayor claridad y consenso sobre los propósitos específicos de la participación ciudadana. Posteriormente se abordará un caso particular para identificar las oportunidades de que la participación alcance estos propósitos en materia de seguridad pública.

Políticas públicas y participación ciudadana

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en programas de actuación públi-

ca. Pero el enfoque de políticas públicas también tiene un valor prescriptivo, en el sentido de que ofrece un instrumental de técnicas para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno y para resolver problemas públicos de orden colectivo.

Por tanto, para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas a través de las cuales puede pasar un problema público. La división del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis, por eso diferentes autores presentan un número distinto de etapas, que pueden ir desde las cuatro de Charles Jones,⁵ hasta los ocho pasos de Eugene Bardach.⁶ A continuación se presenta una síntesis con la propuesta teórica de ambos autores, misma que conforma el siguiente modelo.

Diagnóstico del problema

Implica la identificación y anticipación de los problemas u oportunidades para la intervención pública. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual –una vez identificado– requiere una acción pública.⁷

Una vez que un problema ha sido identificado y se considera que una decisión es necesaria, la cuestión que surge es cómo esa decisión debe ser tomada. Esto

⁵ Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Brooks & Cole Publishing, California, 1984.

⁶ Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Chatham House, Nueva York, 2000.

⁷ Jones, *An Introduction to the Study...*, *op. cit.*, p. 58.

puede realizarse en términos subjetivos o con un análisis objetivo. Frecuentemente, lo que se define como un problema es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados y se debe intentar explicar cómo han surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

Identificar y seleccionar la opción de política

Generalmente existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo (o conjunto de objetivos). Las opciones de política son las líneas de acción que pueden contribuir a conseguir los objetivos y, de esta forma, a la resolución de un problema público. De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas y los apoyos que se conseguirían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas.

Diseño de la política pública

El diseño de la política pública se enfrenta a dos cuestiones: el análisis prospectivo y el establecimiento de prioridades. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores restrictivos más importantes. Asimismo, en las organizaciones o programas públicos y con múltiples propósitos puede ser necesario examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados.

Implementación

Cuando una opción surge de la fase anterior es generalmente necesario formular y comunicar la política pública resultante y diseñar con más detalle el programa. Para una implementación efectiva es esencial que se consideren los posibles problemas de ejecución, y que los procedimientos adecuados para resolverlos sean diseñados en el programa. Un enfoque más analítico implica comparar los progresos reales con los planes diseñados en las etapas anteriores. Cuando el análisis demuestra que el programa no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación.

Monitoreo y evaluación

En cierto punto puede realizarse una revisión de la política. Ésta puede implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados de los productos. Las consecuencias de una actuación pública no son totalmente determinables o conocidas antes de que ésta se realice. La posibilidad de llevar a cabo una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que se utilicen una o varias técnicas de evaluación; sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba.

Revisión

El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos. La información sobre el cumplimiento o la revisión de una política pública puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar los problemas públicos.⁸

Hay que señalar que esta lista no pretende ser una descripción de lo que realmente le pasa a cada problema o asunto público, más bien es un marco para organizar la comprensión de cómo la participación ciudadana incide en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas. Por otro lado, las líneas divisorias entre las diferentes etapas son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica o no aparecer nunca a lo largo del proceso.

De acuerdo con el Banco Mundial, como posibles ventajas de la participación ciudadana en las etapas de las políticas públicas podemos mencionar las siguientes:⁹

- La participación mejora el diseño de las políticas públicas al reducir el costo de la obtención de datos sobre los factores ambientales, sociales y culturales, así como sobre las necesidades y prioridades de los actores clave.
- Un proceso participativo puede ayudar a resolver o manejar conflictos al crear una base común

⁸ William Dunn, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1981, p. 44.

⁹ Banco Mundial, *The World Bank...*, *op. cit.*, pp. 16-23.

y de negociación entre los grupos interesados. Detectar y resolver tales conflictos ayuda a reducir problemas de implementación.

- Mediante la evaluación participativa las personas se dan cuenta si los beneficios y alcances de la política pública se dan en forma equitativa, y les permite tomar medidas correctivas cuando sea necesario.

A continuación se analizará una experiencia que se ha desarrollado para fomentar una mayor participación ciudadana, identificando las etapas del proceso de políticas, así como los potenciales problemas de su aplicación. Finalmente, se tratará de articular la primera y la segunda parte a través del análisis de este estudio de caso con el objeto de establecer las potencialidades y las limitantes de estas experiencias de participación ciudadana en el proceso de políticas para prevenir la delincuencia.

Participación ciudadana y prevención del delito en Nezahualcóyotl

La inseguridad pública se ha convertido en uno de los mayores problemas de nuestro país. El impacto de este problema público sobre la calidad de vida de los ciudadanos ha obligado a los gobiernos locales a diseñar esquemas alternativos a los existentes con el fin de ser exitosos en su cometido de disminuir los niveles de inseguridad, y al mismo tiempo garantizar que no se sacrifique el avance de la democracia y el respeto por los derechos humanos. Este apartado analiza una de las más atractivas alternativas que se discuten hoy

día en materia de mejoramiento de los niveles de inseguridad ciudadana: el modelo de policía de orientación comunitaria.

De acuerdo con Hugo Frühling, los intentos por implementar políticas de seguridad pública con un fuerte componente de policía comunitaria y de participación ciudadana son influidos por tres factores:

1. El proceso de democratización que tuvo lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de Latinoamérica, y que pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y las características policiales de tinte jerárquico.
2. El incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el cual se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública.
3. La descentralización de funciones hacia los gobiernos locales o regionales, que busca establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos policiacos respecto de la eficacia y eficiencia de las políticas de seguridad pública.¹⁰

Estos factores han incidido con mayor o menor impacto en el municipio de Nezahualcóyotl, donde el ayuntamiento puso en marcha un nuevo programa de

¹⁰ Hugo Frühling, "Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile", en Hugo Frühling (coord.), *Policía, sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América Latina*, CED, Santiago, 2001, pp. 3-5.

policía comunitaria y donde la ciudadanía toma un papel activo en la prevención del delito.

Antes de comenzar el análisis de este caso, es necesario señalar que los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones vecino-policía en la prevención del delito; y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes.¹¹

Nezahualcóyotl es uno de los municipios más conflictivos del área metropolitana de la ciudad de México en cuestión de violencia, delincuencia organizada, robo y narcotráfico. Por esta razón, Jorge Amador, director de Seguridad Pública Municipal, explicó que para llevar la seguridad pública a la puerta de cada casa, los servicios de vigilancia serán implementados en todo el territorio municipal, en unidades o cuadrantes cuya extensión física y densidad demográfica permitan que una sola patrulla pueda realizar labores eficaces de vigilancia permanente, de prevención y auxilio oportuno a la población.¹²

De acuerdo con este funcionario, la cercanía de la policía comunitaria permitirá que los elementos tengan conocimiento preciso de las amenazas y de los hechos que atentan contra la seguridad de la población. También resaltó la importancia de desarrollar relaciones de colaboración y confianza con los vecinos para emprender acciones conjuntas.

¹¹ Herman Goldstein, *Problem Oriented Policing*, McGraw-Hill, Nueva York, 1998, p. 42.

¹² “Comienza programa de policía vecinal en Neza”, *Diario de México*, 6 de julio de 2004.

Durante el trabajo de campo se observó que los elementos de la policía comunitaria en Nezahualcóyotl realizan rondines por varios cuadrantes, lo que ha permitido que desarrollen la capacidad de comunicación y de cooperación con la ciudadanía; al mismo tiempo, hay más incidencia en las políticas de seguridad pública por parte de los vecinos, quienes poco a poco demuestran más confianza en la policía.

Con la breve descripción del programa de policía comunitaria en Nezahualcóyotl, se puede observar la manera en que los objetivos de las políticas de seguridad pública se amplían. Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la policía comunitaria busca cumplir los siguientes objetivos:

1. Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas etapas de las políticas públicas para prevenir de manera más efectiva la comisión de delitos.
2. Identificar problemas en la comunidad y proponer soluciones sostenibles, particularmente acerca de aquel tipo de problemas que se considere pueden incidir en la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad respecto a la intervención policial.
4. Mejorar el control social sobre la actuación policial.

Como podemos observar, el primer requisito de la implementación de un programa de policía comunitaria se refiere al establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con la comunidad. De esta forma la policía deja de ser un ente aislado contra la delin-

cuencia, y se convierte en un ente dinamizador de iniciativas ciudadanas que procuran prevenir la comisión de delitos. A continuación haremos un breve análisis de las distintas formas en que la ciudadanía puede organizarse para participar en la labores de prevención del delito.

Formas de participación ciudadana en Nezahualcóyotl

En Nezahualcóyotl la regulación de las actividades de las autoridades municipales se consigna en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. En esta ley también se contemplan las distintas formas en que la ciudadanía puede incidir en los procesos de políticas públicas, que representan el conducto por donde se escucha la voz de la ciudadanía en cuanto a su participación en las funciones públicas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México obliga a los presidentes municipales a designar, de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y miembros de los consejos de participación ciudadana; a formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; y a organizar la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.

Asimismo, en esta ley se enuncia que es motivo de suspensión de un ayuntamiento o de alguno de sus miembros dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o dejar de convocar a la elección de las autoridades auxiliares previstas en esta ley. A continuación se describen cada una de las for-

mas de organizar la participación ciudadana en el municipio de Nezahualcóyotl.

Jefes de sector o de manzana

El artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los jefes de sector o de manzana serán nombrados por el ayuntamiento y apoyarán al municipio en las siguientes funciones:

- Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública y a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención.
- Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente.
- Informar al ayuntamiento de las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales.
- Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

Delegados y subdelegados

De acuerdo con los artículos 57 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los delegados y subdelegados apoyan al municipio en las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el

ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente las violaciones a las mismas.

- Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él deriven.
- Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones.
- Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo.

Comités ciudadanos de control y vigilancia

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis) son órganos ciudadanos responsables de verificar la ejecución de cada obra, el cumplimiento de su programación, eficacia y la transparencia en el ejercicio de los recursos asignados por el Ramo 33. Estos órganos han sido formados en todas y cada una de las obras y acciones realizadas con tales recursos.

En el artículo 113 B la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los comités ciudadanos de control y vigilancia estarán integrados por tres vecinos de la localidad en la que se construya la obra, serán electos en asamblea general por los ciudadanos beneficiados por la obra, y el cargo de integrante del comité es de carácter honorífico. Asimismo, la ley señala que no podrán ser integrantes de los comités las personas que sean dirigentes de organizaciones políticas o servidores públicos.

Consejo de planeación para el desarrollo municipal

El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal es el instrumento que vincula a la comunidad con el gobierno municipal para promover la planeación y el desarrollo social a partir de los recursos aportados por el gobierno federal a través del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Su función más importante es promover la participación ciudadana para proponer y evaluar obras y acciones, ejecutadas con recursos de este ramo.

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de organizaciones sociales; también podrán incorporarse miembros de los consejos de participación ciudadana.

El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, el control y la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales.
- Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal.
- Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de

nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los ya existentes mediante el sistema de cooperación y, en su oportunidad, promover la misma.

Consejos de participación ciudadana

De acuerdo con el artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, esta forma organizativa representa el conducto de comunicación entre autoridades y ciudadanos para la gestión, promoción, ejecución, supervisión y vigilancia de actividades relacionadas con áreas específicas del gobierno y la administración municipal tales como educación, salud, seguridad pública, asistencia social, protección civil y protección ambiental.

Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, en la forma y los términos que el municipio determine.

La principal función de los Consejos de Participación Ciudadana se puede definir como la de proponer y discutir sobre los asuntos políticos y públicos del municipio, así como apoyar la prestación de servicios que ofrece el ayuntamiento a la población, pero la más importante es la de promover y alentar toda expresión participativa de la sociedad en la gestión pública.

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Consejos de Participación Ciudadana tendrán las siguientes atribuciones:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales.
- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.
- Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales.
- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.
- Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Resultados de la encuesta de participación ciudadana en Nezahualcóyotl

No obstante que la legislación estatal contempla todas las formas de participación ciudadana que se revisaron, en el municipio de Nezahualcóyotl sólo los Consejos de Participación Ciudadana tienen incidencia en los programas de policía comunitaria, las demás figuras no tienen facultad alguna en este tipo de políticas de seguridad pública.

Los Consejos de Participación Ciudadana fueron constituidos por primera ocasión en este municipio en 1994. El artículo 35 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl indica que los Consejos de Participación Ciudadana se establecerán en las colonias y los fraccionamientos del municipio para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en diversas materias.

Para cumplir con las tareas mencionadas, se conformaron en el municipio 80 Consejos de Participación Ciudadana (Copacis) durante el trienio 2003-2006, que corresponden a más o menos un Copaci por colonia. En el municipio existen 86 colonias, por esa razón algunos Copacis tienen jurisdicción sobre dos o más colonias.

De la lista general de Copacis que conforman al municipio, para efectos del estudio de caso realizado en Nezahualcóyotl sobre policía comunitaria, se seleccionaron 12 consejos de forma aleatoria. El Cuadro 1 presenta una relación con los datos de los Copacis seleccionados.

Realizando un pequeño análisis, observamos que siete de las 12 personas entrevistadas fueron del sexo femenino, lo que refleja de algún modo la participación mayoritaria de este género. Las posibles causas de esta mayor participación femenina podrían ser sobre todo que en el municipio aún se observa un patrón tradicional del rol que juega la mujer: el hogar. Al ocupar mayor tiempo en las labores de la casa y por lo tanto estar con una exhibición más constante a los problemas cotidianos que ocurren en la colonia, las mujeres se ven más comprometidas a colaborar con los Consejos de Participación Ciudadana.

Caso contrario ocurre con los varones, que al tener la obligación de ser el sustento de la familia y por lo tanto trabajar y trasladarse, muchas veces incluso fuera del municipio, se ven imposibilitados de participar en los Copacis. Más aún, sus empleos y trabajos siguen siendo un obstáculo a una mayor participación, sobre todo por falta de tiempo, tal y como lo corroboran sus respuestas a la encuesta. Al respecto, cabe señalar que de los cinco varones entrevistados, sólo dos tienen edades

Cuadro 1
Consejos de participación ciudadana seleccionados

<i>Consejo</i>	<i>Colonia</i>	<i>Persona entrevistada</i>
Copaci # 47	Ampliación Ciudad Lago- Canal de Sales	Presidente
Copaci # 72	Colonia Metropolitana Tercera Sección	Presidente
Copaci # 57	Ampliación Vicente Villada	Presidente
Copaci # 74	Ampliación Vicente Villada Oriente	Presidente
Copaci # 80	Colonia Reforma Segunda Sección	Presidente
Copaci # 39	Benito Juárez III Sección	Secretario
Copaci # 18	Col. Benito Juárez Primera Sección A	Presidente
Copaci # 76	Colonia Ampliación Las Águilas	Presidente
Copaci # 79	Colonia Loma Bonita	Presidente
Copaci # 27	Col. Jardines de Guadalupe	Presidente
Copaci # 32	Colonia Maravillas	Presidente
Copaci # 75	Colonia Las Águilas	Presidente

menores a los 30 años, los otros tres son mayores de 55 años, por lo tanto ya están retirados y ocupan mucho de su tiempo libre en las actividades del Copaci.

Casi todas las personas entrevistadas aceptaron formar parte de los Consejos de Participación a solicitud de sus vecinos o porque querían aprender sobre la política de sus barrios y colonias. Con menor frecuencia se encontraron aquellos que manifestaron tener deseos de hacer algo que consideraban necesario para mejorar las condiciones de sus barrios, y casi nadie manifestó tener deseo de algún día trabajar en el gobierno o haber aceptado porque se lo solicitara algún partido o asociación política. No obstante, seis de las personas entrevistadas han tenido algún tipo de experiencia en

asociaciones políticas. De hecho, ocho de las personas entrevistadas fueron respaldadas por algún partido o asociación política durante el proceso de elección de los Consejos de Participación Ciudadana.

Las organizaciones con mayor influencia dentro del municipio son el Movimiento Vida Digna (Movidig), la Unión General de Obreros y Campesinos del Estado de México (UGOCEM), la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y la Confederación Nacional Obrera Popular (CNOP). A pesar de que estas organizaciones aparecen de manera reiterada, no significa que sean las únicas, ya que dentro del municipio existen cerca de 1 500 agrupaciones y organizaciones políticas.

Cabe señalar que dentro de los resultados de la encuesta se observó también que las organizaciones políticas contribuyen tanto en la selección de los miembros de los Copacis como en el apoyo económico y logístico durante las campañas y la elección de consejos.

Por otra parte, el tiempo que estas personas brindan a las actividades del Consejo de Participación Ciudadana es muy variable, aunque en su mayoría le dedican unas horas al día o emplean su tiempo en función de las demandas que reciben por parte de sus vecinos. Las solicitudes vecinales son frecuentemente para gestionar algún servicio público, y destacan los relacionados con el servicio de drenaje, agua potable, alumbrado y pavimentación.

Asimismo, casi todos los Consejos de Participación Ciudadana carecen de un lugar para reunirse y no reciben ningún tipo de apoyo económico para realizar sus actividades. El ayuntamiento los apoya con algunos gastos de papelería y transporte, pero no cuentan con más recursos para fomentar la participación de sus vecinos y para contribuir a las mejoras en sus colonias. La

falta de apoyo económico es señalada como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las actividades de los consejos y ha sido motivo de la apatía generalizada de sus miembros.

En general, se observa también poco poder de convocatoria por parte de los consejos hacia los vecinos. Una muestra de ello es la poca frecuencia con que se reúnen la mayoría de los consejos entrevistados y las pocas solicitudes vecinales que reciben para atender asuntos. Lo anterior podría ser reflejo tanto de la escasa preparación de los consejos en materia de participación ciudadana como de los limitados recursos económicos con que cuentan para resolver problemas.

Resultados del programa de policía comunitaria en Nezahualcóyotl

Respecto de las actividades de los Consejos de Participación Ciudadana en los programas de policía comunitaria, es necesario señalar cuál ha sido su incidencia en cada una de las etapas de esta política pública:

Diagnóstico del problema

Los miembros de los Copacis no han tomado cursos de prevención del delito, sólo algunos de ellos han recibido cierta información en pláticas ocasionales que reciben de los cuerpos de policía municipal. Asimismo, se observó que no existe participación de la ciudadanía en el levantamiento de información relevante para el programa de policía comunitaria, tales como los datos sobre la criminalidad y el sentimiento de inseguridad,

los medios utilizados por los ciudadanos para protegerse de la delincuencia, el nivel de deterioro del entorno físico, los grupos comunitarios existentes y sus recursos (humanos, materiales y financieros).

Identificar y seleccionar la opción de política

Otro rasgo que clarifica la poca participación de los Copacis en materia de seguridad pública es que, en su mayoría, no han logrado emprender alguna acción para prevenir la delincuencia dentro de sus barrios. De hecho, los entrevistados señalaron que no intervienen en acciones conjuntas con la policía municipal y su conocimiento del trabajo policiaco es casi nulo.

Diseño de la política pública

De acuerdo con los datos obtenidos de la encuesta, no existió un proceso de diseño y ejecución de experiencias-piloto conjuntas (policía-comunidad) en las zonas o barrios del municipio que permitieran probar el modelo y obtener efectos demostrativos. Sobre esta etapa de la política pública existe cierta controversia ya que el director de Seguridad Pública Municipal informó que el programa de policía comunitaria funcionó como plan piloto de julio a septiembre de 2004 en las colonias Bosques de Aragón, Las Águilas, Las Fuentes y Metropolitana Primera Sección, donde se logró disminuir la incidencia delictiva.¹³

¹³ “Policía vecinal resguardará la seguridad de habitantes”, *Boletín Informativo del Municipio de Nezahualcóyotl* (septiembre 21, 2004).

Sin embargo, los entrevistados de las colonias Las Águilas y Bosques de Aragón señalaron que las autoridades no los consultaron para el diseño del programa; que existe una percepción de que los delitos han aumentado y que las acciones policiacas han sido insuficientes para detener a los delincuentes. Como podemos observar, es poco clara la participación de la ciudadanía en el diseño de esta política pública.

Implementación

El programa de policía comunitaria en el municipio de Nezahualcóyotl es relativamente reciente, ya que inició formalmente en junio de 2004. Este programa opera con una plantilla de 94 policías y, probablemente por su reciente implementación o por la falta de difusión institucional en torno a los programas de seguridad pública del municipio, los vecinos e incluso los Consejos de Participación Ciudadana conocen muy poco de las características de la policía comunitaria.

Durante el proceso de entrevistas a los miembros de los 12 Consejos de Participación Ciudadana, sólo una de las personas entrevistadas manifestó haber sido invitada al lanzamiento del programa e inauguración de las patrullas de policía vecinal. No obstante, esta persona no proporcionó ninguna opinión sobre el funcionamiento de este grupo policiaco.

Monitoreo y evaluación

Durante el proceso de seguimiento a los dos Consejos de Participación Ciudadana seleccionados, los repre-

sentantes de estos consejos no tuvieron contacto alguno con la policía vecinal en el periodo de análisis. Sin embargo, en el proceso de trabajo de campo, se encontró cierta evidencia sobre el funcionamiento de la policía vecinal en Nezahualcóyotl. Se trata de la opinión del oficial Ismael Castillo Palacios, subcomandante de la policía vecinal del Sector 3 “Ciudad Lago” que compartió con nosotros algunos detalles de su trabajo en los cuadrantes del sector.

De acuerdo con el oficial Castillo, la policía vecinal ha tratado de desarrollar relaciones de colaboración y confianza con los vecinos para emprender acciones conjuntas de prevención y auxilio a la población en casos de asaltos a transeúntes, robo de autopartes y algunos otros delitos que regularmente ocurren en la vía pública.

Por otra parte, es necesario señalar que durante el trabajo de campo también se observó a algunos elementos de la policía vecinal, específicamente en la colonia Ampliación Ciudad Lago, donde se adoptaron nuevas formas de patrullaje. La zona de Ampliación Ciudad Lago y sus alrededores presenta un desarrollo urbanístico en el que predominan las alamedas y calles angostas; tal vez por esa razón se estableció un esquema de patrullaje predominantemente a pie y en bicicleta. Esta situación no se comprobó, por ejemplo, en la zona de la colonia Ampliación Vicente Villada, donde también se llevó a cabo un seguimiento de las actividades de la policía comunitaria y donde las calles son menos angostas y tienen la característica tradicional en forma de cuadrícula que predomina en el municipio.

Revisión

Con los instrumentos utilizados en nuestro análisis es difícil proceder a una revisión más acabada de la policía comunitaria en Nezahualcóyotl. No obstante, es posible delinear algunas conclusiones sobre la participación ciudadana y la prevención del delito en este municipio.

Conclusiones

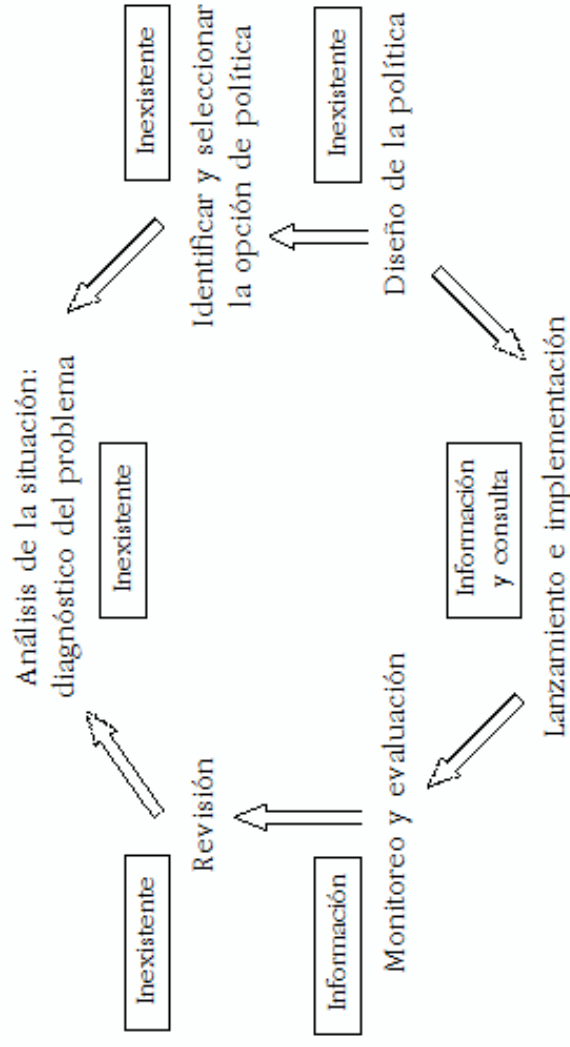
Someramente, señalamos las siguientes conclusiones:

- Los Consejos de Participación Ciudadana presentan una serie de limitaciones y desafíos, principalmente en términos económicos y de capacitación.
- Uno de los mayores riesgos que enfrentan las estrategias de policía comunitaria en el municipio de Nezahualcóyotl es el desánimo y la desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar en un esfuerzo sin ver una pronta solución de sus problemas.
- La falta de compromiso de las instituciones públicas para apoyar los Consejos de Participación Ciudadana y su involucramiento en el programa de policía comunitaria genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articular esta política pública.
- Se observa una escasa integración y coordinación entre los Consejos de Participación Ciudadana y los cuerpos policiacos en materia de seguridad pública.

- La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación ciudadana ha puesto en evidencia la carencia de un marco jurídico de acción.

El siguiente gráfico ilustra las conclusiones del caso de estudio y señala las deficiencias de la participación ciudadana en cada una de las etapas de la política pública denominada Policía Comunitaria en el Municipio de Nezahualcóyotl.

Ciclo de la política pública de policía
comunitaria de Nezahualcóyotl



Acerca de los autores

Armando Rendón Corona. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversas publicaciones sobre sociedad civil y democracia participativa. Actualmente es profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.

Jorge Regalado Santillán. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y maestro en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversas publicaciones sobre participación ciudadana y su vinculación con temas como vivienda, alternancia y participación política. Su más reciente investigación es sobre participación ciudadana y seguridad pública. Actualmente pertenece al Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Guadalajara.

Alejandro Natal Martínez. Cuenta con estudios de doctorado en Desarrollo en la Universidad de Londres y de maestría en Economía en la London School of Economics. Fue distinguido como McNamara Fellow por el Banco Mundial. Ha realizado diversas publicaciones sobre los vínculos de la sociedad civil y el Tratado de Libre Comercio, el combate a la pobreza y la participación en comunidades rurales. Actualmente es coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector en el Colegio Mexiquense y presidente del Colegio de Posgraduados e Investigadores en Estudios del Desarrollo.

Leonardo García Camarena. Maestro en Desarrollo Organizacional y Humano por la Universidad del Valle de Atemajac. Ha desempeñado diversos cargos en el Comité Estatal del Partido Acción Nacional de Jalisco, entidad en la que ha estado a cargo de la Subsecretaría de Educación. Ha sido diputado federal, presidente municipal de Tepatlán de Morelos y ha presidido la Asociación de Alcaldes Panistas de Jalisco y la Asociación Latinoamericana de Ciudades en Desarrollo. En la actualidad es Comisionado para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.

Ana María Salazar Sánchez. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido asesora, capacitadora, investigadora e integrante de diversas organizaciones sociales. Fue integrante del grupo redactor y promotora de la propuesta ciudadana para crear la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas

por Organizaciones de la Sociedad Civil. Actualmente es coordinadora del área jurídica de Convergencia de Organismos Civiles, A.C. y representante legal del Centro de Estudios Sociales y Culturales “Antonio Montesinos”.

Mónica Tapia Álvarez. Maestra en Planeación y Política Social por la London School of Economics y en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Ha trabajado con diversas organizaciones de la sociedad civil (BUSCA, FAM, Equipo Pueblo y Alianza Cívica) como voluntaria, coordinadora de programa y consultora. Actualmente es directora de Alternativas y Capacidades A.C.

Silvia Alonso Félix. Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con trayectoria profesional en el ámbito de las organizaciones civiles dedicadas a la promoción de los derechos humanos, es especialista en Diseño y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Social. Es integrante del Consejo Ciudadano por la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública y del Consejo Ciudadano de la Ley de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social. Desde 1999 se desempeña como Secretaria Ejecutiva de Alianza Cívica Nacional.

Gustavo Meixueiro Nájera. Maestro en Planeación de Empresas y Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Se ha desempeñado como director general de Apoyo a Instituciones Políticas, Sociales y Civiles, y director de Atención a Organizaciones Civiles en la

Secretaría de Gobernación; consejero del Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social, y secretario técnico de la diputación federal de Oaxaca en la LVI Legislatura. Actualmente es director de Estudios de Desarrollo Regional en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Alejandro Navarro Arredondo. Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Se ha desempeñado como investigador visitante en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas. Autor de varios artículos, recibió el premio IAPEM 2004 que otorga el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Actualmente es investigador, por concurso de oposición, en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, donde se especializa en temas de federalismo, participación ciudadana y opinión pública.

*Mecanismos para evaluar la participación
ciudadana* se terminó de imprimir
en la Cámara de Diputados
en noviembre de 2006.
El tiraje consta de
mil ejemplares.

Participación ciudadana

**MANUAL DE LA OCDE
SOBRE INFORMACIÓN,
CONSULTA Y PARTICIPACIÓN
EN LA ELABORACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

GOVERNABILIDAD



Participación ciudadana

MANUAL DE LA OCDE SOBRE INFORMACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Redactado por
Marc Gramberger



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1º de la Convención firmada el 14 de diciembre 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo fomentar las políticas destinadas:

- a lograr la más sólida expansión de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, y en los países no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme con las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía. Los siguientes países se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas corresponden a las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996), la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Traducido a partir de las versiones originales en inglés y en francés publicadas, respectivamente, con los títulos:

Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making
Des citoyens partenaires: Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques

© 2001 OECD

Todos los derechos reservados.

© 2006 Secretaría de la Función Pública para esta edición en español.

Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la traducción al español y su coherencia respecto al texto original es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

Prólogo

Este manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas es una guía del usuario concebida para servidores públicos de los países miembros de la OCDE y de los países no miembros de la Organización. Proporciona un “mapa carretero” que ayudará a la implementación de estructuras sólidas destinadas a informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El manual toma en cuenta la gran diversidad de países, sus contextos, objetivos y las medidas tomadas para fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Por lo tanto, no es normativo ni propone soluciones preconcebidas. Busca más bien clarificar los retos y las alternativas más importantes que enfrentan los poderes públicos cuando tienen que elaborar e implementar medidas para garantizar el acceso a la información y crear posibilidades de consulta y participación del público en sus respectivos países.

Las enseñanzas y ejemplos prácticos que contiene el manual provienen del informe de la OCDE titulado: *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*. El informe es el resultado de más de dos años de esfuerzos comunes de los países miembros de la OCDE y representa una fuente excepcional de informaciones comparativas sobre las medidas tomadas para reforzar el acceso de los ciudadanos a la información, la consulta y la participación en la elaboración de políticas públicas. Una breve síntesis informativa, que presenta las principales conclusiones y enseñanzas para los operadores, está disponible en el sitio Internet de la OCDE.

El manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas ha sido elaborado por Marc Gramberger, consultor independiente en comunicaciones estratégicas (marc@gramberger.com), en colaboración con Joanne Caddy del servicio de administración pública de la OCDE. Las ilustraciones son de László Quitt. El informe se publica bajo la responsabilidad del Secretario general de la OCDE.

Índice

¡Bienvenidos!	9
Cómo utilizar el manual.....	12

Parte I

¿Por qué las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

¿En qué consisten las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?	17
¿Por qué fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?	20
¿Qué pasa con los costos?	23

Parte II

¿Cómo fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

Implementar una estructura	29
¿Cuáles son los elementos que exige la información?.....	30
¿Cuáles son los elementos que exige la consulta?	34
¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana activa?	38
¿Qué importancia acordar a la evaluación?.....	40
¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?.....	41
Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica	44
¿Qué objetivos?.....	45
¿A qué públicos es necesario dirigirse?.....	46
¿Cómo elegir las herramientas y actividades?	48
¿Qué sucede con los recursos?	50
¿Cómo planificar la evaluación?.....	52
Seleccionar y utilizar las herramientas	54
¿Cuáles son las herramientas disponibles?.....	54
¿Qué herramientas utilizar para la información?.....	57
¿Qué herramientas utilizar para la consulta?	62
¿Qué herramientas utilizar para lograr una participación ciudadana activa?....	67
¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?	72
Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) 75	
¿Por qué utilizar TIC?	75
¿Qué estructuras de apoyo para la utilización de TIC?.....	77
¿Cómo pueden las TIC contribuir a la información?	79

¿Cómo pueden las TIC ser útiles para la consulta y la participación activa? ...	84
¿Cómo evaluar con TIC?	88
¿Cuáles son los límites de las TIC y cómo considerarlos?	89

Poner en práctica los principios	93
1. Compromiso	94
2. Derechos	94
3. Claridad	95
4. Calendario	95
5. Objetividad	96
6. Recursos	96
7. Coordinación	97
8. Obligación de rendir cuentas	97
9. Evaluación	98
10. Ciudadanía activa	98

Parte III

¿Qué consejos seguir?

Diez consejos para la acción	101
Consejo nº 1 – Considere el asunto con seriedad	102
Consejo nº 2 – Sitúese en el punto de vista de los ciudadanos	103
Consejo nº 3 – Cumpla sus promesas	104
Consejo nº 4 – Cuidado con el factor tiempo	105
Consejo nº 5 – Sea creativo	106
Consejo nº 6 – Arbitre los conflictos de interés	107
Consejo nº 7 – Prepárese para recibir críticas	108
Consejo nº 8 – Involucre a sus colaboradores	109
Consejo nº 9 – Adopte una política coherente	110
Consejo nº 10 – Actúe ahora	111

Parte IV

¿Dónde obtener informaciones complementarias?

Fuentes OCDE	116
Visión de conjunto e informaciones generales	117
Marco jurídico	117
Marco político	118
Marco institucional	119
Evaluación	119
Herramientas útiles para la información	120
Herramientas útiles para la consulta	120
Herramientas útiles para la participación activa	121
Herramientas útiles para la evaluación	121
Utilización de TIC para la información	121
Utilización de TIC para la consulta y la participación activa	122

¡Bienvenidos!

Damos la bienvenida a los lectores de este manual sobre las relaciones entre las instituciones públicas y el ciudadano, guía práctica dedicada a la información, consulta y participación ciudadana para la elaboración de políticas públicas.



El objetivo de este manual es simple: proporcionar asistencia práctica a los servidores públicos preocupados en reforzar las relaciones de sus instituciones con los ciudadanos.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos constituyen, para los gobiernos, una prioridad importante. En los últimos años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia; plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores. Simultáneamente, los ciudadanos participan cada vez menos en los procesos democráticos formales. La tasa de participación electoral, por ejemplo, va disminuyendo. Ante esta pérdida de confianza, los gobiernos se ven obligados a establecer nuevas relaciones con los ciudadanos. Se dan cuenta también de que la participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones, sobre todo en un mundo cada vez más complejo.

El manual analiza el contexto, las presiones y las razones que incitan a las instituciones públicas a preocuparse seriamente por reforzar sus relaciones con la ciudadanía.

Muchas instituciones públicas se han propuesto informar a los ciudadanos, consultarlos y fomentar su participación. Algunas ya han adquirido una amplia experiencia en este campo. Sin embargo, cuando los servidores públicos buscan formarse una idea general de lo que conviene para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, no tienen a quién recurrir. Son escasas las publicaciones en las que se puede encontrar una visión de conjunto y consejos sobre aspectos prácticos sobre el tema.

Este manual llena un vacío, ya que presenta conclusiones de las prácticas más avanzadas al día de hoy referentes a la información, la consulta y la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas.

La visión de conjunto y los ejemplos prácticos que propone el manual tienen su origen en un amplio estudio sobre el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) realizó el estudio en colaboración con funcionarios públicos de los países miembros. El informe final, *Participación Ciudadana: Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas* (OCDE, 2001) compara y analiza las acciones realizadas por los gobiernos en esta materia. Se encontrará un resumen del informe en una síntesis informativa; las dos publicaciones están disponibles en el sitio Internet de la OCDE (ver referencias en la cuarta parte).

El manual conjuga ejemplos, conceptos y análisis e ideas y consejos basados en la práctica.

Estudia lo que implica el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, explicitando las razones, mecanismos, costos y condiciones de este fortalecimiento. Muestra cómo crear una estructura, cómo organizar las actividades desde una perspectiva estratégica, qué herramientas utilizar y de qué manera las tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden servir de punto de apoyo. Propone al lector diez principios rectores que se deben recordar cuando se refuerzan las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, así como diez consejos prácticos que condicionan el éxito. Señala también los lugares donde se puede obtener informaciones complementarias.

Este manual se dirige a una amplia variedad de servidores públicos que ejercen funciones, ubicados en contextos muy diversos.

El manual proporciona a los neófitos en esta materia un amplio espectro de puntos de vista; a la vez aporta enfoques precisos a los especialistas. Se dirige tanto a funcionarios públicos de alto nivel como a operadores políticos. Será útil para los servidores públicos de los países miembros de la OCDE, así como para aquellos de los países no miembros de la organización. El manual ha sido concebido para servidores públicos que poseen culturas administrativas diferentes, respetando la diversidad de planteamientos de los gobiernos que buscan fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

El enfoque y las actividades que este manual toma en cuenta refuerzan y complementan las instituciones formales del sistema democrático y su proceso.

El manual se fundamenta en la existencia de una democracia pluralista y constituye un soporte para su desarrollo. Al fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, los gobiernos no renuncian a su derecho y obligación de establecer políticas y tomar decisiones, sino buscan más bien ejecutarlas de manera innovadora. La información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas no atenta contra los derechos del legislador; de hecho, los parlamentos han decidido realizar acciones similares para reforzar sus propias relaciones con los ciudadanos. Las actividades contempladas en este manual no sustituyen a las instituciones tradicionales del sistema democrático. La perspectiva y las actividades que el manual toma en cuenta confirman y complementan estas instituciones y refuerzan el proceso democrático.

Cómo utilizar el manual

El manual de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos consta de cuatro partes:

- ▶ **La parte I** responde a la pregunta: **¿Por qué relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos?** Analiza en qué consisten las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, por qué conviene fortalecerlas y cuál será su costo.
- ▶ **La parte II** plantea la pregunta: **¿Cómo reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?** Sus capítulos proporcionan ejemplos, herramientas y principios rectores; contemplan una estructura de conjunto destinada a reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, la planificación y la acción desde una perspectiva estratégica, la selección y utilización de las herramientas y finalmente, las ventajas de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Presentan también diez principios rectores en materia de información, consulta y participación ciudadana activa en los procesos de toma de decisiones, propuestos por la OCDE y muestran cómo ponerlos en práctica.
- ▶ **La parte III** proporciona **consejos a seguir**. Basándose en experiencias concretas, esta parte sugiere diez consejos a seguir para llevar a cabo las actividades contempladas en esta guía.
- ▶ **La parte IV** proporciona recetas y formula proposiciones relacionadas con la pregunta: **¿Dónde obtener informaciones complementarias?** Refiriéndose a los diversos temas tratados en el manual, esta parte enumera las fuentes que permiten profundizar en la cuestión del fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, en particular el informe inicial de la OCDE y la síntesis informativa en la que se basa el presente manual. En la parte IV se encontrará también un índice detallado.

El manual se dirige a servidores públicos en contextos diferentes. Cada usuario tiene necesidades distintas, por lo que puede darle el uso que más le convenga:

- ▶ **Los neófitos** podrán leer el manual como modelo a seguir punto por punto.

- ▶ Quizá **los usuarios experimentados** querrán referirse directamente a las partes y capítulos presentados anteriormente.
- ▶ **Los expertos** podrán concentrarse en algunos elementos, a los que podrán tener fácil acceso utilizando el índice detallado.
- ▶ Los **servidores públicos que tienen responsabilidades de administración** quizá desearán estudiar y utilizar a profundidad el manual y sus visiones de conjunto, sus ejemplos y sus consejos prácticos. Las partes II y III podrán ser particularmente útiles para ellos.
- ▶ Los **directivos** podrán preferir una visión general del razonamiento, los costos y las condiciones más importantes de las que depende el éxito del fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Podrán concentrarse en las partes I y III, hojear la parte II o consultar la síntesis informativa de la OCDE (disponible en línea, ver la referencia en parte IV).
- ▶ **Para los usuarios en general**, este manual puede resultar útil como compendio de prácticas ejemplares.

Parte I

¿Por qué las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

- ✓ ¿En qué consisten?
- ✓ ¿Por qué fortalecerlas?
- ✓ ¿Qué pasa con los costos?

¿En qué consisten las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

En primer lugar una respuesta directa: en una democracia, las relaciones instituciones públicas-ciudadanos son parte de la interacción entre un gobierno y los ciudadanos. ¿Qué significa esto concretamente?

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos se desenvuelven en varios ámbitos que van desde la elaboración de políticas públicas hasta el suministro y consumo de servicios colectivos. El presente manual estudia las relaciones instituciones públicas-ciudadanos en el marco de la **elaboración de políticas públicas**. La *administración pública* interviene en diferentes niveles: local, regional, nacional e internacional. En cada uno de esos niveles, está en contacto con los ciudadanos. Consideraremos aquí sólo el **nivel nacional**, que es el más pertinente para la elaboración de políticas públicas. Los *ciudadanos* entran en relación con la administración pública en calidad de **individuos**, o en grupos organizados como las **organizaciones de la sociedad civil** (OSC); ambos se toman en cuenta en esta publicación. La *democracia* descansa en el consentimiento de los ciudadanos. Para obtenerlo, la democracia representativa se apoya en un conjunto de reglas y principios formales tradicionales, tales como las elecciones y las campañas políticas que las preceden. La democracia representativa se basa igualmente en interacciones constantes entre la administración pública y los ciudadanos durante los períodos electorales. Este tipo de **interacción** constituye la esencia de nuestro manual. En el estudio de esta interacción, la perspectiva adoptada es la de las **instituciones públicas** y la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿cómo pueden las instituciones públicas fortalecer sus relaciones con los ciudadanos? En términos prácticos, esto significa:

► Información

Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, informaciones sobre elaboración de las políticas, o bien los ciudadanos obtienen información a partir de su propia demanda.

En uno u otro caso, el flujo de informaciones está orientado esencialmente en una sola dirección que va de las instituciones públicas hacia los ciudadanos; se trata de una *relación unidireccional*.

A manera de ejemplo, se citará el acceso a los archivos públicos, los diarios oficiales y los sitios de la administración pública en Internet.

► Consulta

Las instituciones públicas demandan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas.

Para obtenerlas, las instituciones públicas definen de qué interlocutores desean recibir una opinión, así como los puntos precisos sobre los cuales opinar. Para que esto sea posible, también es necesario informar previamente a los ciudadanos sobre estos puntos. En esas condiciones, la consulta crea una *relación bidireccional limitada* entre instituciones públicas y ciudadanos.

A manera de ejemplo, citaremos los comentarios sobre un proyecto de reglamentación y las encuestas de opinión pública.

► La participación activa

Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

La participación activa se refiere a que los mismos ciudadanos jueguen un rol en la elaboración de políticas públicas; por ejemplo, proponiendo alternativas. Sin embargo, tanto la definición de una política como la decisión final sigue siendo responsabilidad del gobierno. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una *relación bidireccional elaborada* por las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación.

A manera de ejemplo, citaremos los grupos de trabajo abiertos, los paneles de no-especialistas y los procesos de diálogo.

Al pasar de la información a la consulta y de allí a la participación activa, la influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha incrementado. La influencia de los ciudadanos no puede en ningún caso sustituir la aplicación de las reglas formales y de los principios de la democracia, que consisten en elecciones libres y honestas, asambleas verdaderamente representativas, ejecutivos responsables de sus actos, instituciones públicas políticamente neutras, pluralismo y respeto de los derechos humanos. Esos principios son algunos de los criterios que se deben respetar para ser miembro de la OCDE. Las actividades complementarias como la información, la consulta y la participación activa han existido siempre, hasta cierto punto, en las democracias, de una manera u otra. Sin embargo, dado que la democracia no cesa de evolucionar, las reivindicaciones de apertura y transparencia de los ciudadanos, así como la naturaleza cada vez más compleja de las sociedades y de los retos que éstas enfrentan, llevan a los gobiernos a buscar, cada vez más, el fortalecimiento de estas interacciones.



Participación

Consulta

Información

¿Por qué fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

Las instituciones públicas refuerzan sus relaciones con los ciudadanos cuando les informan, consultan y favorecen su participación activa. ¿Por qué lo hacen? Podemos dar tres razones, que se refuerzan mutuamente:

► Políticas públicas de mejor calidad

El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública **una mejor base para la elaboración de políticas públicas**, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una **implementación más eficaz** de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.

► Confianza acrecentada en las instituciones públicas

La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones. Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de **apertura**, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la **legitimidad** del gobierno.

► Democracia más fuerte

La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable. En estas condiciones, el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos incentiva una **ciudadanía activa** y favorece su arraigo en la sociedad. En el mismo sentido, estimula el compromiso de los ciudadanos con el ámbito público, incitándolos, por ejemplo, a participar en los debates públicos, a votar, participar en la vida asociativa, etc. Todo lo anterior fortalece la democracia.

Los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para informar, consultar e impulsar a los ciudadanos a participar en la elaboración de políticas no pueden reemplazar la democracia representativa y no buscan hacerlo. En realidad complementan y fortalecen la democracia en su totalidad.

La importancia que las instituciones públicas otorgan al fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos es el resultado de un **cambio en el contexto en el que se elaboran las políticas públicas**. Las administraciones públicas se enfrentan a un mundo cada vez más interconectado y se vuelven paulatinamente más complejas. La sociedad y los mercados exigen cada vez más que se tome en cuenta un mayor número de ámbitos y de manera más detallada. Muchos retos trascienden las fronteras entre países o entre administraciones, como por ejemplo la evasión fiscal, la criminalidad o el deterioro del medio ambiente. Las tecnologías modernas de información y comunicación (TIC) han ampliado y acelerado las interdependencias. Todos esos retos implican una mayor cooperación entre países y acuerdos entre los múltiples niveles de la administración pública: local, regional, nacional o mundial.

Al mismo tiempo la elaboración de las políticas gubernamentales se vuelve **más compleja**. Para los ciudadanos es difícil mantenerse al corriente y responsabilizar a la administración pública. Los limitados recursos de ésta le impiden elaborar e implementar las políticas públicas de manera autónoma. Frente a tal complejidad, los ciudadanos se dan cuenta de que su influencia mediante el voto disminuye y su confianza en las instituciones públicas corre la misma suerte. Se habla frecuentemente de “déficit democrático” y de pérdida de legitimidad de los poderes públicos.

En semejante contexto, los gobiernos deben velar cada vez más por la eficacia y legitimidad de sus políticas. Descubren que no estarán en condiciones de conducir e implementar eficazmente sus políticas, independientemente de su calidad, si sus conciudadanos no las entienden y no las apoyan.

Cuando buscan fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, los gobiernos reaccionan a las presiones que se ejercen en todos los momentos del proceso de toma de decisiones, desde la identificación del problema hasta la evaluación, pasando por la concepción de una política y su implementación. **Al actuar así, los gobiernos:**

- **Satisfacen una exigencia de mayor transparencia y de responsabilidad mayor de las instituciones públicas**

Las instituciones públicas reaccionan a un público cada vez más exigente y a un control cada vez más fuerte de las acciones del Estado

por parte de los medios de comunicación y de los ciudadanos. Cuando el poder público proporciona información sobre una eventual nueva política, su posible contenido, las fases de su implementación, o sobre resultados obtenidos, los ciudadanos pueden mejorar, precisar y actualizar sus conocimientos. Tienen más elementos para entender y seguir la acción del gobierno. De esta manera se fortalecen los cimientos de una ciudadanía más activa.

► **Responden a la expectativa ciudadana de que su punto de vista sea tomado en cuenta**

Al solicitar y aceptar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, las instituciones públicas se esfuerzan por responder a la expectativa de los ciudadanos que esperan que se escuche su voz y que se considere su punto de vista. Al ampliar el círculo de participantes en la elaboración de una política pública, las instituciones públicas acceden a nuevas fuentes de información. Cuando se da a todas las partes involucradas la oportunidad de contribuir en la toma de decisiones, aumenta la probabilidad de ver que se realice espontáneamente la implementación de las políticas públicas.

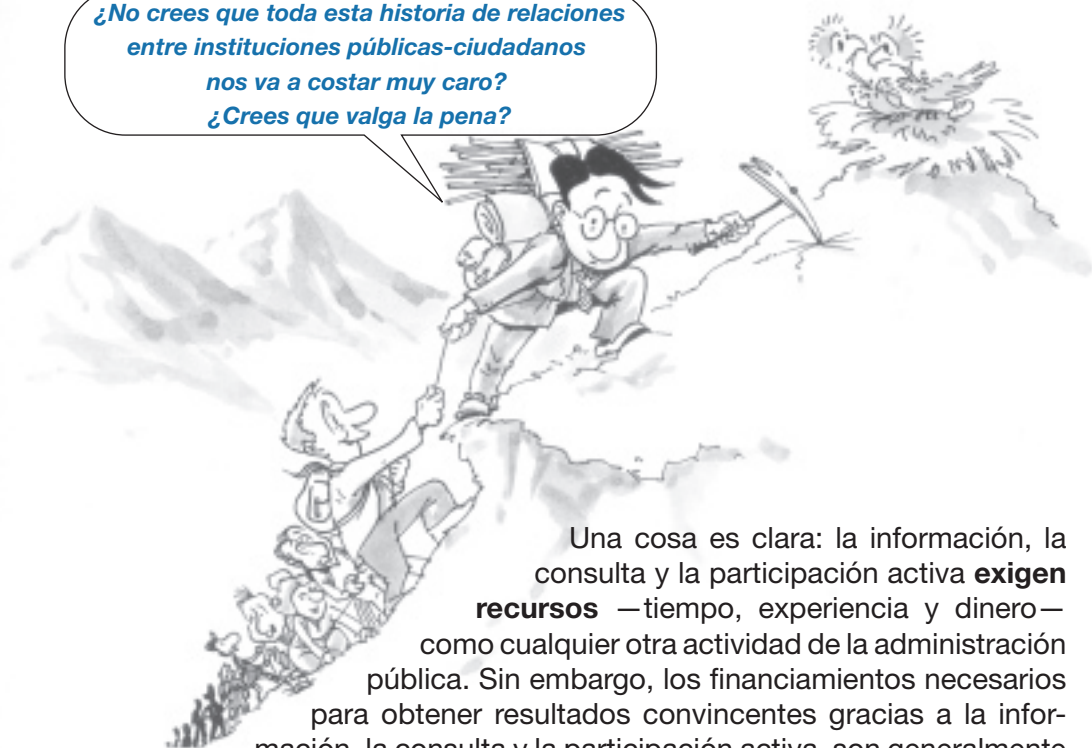
► **Reaccionan a una disminución del apoyo ciudadano**

Las instituciones públicas se esfuerzan por encontrar una respuesta a la disminución de la participación electoral, del número de afiliados a los partidos políticos y a los resultados de las encuestas que revelan una pérdida de confianza en las instituciones públicas. A través de la información, la consulta y la participación activa, disminuyen los obstáculos que impiden a los ciudadanos conocer, comprender, comentar y participar en los procesos de toma de decisiones. Estos factores también reducen el nivel necesario para que los ciudadanos conozcan y actúen. Les permiten darse cuenta personalmente de que la administración pública hace bien lo que, se supone, debe hacer: estar al servicio de la gente. Los ciudadanos comprueban que participar en el funcionamiento de la sociedad es rentable.

¿Qué pasa con los costos?

El fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos es una actividad importante que puede ayudar a mejorar la calidad de las políticas públicas, a aumentar el sentimiento de confianza de los ciudadanos y a afianzar la democracia. Pero se escuchan a menudo objeciones. Consideremos tres objeciones que el lector puede emitir, como usuario de servicios públicos, sobre las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos; ello nos llevará a examinar la importancia del fomento y de la voluntad política, dos elementos que hacen aparecer estas objeciones.

*¿No crees que toda esta historia de relaciones entre instituciones públicas-ciudadanos nos va a costar muy caro?
¿Crees que valga la pena?*



Una cosa es clara: la información, la consulta y la participación activa **exigen recursos** —tiempo, experiencia y dinero— como cualquier otra actividad de la administración pública. Sin embargo, los financiamientos necesarios para obtener resultados convincentes gracias a la información, la consulta y la participación activa, son generalmente bajos, comparados al total de los fondos invertidos en una política determinada. ¿Están bien utilizados estos recursos? Si consideramos útiles los efectos del fortalecimiento de las relaciones entre las institucio-

nes públicas y los ciudadanos, como el mejoramiento de las condiciones de implementación, la existencia de políticas públicas de mejor calidad, la aceptación de las obligaciones y una mayor confianza hacia el poder público, podemos decir que estos recursos están bien empleados. Al tomar en cuenta los problemas generados por concepción o ejecución deficientes de políticas públicas, **las instituciones públicas constatan que vale la pena invertir en el fortalecimiento de sus relaciones con la ciudadanía.**

¿No se supone que el gobierno elegido debe tener una política e impulsarla?



Descubren también que no hacer esta inversión puede implicar costos mucho más elevados, ya sea a corto plazo, si las políticas públicas fracasan o, a más largo plazo, debido a la pérdida de confianza y legitimidad, o a la menor eficacia de las políticas.

No cabe la menor duda de que la misión del gobierno es gobernar y tener una política. La información, la consulta y la participación activa no sustituyen las iniciativas y la toma de decisiones por el gobierno. Su papel es el de impulsor, y el ciudadano espera que cumpla con ello; después de todo, por eso lo eligió. Sin embargo, el problema no consiste **en dar o no este impulso, sino en cómo darlo.** Al respecto, los gobiernos pueden proceder de dos formas. Pueden gobernar sin tomar en cuenta las preocupaciones

y posibles participaciones del ciudadano, provocando crisis de confianza, o bien gobernar y estar abiertos a las preocupaciones y participaciones de los ciudadanos. Esto hace posible aprovechar los recursos de los ciudadanos y de la sociedad civil, elaborar políticas públicas de mejor calidad, y beneficiarse con el aumento de la confianza ciudadana y de su legitimidad. El fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos permite al gobierno cumplir con su papel de impulsor de manera abierta, ser más eficaz, más confiable y tener mayores posibilidades de éxito. Cuando recurre a la información, la consulta y la participación activa, el papel **impulsor del** gobierno consiste en decidir sobre las herramientas a utilizar y los objetivos a perseguir, así como sobre la utilización de los recursos disponibles. Debe decidir también la manera en que se utilizarán las opiniones en el proceso de toma de decisiones. En cuanto a la **gestión**, su papel consiste en proporcionar al aparato dirigente los mejores fundamentos para la toma de decisiones. Hace propuestas detalladas y completas, organiza y administra actividades, facilita las relaciones con los ciudadanos y repercute el resultado de las actividades efectuadas en los tomadores de decisiones cada vez que estos no fueron directamente implicados. Al igual que todas las actividades de la administración pública, está bajo el control del **parlamento**, que tiene relaciones privilegiadas con los ciudadanos.

*¿Pero esto no va a frenar las actividades de la administración pública?
¿El gobierno quiere realmente que todos estén al tanto y participen en todo?*



El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos **no es una varita mágica**. Fingir tomar en cuenta las opiniones y participaciones de los ciudadanos sin hacerlo verdaderamente, irá muy probablemente en contra del objetivo perseguido y debilitará la confianza en la administración pública y en la democracia. Por ello cada vez que se trata de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, **el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos** son factores de éxito decisivos. Si no hay compromiso del gobierno y de los funcionarios de alto nivel, las iniciativas relativas a información, consulta y participación activa se estancan, no influyen en los procesos de toma de decisiones y no tienen los efectos esperados. Por supuesto, el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos **tampoco** garantiza por sí solo **el éxito**. Proporcionar al público más oportunidades de informarse, de ser consultado y de participar activamente puede suscitar oposiciones. Esto puede provocar igualmente serios retrasos en los mecanismos de toma de decisiones y acarrear costos al Estado. Sin embargo, dichos riesgos deben ser comparados con los **efectos negativos** y los **costos que implica la no-participación ciudadana**.

El problema que todas las instituciones públicas enfrentan no es la necesidad o no de fortalecer sus relaciones con la ciudadanía, sino el hacerlo **profesionalmente y con posibilidades de éxito**. En ciertos casos, la administración pública deseará llegar a todo el público. En otros, puede querer concentrarse en determinados grupos para obtener de ellos aportes específicos, o restringir alguna información. El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos es una actividad seria que puede tener efectos muy positivos, con la condición de que se realice con mucho cuidado. El presente manual puede ser útil, mostrando las posibilidades, subrayando los escollos, presentando las mejores alternativas; en suma, contribuyendo al éxito de las medidas en materia de información, consulta y participación activa.

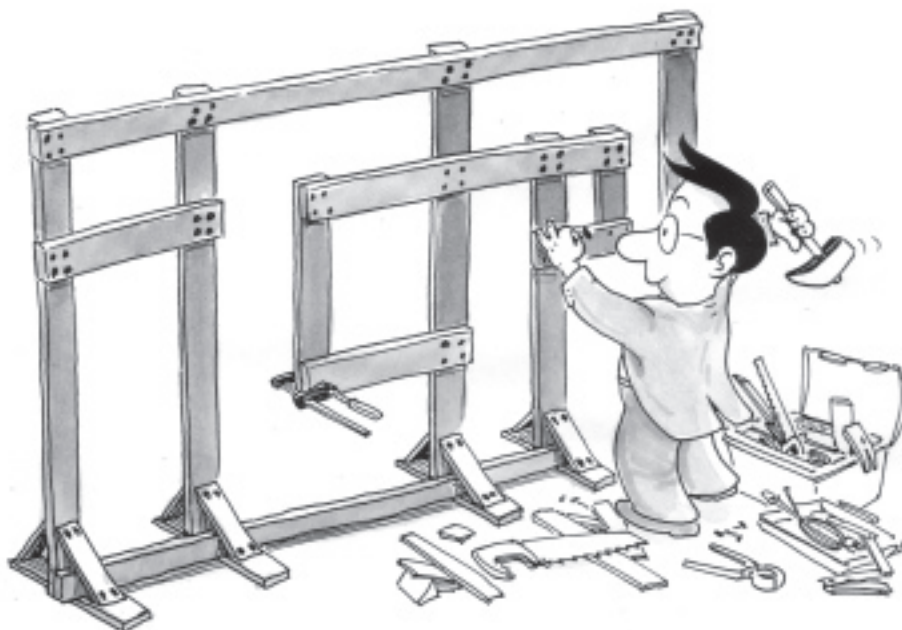
Parte II

¿Cómo fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos?

- ✓ Implementar una estructura
- ✓ Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica
- ✓ Seleccionar y utilizar las herramientas
- ✓ Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)
- ✓ Poner en práctica los principios

Implementar una estructura

Para reforzar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos es necesario implementar previamente una estructura. Esta tendrá como función proporcionar a estas relaciones el marco en el cual podrán evolucionar y fortalecerse. Eso concierne el **derecho** de los ciudadanos a ser informados, consultados e instados a participar activamente, las **políticas públicas** adoptadas y las **instituciones** que se encargan de las tareas correspondientes. También incluye la **evaluación** de las actividades y las **capacidades generales** necesarias para su implementación. Gran parte de la estructura jurídica y política se refiere al acceso a la información, lo que condiciona el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Las secciones que siguen muestran las mejores prácticas a adoptar para concebir concretamente esta estructura y permiten observar tanto el carácter evolutivo de las normas de referencia como la diversidad de los planteamientos. También proporcionan un marco que permite crear nuevas estructuras y reexaminar las existentes a fin de reforzarlas. Cada uno de los elementos mencionados deberá ser adaptado para ajustarse a la situación y estructuras jurídicas e institucionales de los países.



¿Cuáles son los elementos que exige la información?

Los aspectos jurídicos de la información



La información es la clave del fortalecimiento de las relaciones entre administración pública y ciudadanía. Las leyes que regulan el acceso de los ciudadanos a la información en distintos países (llamadas a menudo leyes sobre la libertad de información) son extremadamente diversas. Suecia adoptó sus primeras leyes en la materia en 1766. En 1951, Finlandia fue el primer país en adoptar una legislación moderna. Le siguió Estados Unidos en 1966, con la **ley** sobre Libertad de Información (Freedom of Information Act). Actualmente, después de un acelerado incremento entre 1980 y 2001, cuatro de cinco países de la OCDE disponen de este tipo de legislación. Austria, Holanda, Hungría y Polonia han inscrito en su **constitución** el derecho ciudadano de acceso a la información. También se ha incluido en la legislación disposiciones complementarias para reforzar el derecho a la información en ámbitos como medio ambiente, protección al consumidor y salud.

Durante la redacción de dichas leyes, todos los países han enfrentado un **doble reto**: por una parte, el equilibrio entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la **vida privada** y, por otra, el equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la necesidad de preservar la **confidencialidad** de informaciones cuya difusión sería perjudicial al interés público. Por esta razón, el acceso a la información debe insertarse, preferentemente, en una estructura conformada por una legislación coherente, mecanismos institucionales claros y un poder judicial independiente encargado de velar por el respeto de la reglamentación. Cuando las leyes sobre el acceso de los ciudadanos a la información están en curso de elaboración o de revisión, conviene tener presentes los aspectos siguientes.

Precisar qué información se pone a disposición de los ciudadanos

- ▶ **¿Cuál es el principio de base?** La legislación proporciona a los ciudadanos acceso a la información y puede considerar explícitamente que el acceso a la misma es la regla y el secreto, la excepción (Noruega, Nueva-Zelanda, Finlandia, por ejemplo).
- ▶ **¿Cuáles son las excepciones?** Las excepciones, relativas al acceso de los ciudadanos a la información, previstas por la ley, —se refieren principalmente a los siguientes ámbitos: seguridad nacional, datos relativos a las empresas privadas, a la vida privada y al ejercicio de la justicia.

En algunos países (como Islandia), se incluye los informes de los consejos de ministros o ciertos documentos internos de trabajo ligados al presupuesto del Estado (como en Noruega). La información clasificada puede definirse explícitamente (como en España o en Polonia), y puede haber múltiples posibilidades de apelación (como en Finlandia).

- ▶ **¿De dónde surge la información?** La legislación puede aplicarse al Estado y a sus servicios a nivel nacional, regional y local (ejemplo: Reino Unido), a una serie de autoridades públicas que va desde los ministros hasta los hospitales públicos (como en Nueva Zelanda), y a todas aquellas organizaciones e individuos que ejercen alguna autoridad pública (ejemplo Finlandia).
- ▶ **¿En qué formas?** La información puede proporcionarse en varias formas: impresa, audio, visual, electrónica, etc. En algunos casos, la reglamentación puede exigir una actualización para incluir los documentos electrónicos, como fue el caso de Estados Unidos en 1996.
- ▶ **¿Qué sucede con la vida privada y la protección de los datos?** En general, se han promulgado leyes específicas para proteger los derechos de los individuos a la vida privada. Algunas están basadas en directrices fijadas por la OCDE en la materia. En los países miembros de la UE, así como en algunos países candidatos a la adhesión (República Checa, Polonia), se transcribió una directiva de la Unión Europea (UE) al derecho nacional. También en este caso, algunos textos deben actualizarse para extender la protección al ámbito electrónico, como fue el caso en Canadá con el Personal Information Protection and Electronic Documents Act de abril 2002.

Precisar cómo se puede acceder a la información y/o recibirla:

- ▶ **¿Cómo solicitar el acceso a la información?** La ley puede incluso no exigir a los ciudadanos identificación o justificación explícita cuando presentan una solicitud de información a la administración pública. Sin embargo, en algunos países, la ley aún exige a los particulares que proporcionen su identidad, o que justifiquen su interés por la información solicitada, lo que limita la amplitud de su solicitud.
- ▶ **¿Cómo formular una negativa y qué recursos existen en tal caso?** La ley puede obligar a las autoridades a explicar por escrito las razones de su eventual negativa al acceso a la información (es el caso de Austria, Finlandia y Polonia). En general se prevé posibilidades de apelación en caso de tales negativas.

- ▶ **¿Qué debe publicarse sistemáticamente?** La ley puede exigir que el Estado difunda sistemáticamente información importante, sin que los ciudadanos la hayan solicitado. La información puede, por ejemplo, consistir en leyes, reglamentos y procedimientos, servicios proporcionados, organigramas, etc. (casos de España y Nueva Zelanda).
- ▶ **¿En qué idiomas?** En los países donde coexisten varios idiomas oficiales, la ley debe garantizar que los ciudadanos reciban la información en cualquiera de los idiomas oficiales (casos de Canadá, Finlandia, Luxemburgo y Suiza).
- ▶ **¿Cuál es el plazo máximo de respuesta?** A menudo, la ley sobre información especifica un plazo máximo para la entrega de información. El plazo otorgado a la administración pública puede ir de 15 días (en Corea) hasta 8 semanas (en Austria).

Elementos de una política de información



Las políticas sobre acceso a la información permiten operar el derecho de los ciudadanos. Éstas aseguran que los ciudadanos obtienen la información que buscan; también pueden establecer la difusión sistemática de información a los ciudadanos.

En las políticas que buscan proporcionar la información de manera sistemática, o a solicitud, convendrá precisar:

- ▶ **Plazo para comunicar la información:** es posible obligar a las administraciones públicas a contestar en un plazo menor que el estipulado por la ley. Esto puede aplicarse en casos como el plazo de respuesta a solicitudes de la prensa (24 horas en Polonia), o a preguntas planteadas por correo electrónico (16 horas en Corea).
- ▶ **Posible tarifa y su monto:** la información podrá ser gratuita de manera sistemática (Austria), sólo en algunos casos de interés público (Nueva Zelanda) o cuando están en juego derechos humanos fundamentales. En algunos países, la política adoptada explicita que la aplicación de una tarifa no debería constituir un obstáculo al acceso de los ciudadanos a la información.
- ▶ **Conducta a seguir en caso de solicitudes informales:** las instituciones públicas pueden recibir un gran número de solicitudes informales de acceso a la información y responderlas sin limitaciones. Convendrá fijar a través de reglas internas claras qué tipo de documentos internos será posible

proporcionar a los ciudadanos sin pasar por los procedimientos formales previstos en las leyes sobre la libertad de información. A diferencia de los procedimientos formales, generalmente más complejos, este procedimiento contribuye a liberar personal, como lo subraya el gobierno irlandés.

- ▶ **Cómo manejar la información:** la posibilidad de implementar la legislación sobre el acceso a la información depende de la manera en que se maneje la información. Es adecuado invertir en mejorar continuamente la calidad de la información, su protección y seguridad.
- ▶ **Cómo difundir sistemáticamente la información:** la publicación sistemática de la información es un aspecto importante de la política de información. Esta difusión abarca desde las campañas periódicas de información (sobre salud pública por ejemplo) hasta la publicación periódica de documentos impresos (diarios oficiales, informes anuales, folletos y trípticos) y la participación en programas de radio o televisión.
- ▶ **Cómo presentar la información:** para que el acceso y difusión de la información administrativa alcancen su objetivo es preciso que los ciudadanos entiendan esta información. Debe ser clara y asimilable, lo que representa a menudo una dificultad mayor en toda institución pública. Algunos países (como Italia y España) han proporcionado lineamientos y elaborado manuales sobre redacción de textos destinados al público.
- ▶ **Cómo manejar los contactos con los ciudadanos:** las normas y circulares pueden ayudar al personal de las instituciones públicas a establecer contacto profesional y respetuoso con la ciudadanía. Las normas establecidas en el Reino Unido para las instituciones públicas centrales exigen a su personal entregar las informaciones de manera amable, útil, rápida y clara: informan también de manera precisa sobre los procedimientos disponibles para quejas.

Las dimensiones institucionales de la información

Las instituciones competentes en materia de información velan por el cumplimiento de las tareas de acuerdo a la ley. Garantizan la disponibilidad de las informaciones, o controlan su buen desarrollo.

Durante la creación o evaluación de las instituciones públicas responsables del acceso a la información, se tomará en consideración:



- ▶ **Quién es responsable de las tareas:** las tareas de información pueden asignarse a los servicios de información de cada ministerio o insti-

tución pública, incluyendo todos los niveles de la administración (como en Italia). Esto facilita la utilización sistemática de la información. Es importante que el personal que atiende las solicitudes de información tenga un lazo directo con la dirección y que ésta respalde y apoye la política comprometida.

- ▶ **Quién garantiza la coordinación:** cuando la información a los ciudadanos depende de varios servicios, su coordinación se vuelve un problema. Una instancia de coordinación puede unificar algunas actividades de información, proporcionar asesorías y verificar que la política de información se implemente como fue prevista. Aquí también, el compromiso permanente de los más altos servidores públicos es vital. La coordinación se efectúa a menudo a través de oficinas que dependen del Primer Ministro o de la Presidencia del Consejo (es el caso de Canadá, Holanda, Finlandia, Noruega y del Reino Unido).
- ▶ **Quién supervisa, controla y sanciona:** algunas instituciones públicas son útiles al verificar que las leyes relativas al acceso a la información, así como al resguardo de los datos y de la vida privada se respeten debidamente. Constituyen el punto de recepción de la queja ciudadana. Al recibir estas quejas, realizan encuestas, pero pueden actuar también por iniciativa propia. Sus decisiones pueden ser vinculantes (Finlandia) o tener el estatus de recomendaciones. En muchos países, este tipo de instituciones está dirigido por un Mediador o un Comisario, asistido por un secretariado. En el Reino Unido, un solo Comisario tiene la doble responsabilidad del acceso a la información y del resguardo de los datos. Generalmente, el Parlamento nombra al responsable de la institución y éste le rinde cuentas.

¿Cuáles son los elementos que exige la consulta?

La estructura de consulta es, por lo general, menos compleja que la de información. En muchos países sólo recientemente se la ha considerado un elemento clave de la acción pública. Por el contrario, hay países donde la consulta pública y la búsqueda de respuesta de los ciudadanos es una vieja práctica (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), generalmente a partir de reglas informales. En Suiza, la constitución prevé consultas sobre asuntos importantes y sobre tratados internacionales. El sistema político suizo se caracteriza también por la existencia de referendos vinculantes en tanto que instrumentos de toma de decisiones por los ciudadanos. Nuestro manual no hace referencia a este asunto, ya que se centra exclusivamente en las herramientas y procesos no relacionados con el derecho del gobierno

a tomar decisiones. Una forma de consulta puede ser el análisis de las reacciones ciudadanas a partir de las quejas recibidas, lo que puede representar un insumo importante para la elaboración de una política.

Los elementos jurídicos de la consulta

Tratándose del marco jurídico de la consulta, se tomarán en cuenta los elementos siguientes

- ▶ **¿Cómo tratar el problema del plebiscito?** Un plebiscito es un voto formal sobre una postura política, en el que pueden participar todos aquellos ciudadanos que tienen derecho a voto. Puede exigirse para reformar la constitución, puede ser propuesto por un gobierno o ser organizado a solicitud de algunos ciudadanos (como en Suiza). Puede ser consultivo (como en Finlandia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Luxemburgo) o incluso vinculante si un número suficiente de ciudadanos ha participado en él (en Polonia, por ejemplo). Los resultados de los plebiscitos consultivos pueden tener un peso moral considerable y una incidencia importante en la toma de decisiones del gobierno. La introducción del plebiscito de carácter vinculante crea un mecanismo de decisión directo a favor de los ciudadanos. Esto constituye un cambio profundo en el sistema de gobierno y trae consigo consecuencias considerables en la forma de ejercer la conducción política de un país. Los asuntos de mayor importancia que plantea rebasan el marco del presente manual.
- ▶ **¿Qué pasa con los derechos de petición?** Los ciudadanos pueden tener derecho de hacer peticiones al gobierno. Este derecho puede inscribirse en la constitución (por ejemplo en España, Polonia y Suiza) o ser reconocidos por la ley (República Checa).
- ▶ **¿Cómo concebir leyes relativas a los procedimientos administrativos?** Estas leyes pueden reforzar los derechos de los ciudadanos cuando se ven potencialmente afectados por el poder público (por ejemplo en Islandia, Corea, Luxemburgo, Polonia, Noruega). Pueden considerar un aviso previo y audiencias públicas en las cuales se permitirá a los ciudadanos plantear preguntas y defender sus intereses. Estos derechos pueden aplicar a todo ciudadano que manifieste un interés (Finlandia), o únicamente a aquél que se vea directamente afectado (Italia). Pueden garantizar el derecho a formular objeciones y a apelar una decisión tomada, pero antes de que ésta se implemente (Países Bajos).



- ▶ **¿Cómo pueden reforzar la consulta las leyes referentes a la evaluación de impacto?** Estas leyes exigen a las autoridades evaluar el impacto de las leyes, de las políticas e incluso, en algunos casos, de los programas, antes de su adopción. Estas leyes podrán aplicarse a la reglamentación en general, o a sectores específicos como el medio ambiente, la construcción y el uso del suelo. Sus disposiciones pueden velar por que los ciudadanos concernidos reciban información previa y tengan la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre los asuntos planteados (es el caso de los 15 Estados miembros de la Unión Europea, de Canadá y Japón).
- ▶ **¿Cómo tratar a los grupos de interés?** La ley puede imponer al Estado y a las demás autoridades públicas la consulta a los grupos de interés, en la medida en que sean afectados por una ley o por medidas determinadas (por ejemplo, las asociaciones profesionales en Austria y las poblaciones autóctonas en Canadá).

Elementos de una política de consulta



Se puede también integrar, en los procesos de toma de decisiones, consultas eficaces al público y disposición a escuchar, sin que formen parte de la legislación. Así, algunos países (por ejemplo, Finlandia e Islandia) recurren a declaraciones gubernamentales, a reglas formales o a prácticas informales. Incluso en los casos en los que existen leyes al respecto, las disposiciones reglamentarias afianzan la legislación y aportan enfoques complementarios para su implementación.

Cuando se elabora o se reforma una política de consulta, se tomarán en cuenta los puntos siguientes:

- ▶ **¿Cómo usar las declaraciones gubernamentales?** La política oficial aplicada puede exigir a las instituciones y autoridades públicas que realicen consultas entre los ciudadanos y las partes interesadas (por ejemplo en Canadá). Esto puede implicar la actualización o la modificación de la reglamentación y de los programas. Se puede estipular que la consulta sea organizada con la debida anticipación y profundidad y que sus términos estén definidos de manera precisa. Se puede exigir también una buena coordinación de la consulta en diferentes ámbitos para disminuir la repetición de tareas, reducir el “fastidio de la consulta” y utilizar de manera óptima los esfuerzos de la administración pública y de los ciudadanos.

- ▶ **¿Cómo definir las reglas?** Se pueden promulgar algunas reglas para especificar los casos en que es pertinente realizar una consulta a propósito de reglamentos, decisiones gubernamentales o incluso de documentos preparatorios (como en Noruega). Estas reglas pueden exigir una notificación pública y precisiones sobre cómo dirigirán los ciudadanos sus comentarios; por ejemplo, por carta, fax, correo electrónico o en una audiencia pública (como en Japón). Las reglas pueden exigir que cualquier proyecto de ley incluya un resumen de las consultas efectuadas, que precisará, por ejemplo, los principales participantes consultados, los procedimientos utilizados y los resultados obtenidos (como en Canadá).
- ▶ **¿Cómo pueden utilizarse las recomendaciones?** Algunas recomendaciones pueden ayudar a los servidores públicos en sus relaciones con el público. Pueden servir también de guía sobre la manera más eficaz de consultar a grupos particulares, como las poblaciones autóctonas (Canadá y Nueva Zelanda, por ejemplo).
- ▶ **¿Y las normas?** Fijar normas puede influir también en los ciudadanos consultados. Las normas australianas sobre manejo de quejas (Australian Standard on Complaints Handling) fijan tres criterios para evaluar los sistemas de participación ciudadana: deben ser visibles, accesibles y responsables.

Los elementos institucionales de la consulta

Las mejores leyes y las mejores políticas serán inoperantes sin instituciones públicas encargadas de implementarlas. Estas serán las primeras instancias utilizadas por los ciudadanos para transmitir sus comentarios y quejas.



A continuación se mencionan los elementos institucionales que deberán tomarse en cuenta para realizar una consulta:

- ▶ **¿Qué ayuda ofrecen las comisiones consultivas?** Las comisiones o consejos de carácter consultivo pueden ayudar a las instituciones públicas a efectuar consultas y a recibir de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil informaciones sólidas relativas a las opciones a considerar en tal o cual sector. Los organismos de este tipo pueden ser permanentes o temporales. Varios países tienen una larga experiencia en la realización de foros tripartitos donde se reúnen representantes del Estado, de los patrones y de los trabajadores (por ejemplo Irlanda, Luxemburgo y Polonia). Otros organismos integran a voceros

del interés público de temas o grupos, como relaciones étnicas, personas con capacidades diferentes o reforma de la administración pública.

- ▶ **¿Qué interfaces institucionales debe existir para recibir las quejas?** ¿A quién deben dirigirse los ciudadanos para transmitir sus quejas y sugerencias? Muchos países han creado con este fin, interfaces especializadas. Los ciudadanos pueden quejarse en instituciones del Estado y sus servicios exteriores; en centros de información administrativos y por medio de líneas telefónicas permanentes (caso de Japón). La transmisión de campañas de información por televisión, radio y prensa sensibilizan a los ciudadanos sobre estas posibilidades.
- ▶ **¿Qué papel podrían desempeñar las comisiones parlamentarias?** Las comisiones parlamentarias pueden, a su vez, ofrecer una opción de consulta. En el marco de sus trabajos, pueden invitar al público a participar y sensibilizar a la opinión pública a través de publicidad en los medios (ejemplo: Nueva Zelanda).
- ▶ **Las instituciones de vigilancia:** la labor de vigilancia ejercida por el Mediador o el Comisario, a los que se hizo referencia anteriormente, puede rebasar el ámbito de la información, abarcando los derechos y las políticas públicas relativas a la consulta, así como la legalidad de los actos y decisiones tomadas por las instituciones públicas. En este caso también, estas instancias pueden actuar por iniciativa propia o a partir de una queja planteada por algunos ciudadanos. En ciertos países, los propios parlamentos hacen de su conocimiento los resultados de las consultas efectuadas por la administración pública, antes de examinar nuevos proyectos de leyes (como en Dinamarca, Noruega y Suecia).

¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana activa?

La participación ciudadana activa se basa en el supuesto de que los ciudadanos pueden contribuir de manera eficaz y original a la elaboración de políticas públicas, a partir del conjunto de recursos de la sociedad, para enfrentar los numerosos problemas de gobernabilidad que se plantean hoy en día. Esto no implica considerar al gobierno como un micro-administrador, sino más bien como un promotor, creador de estructuras-marco. En estas estructuras, el mercado y la sociedad civil, los ciudadanos y los grupos sociales pueden organizar sus actividades y sus relaciones. En un proceso de toma de decisiones la relación entre instituciones públicas y ciudadanía puede convertirse en co-participación.

Involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones requiere **dos condiciones**. En primer lugar, la administración pública debe reconocer la **capacidad autónoma de los ciudadanos** para discutir y plantear alternativas. Debe también compartir la elaboración de la agenda y comprometerse a considerar, en el momento de la decisión final, las propuestas elaboradas en común. Por su parte, la ciudadanía debe asumir una mayor **responsabilidad** para lograr mejorar su participación en la elaboración de una política pública.

La participación ciudadana activa es una **nueva frontera** de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Algunos países han empezado a explorarla. En Canadá, la participación de los ciudadanos es una prioridad gubernamental. La administración interactiva representa, en Holanda, un enfoque específico que favorece la participación ciudadana durante el ejercicio de toma de decisiones. En ese último caso, las decisiones deben tomarse en un contexto de cooperación y consenso entre las autoridades y los ciudadanos. Actualmente, la experiencia sigue siendo limitada, y sobre todo se reduce a nivel local. Los elementos constitutivos de una red jurídica, política e institucional son poco numerosos, independientemente de los derechos tradicionales otorgados a los ciudadanos.

Los elementos de una estructura favorable a la participación ciudadana activa son los siguientes:

- ▶ ¿Es aplicable la **iniciativa popular en materia de legislación y de plebiscitos**? La constitución o la ley pueden otorgar al ciudadano el derecho de proponer leyes (Austria, Polonia, España), o de tomar la iniciativa de un plebiscito no vinculante (Nueva Zelanda). Conviene recordar, que los plebiscitos vinculantes de iniciativa popular (por ejemplo en Suiza), introducen un fuerte componente de “democracia directa” que tiene consecuencias para los sistemas de gobierno fundados en la democracia representativa. Estos temas rebasan las pretensiones del presente manual.
- 
- ▶ ¿Es la **participación ciudadana activa una política factible**? Las instituciones públicas pueden proponerse implementar y desarrollar los medios que permitan la participación activa de los ciudadanos (Finlandia). En este caso, se supone que los ciudadanos y sus organizaciones desempeñan un papel mayor en la definición de las políticas que les atañen y que las instituciones públicas se limitan a ser promotoras. La política gubernamental puede lograrlo (como
- 

en Holanda) transfiriendo responsabilidades a colectividades locales, a ciudadanos y a sus organizaciones. Ciertos lineamientos para incrementar el compromiso de los ciudadanos y su evaluación pueden favorecer su participación activa (Canadá).



- **¿Cómo puede la administración pública impulsar la participación activa de los ciudadanos?** Hasta ahora no existen, en los países de la OCDE, instituciones cuyo mandato sea promover la participación activa de los ciudadanos. Los poderes públicos pueden ayudar a su desarrollo de varias maneras: recopilando las prácticas promisorias, con campañas de sensibilización, proporcionando indicaciones sobre la manera de involucrar a los ciudadanos.

¿Qué importancia acordar a la evaluación?

La evaluación permite a las instituciones públicas saber si sus actividades han sido exitosas. Les proporciona también elementos para preparar nuevas actividades o redefinir las que están en curso. La evaluación es un insumo necesario para planificar e implementar actividades de información, consulta y participación activa. Algunos países se han dotado de estructuras jurídicas y político-administrativas necesarias para realizar tales evaluaciones.

En relación a las estructuras necesarias para la evaluación, es necesario verificar:



- **Si las obligaciones fijadas por ley son pertinentes:** la ley puede imponer, al cabo de cinco años, una evaluación automática realizada por instancias independientes (es el caso de la ley sobre la administración pública en Holanda).
- **Si es conveniente que los informes anuales de evaluación sean obligatorios:** los ministerios pueden estar obligados por ley a presentar informes anuales relativos a las quejas y sugerencias de los ciudadanos (por ejemplo en España).
- **Si debe ser obligatoria la publicación de las evaluaciones:** la ley sobre libertad de información puede exigir del gobierno (como en Noruega) que presente cada año un informe público que evalúe su implementación.

- ▶ **Si pueden ser útiles algunas recomendaciones:** para ayudar a sus agentes a organizar e implementar evaluaciones, las instituciones públicas pueden redactar un documento interno ad hoc que les proporcione determinadas indicaciones. La calidad de una evaluación depende en gran medida de la calidad de los datos disponibles. Habrá que velar entonces, desde la fase de concepción, por la definición cuidadosa del tipo de datos necesarios para la evaluación, así como por la manera de reunirlos.
- ▶ **Cómo involucrar a los ciudadanos:** los procedimientos de evaluación pueden asociar a los ciudadanos ya sea directamente (participación en comisiones de control), o indirectamente (encuestas).

¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?

Para llevar a cabo acciones concretas dirigidas a reforzar sus relaciones con la ciudadanía, las instituciones públicas deben desarrollar capacidades generales que les permitirán informar a los ciudadanos, consultarlos y hacerlos participar activamente en la elaboración de políticas públicas. Un nivel mínimo de capacidades es indispensable para operar y como requisito de eficacia. Desarrollar estas capacidades vuelve más profesional el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos y aumenta sus oportunidades de éxito. Se encontrará en la lista siguiente un amplio espectro de los aspectos esenciales de estas capacidades que cubren los diversos niveles requeridos, del más bajo al más elevado.



Para desarrollar las capacidades generales de fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, es necesario insistir en los puntos siguientes:

- ▶ **Estructura adecuada:** en el seno de la administración pública es preciso que se repartan claramente las responsabilidades del fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos. Numerosas administraciones públicas han designado oficinas responsables de actividades particulares o de tareas de coordinación y de asesoría (para más información, ver “Elementos institucionales de información” en “¿Qué elementos institucionales aplicar?”).
- ▶ **Compromiso general de la dirección y acceso a los que toman decisiones:** los esfuerzos de los servidores públicos para informar, consultar e involucrar a los ciudadanos en los procesos de decisión

pueden generar resultados sólo si sus superiores los apoyan. El compromiso de la autoridad política y de los funcionarios de alto nivel es por lo tanto primordial. Eso implica, en la práctica, que el nivel directivo se interese en estas actividades y brinde un apoyo visible. Paralelamente, no sólo la dirección debe velar por que la contribución de los ciudadanos sea efectivamente integrada al proceso de toma de decisiones, sino también los responsables de estas actividades.

- ▶ **Mínimo de recursos generales:** las instituciones públicas deben proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para la información, la consulta y la participación activa. Sin un nivel mínimo de medios, ninguna acción puede llevarse a cabo, lo que impide el fortalecimiento de las relaciones con la ciudadanía.
- ▶ **Desarrollo de calificaciones a nivel interno:** las actividades que pueden reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos exigen una calificación particular. Gran parte de ésta última debe existir y desarrollarse a nivel interno. Las sesiones de formación pueden permitir instruir al personal de planta, para que sea capaz de preparar y llevar a cabo estas actividades. Incorporar personal que posea la experiencia y las capacidades profesionales requeridas, puede contribuir igualmente a crear, a nivel interno, este nivel de calificación profesional. Conocer y manejar técnicas de comunicación —por ejemplo las del periodismo, relaciones públicas, edición y publicidad— es útil, en particular para tareas técnicas. El espectro de competencias necesarias para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos es, sin embargo, mucho más amplio. Este incluye también competencias de orden estratégico y político, conocimiento del campo en cuestión, concepción de los procesos, talentos de moderador y de promotor, y aptitud para comunicar y administrar.
- ▶ **Asesoría externa y externalización:** cuando refuerzan sus relaciones con los ciudadanos, es bueno que las instituciones públicas recurran a expertos externos. El dictamen pericial externo a la administración pública va desde asesoría en estrategia de alto nivel (para ayudar a elaborar el marco jurídico e institucional o a preparar los diferentes eventos) hasta servicios de carácter técnico a nivel de ejecución (por ejemplo, la concepción de un sitio Internet). Recurrir a expertos externos proporciona a la administración pública la oportunidad de aprender de personas ajenas. La externalización puede también disminuir la carga de trabajo a nivel interno. Sin embargo, es primordial que las instituciones públicas no tomen la asesoría externa y la externalización como

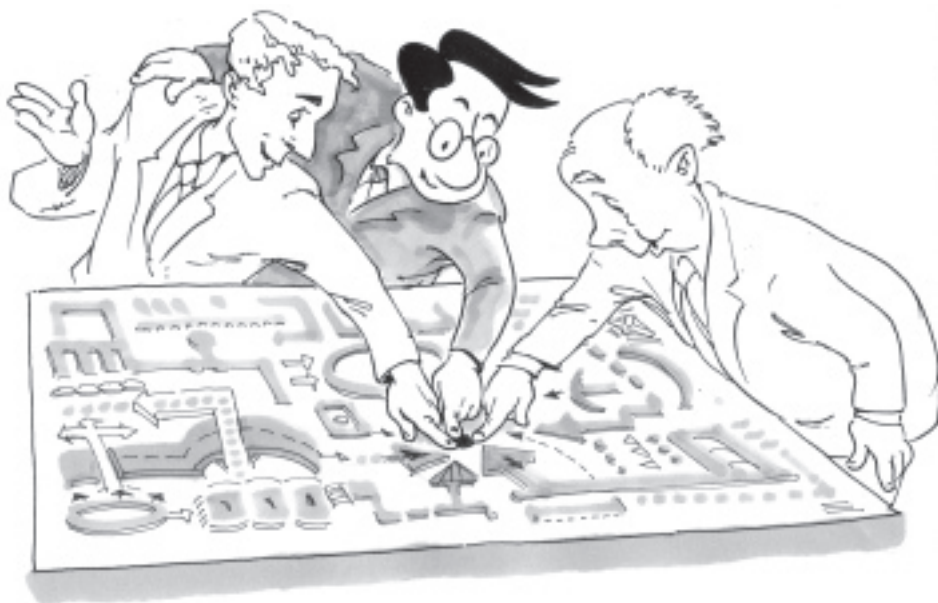
excusa para eximirse de invertir y desarrollar su propia competencia interna. Dada la relación directa que existe con los procesos de toma de decisiones, hay que contar, a nivel interno, con experiencia y competencia, aún cuando sea sólo para garantizar que el apoyo externo cumpla con las indicaciones entregadas por la administración pública.

- **Sensibilización interna y cultura de apertura en torno a la comunicación:** en el seno de la administración pública, es útil asignar a oficinas e individuos responsabilidades precisas en materia de información, consulta y participación ciudadana activa. Para obtener los mejores resultados, es preciso, sin embargo, que los esfuerzos dirigidos a reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos cuenten también con el apoyo de todo el aparato político-administrativo. Para ello, los servidores públicos deben sensibilizarse ante las obligaciones legales, las oportunidades y los medios concretos que existen para fortalecer las relaciones con los ciudadanos. Se puede además difundir mejores prácticas, distribuir recompensas, formular lineamientos para despertar el interés e incitar a la acción en este campo. De este modo las instituciones públicas pueden fijarse como objetivo promover en su seno toda una cultura de transparencia, apertura y comunicación.

Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica

Una vez instalado el dispositivo general, las instituciones públicas pueden llevar a cabo acciones concretas capaces de fortalecer sus relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, lo más importante no es pasar directamente a la acción, sino **darse un tiempo de reflexión**: ¿cuál es el objetivo a alcanzar? ¿Cuál es la mejor vía para hacerlo? ¿Cómo saber si el objetivo ha sido alcanzado? Si las actividades orientadas a reforzar las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos enfrentan dificultades, es a menudo porque estas preguntas no se han planteado previamente.

Para actuar con éxito en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, las instituciones públicas deben **planificar y actuar desde una perspectiva estratégica**. Es preciso diferenciar las diferentes **fases**: concepción y planificación, implementación y por último evaluación. La primera fase, de concepción y planificación, es una inversión que resultará fructífera en todas las fases del proceso. En ella se debe explicitar los objetivos y el público a alcanzar y los recursos disponibles. Sobre



esta base se elegirán las herramientas que se van a desarrollar y a utilizar. Finalmente, preparar desde el inicio la evaluación ofrece la posibilidad de evaluar el éxito de las actividades realizadas, el grado en que lo han sido y mejorar los proyectos y actividades futuras.

La fase de concepción y planificación puede constituir un **proceso a desarrollar por etapas**, de acuerdo al objetivo presentado en este capítulo. Sin embargo, es frecuente que los servidores públicos descubran la necesidad **de ir y venir** entre los diversos elementos para tomar en cuenta sus interrelaciones. La creatividad es, como el análisis, un recurso esencial para toda planificación de actividades de información, consulta y participación ciudadana activa. Para que la creatividad pueda operar se requiere de márgenes de maniobra. No debemos olvidar, sin embargo, que los elementos más importantes son los objetivos y los públicos meta: a final de cuentas, las actividades deben adaptarse a los objetivos y no al revés.

¿Qué objetivos?

Los objetivos describen **lo que se quiere realizar**. Se refieren a los resultados y los **efectos** buscados. Los objetivos ayudan a concentrar la atención en lo más importante durante la planificación, implementación o evaluación. Ayudan a justificar las acciones llevadas a cabo y a situarlas de nuevo en un contexto más general.

La Parte I de este manual señala varios objetivos para lograr el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos; el más importante es el fomento de la confianza en los poderes públicos. El manual evoca también grandes impactos en el fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, tales como un mejor funcionamiento del sistema democrático, políticas de mejor calidad, su mejor implementación, un respeto más espontáneo de las reglas de parte de los ciudadanos, etc. Esboza además los mecanismos que llevan a tales efectos, como el poner la información a disposición de los ciudadanos, solicitar su contribución y utilizarla, implicarlos en la formulación de políticas públicas, etc. Este conjunto de elementos describe el **contexto, los efectos y los mecanismos** relativos a las actividades de fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, en un marco operativo. Todos estos elementos están interrelacionados, pero corresponden a diferentes niveles de objetivos. Cuando se planifican actividades orientadas a reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y ciudadanos, hay que distinguir por lo menos **tres niveles de objetivos**:

- ▶ **¿Cuál es la contribución con los objetivos generales del gobierno?** ¿Cómo se armonizan con los objetivos buscados globalmente o por sector?
- ▶ **¿Qué efectos persigue el conjunto de actividades?** ¿Cuáles serán los resultados directos y las implicaciones de las actividades proyectadas?
- ▶ **¿Qué hay que hacer para obtener estos efectos?** ¿Cuáles son los mecanismos necesarios? ¿Cuáles son concretamente los productos que deben ser proporcionados?

Será necesario, durante la elaboración de los objetivos:

- ▶ **Fijar objetivos a todos los niveles:** se sitúan así las actividades en su contexto y se hace el vínculo con los objetivos generales del gobierno.
- ▶ **Ser realista:** se tiene derecho a ser ambicioso, pero al tener ambiciones excesivamente elevadas durante la fase de planificación, se puede dar pie a expectativas irreales y provocar decepciones si el objetivo no se cumple.
- ▶ **Armonizar los objetivos con los públicos meta, los recursos y las actividades.**
- ▶ **Precisar los objetivos por escrito:** permite explicitar los objetivos y plantear las bases del trabajo de evaluación.
- ▶ **Compartir las ideas:** afinar los objetivos con el personal, o por lo menos, dárselos a conocer de manera que sepa para qué trabaja. Hacer lo mismo en la medida de lo posible con los diversos públicos y partes involucradas.

¿A qué públicos es necesario dirigirse?

¿Qué ciudadanos deberán recibir información? ¿Ser consultados? ¿Ser invitados a participar de manera activa? Es frecuente —y este punto es muy importante— que se trate de toda la ciudadanía. Puede, sin embargo, ocurrir que se trate sólo de los ciudadanos que residen en una región determinada. En otros momentos puede existir el deseo, o la obligación, de dirigirse a ciudadanos de otros países. Estos grupos de ciudadanos se llaman **públicos**. Pueden en ocasiones designarse como “grupos-objetivo”. Los públicos son grupos de ciudadanos a los que, por sus características, se desea contactar o implicar en las actividades de fortalecimiento

de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Distinguir a diferentes públicos es una primera etapa indispensable, que puede hacerse según diversas perspectivas:

- ▶ **Por sector de intervención;** por ejemplo, el sector de salud pública.
- ▶ **Por zonas geográficas:** grupos de ciudadanos en el plano local, por ejemplo, para medidas relativas al espacio rural o a enclaves regionales.
- ▶ **Según las fases del proceso de toma de decisiones:** la naturaleza y el tamaño de los grupos de ciudadanos que se busca interesar pueden variar en función de la fase del proceso de toma de decisiones.
- ▶ **Según diversos criterios de diferenciación:** minorías lingüísticas, étnicas, u otras; grupos por edad, sexo, profesión, etc.
- ▶ **El consumo de medios de comunicación:** los ciudadanos que utilizan Internet, o los lectores de periódicos.

Cuando algunos ciudadanos están directamente interesados en la cuestión que se analiza, se habla de ellos como de **partes involucradas**. La presencia de este interés directo hace que sean públicos muy importantes de contactar durante la definición de una política pública. Al mismo tiempo, las instituciones públicas pueden dar mucha importancia al establecimiento de un nuevo equilibrio entre la participación de un **gran público** o de la ciudadanía en su conjunto. Cuando se dedican a reforzar sus relaciones con los ciudadanos, se dirigen a menudo a públicos de **ciudadanos tomados individualmente**. Pueden simultáneamente dirigirse de manera específica, a ciudadanos agrupados en organizaciones sindicales, patronales o profesionales, a otros grupos de interés o a **organizaciones de la sociedad civil (OSC)**. Tales organizaciones, así como sus cuadros, pueden representar, formalmente o no, la opinión de una parte de los ciudadanos sobre cuestiones específicas. Representan también el medio de acceso a los ciudadanos miembros de estas organizaciones. Por ello, constituyen a menudo públicos de gran importancia. Al mismo tiempo, esas organizaciones tienen intereses propios, que no necesariamente reflejan los de los ciudadanos que representan. Es por lo tanto primordial no confundir estas organizaciones, cualquiera que sea su importancia, con los ciudadanos mismos.

Durante la definición de los públicos:

- ▶ **Preguntarse:** ¿a quién es absolutamente necesario involucrar para abordar el problema, tomando en cuenta los criterios expuestos anteriormente?

- ▶ **Ser precisos:** en el momento de seleccionar a los públicos que conviene informar, consultar y llamar participar activamente, se requiere de precisión so pena de dilapidar los recursos.
- ▶ **Estudiar las características de los públicos:** su consumo promedio, su distribución geográfica, su interés por la cuestión tratada, etc., constituyen elementos importantes para encontrar un buen acercamiento y llevar a cabo las acciones apropiadas.
- ▶ **Armonizar los públicos con los objetivos, los recursos y las actividades.**
- ▶ **Ser incluyente:** la apertura y la igualdad en el acceso a la información son principios importantes en materia de fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

¿Cómo elegir las herramientas y actividades?



¿Cómo elegir las herramientas que permitan llegar a los públicos seleccionados y realizar así los objetivos? Esta selección es un paso importante en la planificación de la información, la consulta y la participación ciudadana activa. La selección, directamente relacionada con la situación en la cual se encuentra el gobierno, se lleva a cabo en función de las consideraciones siguientes:

- ▶ **Objetivos:** si los efectos que se desea obtener conciernen la sensibilización del público y el aumento de su nivel de conocimientos, las herramientas enfocadas a la información son las más apropiadas. Si el objetivo es recibir *feed-back* de parte de los ciudadanos, la selección de herramientas de consulta será lo indicado. Si el resultado deseado es invitar a los ciudadanos a plantear nuevas alternativas, conviene elegir herramientas que promuevan la participación ciudadana activa.
- ▶ **Públicos:** es pertinente elegir y adaptar las herramientas que más convengan para comunicar a las instituciones públicas con el público. Por ejemplo, si el objetivo es contactar directamente al conjunto de ciudadanos del país, lo indicado es recurrir a herramientas que presentan la información de manera comprensible para todos.
- ▶ **Recursos disponibles:** es imposible utilizar herramientas sin suficientes recursos. Su selección debe corresponder con el personal y el equipo técnico disponibles, pero también con lo que las instituciones públicas pueden y quieren erogar.

Cuando las herramientas están en armonía con los objetivos, los públicos y los recursos disponibles, los servidores públicos pueden darse cuenta de que una sola herramienta es insuficiente para obtener el contacto necesario con los diferentes públicos y alcanzar los objetivos planteados. En general, hay que tener una **gama de herramientas**. El disponer de ellas podrá también proporcionar a la administración pública una posibilidad de multiplicar sus esfuerzos y acercarse más a los diferentes públicos. Integrar las herramientas reviste una importancia particular cuando se recurre a las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC): **Integrar herramientas tradicionales y herramientas que utilizan TIC** puede contribuir a aumentar la eficacia, así como a corregir las numerosas insuficiencias de éstas últimas.

El capítulo siguiente (“Seleccionar y utilizar las herramientas”) propone una visión de conjunto, una estructura y múltiples ejemplos de herramientas. Tomando en cuenta su destino principal, se distinguirá entre aquéllas que sirven para la información, la consulta y la participación ciudadana activa, y las más convenientes para la evaluación. Este mismo capítulo otorga una atención particular a las herramientas basadas en las nuevas tecnologías de información y comunicación. La visión de conjunto, la estructura y los ejemplos que se encuentran en dicho capítulo tienen por objetivo aportar inspiración y creatividad para elegir la gama de herramientas que armonice con la situación específica de la administración pública y con los retos a los que se enfrenta.

Para definir la gama de herramientas y de actividades, es preciso:

- ▶ **Tener una visión de conjunto de las herramientas disponibles:** la experiencia de Estados extranjeros o de colectividades locales del propio país puede proporcionar ejemplos útiles.
- ▶ **Crear una gama de herramientas que concuerde con los objetivos, los públicos y los recursos:** seleccionar las herramientas en función de los objetivos formulados, los públicos y los recursos, y no al contrario. Independientemente del interés de privilegiar el desarrollo de una gama de herramientas, es indispensable que las herramientas utilizadas sean adecuadas a las circunstancias.
- ▶ **Reflexionar sobre la manera en que las herramientas tradicionales pueden, en un caso dado, integrarse a las nuevas herramientas basadas en TIC.**
- ▶ **Ser preciso en relación al modo de utilización de las herramientas:** una planificación rigurosa de la utilización de las herramientas (quién, cuándo y dónde se debe efectuar determinada tarea, etc) permite una mayor eficacia.

¿Qué sucede con los recursos?

¿De qué recursos se dispone para llegar a los diferentes públicos y alcanzar los objetivos deseados? Esto significa concretamente: ¿quién debe cumplir qué tarea? ¿Qué recursos materiales o qué servicios son necesarios? ¿Cuánto cuestan? ¿De dónde proviene el dinero y el personal?

Finalmente, dos tipos de recursos son esenciales para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos: los recursos financieros y los humanos.

- ▶ **Los recursos financieros** son los fondos disponibles para pagar los requerimientos materiales y los servicios necesarios. En general están previstos en el presupuesto del sector de la administración pública que tiene la tarea de realizar las actividades destinadas a reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Puede ser, sin embargo, que los créditos necesarios para estas actividades provengan de otras líneas presupuestarias, de la administración pública general o de una política específica.
- ▶ **Los recursos humanos** corresponden esencialmente al tiempo que el personal puede dedicar a las actividades en cuestión. ¿De cuántas personas se dispone para realizar las tareas previstas y qué parte de su tiempo de trabajo pueden dedicarles? La calificación del personal constituye otro aspecto de los recursos humanos. ¿Con qué formación y experiencia se cuenta para las tareas de planificación, implementación y evaluación? ¿Cuáles son las necesidades de supervisión? ¿Se puede contar con el compromiso de los operadores políticos, de los funcionarios de alto nivel y del personal operativo?

Es esencial disponer de los recursos necesarios. Sin ellos, las actividades para fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos no pueden llevarse a cabo correctamente. La naturaleza y la cantidad de recursos disponibles determinan el tipo de actividad que podrá realizarse. Los recursos tienen también un gran impacto sobre el grado posible de contacto con los públicos y de logro de los objetivos. Se trata de un aspecto esencial del dispositivo concreto elegido para reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Por esta razón, es importante **armonizar recursos con objetivos, públicos y actividades/herramientas**. ¿Cuántos recursos son necesarios para tal o cual actividad? ¿Permiten los recursos disponibles realizar las actividades? ¿En qué medida se puede contactar a los públicos y realizar los objetivos? Si los recursos se ajustan a las actividades, muy bien, si son insuficientes, se debe:

- ▶ **Ser creativo con los recursos existentes:** averiguar si hay maneras de utilizar las herramientas con menos recursos humanos y tiempo. Pueden existir otras herramientas que tengan resultados comparables, sin utilizar tantos recursos.
- ▶ **Utilizar un recurso para compensar la insuficiencia de otro:** si se cuenta con fondos suficientes, pero pocos recursos humanos, se puede asignar parte de las tareas a empleados sub-contratados, externos a la administración pública, mientras esto no dañe sus prerrogativas. A la inversa, con pocos medios financieros pero muchos recursos humanos, puede considerarse la ejecución de las tareas al interior aún cuando, originalmente estuvieran sub-contratadas. Se debe evaluar bien en qué medida es realista esa opción, tomando en cuenta, en particular, la experiencia existente a nivel interno.
- ▶ **Aumentar los recursos:** se puede intentar solicitar mayores recursos a los niveles jerárquicos superiores. Aquí también, el compromiso de la dirección es primordial. También es posible tratar de obtener más fondos o comisionar provisoriamente a empleados de otros servicios o de otros programas, si las actividades de fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos cubren parcialmente las suyas.
- ▶ **Establecer prioridades:** independientemente de los recursos disponibles, es imposible hacer y lograr todo al mismo tiempo. Y aunque los recursos no sean suficientes para lo que se tendría que hacer, es necesario seleccionar actividades, públicos y objetivos prioritarios.
- ▶ **Aceptar los límites:** los recursos destinados al fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos son limitados, como lo son para cualquier otra actividad del Estado. Si los recursos no permiten realizar lo planeado, hay que reconocerlo de manera explícita y aceptar las consecuencias: limitar las actividades, los públicos a contactar, así como el número de objetivos que deberían alcanzarse. Habrá que cerciorarse de que la dirección conozca estas limitaciones.

En el momento de analizar los recursos:

- ▶ **Obtener el compromiso** de los responsables políticos, funcionarios de alto nivel y operadores. Esta es una condición previa para el éxito de las acciones de fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Hacer un inventario** de los recursos financieros y humanos.

- ▶ **Armonizar recursos con objetivos, públicos y actividades.**
- ▶ **No subestimar** los recursos humanos o económicos.
- ▶ **Seguir los consejos** mencionados si los recursos son insuficientes.

¿Cómo planificar la evaluación?

Una vez fijados los objetivos, definidos los públicos, repartidos los recursos y seleccionadas las herramientas, queda una etapa importante de la fase de planificación: la evaluación. La planificación y la **evaluación** ayudan a la institución a:

- ▶ **Verificar si las actividades han sido exitosas:** ¿han sido eficaces las herramientas? ¿Se contactó a los públicos como estaba previsto? ¿Eran suficientes los recursos? ¿Se alcanzaron los objetivos?
- ▶ **Demostrar a otros que las actividades han sido efectivamente exitosas.** Eso es importante para justificar lo hecho en materia de planificación y actividades.
- ▶ **Aprender de la experiencia.** La evaluación y comunicación de resultados permiten a la administración pública aprender de sus actividades. Se puede comparar actividades y establecer referencias sobre mejores prácticas. Esto incita a mejorar la planificación y la práctica y convierte a la organización de referencia en una entidad más sensible a la necesidad de fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Reorganizar las actividades y crear otras nuevas** tomando en cuenta la experiencia adquirida. Esto mejora las oportunidades de éxito para el futuro y refuerza la capacidad de responder a nuevas solicitudes.
- ▶ **Todo esto debe hacerse a la vez durante y después de implementar las actividades.** La planificación de las evaluaciones permite dar seguimiento a las actividades exitosas y en caso necesario, modificar las actividades durante su implementación y no solo después de ésta.

La evaluación debe ser parte de la planificación. Si la institución pública reflexiona sobre la evaluación durante la implementación de las actividades o incluso después de su término, no sólo se priva de algunas de las oportunidades que se mencionaron anteriormente, sino que seguramente tendrá problemas, porque los instrumentos de medición no se habrán definido, los datos necesarios no se habrán recogido, y los recursos re-

queridos para la evaluación no estarán disponibles. Los dos capítulos siguientes proponen una visión de conjunto y ejemplos de herramientas de evaluación indicando cómo utilizarlas. La planificación de la evaluación debe también referirse a la selección de estas herramientas, y a la preparación necesaria para su utilización.

Al evaluar y reorganizar, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- ▶ **Verificar si las herramientas de evaluación y su uso han sido consideradas adecuadamente en la planificación.**
- ▶ **Armonizar las herramientas de evaluación** con los objetivos, públicos, recursos y herramientas necesarias para la información, consulta y participación ciudadana activa.
- ▶ **Realizar la evaluación, de ser posible, durante el desarrollo de las actividades y no solo después.**
- ▶ **Utilizar a profundidad el potencial de la evaluación:** servirse de ella para medir el éxito, mostrar cuál es la realidad, permitir aprender del pasado, sensibilizar más a la organización y, finalmente, mejorar la implementación actual y futura.

Seleccionar y utilizar las herramientas

¿Cuáles son las herramientas disponibles?

¿Qué herramientas se pueden utilizar para reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos? Una cosa es clara: no son escasas. Se cuenta aparentemente con un número casi ilimitado de herramientas, e **innumerables posibilidades** de combinarlas: el usuario dispone así de una buena base. Pero, al mismo tiempo, esto obliga a regresar a lo esencial si se quiere tener una buena visión de conjunto.



La información, la consulta y la participación ciudadana activa implican que haya contacto y comunicación entre la administración pública y los ciudadanos. Esto significa concretamente que debe existir un intercambio de mensajes. Los **mensajes** se refieren al contenido: ¿qué dicen o expresan los emisores de un mensaje? ¿Qué entienden o comprenden los destinatarios de un mensaje? Los mensajes pueden ser tan sencillos como los horarios de un centro de información, o tan complejos como el razonamiento que sustenta una nueva política. La manera en que estos mensajes se intercambian es también importante. Existen al respecto innumerables **medios** con **características** específicas como:

- ▶ **La forma:** dirigiéndose a uno o varios sentidos del interlocutor, los medios pueden ser **audio** (discursos y debates), **visuales** (textos e imágenes o diapositivas), o **audiovisuales** (videos, presentaciones de diapositivas comentadas, etc.).
- ▶ **Los soportes:** las instituciones públicas pueden lograr una comunicación directa, sin soporte, por ejemplo hablándole a un público o escuchándolo. Pueden también utilizar **objetos para contactar a los ciudadanos**, por ejemplo copias en papel de documentos y libros, o sus versiones electrónicas.
- ▶ **Los canales de transmisión:** para entregar su mensaje, las instituciones públicas podrán elegir entre diferentes canales. Estos canales pueden ser **físicos**, (entrega personal o postal) o **electrónicos**, (teléfono, radio, televisión, correo electrónico, etc.). Las instituciones públicas pueden también recurrir a **personas y organizaciones** como **intermediarios** de la comunicación como, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil.

Para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, las instituciones públicas pueden elegir diferentes **enfoques**:

- ▶ **Hablar o enviar, escuchar o recibir, o los dos:** las instituciones públicas pueden pronunciar o enviar mensajes (como un discurso público), escuchar o recibir mensajes (como cuando se escuchan preguntas o comentarios), o hacer ambas cosas (como en una conversación).
- ▶ **Modo activo o pasivo:** pueden entrar en contacto con los ciudadanos de manera activa, a iniciativa propia, como cuando se organiza una mesa redonda. Pueden también reaccionar pasivamente a las preguntas de los ciudadanos, facilitando por ejemplo, el acceso a un documento administrativo.

- ▶ **Control o no-control:** las instituciones públicas pueden elegir un canal de transmisión cuyo control tienen (carta o folleto informativo) o recurrir a un canal sobre el que no ejercen ningún control (dando, por ejemplo, información al representante de una OSC que más tarde publicará un artículo).
- ▶ **Caso por caso o de manera continua:** las instituciones públicas pueden contactar a los ciudadanos caso a caso (organizando, por ejemplo, un debate público aislado sobre política de salud), o más bien de manera permanente (por ejemplo, con intercambios continuos a través de mesas redondas periódicas).
- ▶ **Comunicación amplia o restringida:** las instituciones públicas pueden comunicar de manera amplia (dirigiéndose a un público masivo por medio de publicidad televisiva), o de manera limitada (dirigiéndose a un público reducido y bien circunscrito).
- ▶ **Interacción limitada o importante:** las instituciones públicas pueden buscar niveles limitados de interacción con los ciudadanos (por ejemplo, al enviar un documento para ser comentado en Internet), o buscar una interacción importante con los ciudadanos (por ejemplo, a través de intercambios directos en un *stand* en un lugar público).

En general las herramientas que sirven para reforzar las relaciones con los ciudadanos cubren **una gama** de características y enfoques. Los siguientes capítulos de esta parte del manual muestran **estructuras de recepción y ejemplos** de herramientas destinadas a la información, consulta y participación activa. Se trata de casos ampliamente utilizados, o innovadores, de herramientas muy eficientes, adecuadas para fortalecer las relaciones entre administración pública y ciudadanos. Se eligieron para dar ideas, no como recetas. El uso de estas herramientas tendrá éxito sólo si se **elaboraron específicamente** para adaptarse a **determinados** objetivos públicos y recursos que pueden variar considerablemente según las situaciones y los países. Una acción exitosa debe haberse preparado combinando **imaginación y análisis** para llegar a ser herramientas, modificadas o nuevas, que permitan enfrentar los retos planteados. Examinar esos ejemplos y reflexionar en términos de mensaje, medios, características y enfoques podría ayudar en esta tarea.

Al hacer la síntesis de las herramientas utilizables, se examinarán los puntos siguientes:

- ▶ **Diferentes características de las herramientas:** forma, soporte y canales de transmisión.

- ▶ **Diferentes enfoques** relativos al uso de estas herramientas: enviar o recibir, modo activo o pasivo, control o no control, caso a caso o de manera continua, comunicación amplia o restringida, interacción limitada o importante.
- ▶ **El uso simultáneo del análisis y la creatividad** para identificar, elegir, adaptar, inventar y combinar las herramientas necesarias.

¿Qué herramientas utilizar para la información?

Al comunicar informaciones, las instituciones públicas crean una relación unidireccional con los ciudadanos: ellas envían la información, los ciudadanos la reciben. La información sirve de base para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Condiciona retrospectivamente la eficacia de las actividades de consulta y la participación activa. Las instituciones públicas pueden ofrecer igualmente, de manera pasiva, acceso a la información, pero pueden también, de *motu proprio*, informar a los ciudadanos activamente. Pueden utilizar soportes de información, canales controlados de transmisión directa o canales que no controlan.



En el modo **pasivo**, las instituciones públicas permiten a los ciudadanos el acceso a documentos oficiales a petición suya, por ejemplo, al aplicar una ley sobre libertad de información. Para **proporcionar acceso a la información**, las herramientas importantes son:

- ▶ **Interfaces que den a los ciudadanos acceso a los documentos:** para permitir a los ciudadanos tener acceso a los documentos, la administración pública debe mostrárselos. Una posibilidad es mandar al interesado, por correo o por correo electrónico, la copia del documento. Otra manera, más sencilla, consiste en poner una fotocopidora a disposición del público en un local administrativo.
- ▶ **Manejo interno de la información:** las instituciones públicas deben poder identificar y localizar los documentos que los ciudadanos desean obtener. Eso puede ser posible gracias a la clasificación y archivo permanentes de los documentos (y de las bases de datos, como en Finlandia). Para esto, es esencial disponer de un conjunto de reglas y aplicarlas en toda la administración pública.
- ▶ **Catálogos, registros e índices:** la información puede ser difícil de localizar, tanto para los ciudadanos, como para los funcionarios. Los catálogos, registros e índices son herramientas que facilitan la tarea, ya

que enumeran y clasifican los datos y los vuelven más accesibles. Esta clasificación abarca todos los campos de la acción gubernamental, por ejemplo, el medio ambiente. En Estados Unidos, existe un inventario de desechos tóxicos que permite a cualquier ciudadano informarse sobre los establecimientos donde se encuentra tal o cual producto químico tóxico. Los catálogos pueden también facilitar la localización de las publicaciones, ya sean documentos oficiales o videos, como en Bélgica (Flandes).

- **Preguntas y respuestas:** un modo más interactivo de respuesta a las necesidades del público es cuando los servidores públicos responden directamente a las preguntas de los ciudadanos. Esta es una de las numerosas herramientas que trataremos luego. Responder a las preguntas de los ciudadanos constituye una relación unidireccional, si la administración pública atiende la demanda del ciudadano como una simple solicitud de información. Si, en cambio analiza la estructura de las demandas de los ciudadanos o se enfoca a su contenido, las solicitudes de información se vuelven para ella una fuente útil de retroalimentación.

En el modo **activo**, las instituciones públicas pueden tomar la iniciativa de informar a los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas a través de una serie de **soportes de información** o de **publicaciones**, tales como:

- **Documentos oficiales:** más allá de una respuesta a las solicitudes de los ciudadanos que consiste en dar pasivamente acceso a ciertos documentos en el marco de las leyes sobre la libertad de información, las instituciones públicas podrán publicar documentos oficiales por iniciativa propia. En muchos países, las disposiciones vigentes prescriben la publicación de ciertos documentos, caso a caso a través de anuncios públicos, o de manera más sistemática en un diario oficial (ver el capítulo titulado: *“Implementar una estructura”*). Los documentos oficiales podrán ser leyes, reglamentos, agenda e informes de los consejos de ministros, fechas límite para las decisiones, planes de implementación que precisen claramente las responsabilidades, informes de evaluación, anuncio sobre participación en consultas, etc.
- **Documentos preparatorios a una decisión o a una ley:** si tiene la voluntad de informar a los ciudadanos acerca de una decisión o de una ley en preparación, la institución pública puede redactar y difundir documentos preparatorios específicos que den a conocer el estado de la reflexión o el grado de progreso de un expediente en particular. Esto toma por lo general la forma de un documento de orientación

o de un proyecto de ley. A veces, las autoridades recurren a colores para caracterizar el estatus de un documento y su grado de avance en el proceso de toma de decisiones. Un “Libro verde” es un texto preliminar que esboza el primer acercamiento del gobierno a un problema. Un “Libro blanco” significa que la política propuesta llegó a un nivel más elaborado de preparación. Antes de tomar una decisión, los gobiernos pueden también publicar proyectos de ley. La publicación de libros verdes o blancos y de proyectos de ley es a menudo parte de una operación de consulta (ver a continuación la sección dedicada a las herramientas de consulta).

- ▶ **Informes:** en el transcurso de las fases de implementación y de evaluación, las instituciones públicas pueden publicar informes temáticos destinados a informar sobre los resultados de las políticas implementadas. Estos informes pueden abordar una política en general o sólo ciertos aspectos de ella. Pueden proporcionar una mirada al conjunto de actividades del gobierno, como los informes anuales. El informe anual puede anunciar también el lanzamiento de nuevas políticas, o describir las que están en curso de ejecución, como es el caso del Reino Unido, donde el informe anual del gobierno formula de manera clara objetivos o puntos de referencia. Los ciudadanos pueden, gracias a ellos, darse cuenta si el gobierno cumple sus promesas y en qué medida.
- ▶ **Manuales, guías, folletos, desplegados, carteles:** los documentos e informes oficiales no son, por lo general, fáciles de leer y comprender. Su utilización puede ser fastidiosa o complicada para ciudadanos en busca de una visión general o de una información pertinente. La institución pública tiene la posibilidad de trabajarlos de nuevo y presentarlos en forma diferente para volverlos más accesibles y atractivos a sus lectores y usuarios. Se tiene así un medio para sensibilizar a la opinión pública sobre lo que está en juego, y sobre los factores subyacentes de las medidas consideradas. Los manuales, guías, folletos, trípticos y carteles son algunos medios para lograrlo. Presentan síntesis y resúmenes formulados en un lenguaje claro y de fácil acceso, elementos visuales como gráficas e historietas y una distribución agradable. Muchas instituciones públicas recurren a este tipo de herramientas, para mostrar por ejemplo, el funcionamiento de las instituciones o el desarrollo del proceso de toma de decisiones. Estas publicaciones pueden referirse también a los derechos ciudadanos, por ejemplo, en forma de manual o de una serie de guías (ver la *Guía del Ciudadano* en Grecia o las guías de la Unión Europea sobre la introducción de la moneda única).

- ▶ **Cassetes pregrabados, películas y juegos:** además de una novedosa presentación de la información en diferentes tipos de textos, las instituciones públicas pueden recurrir a diversas formas y soportes. Citaremos los cassetes pregrabados, los videos o las diapositivas de presentación. Los juegos-concursos y otros juegos presentan la información de manera más lúdica y permiten interesar a ciertos públicos como los jóvenes.

Los medios de información solo desempeñan su rol en la medida en que llegan a los ciudadanos. Para tener contacto con los ciudadanos, las instituciones públicas pueden recurrir a diferentes canales de transmisión. En primer lugar, **pueden transmitir la información directamente, pasando por los canales controlados por ellas, tales como:**

- ▶ **Declaraciones y exposiciones:** los servidores públicos hacen exposiciones o entregan oralmente informaciones sobre problemas de gobierno: es uno de los medios de información más ampliamente utilizados y se complementa a menudo con una gama de instrumentos. Se puede enriquecer los discursos con soportes de información visuales y audiovisuales (diapositivas con textos y gráficas, documentos complementarios, películas breves, etc.).
- ▶ **Envío postal directo:** enviar directamente soportes de información al domicilio de los ciudadanos es un medio de gran envergadura y relativamente costoso de informar. En Holanda, el gobierno recurrió al envío postal directo para dirigir a los ciudadanos un texto de una página, informándoles acerca de las medidas tomadas para abordar el problema informático del año 2000 (Y2K).
- ▶ **Teléfono:** las instituciones públicas ofrecen a los ciudadanos comunicación telefónica directa para recibir informaciones sobre un asunto o un tema particular. La llamada telefónica a menudo es gratuita, como en el centro de información administrativa de Canadá. La información es proporcionada por operadores que contestan personalmente a cada llamada. Pero el servicio telefónico puede ser también parcial o totalmente pregrabado; en ese caso el ciudadano navega el sistema presionando las teclas de su teléfono.
- ▶ **Centros y módulos de información:** los centros de información son espacios fijos abiertos a los ciudadanos para proporcionales informaciones. Estos centros disponen de determinada cantidad de fichas de información y a menudo tienen personal cuyo papel es ayudar a los ciudadanos a encontrar la información que necesitan. En Grecia, cada

sede de gobierno dispone de su propio centro de información. Los centros pueden también enfocar la información que proporcionan hacia asuntos particulares, como el centro de Información sobre el Medio Ambiente Mundial en Japón. También, las instituciones públicas pueden utilizar módulos como lugares de información móvil, temporal o permanente, dentro de locales administrativos o bibliotecas públicas, o en exposiciones u otros eventos organizados por terceros.

- ▶ **Eventos y exposiciones organizadas por instituciones públicas:** la organización de eventos especiales tales como conferencias o exposiciones lleva la información al ciudadano a través de formatos y soportes, utilizando numerosas herramientas mencionadas antes. Polonia, por ejemplo, utilizó juegos y concursos para explicar las reformas del Estado a un amplio público.
- ▶ **Publicidad:** hacer publicidad, comprar espacios en los medios de comunicación es otra posibilidad de las instituciones públicas para informar a los ciudadanos. El espacio puede ser en cualquier tipo de medios, como espectaculares, periódicos, radio, televisión o Internet. En Irlanda, la administración pública insertó publicidad en los directorios telefónicos para informar al público sobre la adopción de la ley sobre libertad de información.

Independientemente de estos canales cuyo control conservan, las instituciones públicas pueden también recurrir a terceros para transmitir información a los ciudadanos. Entre esos canales independientes e indirectos, citemos:

- ▶ **Comunicados de prensa, conferencias de prensa, entrevistas:** cuando se dirigen a los periodistas y a los medios como intermediarios, las instituciones públicas los invitan a enterarse de sus políticas e iniciativas. Estos comunicados, cuya redacción final no es controlada por la administración pública, sirven también para comunicar informaciones a los ciudadanos.
- ▶ **Cooperación con las organizaciones de la sociedad civil:** las instituciones públicas establecen contacto con organizaciones de la sociedad civil (OSC) tales como asociaciones, organizaciones patronales o sindicatos, para que transmitan informaciones a los ciudadanos. Tal cooperación puede ir desde fórmulas muy limitadas —como la información entregada a los responsables de una OSC que a su vez la comunican a sus miembros— hasta una entrega conjunta de información a los ciudadanos. En los Estados Unidos, la Agencia para la Protec-

ción del Medio Ambiente, colaboró con algunas ONGs financiándolas para que difundieran información sobre el medio ambiente.

En cuanto a las herramientas de información, tener cuidado con:

- ▶ **Seleccionar y adaptar las herramientas en función de los objetivos:** las herramientas de información son más o menos adecuadas y hay que utilizarlas en función de los objetivos buscados. Por ejemplo, crear conciencia o comprensión profunda sobre lo que está en juego a nivel político, exige enfoques y herramientas muy diferentes.
- ▶ **Seleccionar las herramientas en función del público elegido:** los diferentes públicos tienen sus propias características. Es preciso, entonces, seleccionar y utilizar las herramientas en consecuencia, en lo que se refiere por ejemplo, a la presentación, lenguaje, estilo, etc.
- ▶ **Cerciorarse de que la información llegue a los públicos elegidos:** no sirve de nada que las herramientas se seleccionen y adapten correctamente si la información no llega a los públicos deseados. Es importante asegurarse que se entregue el mensaje.
- ▶ **Hacer atractiva la información:** cuando los públicos reciben una información de la administración pública, hay más oportunidades de que la utilicen si les es fácil y agradable su comprensión y utilización. En la mayoría de los casos se puede lograr esto con un mínimo esfuerzo de claridad y de concisión en la redacción. La simplificación no debe llevar, en ningún caso, a mal informar.
- ▶ **Respectar la independencia de los canales no controlados:** los canales independientes no son por su naturaleza controlables. Cuando recurren a esos canales, las instituciones públicas deben reconocer y aceptar su independencia sobre la forma en que la información será utilizada. Es conveniente, entonces, que los medios de comunicación y los ciudadanos reciban informaciones tan completas como sea posible.

¿Qué herramientas utilizar para la consulta?



La consulta es una relación bidireccional entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Aquéllas reciben las aportaciones de los ciudadanos ya sea de manera pasiva y sin solicitarlas, o de manera activa, invitándolos a responder.

- ▶ **Los feed-backs no solicitados** de parte de los ciudadanos pueden revelarse útiles para la administración pública. Quizá algunas solici-

tudes de información revelarán la necesidad de adaptar o reorganizar actividades relacionadas con la información. Algunas sugerencias pueden incluso incluir elementos útiles que merezcan la atención de los operadores. Las quejas formuladas pueden mostrar la necesidad de modificar algunas políticas. Subrayemos, entre las **herramientas que favorecen los *feed-backs* no solicitados, las siguientes:**

- ▶ Los **“buzones”** o puntos de recepción de sugerencias o quejas. Permiten reunir datos, canalizar y dar seguimiento a las informaciones en la institución pública, así como verificar el acuse de recibo y si se proporcionó una respuesta.
- ▶ Los **programas de manejo de información** facilitan la recolección y el análisis cuantitativo y cualitativo de las respuestas espontáneas.
- ▶ Los **informes que analizan** ese tipo de aportaciones permiten que las instituciones públicas las utilicen. Los informes pueden también publicarse y mostrar en qué medida las instituciones públicas desean ser transparentes y responsables.

Las instituciones públicas reciben **respuestas solicitadas** de parte de los ciudadanos cuando les ofrecen información sobre un asunto particular y les piden su opinión al respecto. Citemos, entre las **herramientas que favorecen las respuestas solicitadas:**

- ▶ **Cuestionar, escuchar y rendir cuentas:** no existe *feed-back* sin que se haya formulado una pregunta. Es esencial contactar a los ciudadanos planteándoles preguntas y prestar atención a sus respuestas. En principio, interrogar y escuchar puede estar incluido en cualquier contacto con los ciudadanos. Para que las instituciones públicas puedan utilizar posteriormente la información acumulada, es muy importante comunicarla a los responsables de los problemas comentados.
- ▶ **Períodos y actividades enfocadas a los comentarios:** con esta herramienta, la administración pública define un período de tiempo en el que recibe los comentarios (o solicitudes de reconsideración) de los ciudadanos en torno a un proyecto o a un problema, por ejemplo, el impacto de alguna actividad sobre el medio ambiente. Elige también los mecanismos para que la ciudadanía mande sus comentarios, enviando por ejemplo un correo a una dirección dada (“buzón”) o utilizando una línea telefónica gratuita. Decide la manera en que se informará a los ciudadanos sobre la acción a desarrollar, lo que está en juego, las fechas límite y la manera de formular comentarios. El gobierno del Reino

Unido previó períodos para enviar comentarios sobre proyectos como la reforma educativa y el proyecto de ley sobre libertad de información. Se avisa a los ciudadanos de estas consultas por medio de folletos en los supermercados y de inserciones publicitarias en los periódicos.

- ▶ **Grupos temáticos de discusión:** esta herramienta consiste en reunir, durante máximo un día a un grupo de ciudadanos en un lugar dado. Los participantes son seleccionados de manera tal que sean representativos del conjunto de la población, o de públicos determinados. Los miembros del grupo de discusión reciben informaciones y se les interroga, en forma individual o en grupo, sobre sus opiniones y respuestas. Esta herramienta permite a las administraciones públicas recibir *feed-backs* bastante detallados.
- ▶ **Encuestas:** aprovechando una encuesta, la administración pública plantea a los ciudadanos una serie de preguntas, recoge sus respuestas y las analiza. Para que el resultado sea válido, hay que seleccionar a los ciudadanos que van a participar en la encuesta, de manera a contar con una muestra representativa. Las preguntas se plantean en un cuestionario estructurado. Cuando las preguntas son “cerradas”, los ciudadanos tienen la facultad de elegir entre varias alternativas predefinidas. Cuando las preguntas son “abiertas”, pueden responder libremente. Los mismos encuestados o los encuestadores pueden llenar los cuestionarios. En Canadá, la administración pública realiza una encuesta sobre los servicios colectivos proporcionados por el Estado dos veces al año y recibe alrededor de 3000 respuestas por correo. Los resultados son utilizados para establecer prioridades de implementación.
- ▶ **Los sondeos de opinión:** los sondeos de opinión son instrumentos muy probados, cuya finalidad es dar cuenta de la opinión de la población sobre un asunto dado y en un momento preciso. Para que puedan entregar resultados válidos desde el punto de vista estadístico, los sondeos de opinión siguen una metodología estricta. Recurren a muestras aleatorias, a encuestadores formados y a cuestionarios preprobados. El gobierno danés mandó hacer sondeos sobre la confianza de los ciudadanos en el sector público. Las respuestas recibidas le permitieron sacar conclusiones sobre algunos aspectos críticos de su política y sobre acciones necesarias para reforzar la confianza ciudadana en los poderes públicos.

A diferencia de la simple recepción de respuestas de los ciudadanos, la consulta da lugar a una interacción más intensa entre la administración pú-

blica y los ciudadanos. Lo que se llama consulta circunstancial se refiere a un problema o a tareas específicas, durante un periodo de tiempo limitado.

Para las consultas circunstanciales, las instituciones públicas utilizan las herramientas siguientes:

- ▶ **Nombramiento de ciudadanos, a título personal, en organizaciones consultivas:** las instituciones públicas pueden pedir a algunos ciudadanos, por ejemplo, a expertos o representantes de organizaciones de la sociedad civil, que formen parte de comisiones de control encargadas de evaluar una política o un programa de la administración pública, como se hace comúnmente en Finlandia. De ello resulta una interacción intensa entre la administración pública y los ciudadanos, interacción limitada, ciertamente, a algunas personalidades seleccionadas y a los esfuerzos que éstas realicen para involucrar a un círculo más amplio de organizaciones o de grupos.
- ▶ **Talleres, seminarios y conferencias:** este tipo de eventos permite a las instituciones públicas tener intercambios directos con algunos ciudadanos y representantes de grupos de interés. Durante los talleres, seminarios y conferencias, pueden proporcionar informaciones, solicitar alguna respuesta de los participantes e iniciar después una discusión abierta. El gobierno irlandés organizó una serie de encuentros de este tipo a lo largo del país, cuando presentó su libro blanco sobre desarrollo rural. El gobierno coreano organizó con fines de consulta varios talleres sobre la reforma de la administración pública. Reunidos por iniciativa de la sociedad civil, los servidores públicos participaron igualmente en seminarios y conferencias sobre el mismo tema, y rindieron cuentas de lo que habían obtenido en ellos.
- ▶ **Audiencias públicas:** algunas audiencias públicas pueden ser obligatorias en ciertos procesos de toma de decisiones (por ejemplo, los estudios de impacto ambiental) o ser parte del proceso de elaboración de una política pública. Están abiertas, no solamente a los expertos y no especialistas invitados, sino a todos los ciudadanos que deseen asistir. Durante la reunión se lleva a cabo un panel presidido por un funcionario público. Los participantes en el panel pueden ser designados por la institución pública, por organizaciones de la sociedad civil o por el parlamento. Pueden participar responsables de alto nivel, como por ejemplo, los Comisarios europeos en el caso de las consultas de la Unión Europea sobre medidas ambientales específicas. En el intercambio puede considerarse el asunto en un marco amplio, o dedicarse a hacer proposiciones específicas.

- ▶ **Plebiscitos no vinculantes:** los plebiscitos no vinculantes pueden utilizarse para consultar algo preciso al conjunto de la población; en ellos se plantea una pregunta que incluye varias respuestas posibles. Los plebiscitos vinculantes pueden ir más lejos y transferir la decisión a los ciudadanos. Por ello no están incluidos en este manual. (Ver el capítulo titulado *“Implementar una estructura”*)

Cuando las instituciones públicas desean consultar a los ciudadanos de manera más estable y permanente, recurren a **herramientas de consulta continua**, tales como:

- ▶ **Horas de recepción:** esta herramienta ofrece la posibilidad de encontrar regularmente a los servidores públicos y hablar con ellos. En Islandia, todos los ministros reciben a la ciudadanía una vez por semana, a una hora y en un lugar determinado. Las horas de recepción permiten realizar una consulta directa, pero solamente a un número limitado de personas.
- ▶ **Paneles de ciudadanos:** los paneles de ciudadanos están compuestos por ciudadanos seleccionados según una muestra representativa de la población. Los gobiernos consultan regularmente estos paneles a través de encuestas postales o telefónicas, de entrevistas o de seminarios, a fin de obtener respuestas sobre todo tipo de iniciativas de los gobernantes. En el Reino Unido, El People’s Panel está compuesto por 5 000 ciudadanos seleccionados de manera aleatoria y representativos de la población en términos de edad, sexo y región.
- ▶ **Comisiones consultivas:** están compuestas de portavoces del interés público, nombrados por los organismos del Estado con el fin de garantizar una amplia representación y de crear un foro para consultas periódicas. En Polonia, por ejemplo, un consejo nacional consultivo da su opinión al gobierno sobre la política relativa a las personas con capacidades diferentes y sus problemas. Dinamarca estableció 31 comisiones compuestas de representantes de grupos de interés. Cada una opera en uno de los campos de la política comunitaria.

En el momento de la selección de las herramientas destinadas a recibir las respuestas de los ciudadanos y a consultarlos en torno a la elaboración de una política gubernamental, se debe tener cuidado con lo siguiente:

- ▶ **Anunciar la consulta:** para que los ciudadanos puedan dar a conocer sus opiniones durante las consultas, se les debe informar sobre ésta. Es preciso que las instituciones públicas informen claramente al públi-

co sobre la fecha, el lugar y el objeto de la consulta antes de que ésta empiece.

- ▶ **Cuidar los procedimientos de selección:** la selección de las personas a consultar es esencial, no solamente por la calidad de las respuestas, sino para lograr una consulta eficaz. Si los ciudadanos y participantes no son seleccionados por su representatividad, sino en función de su cercanía con el gobierno o con sus funcionarios, los resultados de la consulta no serán fidedignos y la iniciativa posiblemente suscitará desconfianza, en lugar de traducirse en confianza de los ciudadanos hacia los poderes públicos. Establecer, publicar y seguir reglas claras puede ser útil, así como cuidar la transparencia de las modalidades de selección.
- ▶ **Velar por la utilización de las aportaciones recibidas:** si las instituciones públicas no utilizan las aportaciones que recibieron, o si ni siquiera tenían la intención de hacerlo, la actividad pierde cualquier interés para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Tomar en cuenta los plazos:** las consultas pueden durar mucho tiempo, provocar oposiciones y retrasar los procesos de toma de decisiones. Puede ser útil preparar con cuidado la consulta y fijar claramente sus objetivos y sus límites.

¿Qué herramientas utilizar para lograr una participación ciudadana activa?

Invitar a los ciudadanos a participar activamente en la elaboración de una política, es el medio más eficiente de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Esto significa que la administración pública reconoce el papel autónomo de los ciudadanos en esta relación y lo respalda. Éstos participan en el establecimiento de la agenda y contribuyen a dar forma al diálogo con la administración pública. Pueden elaborar y proponer opciones. La administración pública abandona así, en gran medida, el control exclusivo que ejerce sobre el contenido y los canales de transmisión y, por lo mismo, da lugar a la co-participación. Aún cuando la participación activa implica que los ciudadanos pueden ejercer una influencia significativa en la toma de decisiones, la decisión final incumbe sólo al gobierno. Este punto es primordial: ni las co-participaciones y la participación activa, ni la información y la consulta menoscaban el derecho y el deber del gobierno de decidir sobre la política a seguir. Los



gobiernos continúan siendo responsables de las decisiones que toman y tienen que rendir cuenta de ellas ante los parlamentos electos y ante los ciudadanos, poseedores de la soberanía en una democracia.

Con excepción de algunas iniciativas esencialmente locales, como el procedimiento interactivo de toma de decisiones en Holanda, es a nivel nacional que los gobiernos diseñan y prueban las herramientas de participación activa. Algunas de estas herramientas conciernen la **determinación de las prioridades de la acción pública** en un proyecto en particular, al ubicar y discutir cuestiones y aspectos específicos de un problema y al formular **recomendaciones**. Estas herramientas involucran sólidamente a un pequeño grupo de ciudadanos no expertos en el caso examinado. Las **herramientas que permiten implicar a los ciudadanos en el establecimiento de prioridades** son:

- ▶ **Conferencias de búsqueda de consenso**; un grupo de 10 a 15 ciudadanos se reúne para plantear preguntas a algunos expertos sobre un problema de gobierno. Después de habérselas planteado, discuten el tema entre ellos. Al final, presentan públicamente las conclusiones consensuadas. El grupo de ciudadanos constituye una muestra aleatoria. Ninguno de ellos es experto en el asunto analizado. Esta herramienta se utiliza frecuentemente en países como Dinamarca o Noruega, que han organizado conferencias de búsqueda de consenso sobre numerosos aspectos de las nuevas tecnologías, como los alimentos genéticamente modificados.
- ▶ **Jurados de ciudadanos**: esta herramienta relativamente reciente se parece a las conferencias de búsqueda de consenso, pero se distingue de ellas en importantes aspectos. El interrogatorio se desarrolla, como en un tribunal, en una sala abierta al público. El tiempo dedicado a las preguntas y a la deliberación es mucho más reducido y las conclusiones no tienen que consensuarse. Antes de la apertura del procedimiento, la institución pública da a conocer esta iniciativa a un público amplio y la selección de los jurados se lleva a cabo, por ejemplo, con la ayuda de una campaña de publicidad. El procedimiento está abierto a todos los no-expertos. En Francia, un jurado de ciudadanos participó así en una evaluación general del sistema de salud.

Otro grupo de herramientas involucra de manera importante a **públicos de expertos**. Estas herramientas conciernen sobre todo a representantes de grupos de interés tales como las organizaciones de la sociedad civil. El uso de estas herramientas desemboca en **propuestas de medi-**

das concretas, incluso en la **cooperación durante la elaboración y la implementación de una política**. La estrechez de este marco hace que su capacidad para involucrar a ciudadanos a título individual sea muy limitada. **Las herramientas que permiten implicar a públicos de expertos son los siguientes:**

- ▶ **Evaluación realizada por los interesados:** esta herramienta deja la evaluación de las políticas gubernamentales en manos de un grupo de expertos y de representantes de grupos de interés y de organizaciones de la sociedad civil. La institución pública permite el acceso a los datos necesarios y se compromete a publicar los resultados de la evaluación. Los resultados incluyen un análisis de la política actual y recomendaciones sobre los cambios necesarios. La administración pública italiana pidió a unas asociaciones de usuarios proceder a una evaluación de sus actividades, a fin de fortalecer sus relaciones con los ciudadanos.
- ▶ **Las comisiones tripartitas tradicionales y los grupos de trabajo mixtos:** estas herramientas reúnen en un grupo mixto a expertos designados por diversas organizaciones y a representantes del Estado. El grupo prepara propuestas concretas para la elaboración de una política. Funciona a puertas cerradas y sus trabajos son relativamente confidenciales hasta que se haya llegado a una conclusión negociada. Estas restricciones limitan la incidencia de esta herramienta en la ampliación de la participación pública. La conclusión puede consistir en un acuerdo sobre una política o sobre un texto de proyecto de ley diferente y puede tratarse también de una implementación compartida, como se practica en las co-participaciones público-privado. Las comisiones que asocian, como en Austria y en Alemania, al Estado, a los empresarios y a los sindicatos, constituyen una herramienta utilizada tradicionalmente en este campo.

Cuando buscan implicar a un número mayor de ciudadanos y de expertos, las instituciones públicas utilizan una serie de herramientas que buscan lograr un **compromiso más importante del público**. Estas herramientas pueden originar recomendaciones, propuestas de medidas nuevas y cooperación para la elaboración y la implementación de una política. Entre las herramientas **que favorecen un compromiso más importante del público**, citaremos:

- ▶ **Los grupos de trabajo abiertos:** esta herramienta recurre a estructuras similares a las de las comisiones tripartitas y de los grupos de tra-

bajo mixtos presentados anteriormente y llega a resultados similares. Pero, a diferencia de estos procedimientos tradicionales, los grupos de trabajo abiertos operan a la luz del día, y buscan todas las oportunidades posibles para involucrar a una parte más amplia de la población. En Bélgica, la administración pública de Flandes implementó grupos de trabajo mixtos en los que participan delegados de asociaciones que representan o ayudan a los pobres y que están encargados de diseñar nuevas medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión. Las reuniones tuvieron por corolario iniciativas locales que proporcionan servicios colectivos con la participación de ciudadanos pobres y de sus familias.

- ▶ **Prospectiva participativa y construcción de escenarios:** en de un proceso impulsado por un promotor, un grupo de ciudadanos, de servidores públicos y de expertos elabora una visión coherente o varios escenarios divergentes acerca de los desarrollos futuros. Las previsiones a futuro delineadas abordan un tema y un campo de acción específicos, o incluso territorios (ciudades o países). Los soportes de información tales como artículos, videos o exposiciones ponen la visión o los escenarios al alcance de un público más amplio. En combinación con herramientas de información o de consulta, las visiones y escenarios llevan a los ciudadanos a discutir activamente sobre opciones factibles, con incidencia en el proceso de toma de decisiones. Varias ciudades de Holanda han recurrido a este instrumento para involucrar a grupos importantes de ciudadanos en el desarrollo local.
- ▶ **Foros de ciudadanos:** un foro de ciudadanos reúne a un grupo numeroso y diverso de representantes de la sociedad civil alrededor de un campo o de un objetivo particulares. Proporciona una estructura en la que se puede deliberar y cooperar, elaborar propuestas de acción y hacer participar a un número mayor de ciudadanos. Los resultados de un foro de ciudadanos son una contribución directa a la política gubernamental y abarcan a un número mayor de ciudadanos. Los foros de ciudadanos pueden volverse actividades permanentes animadas por organizaciones de la sociedad civil. En Noruega, el Foro de los Jóvenes para la Democracia reúne a ciudadanos de 15 a 26 años de edad, muchos de los cuales son representantes de asociaciones de jóvenes. El foro identifica los obstáculos que impiden a los jóvenes participar en la vida política y propone ideas de políticas y de medidas nuevas. El ministro de la Niñez y la Familia es el destinatario directo de estas propuestas.

- ▶ **Los procesos de diálogo:** los procesos de diálogo involucran directamente a numerosos grupos de ciudadanos en la elaboración de una política. Utilizan varias herramientas adaptadas a las diferentes fases del proceso. Por ejemplo, las contribuciones de los ciudadanos pueden obtenerse a través de una serie de talleres abiertos e interactivos que operan a lo largo del país, como fue el caso en Canadá con el Diálogo Rural o con el Proceso de Diálogo en el marco del Foro Nacional sobre Salud. Las contribuciones son retomadas en conferencias entre expertos, representantes de grupos de interés y funcionarios públicos, que se encargan de la elaboración de proyectos con nuevas medidas. Esos proyectos pueden ser examinados también en talleres de ciudadanos antes de su redacción final. Las estructuras definidas para el proceso de diálogo pueden utilizarse también para organizar una participación activa permanente.

En relación a las herramientas que favorecen la participación activa, se debe estar atento a:

- ▶ **Prever tiempo y medios suficientes:** involucrar a los ciudadanos en una participación activa exige más tiempo y más medios que los destinados a las actividades de información y de consulta. Para que los ciudadanos dialoguen con conocimiento de causa, deben adquirir un alto nivel de sensibilización y de conocimientos. Además tienen que participar a menudo en varias fases del proceso de toma de decisiones, como las de concepción y evaluación. Por lo tanto, aumenta el tiempo y los medios que las administraciones públicas deben dedicar a las actividades de participación activa.
- ▶ **Velar por el equilibrio y la equidad:** tomando en cuenta la fuerte influencia de la participación activa en la toma de decisiones, es absolutamente indispensable que el proceso de selección de las herramientas sea equilibrado y equitativo. Puede existir una fuerte tentación de manipulación, lo que tendría consecuencias desastrosas. Las instituciones públicas podrían desear examinar previamente los efectos de la utilización de estas herramientas en la toma de decisiones.
- ▶ **Tomar en cuenta la existencia de intereses divergentes:** cuando se involucra a grupos de ciudadanos diferentes, los resultados a los que se llega pueden ser divergentes. Ver la parte III del presente manual (*“Diez recetas para la acción”*).
- ▶ **Respetar el papel y los derechos del legislador:** los parlamentos, que constituyen el espacio más importante reservado a la representa-

ción de los intereses de los ciudadanos, pueden sentirse incómodos por actividades que invaden su rol y sus derechos. La administración pública debe evitar la utilización de herramientas que favorecen la participación activa pero que puedan menoscabar el rol y los derechos del legislador. En algunos casos, una solución puede consistir en incluir parlamentarios en ejercicios de participación activa, o someter a la consideración del parlamento un informe sobre los resultados de estos ejercicios.

- ▶ **Estudiar las características de las herramientas de consulta válidas también para la participación activa:** en principio, la necesidad de informar suficientemente, de realizar una selección representativa, de hacer uso de las aportaciones recibidas y de tomar en cuenta la posibilidad de retrasos en los procesos de toma de decisiones, son elementos que pueden aplicarse también a las herramientas de participación activa. Las administraciones públicas pueden querer tomarlas en cuenta en el momento en que se está preparando una participación activa y cuando se implementa.

¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?



Las instituciones públicas comienzan la evaluación de las actividades de información, consulta y participación activa gracias **al éxito** obtenido en el fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos. Las instituciones evalúan si estas actividades han sido eficientes, eficaces y adecuadas en relación a los objetivos fijados anteriormente. Para hacerlo, dispone de toda una gama de herramientas. Al utilizarlas, define los datos necesarios para la evaluación (por ejemplo, las encuestas de opinión) y la manera de medir el éxito obtenido (calculando, por ejemplo, el número de ciudadanos que asistieron a una conferencia y que quedaron satisfechos con ella). **Entre las herramientas de evaluación citaremos:**

- ▶ **Evaluaciones informales:** gracias a sus contactos informales con las OSC y con los ciudadanos y gracias a la consideración de los comentarios que solicitaron, los funcionarios públicos se forjan una idea de la manera en que sus actividades han sido recibidas por los diferentes públicos. En las discusiones abiertas con sus colaboradores, los servidores públicos de alto nivel pueden informarse sobre la manera en que son evaluadas las actividades en los servicios a su cargo. Estas evaluaciones pueden formalizarse y ampliarse por medio de talleres. Si no es el caso, las evaluaciones informales seguirán siendo simples

herramientas de las que no se obtendrá información sistemática, aún cuando proporcionan indicaciones sobre el éxito obtenido por las actividades en cuestión.

- ▶ **Recolección y el análisis de datos cuantitativos:** las instituciones públicas pueden recoger datos en un amplio espectro de campos de intervención, como las solicitudes de documentos y de soportes de información, el número de quejas y de propuestas recibidas y su objeto, la participación en eventos, etc. Cuando se quiere reunir y comparar estas cifras para el conjunto de las instituciones públicas, hay que estandarizar los procedimientos y los instrumentos de medición utilizados. En el marco de la Ley sobre libertad de información, Noruega reúne datos que emanan de todos los ministerios y del Servicio del Primer Ministro, que atañen a las solicitudes de documentos oficiales, así como las negativas opuestas y las razones entregadas.
- ▶ **Encuestas sobre participantes y sondeos de opinión:** las encuestas llevadas a cabo entre personas que han participado en las iniciativas de la administración pública o entre los lectores de publicaciones administrativas pueden aportar información sobre el uso que han hecho de ellas y sobre la impresión que les dejaron los contactos con los servicios en cuestión. Los sondeos de opinión pueden ayudar a las instituciones públicas a determinar el impacto de sus actividades en un público masivo. Italia recurrió a sondeos para apreciar el impacto de las actividades de la administración pública en materia de información. El gobierno suizo hace un sondeo de opinión después de cada plebiscito para conocer mejor las razones del voto de los electores y sus fuentes de información.
- ▶ **Las evaluaciones críticas:** son evaluaciones sistemáticas y detalladas de las actividades de la administración pública. Pueden requerir recolectar numerosos y variados datos y realizar análisis detallados. Esta herramienta puede ser particularmente útil para las actividades de gran importancia que exigen amplios recursos y de carácter experimental o complejo. Canadá y el Reino Unido han efectuado evaluaciones detalladas de este tipo en las grandes consultas, lo que permitió revelar numerosos puntos a mejorar, como la coordinación entre servicios y la participación de directivos.
- ▶ **¿Quién hace la evaluación? Es evidente que las instituciones públicas** hacen evaluaciones, dado que tienen un lugar importante en el fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos. Pero si desean obtener una opinión más neutra sobre sus actividades, pueden pedir

una evaluación a **expertos independientes**. En Francia, una comisión de expertos procedió a una evaluación de los jurados de ciudadanos. La comisión emitió una serie de recomendaciones para su mejoramiento, tales como formación superior, mayor representatividad, objetivos más definidos, etc. En algunos países, como el Reino Unido, las **comisiones parlamentarias** llevan a cabo sus propias evaluaciones sobre las actividades destinadas a reforzar las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Utilizando la evaluación como una oportunidad para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, las instituciones públicas pueden pedir también a algunos **ciudadanos** o a **representantes de la sociedad civil** evaluar sus actividades (Ver la sección: “¿Qué herramientas utilizar para obtener una participación activa?”). Puede resultar un enfoque muy interesante sobre la manera en que los grupos-objetivo han percibido los esfuerzos de la administración pública.

Resulta obvio que las instituciones públicas deberán **utilizar los resultados** de la evaluación para justificar los esfuerzos realizados en su realización. Una vez terminada la evaluación, sus resultados deben difundirse en la propia administración pública. Esto se podrá hacer a través de **informes** o de **presentaciones**. Las instituciones públicas podrán también elegir la **publicación** de los informes de evaluación, lo que contribuirá a aumentar su transparencia y responsabilidad. Las obligaciones legales o las que proceden de las políticas adoptadas, podrán hacer obligatorias las evaluaciones y su publicación, como es el caso en Holanda o en España (Ver la sección: “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?”). En fin, los gobiernos pueden aprender de la evaluación y **modificar sus actividades o sus políticas**. Luego de evaluar sus actividades de consulta, el gobierno noruego reaccionó nombrando coordinadores especiales y creando sesiones especiales de formación para obtener resultados aún mejores.

Al utilizar las herramientas de evaluación, se tendrá cuidado en:

- ▶ **Definir previamente los datos necesarios:** precisar desde el principio las herramientas elegidas y las bases de la evaluación: ¿qué datos se utilizarán? ¿Quién recoge los datos y cómo? ¿Cómo se medirá el éxito? ¿Cuáles son los indicadores? ¿Quién efectúa la evaluación? ¿Qué se hace con la evaluación, una vez realizada?
- ▶ **Invertir en la evaluación y promover su práctica:** elaborar recomendaciones, hacer estudios comparativos y formar al personal, constituyen una inversión que puede ayudar a desarrollar la práctica de la evaluación (Ver la sección: “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?”).

Aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)

¿Por qué utilizar a TIC?

Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) ocupan un lugar cada vez más importante en los esfuerzos de las instituciones públicas para fortalecer sus relaciones con los ciudadanos. Son numerosas las que confían ampliamente en las TIC. Las TIC incluyen las **computadoras u otras terminales provistas de pantallas, las bases de datos, programas de planificación y redes que las unen**. En efecto, las TIC pueden ofrecer poderosas herramientas para reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Pero al mismo tiempo no son más **que** herramientas y no deben volverse un fin en sí mismo. Son sólo una de estas herramientas muy eficientes que se presentan en la sección “Seleccionar y utilizar





las herramientas”. Las herramientas TIC son relativamente nuevas, poseen ciertas ventajas, pero tienen sus propios límites, lo que explica que se les dedique una sección especial. Con justa razón las TIC llaman la atención por sus características originales.

- ▶ **Más, más rápido, más lejos:** las TIC codifican la información bajo la forma de datos electrónicos, calculan y manejan estos datos a una velocidad cada vez mayor, y pueden transmitirlos rápidamente y a un gran número de destinatarios. Gracias a la electrónica, las TIC permiten así hacer más, más rápido, más lejos, al automatizar los procedimientos y transferir los resultados casi instantáneamente hacia numerosos lugares incluso distantes gracias, por ejemplo, al correo electrónico e Internet. Todo esto permite la aparición de múltiples oportunidades para hacer accesible la información, difundirla y recibirla.
- ▶ **Nuevos medios amigables para proporcionar y organizar la información:** las TIC permiten organizar datos simultáneamente y de múltiples maneras. Pueden servir de soporte tanto para estructuras jerarquizadas como los índices, como para estructuras asociativas tales como las referencias cruzadas. Pueden hacerlo incluso a nivel de fragmentos minúsculos de información que de otra manera permanecerían ocultos en algunos textos o listas muy amplias. De allí la posibilidad, para las instituciones públicas, de proporcionar y organizar la información de manera nueva y amigable.
- ▶ **Multimedia e interacción:** las TIC ofrecen la posibilidad de combinar la información en diferentes formas: texto, gráficas, elementos sonoros y audiovisuales. Permiten también al usuario una mayor interactividad y la posibilidad de seleccionar la forma de recibir la información y de responder a ella. Estas capacidades interactivas en formato de multimedia abren nuevas posibilidades de presentar la información de manera más amena. Favorecen también un consumo independiente y menos predeterminado de la información por los ciudadanos y garantizan asimismo la producción y difusión de conocimientos nuevos entre los mismos.

Esas cualidades han llevado a un aumento general del uso de TIC debido a una serie de **razones** y para muchas **actividades**. Las instituciones públicas incentivan el uso de TIC en diferentes países para favorecer la instauración de la sociedad de la información y preservar la competitividad de la economía. Las instituciones públicas utilizan de manera creciente las

TIC, en particular al proporcionar servicios en línea,¹ realizar acciones de presentación y promoción del uso de TIC y al vender sus propios datos, desde estadísticas nacionales hasta previsiones meteorológicas. Recurren también cada vez más a TIC para reforzar sus relaciones con los ciudadanos. Las instituciones públicas de los países de la OCDE quieren tener presencia y ser visibles en línea además de distribuir mayor cantidad de información de manera eficiente y eficaz. Además, algunas instituciones públicas han empezado a utilizar TIC para garantizar la consulta de sus ciudadanos y su participación en la elaboración de las políticas públicas.

Al tratar de evaluar el **impacto** de las TIC, varias instituciones públicas señalan que su utilización tuvo como efecto un aumento considerable en las respuestas recibidas, por ejemplo, en Japón, España y la Unión Europea. Algunas instituciones públicas, en Suiza y Noruega por ejemplo, han constatado que sus contactos con los ciudadanos se han vuelto más rápidos e informales. En las siguientes secciones encontrarán algunos ejemplos de la manera en que se utilizan TIC para fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, y se abordarán posteriormente los límites de las TIC y la conducta a adoptar en cuanto a los mismos.

Al utilizar TIC se debe prestar atención:

- ▶ **A las adaptaciones de las estructuras y herramientas de las TIC:** las TIC representan un campo en permanente cambio. La base técnica de su utilización actual se mejora y se amplía constantemente. Por esto, puede ser necesario adaptar las estructuras y herramientas de las TIC utilizadas actualmente en el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos.
- ▶ **A las innovaciones técnicas que se perfilan en el horizonte:** se puede, desde ahora, vislumbrar la llegada de nuevas tecnologías, tales como la televisión interactiva, las redes móviles de alta velocidad, etc., mismas que pueden ofrecer nuevas oportunidades gracias al desarrollo de Internet.

¿Qué estructuras de apoyo para la utilización de TIC?

Algunas instituciones públicas han empezado a ajustar las estructuras jurídicas, gubernamentales e institucionales existentes para facilitar la utilización de TIC. Dado que el uso de TIC a gran escala es relativamente reciente, la im-



¹ Ver el informe de la OCDE “Proporcionar mejores servicios: de los medios tradicionales a la entrega en línea”, próximamente en librería.

plementación de estas estructuras **está todavía en un estadio preliminar**. En la mayoría de los casos las estructuras se relacionan con los **aspectos generales** de las TIC más que con su uso específico para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Este es el caso de las **estructuras jurídicas**. Los poderes públicos renuevan o revisan la legislación referente a algunos aspectos que atañen a las TIC, por ejemplo, la promoción de la utilización de TIC, la protección de la vida privada y el resguardo de datos o las posibilidades de transacciones en línea.



- ▶ **Las estructuras gubernamentales** se concentran también en los aspectos generales de la utilización de TIC. En algunos países se considera que esto se relaciona con acciones de gobierno electrónico (por ejemplo en Corea y en Noruega) o con la política de modernización de los servicios públicos (es el caso de Francia). En algunos países, las estructuras gubernamentales tienen relación directa con las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, como por ejemplo:

- ▶ **El incentivo para la utilización de TIC para la información, la consulta y la participación activa:** los lineamientos relativos a la implementación de la sociedad de la información (como en Dinamarca, Irlanda o Suiza) pueden incitar u obligar a las instituciones públicas a utilizar TIC para la información, la consulta y la participación ciudadana activa.
- ▶ **El compromiso de publicar y consultar en línea:** algunas instituciones públicas se comprometieron a poner en línea en una fecha determinada todas las informaciones administrativas que interesan al público (es el caso de Australia, Canadá y Islandia). Pueden también fijarse como objetivo utilizar TIC para consultar a los ciudadanos.
- ▶ **Los manuales y recomendaciones** que respaldan la utilización de TIC las instituciones públicas. Esto se refiere tanto a los criterios generales y técnicos de formato y contenido (por ejemplo en el Reino Unido, Holanda y Suiza), como a aspectos muy precisos como respuestas a los correos electrónicos y evaluación de las páginas en Internet (como en Francia y Dinamarca).



- ▶ **Los elementos institucionales** para el uso de las TIC por las instituciones públicas pueden ser muy distintos de un país a otro. Este uso puede organizarse de manera centralizada o descentralizada. Se puede otorgar la responsabilidad de su implementación a un ministe-

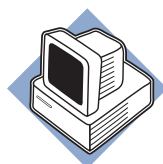
rio, a una agencia especializada (como en Italia) o a un jefe de misión (como en el Reino Unido). En apoyo de medidas de descentralización, Holanda abrió un centro especializado en el Ministerio del Interior. Al utilizar TIC, para fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos o con otro objetivo, las instituciones públicas deben asegurarse de que disponen de los recursos técnicos, económicos y humanos necesarios.

Durante la implementación de las estructuras para respaldar el uso de TIC, se examinará:

- ▶ **Cuán necesarias son algunas medidas específicas que apoyen las relaciones instituciones públicas-ciudadanos:** la mayoría de las estructuras nacionales se enfocan a apoyar un uso generalizado de las TIC. Sin embargo, algunos elementos específicos podrían ser útiles para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, por ejemplo, declaraciones sobre política gubernamental y manuales.
- ▶ **Cómo adaptarse al dinamismo de las TIC:** dado el ritmo de innovación en el campo de las TIC, las estructuras de apoyo a la utilización de TIC para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos pueden verse rápidamente sobrepasadas. Las estructuras deben ser capaces de adaptarse y de seguir el ritmo de innovación de las TIC.

¿Cómo pueden las TIC contribuir a la información?

La información es el campo de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos en el que las TIC se han utilizado más hasta el momento. Esto no resulta sorprendente, ya que las TIC son una poderosa herramienta de manejo de datos. Las instituciones públicas disponen de gran cantidad de datos y las TIC permiten organizarlos, hacerlos accesibles y distribuirlos de manera rápida y eficaz. También es válido para las informaciones utilizadas en la elaboración de políticas públicas. En el marco de las TIC, **las principales herramientas que las instituciones públicas utilizan para la información, son las siguientes:**



- ▶ **Sitios en Internet:** en el año 2000, más o menos 80 por ciento de las instituciones públicas centrales de los países de la OCDE declaraban tener un sitio en Internet y esta cifra va en aumento. Son numerosos los países donde todos los servicios de la administración pública tienen su propio sitio en Internet: Bélgica, Corea, Dinamarca, Irlanda, Japón, Holanda, el Reino Unido y Suiza.

- ▶ **Portales:** algunas instituciones públicas crean portales que permiten entrar a todo lo que ofrece la institución en Internet (es lo que han hecho Bélgica, Francia, Irlanda y Nueva Zelanda). Estos permiten tener una vía única de acceso a diferentes sectores de la administración pública (como en Portugal), así como a diferentes niveles dentro de las instituciones públicas (como en Noruega).
- ▶ **Motores de búsqueda, sitios claramente estructurados y ligas:** estas herramientas ayudan a los usuarios a encontrar rápidamente la información que necesitan. Los sitios estructurados de manera clara y las ligas con los demás sitios que contienen informaciones pertinentes, facilitan la navegación en Internet. Los motores de búsqueda ayudan a los usuarios a buscar documentos de manera simple y gratuita, con la ayuda de palabras clave, ofreciéndoles una lista de ligas y acceso directo a los documentos que buscan. Los sitios administrativos en Internet pueden presentar igualmente varios niveles de motores de búsqueda por ministerio, lo que facilita una investigación focalizada (como en Canadá).
- ▶ **Kioscos electrónicos:** algunas instituciones públicas ofrecen acceso en línea a la información pública, gracias a kioscos electrónicos y terminales de computadoras, instalados en locales de la institución y disponibles gratuitamente (por ejemplo en Grecia, México, y Portugal).
- ▶ **CD-ROM, y disquetes de computadoras:** los CD-ROMs, que permiten almacenar datos sin estar conectado a la red, facilitan el acceso a aplicaciones con muchos datos. Las instituciones públicas de Portugal y Noruega, por ejemplo, los utilizan para sus actividades de información. Se utilizan disquetes de computadoras para publicar, electrónicamente y fuera de línea, volúmenes de datos menores.

Las instituciones públicas utilizan estas herramientas para publicar documentos, así como un gran número de **soportes de información** mencionados en la sección “¿Qué herramientas utilizar para la información?”. **Los soportes de información publicados comúnmente y distribuidos por medio de TIC son:**

- ▶ **Documentos que presentan propuestas de nuevas políticas, proyectos de ley e informes;** las instituciones públicas de países como Austria, Dinamarca y Francia publican propuestas de nuevas políticas o proyectos de ley en Internet. Algunos parlamentos, como el de Nueva Zelanda, publican también proyectos de ley en Internet. Las instituciones públicas pueden publicar informes de la misma manera, en particular, en materia de evaluación.

- ▶ **Documentos oficiales, legislación vigente, información presupuestaria, catálogos:** algunas instituciones públicas como las de Luxemburgo y Austria proporcionan un acceso gratuito en línea a la legislación existente. Por su lado, la administración federal de los Estados Unidos publica en Internet documentos relativos al presupuesto (en particular textos y gráficas explicativas).
- ▶ **Procesos y procedimientos de elaboración de políticas públicas:** muchas instituciones públicas proporcionan en sus sitios Internet una amplia variedad de informaciones relacionadas con la elaboración de políticas públicas (comunicados de prensa y discursos, organigramas de la institución, calendarios legislativos).
- ▶ **Depósito y archivo de las publicaciones:** luego de la publicación en sus sitios Internet de documentos oficiales y otros soportes de información, las instituciones públicas crean lugares donde se depositan y archivan las publicaciones. Esto ha demostrado ser muy útil para los ciudadanos, ya que tienen la posibilidad de descargar electrónicamente estos soportes de información en sus computadoras o terminales.

Resulta lógico recurrir a herramientas de TIC para el almacenamiento y la distribución rápida y eficiente de la información existente. Sin embargo, estos procesos no agotan las posibilidades de estas tecnologías. En realidad, las TIC pueden proporcionar a las instituciones públicas un medio poderoso para crear e intercambiar informaciones nuevas, volver la información más accesible y presentarla de manera innovadora. La utilización de TIC debe integrarse a las actividades de información más tradicionales.

Las instituciones públicas pueden concebir medios innovadores para hacer accesibles informaciones nuevas o no publicadas anteriormente, a través de TIC, como por ejemplo:

- ▶ **Presentación de organigramas y servidores públicos:** se publican, por ejemplo, los organigramas de las instituciones públicas, así como los nombres, empleos y direcciones que permiten contactar a tal o cual servidor público. Suiza, México y Nueva Zelanda, por ejemplo, proporcionan consejos en línea sobre las estructuras, procedimientos y contactos de las administraciones públicas nacionales e incluso de organizaciones internacionales.
- ▶ **Textos adecuados para lectura en línea y Preguntas Frecuentes:** países como Canadá tienen en línea textos redactados de manera es-

pecífica para los usuarios que trabajan en línea, como por ejemplo, Preguntas Frecuentes, etc.

- ▶ **Información sobre las personas:** para aumentar la transparencia y seguridad de los datos, Holanda está examinando qué medios permiten a los ciudadanos acceso directo y seguimiento de la información personal que las autoridades pueden obtener sobre ellos.

Las informaciones que aparecen en las publicaciones tradicionales, pueden ser difíciles de encontrar para los ciudadanos, porque su acceso es complicado o porque exige saber donde buscar. **Las instituciones públicas pueden facilitar la ubicación de la información y su acceso gracias a actividades basadas en TIC tales como:**

- ▶ **Rediseño de los catálogos, registros y colecciones de documentos existentes:** instituciones públicas como las de los USA rediseñan utilizando las posibilidades de interconexión de datos que ofrecen las TIC.
- ▶ **Guías adaptadas a Internet y a los detalles cambiantes de los procedimientos administrativos:** Corea publica guías adaptadas a Internet y los procedimientos administrativos en detalle, lo que ha permitido consultar con mayor frecuencia a los ciudadanos. Por su lado Dinamarca puso en línea el estatus de las listas de espera de los servicios hospitalarios, en tiempo real.
- ▶ **Navegación amigable para los usuarios:** las instituciones públicas reúnen, producen y presentan las informaciones en rubros específicos que permiten a los ciudadanos navegar más fácilmente a través de los espacios virtuales de la administración pública. Así, los países pueden guiar a los usuarios hacia rubros que incluyan a públicos específicos tales como responsables de empresas, expertos, ciudadanos, etc. Dinamarca orienta a los usuarios hacia temas y servicios específicos al reagrupar las informaciones en temas como “eventos de la existencia” tales como “tener un hijo”, mudarse”, etc. Así, los ciudadanos no están obligados a saber con anterioridad cuáles son los servicios que abordan estos problemas.

Las instituciones públicas están analizando los medios que permitan integrar las medidas innovadoras a los soportes de información más tradicionales, tales como:

- ▶ **Elementos recreativos;** las TIC dan a las instituciones públicas la posibilidad de volver el acceso a la información más agradable para los

ciudadanos, gracias a elementos recreativos como películas, voces o secuencias musicales, gráficas animadas o juegos-concurso. La versión en línea del informe anual del gobierno del Reino Unido comprende diez películas que explican cómo las políticas se implementan en el terreno.

- ▶ **Preguntas y respuestas interactivas:** en el contexto de la preparación de la entrada en vigor del euro, la Unión Europea implementó una base de datos interactiva llamada Quest. Contiene más de 150 preguntas y respuestas concisas y fáciles de leer sobre el euro, en once idiomas. Las preguntas y respuestas están relacionadas mediante estructuras, índices, un motor de búsqueda y referencias cruzadas. La base de datos se amplió al incorporar regularmente nuevas preguntas planteadas por los ciudadanos. Por ejemplo, los portavoces de la UE la usan también como referencia, y es accesible a la vez en exposiciones sobre el euro y en forma impresa.
- ▶ **Un sistema integrado de un sitio en Internet y un servicio telefónico:** el Reino Unido combina un sistema amigable de información fáctica sobre orientaciones y servicios ofrecidos por el Sistema Nacional de Salud y un sitio específico en Internet, éste último integrado a una línea telefónica permanente.

Al utilizar las herramientas de las TIC para la información, se tendrá cuidado con:

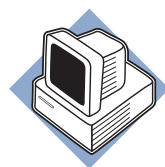
- ▶ **Responder a las necesidades de manejo de información:** migrar textos y documentos nuevos o ya publicados a sitios en Internet, etc., acumula rápidamente una masa considerable de informaciones electrónicas permanentemente accesibles. La capacidad de manejo y seguimiento de esta información debe aumentar paralelamente. Es preciso contestar a estas preguntas: ¿cuáles son los textos y documentos publicados en línea, y cuáles son los que no lo están? ¿Cuál es el estatus de cada uno de estos documentos? ¿Es vigente, obsoleto, o debe actualizarse? ¿Tuvo una validación oficial? ¿En qué idioma se está publicando? Un manejo profesional de la información, y la capacidad de articular la presentación de la “página principal” (el sitio Internet) y la realidad de la administración pública (procesos y procedimientos al interior de los servicios) se vuelven una necesidad vital.
- ▶ **Adaptar la información a partir de las ventajas y debilidades de las TIC:** los documentos preparados originalmente para otros medios —por ejemplo, versiones electrónicas de folletos, boletines de infor-

mación, discursos o documentos más extensos— no están adaptados para las pantallas de computadoras y las terminales. En el estado actual de la tecnología, la lectura de documentos electrónicos puede volverse aburrida y costosa. Las copias electrónicas de soportes de información impresos convienen quizá para “bajar” documentos, pero se prestan menos para el consumo directo por medio de TIC. Los textos transmitidos con TIC son más fáciles de leer cuando son breves y concisos. De manera general, adaptar la información a los medios para transmitirla permite tener más eficiencia e impacto.

- ▶ **Tomar en cuenta la diversidad técnica de los usuarios:** puede ser que los ciudadanos utilicen equipos con normas diferentes y programas poco actualizados.
- ▶ **Hacer frente a expectativas y solicitudes siempre crecientes:** en materia de TIC, la aplicación más innovadora de ayer puede volverse rápidamente la norma de hoy y a su vez un medio obsoleto para mañana. Paralelamente, los ciudadanos esperan progresos incesantes en cuanto a la velocidad, la cantidad y el formato de la información. Las instituciones públicas deben prepararse para atender solicitudes cada vez más numerosas, y hacer frente a sus consecuencias en los medios.
- ▶ **Aprender del pasado:** gran cantidad de elementos a los que se debe prestar atención cuando se trata del uso de herramientas tradicionales con fines de información (Ver el capítulo: “*Seleccionar y utilizar las herramientas*”) son igualmente pertinentes para las herramientas de las TIC.

¿Cómo pueden las TIC ser útiles para la consulta y la participación activa?

Las instituciones públicas emplean TIC para informar a los ciudadanos y ya han empezando a utilizarlas para consultarlos. Algunas, por ejemplo, en Noruega y Holanda, han hecho de ellas un objetivo explícito de su política en materia de TIC. **La utilización de TIC para consultar a los ciudadanos emplea las siguientes herramientas:**



- ▶ **Buzones electrónicos:** dan a los ciudadanos la posibilidad de enviar sus respuestas a una institución pública. Puede tratarse de direcciones electrónicas a las cuales los ciudadanos pueden enviar sus mensajes. Existen buzones para diferentes problemas. Los buzones en la red proponen formularios en línea que incluyen formatos preparados que el remitente debe llenar (como en el Reino-Unido).

- ▶ **Listas de distribución por correo electrónico:** estas listas permiten a la administración pública difundir a los involucrados documentos relacionados con nuevos proyectos. Los ciudadanos tienen la posibilidad de inscribirse en estas listas al navegar en un sitio Internet. Luego de recibir la información, pueden enviar sus respuestas y comentarios a la institución pública (caso de Islandia).
- ▶ **Foros de discusión:** este tipo de herramienta se parece a las listas de distribución por correo electrónico, pero su diferencia es que los ciudadanos pueden ver las respuestas de todos los participantes, luego responder e interactuar. En República Checa, el sitio Internet de las instituciones públicas propone un foro en línea sobre su programa de reforma de la administración pública. Corea instaló, por su parte, un sistema que permite dialogar sobre el procedimiento de programación presupuestaria, que recibe cerca de 5 000 comentarios al año. Las instituciones públicas pueden dejar estos intercambios completamente abiertos, pero pueden utilizar también promotores, o recurrir a moderadores que filtren las declaraciones para eliminar las observaciones hirientes. En Finlandia, las instituciones públicas organizaron en Internet un foro sobre políticas públicas donde los ciudadanos no tenían la obligación de inscribirse; la experiencia mostró que los moderadores tenían que intervenir rara vez; por ejemplo, para eliminar observaciones racistas.
- ▶ **Foros de discusión en línea:** los resultados de la utilización de listas de distribución por correo electrónico y de los foros de discusión tardan y existe un desfase en las interacciones. A la inversa, los foros de discusión en línea permiten a los participantes intercambiar sus opiniones rápidamente, en forma directa y tiempo real, en un periodo dado, por lo general, de dos horas. Así, en Dinamarca, el ministro de educación organiza un foro de discusión en línea una vez por semana. La Unión Europea propone de vez en cuando foros de discusión multilingües con miembros de la Comisión. En ocasiones, las instituciones públicas limitan el número de participantes a 12-15 personas para permitir un diálogo más intenso.
- ▶ **Encuestas:** las instituciones públicas pueden también hacer encuestas sobre la calidad de los servicios o sobre problemas de gobierno, ya sea a través de su sitio Internet o por correo electrónico. Estas encuestas pueden revelar opiniones interesantes, pero pocas veces son representativas del conjunto de la población.

Las instituciones públicas recién han empezado a utilizar TIC para proceder a consultas sobre una serie de asuntos. En la fase inicial, han elegido generalmente asuntos relacionados con las nuevas tecnologías de información y comunicación. Fue el caso en Dinamarca, Noruega, Irlanda y el Reino Unido, donde proyectos de ley sobre comercio electrónico han dado lugar a una consulta en línea. Dado que muchos funcionarios de alto nivel, ciudadanos y representantes de grupos de interés concernidos por este asunto utilizan TIC, son temas que se prestan a estas iniciativas públicas innovadoras y a nuevos contactos por medio de consulta en línea con los ciudadanos. Al mismo tiempo los temas, y el uso mismo de TIC, limitan la extensión del público involucrado. Algunos ciudadanos pueden simplemente no estar conectados, o desconocer totalmente el ejercicio de consulta en curso. Para sensibilizar mejor al público sobre las oportunidades que ofrece la consulta en línea, Canadá asoció a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil a la preparación de las actividades de consulta por medio de TIC.

La utilización de TIC para la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de una política, representa actualmente el campo menos desarrollado de la utilización de estas tecnologías para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Sin embargo, **comienzan a aparecer algunas herramientas que recurren a TIC y que pueden servir para implicar a los ciudadanos de manera activa:**

- ▶ **Creación de ligas con el exterior:** las instituciones públicas pueden crear ligas entre sus sitios Internet y otros sitios en la red. Estos últimos pueden ser administrados por organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés, ciudadanos a título personal o, como es el caso para el sitio del Servicio Nacional de Salud en el Reino Unido, por medios de comunicación masiva. Al mencionar o incluso publicar opciones que no son suyas o que se oponen a ellas, las instituciones adoptan una postura abierta en materia de elaboración de políticas públicas. Al hacerlo, toman partido a favor de una definición conjunta de las prioridades gubernamentales, realizada con los ciudadanos y la sociedad civil y abren el camino a intercambios abiertos.
- ▶ **Uso de foros informáticos especializados y de discusiones en línea para favorecer la participación ciudadana activa:** en principio, estas herramientas de consulta de los ciudadanos pueden utilizarse para fomentar la participación ciudadana activa. Por este medio, las instituciones públicas podrán impulsar la preparación de propuestas de políticas por los ciudadanos y con ellos, utilizando foros y reuniones de discusión virtuales.

- ▶ **Utilización de foros de discusión en línea por los ciudadanos:** las instituciones públicas pueden dialogar con los ciudadanos no solamente en sus propios sitios Internet, sino en los de los ciudadanos. Aún cuando estas posibilidades no son siempre fáciles de encontrar, pueden constituir un medio importante para contactar a los ciudadanos y asociarlos a la definición de una política.
- ▶ **Juegos interactivos y construcción de guiones:** las instituciones públicas pueden concebir maneras innovadoras de utilizar TIC para involucrar a la ciudadanía en la elaboración de opciones o propuestas de política pública, a través de juegos y de construcción de guiones en línea, como lo hizo la ciudad finlandesa de Tampere para el desarrollo de sus planes de urbanismo.
- ▶ **Espacios de trabajo virtuales:** las instituciones públicas de Canadá y de Finlandia han abierto espacios de trabajo virtuales, en forma de grupos de trabajo en línea dotados de bibliotecas y de archivos virtuales, de manera que los ciudadanos puedan participar, con la administración pública, en la formulación de una política. La administración canadiense implementó un sitio Internet específico, en cooperación con organizaciones que representan a los públicos que desea convocar (la juventud, por ejemplo).

Durante la utilización de las herramientas de TIC para la consulta y la participación ciudadana activa, se tendrá cuidado en:

- ▶ **Utilizar programas de almacenamiento y análisis de datos:** estos programas pueden proporcionar una ayuda valiosa para seleccionar, organizar y analizar las actitudes y propuestas del público.
- ▶ **Involucrar a los ciudadanos durante la fase de concepción:** la implicación de ciudadanos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la fase de concepción de las actividades de consulta asistidas por TIC, puede aumentar considerablemente la probabilidad de obtener una participación más importante.
- ▶ **Demstrar habilidad en las funciones de promotor y moderador:** prever un moderador o un promotor en las actividades de consulta electrónica puede revelarse necesario para que cada participante sea escuchado y evitar que algunos comentarios inconvenientes o contrarios a la ley perturben el ejercicio. Sin embargo, la frontera entre censor y moderador puede ser tenue, y la censura contradice la noción misma de consulta libre y abierta al público. Es por esto que las

instituciones públicas deben reflexionar detenidamente sobre estos problemas cuando se trata de promover o moderar ejercicios de consulta en línea.

- ▶ **Aprender del pasado:** también en este caso puede ser conveniente recordar un gran número de preguntas que se plantean cuando se usan herramientas tradicionales utilizadas para la consulta y la participación activa (Ver el capítulo titulado: “*Seleccionar y utilizar las herramientas*”), o cuando se trata de información asistida por TIC (ver la sección anterior).

¿Cómo evaluar con TIC?

Dadas sus importantes capacidades de manejo de datos, las TIC constituyen una ayuda valiosa para la evaluación de las actividades de información, consulta y participación activa, asistidas o no por estas tecnologías. Las TIC pueden ser útiles para el almacenamiento de datos, la preparación de análisis cuantitativos y el manejo de información. Las herramientas que permiten evaluar las actividades que utilizan TIC para reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos, utilizan estas mismas tecnologías, pero incorporan también elementos de herramientas más tradicionales. **Algunas herramientas utilizadas para la evaluación son:**

- ▶ **Los software:** sirven por ejemplo para la captura de datos, archivo, análisis y desarrollo de las operaciones.
- ▶ **Las estadísticas disponibles en Internet:** algunos gobiernos, como el de México, reúnen estadísticas completas y detalladas acerca del uso de los sitios Internet, por ejemplo, para hacer una evaluación cuantitativa de sus actividades realizadas por medio de TIC. Algunos programas permiten reunir datos de manera automática y producir periódicamente estas estadísticas.
- ▶ **Las respuestas de los usuarios:** algunos países, como el Reino Unido y Francia, pidieron específicamente a los usuarios de sus sitios Internet proporcionar respuestas detalladas sobre su vivencia al usar estas tecnologías. Las herramientas de TIC utilizadas son semejantes a las de la consulta.
- ▶ **Las evaluaciones de los sitios Internet:** la evaluación de los sitios permite una evaluación cualitativa más completa del uso de las TIC. En Francia, a solicitud del gobierno, una autoridad administrativa independiente procedió a una evaluación detallada de los sitios Internet

de las instituciones públicas, utilizando una tabla con más de 120 criterios de indicadores de calidad.

Durante una evaluación en que se utilizan TIC, se debe estar consciente de que:

- ▶ **La contribución de las TIC a la evaluación es todavía incipiente:** al día de hoy, las herramientas TIC sólo pueden contribuir de manera limitada a las evaluaciones. Es probable, sin embargo, que el dinámico desarrollo de las TIC desemboque rápidamente en la creación de herramientas más eficientes y más adaptadas a la evaluación de los esfuerzos de fortalecimiento de relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.
- ▶ **Las TIC no permiten obtener una evaluación automática:** las TIC pueden ayudar a evaluar y pueden servir para automatizar tareas que toman mucho tiempo (como el acopio y análisis de datos). Sin embargo, la preparación e implementación de una evaluación basada en el uso de TIC exigen planificación y análisis humanos para poder ofrecer informaciones útiles.

¿Cuáles son los límites de las TIC y cómo considerarlos?

A pesar de las múltiples ventajas y posibilidades que ofrece la utilización de las TIC para la información, consulta y participación ciudadana activa, estas tecnologías tienen también sus límites. Es preciso que las instituciones públicas estén conscientes de ello si desean que sus actividades asistidas por TIC fortalezcan sus relaciones con los ciudadanos. La lista de los **principales límites** de las TIC es, a la vez larga y significativa:

- ▶ **La brecha informática:** es una convención llamar así a la brecha que separa a los que tienen la posibilidad de acceder a TIC (y en particular a Internet) y a los que no la tienen. Esta brecha existe entre individuos en función de su nivel de ingreso y educación, sexo y edad. Existe también entre hogares, empresas, zonas geográficas y países. En enero del año 2000, el porcentaje de ciudadanos suscritos a un servidor en Internet era aproximadamente 20 por ciento en Canadá, Dinamarca y Corea, y 2 por ciento en República Checa, Grecia, Hungría y México. Desde el punto de vista de las TIC, la brecha informática marca la distancia que existe entre los “ricos de la información” y los “pobres de la información”. Constituye un serio límite para cualquier plan del poder público que sólo contara con TIC para contactar a sus ciudadanos y plantea el interrogante de cómo garantizar igualdad de acceso a todos.

- ▶ **La dificultad de uso para ciertos grupos:** algunas categorías de personas tienen dificultades para acceder a las TIC y utilizarlas. Es el caso, en particular, de las personas con capacidades diferentes, de las personas mayores y de ciertas minorías para quienes el idioma puede representar un obstáculo.
- ▶ **El conocimiento de los ciudadanos en materia de informática y de TIC:** el hecho de que los ciudadanos tengan acceso a TIC no significa que sepan usarlas. Es posible que el uso de TIC se vuelva más fácil a futuro, por ejemplo, gracias a la televisión interactiva. Por el momento, las TIC exigen de parte de los usuarios, competencias particulares y dominio del lenguaje informático. Son talentos que no se adquieren en un abrir y cerrar de ojos, y su generalización en un futuro cercano parece poco probable.
- ▶ **Las competencias humanas en las instituciones públicas:** el dominio del lenguaje informático puede también plantear problemas en las instituciones públicas. En los países miembros de la OCDE, en promedio más del 50 por ciento de los servidores públicos trabajan con computadoras, una cifra que alcanza el 100 por ciento en las administraciones públicas centrales de algunos países (por ejemplo Australia, Finlandia, Canadá, Dinamarca, Holanda, Suiza, Japón). Si bien es cierto que estas cifras son mucho más elevadas que las correspondientes al público, recurrir activamente a TIC en las relaciones instituciones públicas-ciudadanos exige mayores niveles de conocimiento. La utilización de TIC puede también aumentar el volumen de respuestas del público, y su tratamiento puede poner en jaque los recursos humanos y técnicos.
- ▶ **Las capacidades técnicas:** recurrir a TIC para apoyar las actividades de información, consulta y participación activa, exige que tanto las instituciones públicas como la ciudadanía cuenten con equipos adecuados. Si estas actividades son exitosas, las necesidades técnicas de las instituciones públicas corren el riesgo de crecer rápidamente. Puede también ocurrir que los sistemas de TIC utilizados para fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos no sean compatibles con los utilizados anteriormente en la institución pública.
- ▶ **Los costos y límites económicos:** comparadas con otras herramientas, las TIC son generalmente una fuente de ahorro. Sin embargo, el aumento de solicitudes y expectativas en términos de volumen, calidad y puntualidad puede anular este ahorro.
- ▶ **Las cuestiones ligadas al derecho y la responsabilidad:** la estructura jurídica y gubernamental de algunas actividades basadas en TIC no ha encontrado todavía su forma definitiva. Por ejemplo, el papel y

estatus jurídico de los servidores públicos durante los ejercicios de consulta y participación en línea, lo que lleva a interrogarse sobre su responsabilidad.

- ▶ **La protección de la vida privada y la seguridad de los datos:** la privacidad y seguridad de los datos son, para los ciudadanos, una fuente de preocupación mayor. Es preciso abordarlos si se quiere que la utilización de TIC para la información, consulta y participación ciudadana en línea cumpla sus promesas.
- ▶ **Los aspectos específicos del soporte:** las TIC son un soporte electrónico y funcionan actualmente con visualizaciones electrónicas. No crean contactos inmediatos. Para funcionar correctamente necesitan una fuente de energía y telecomunicaciones de buena calidad. Estas y otras características, limitan su uso para el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, ya que en muchos casos, los medios no-electrónicos presentan ventajas comparables.

La existencia de estos límites no implica que las instituciones públicas renuncien a las TIC. Éstas pueden ofrecer herramientas poderosas para el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Sin embargo, es preciso considerar sus límites actuales. **A continuación proponemos medidas apropiadas para una efectiva utilización de TIC:**

- ▶ **Garantizar el acceso:** las instituciones públicas pueden ampliar el acceso a las TIC al instalar PCs o kioscos electrónicos con conexión a la red en bibliotecas públicas (como en Dinamarca, Irlanda y Holanda), escuelas públicas (como en Canadá), residencias para jubilados (como en Finlandia) y otros lugares públicos (como en México o Grecia).
- ▶ **Tomar en cuenta las necesidades específicas:** es posible ayudar a grupos específicos a utilizar TIC: un ejemplo es el uso de las tecnologías de reconocimiento de voz para ciegos en Austria y Dinamarca, o las ayudas especiales otorgadas a los adultos mayores en Noruega. La política de sitios Internet del gobierno portugués facilita el acceso a las personas con capacidades diferentes.
- ▶ **Ayudar a la familiarización:** las instituciones públicas pueden sensibilizar y ayudar a familiarizarse con las TIC a través de operaciones de difusión y formación “en terreno”: es lo que ocurre en Holanda en las casas comunales y con un “ciberbus” que circula por todo el país.
- ▶ **Medidas técnicas, formación y organización en las instituciones públicas:** las instituciones públicas se esfuerzan por sobrepasar los lí-

mites técnicos internos de las TIC, al proporcionar a los agentes equipo técnico adecuado y moderno, garantizar la interoperabilidad de las TIC entre los servicios y los sistemas TIC existentes (como es el caso de Japón y Turquía), y trabajar sin descanso en la creación de una infraestructura de TIC protegida (como en Canadá): la formación en el uso de TIC y el apoyo proporcionado al personal refuerzan las capacidades humanas en las instituciones públicas. La coordinación entre las organizaciones puede ayudar a que estos esfuerzos sean exitosos.

- ▶ **La previsión y la planificación estratégicas:** para evitar fracasos y graves consecuencias económicas de las inversiones, a menudo considerables, realizadas por las instituciones públicas en TIC, es conveniente recurrir a la previsión y planificación estratégicas; pueden ayudar a identificar riesgos y a elaborar estrategias eficaces para evitarlos y solucionarlos antes de que el problema se plantee.
- ▶ **Las enmiendas a textos y políticas vigentes cuyo objetivo es garantizar la privacidad y la seguridad de los datos:** las enmiendas a los textos y políticas vigentes relativas, por ejemplo, a los datos personales, la autenticación, etc. pueden aclarar los asuntos pendientes en estos ámbitos y dar más garantías a los ciudadanos.
- ▶ **Integrar las herramientas de las TIC y las tradicionales:** combinar e integrar herramientas ligadas a las nuevas tecnologías y herramientas más tradicionales con el objetivo de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos (ver “Cómo elegir las herramientas y las actividades”) puede ser un camino interesante. Las instituciones públicas podrán comprobar las oportunidades que ofrecen las TIC y obtener beneficios mediante su uso, así como continuar con las actividades tradicionales, e incluso utilizar TIC para reforzarlas. Con ello evitarán restringirse a los límites propios de las TIC. Al aplicar esta doble estrategia de integración tendrán que tener particular cuidado en gastar sus recursos con sabiduría.

A fin de cuentas, las instituciones públicas pueden encontrar, en cierta medida, respuesta a algunos límites de las TIC. Otros límites, como la brecha informática y las características propias del soporte, seguirán siendo, quizá por el momento, bastante importantes. **Las instituciones públicas deben reconocer que existen límites en el uso de TIC para el fortalecimiento de sus relaciones con los ciudadanos.**

Poner en práctica los principios

Cuando los gobiernos crean una estructura, elaboran un plan estratégico, utilizan herramientas y TIC, necesitan principios para guiar sus acciones. Apoyándose en la experiencia de los países miembros de la OCDE, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos propone diez principios rectores que permiten mejorar la información, la consulta y la participación ciudadana activa en la toma de decisiones. Constituyen los elementos esenciales de las buenas prácticas en uso en los países de la OCDE. El texto integral se encuentra en la síntesis informativa (disponible en línea, ver la referencia en la parte IV).

Estos principios son la condición del éxito. Reconocer su importancia no es, sin embargo suficiente, ya que el éxito se obtiene sólo al ponerlos en práctica. Este capítulo mostrará cómo proceder. Puesto que los principios aparecen en todo el manual, se encontrarán referencias a otras secciones para un análisis más profundo.



1. Compromiso

Es necesario que exista en todos los niveles impulso y determinación sin fallas a favor de la información, la consulta y la participación activa del público en la toma de decisiones, tanto de parte de los operadores políticos como de los funcionarios de alto nivel y de los servidores públicos.

Para aplicar concretamente este principio hay que:

- ▶ **Sensibilizar más a los políticos** sobre su papel en la promoción de procesos de toma de decisiones abiertos, transparentes y responsables. Mostrémosles, por ejemplo, casos de otros países, organicemos eventos, difundamos iniciativas exitosas, etc.
- ▶ **Promover ocasiones de intercambio de información entre servidores públicos de alto nivel**, organizando, por ejemplo, reuniones regulares y exámenes realizados por sus pares, recurriendo a herramientas de evaluación de resultados y de manejo de conocimientos.
- ▶ **Proporcionar un apoyo selectivo a los servidores públicos** por medios tales como propuestas de formación, redacción de códigos de conducta, publicación de normas y acciones de sensibilización. Pueden ser igualmente útiles iniciativas como la creación de distinciones honoríficas

Ver también el capítulo sobre “Implementar una estructura”.

2. Derechos

Los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, a comunicar sus respuestas, a ser consultados y a participar activamente en la toma de decisiones sobre políticas públicas deben asentarse sólidamente en la legislación y en las políticas seguidas. Debe también definirse claramente la obligación de la administración a responder a los ciudadanos que ejercen sus derechos. Las autoridades independientes encargadas de una misión de control, o su equivalente, desempeñan un papel esencial en el respeto de estos derechos.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Asegurarse de que los servidores públicos conocen y aplican la ley:** puede ser útil proporcionarles apoyo (por ej.: formación, sitio Intranet acerca de las prácticas ejemplares) y consejos (por ej.: mesa de ayuda telefónica).
- ▶ **Reforzar a las autoridades independientes encargadas del control:** el control puede ejercerse a través de procedimientos establecidos (por ej.: control parlamentario) o de organismos especializados (por ej.: mediador).
- ▶ **Sensibilizar mejor al público:** utilizar los medios de información (publicidad televisiva, folletos, exposiciones, etc.), la educación (por ej.: en las escuelas) y las co-participaciones (con organizaciones de la sociedad civil).

Ver también “¿Qué pasa con los costos?” (parte I) y la sección sobre “¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?” en “Implementar una estructura” (parte II).

3. Claridad

Conviene definir claramente desde el principio los objetivos así como los límites en materia de información, consulta y participación activa del público durante la toma de decisiones sobre políticas públicas. El papel y las responsabilidades de los ciudadanos (cuando proporcionan un feed-back) y de la administración pública (en las decisiones en temas que son su responsabilidad) deben establecerse claramente.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Evitar las falsas expectativas:** desde el principio se debe tener mucho cuidado en formular y dar a conocer los objetivos (como: conocer qué acciones públicas son prioritarias para los ciudadanos o elaborar soluciones en común), precisar los compromisos (por ej.: publicar los resultados de una encuesta) y el peso relativo que se atribuirá a los aportes del público (tomando en cuenta, por ejemplo, obligaciones que derivan de los tratados internacionales).
- ▶ **Proporcionar información completa** sobre los lugares dónde se encontrarán los documentos de referencia (de fuente gubernamental o no gubernamental), la manera de expresar comentarios (por ej.: oralmente durante una audiencia pública, por escrito, por correo electrónico), el procedimiento (fechas límites, principales personas a contactar) y las siguientes etapas del proceso de toma de decisiones.

Ver también “Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica” y el consejo n° 3 (parte III).

4. Calendario

La consulta y la participación activa del público deben tener lugar, en la medida de lo posible, al iniciar la concepción de las políticas públicas, a fin de contar con un espectro más amplio de soluciones factibles y de aumentar las posibilidades de éxito de la implementación de las medidas. Hay que darse tiempo suficiente para que la consulta y la participación sean eficaces. Es necesario garantizar información al público en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Iniciar con tiempo** la evaluación de las necesidades de información y la identificación de las herramientas pertinentes para involucrar a los ciudadanos en cada etapa del proceso de toma de decisiones. Hay también que preparar desde el principio del ciclo la información al público y su participación.
- ▶ **Ser realista**, reservando en el calendario de toma de decisiones tiempo suficiente para la información y consulta al público. Velar porque el período reservado a la consulta esté estrechamente articulado con la agenda de las decisiones gubernamentales (en lo que concierne, por ejemplo, a los programas legislativos o a las fechas límite de negociaciones internacionales).

Ver el consejo n° 4 (parte III).

5. Objetividad

La información entregada por la institución durante la fase de concepción de una política, debe ser objetiva, completa y accesible. Los ciudadanos deben gozar de un trato igualitario en el ejercicio de su derecho de acceder a la información y de participar en la toma de decisiones.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Establecer normas** sobre servicios de información (como las establecidas para la función pública) y soportes de información (por ej.: formulando recomendaciones). Hacerlas respetar mediante procedimientos internos de seguimiento y evaluaciones realizadas por pares. Definir reglas claras para consultar al público. Prever la redacción de documentos de orientación para los servidores públicos (por ej.: códigos de consulta) y acciones de formación, y considerar alternativas (nombrar, por ej.: un mediador independiente).
- ▶ **Garantizar el acceso a la información** utilizando múltiples canales de transmisión (folletos, publicidad televisiva, Internet, etc.) y proceder de la misma manera para la consulta (por vía escrita y oral, por ejemplo). Entregar la información en un lenguaje claro y sencillo. Adaptar los procedimientos de consulta y participación a las necesidades de los ciudadanos (por ej.: audiencias públicas organizadas fuera de horarios laborales).
- ▶ **Abrir sistemas de apelación y hacerlos respetar**, creando y difundiendo los medios de que disponen los ciudadanos para que sus derechos de acceso a la información, la consulta y la participación sean reconocidos. Se trata, por ejemplo, de procedimientos de reclamo, apelaciones jurisdiccionales e intervenciones del mediador.

Ver “¿Qué elementos exige la información?” en “Implementar una estructura” (parte II) así como los consejos n° 2 y 3 (parte III).

6. Recursos

Para que la información, la consulta y la participación activa del público en el proceso de toma de decisiones sean eficaces, es necesario contar con los recursos económicos, humanos y técnicos apropiados. Los servidores públicos deben contar con calificación, apoyo y formación adecuados. La existencia de una cultura administrativa que apoye sus esfuerzos es de suma importancia.

Para aplicar este principio, es preciso:

- ▶ **Establecer prioridades** y asignar recursos suficientes para definir y realizar las actividades necesarias, en particular humanos (personal interno y expertos externos), económicos (por ej.: para cubrir los gastos de publicación y honorarios) y técnicos (videoconferencias).
- ▶ **Crear competencias** gracias a programas de formación especializada (redactor de folletos de información, moderador de mesas redondas, etc.), manuales prácticos, e intercambios sistemáticos de información.
- ▶ **Valorizar las relaciones gobiernos-ciudadanía en toda la administración pública**, volviéndolas públicas (cartas compromiso, por ejemplo) y dando el ejemplo (gracias a la participación de servidores públicos de alto nivel y de operadores políticos).

Ver “¿Qué capacidades generales se debe desarrollar?” en “Implementar una estructura” y “¿Qué pasa con los recursos?” en “Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica”.

7. Coordinación

Las iniciativas de los poderes públicos para informar, recopilar las respuestas de la ciudadanía y consultarlos, deben coordinarse para mejorar la administración de los conocimientos, garantizar la coherencia de las políticas y evitar la repetición de tareas, así como el riesgo de “cansancio” ante los procedimientos de consulta. Los esfuerzos de coordinación no deben reducir la capacidad de innovación y flexibilidad de los diferentes componentes de las instituciones públicas.

Para aplicar concretamente este principio, es preciso:

- ▶ **Reforzar las capacidades de coordinación:** gracias a instrumentos como un sitio Internet especializado, se puede permitir a los funcionarios públicos y a los ciudadanos conocer las actividades de información, consulta y participación que se desarrollan en todo momento en el seno de la administración pública. Las instrucciones a los servidores públicos y la formación impartida, permitirán a los ciudadanos enfrentarse a las mismas reglas independientemente de la institución pública
- ▶ **Crear redes** de servidores públicos responsables de las actividades de información, consulta y participación en las instituciones públicas y reunirlos regularmente. Tales redes pueden compartir algunas competencias (por ejemplo, una base de datos en línea de nombres y ámbitos de conocimientos) y permiten compartir las enseñanzas de colectividades locales o de otros países.
- ▶ **Incentivar la innovación:** ubicar y difundir ejemplos de prácticas ejemplares (por medio de un organismo centralizador, un boletín informativo, un sitio Internet, etc.) y recompensar las prácticas innovadoras (por ej.: la entrega de un premio anual).

Ver “¿Qué elementos exige la información?” en “Implementar una estructura” (parte II).

8. Obligación de rendir cuentas

La administración pública tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos sobre el uso de la información proporcionada, cuando solicita respuestas, opiniones o la participación activa del público. Las medidas que buscan garantizar la publicidad y transparencia en la toma de decisiones, así como la aceptación de verificación y control externos, son esenciales para responsabilizar a las instituciones públicas.

Para aplicar concretamente este principio es preciso:

- ▶ **Indicar claramente** el calendario de decisiones por tomar y la manera en que los ciudadanos pueden manifestar sus comentarios y sugerencias (por ejemplo, con la ayuda de folletos de información, audiencias públicas) y precisar cómo han sido evaluadas e integradas sus aportaciones a las decisiones tomadas (por ejemplo, con la ayuda de un informe breve o una sesión final de actualización).
- ▶ **Esclarecer responsabilidades** y precisar las tareas de cada servicio y funcionario (preparación de la información o elaboración de informes o actas, por ejemplo). Velar por que el público conozca estas responsabilidades (al proporcionar, por ejemplo, en el sitio Internet, las direcciones electrónicas de las personas a contactar).

Ver también “Implementar una estructura” y “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?” en “Seleccionar y utilizar las herramientas” (parte II), así como el consejo n° 9 (parte III).

9. Evaluación

Las instituciones públicas deben disponer de instrumentos, información y medios para evaluar sus resultados en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, a fin de adaptarse a las nuevas exigencias y a los cambios en los entornos en el que se elaboran las políticas.

Para aplicar concretamente este principio es necesario:

- ▶ **Recopilar datos** sobre los principales aspectos de las iniciativas relativas a información, consulta y participación ciudadana activa (por ej.: las quejas recibidas) y preparar desde el inicio la recolección de datos (encuestas periódicas de opinión, cantidad de participantes en las audiencias públicas).
- ▶ **Elaborar herramientas adecuadas** para la evaluación. Esto puede hacerse, por ejemplo, con ayuda de grupos interdisciplinarios de expertos en consulta, evaluación y auditoría. Promover la utilización de las herramientas citadas.
- ▶ **Incentivar a los ciudadanos a evaluar** (vía cuestionarios por ejemplo) algunos eventos específicos, así como los esfuerzos hechos por la administración pública para reforzar sus relaciones con los ciudadanos (con la ayuda de un panel, por ejemplo).

Ver “¿Qué elementos de evaluación utilizar?” en “Implementar una estructura”; “¿Cómo planificar la evaluación?” en “Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica”; “¿Qué herramientas utilizar para la evaluación?” en “Aprovechar las TIC” (parte II).

10. Ciudadanía activa

Las instituciones públicas se benefician con la existencia de ciudadanos activos y con el dinamismo de la sociedad civil. Pueden tomar medidas concretas para facilitar el acceso a la información y la participación del público, sensibilizarlo más, reforzar el sentido cívico y las competencias de los ciudadanos y apoyar a la creación de capacidades que favorezcan la acción de las organizaciones de la sociedad civil.

Para aplicar concretamente este principio, es preciso:

- ▶ **Invertir en la educación cívica** de adultos y jóvenes (a través de escuelas, organización de eventos particulares, de campañas de sensibilización). Respalda todas las iniciativas que buscan el mismo objetivo (patrocinando, por ejemplo, eventos generados por organizaciones de la sociedad civil).
- ▶ **Incentivar a la sociedad civil** al crear un marco jurídico favorable (derechos de las asociaciones, incentivos fiscales, etc.), aportando ayudas (subsidios, formación), promoviendo co-participaciones (proyectos comunes, concesión de servicios públicos, etc.) y favoreciendo el diálogo constante, por ejemplo, en un marco de concertación Estado-sociedad civil elaborado en común.

Ver también “¿Por qué reforzar las relaciones Instituciones públicas-ciudadanos?” (parte I) y “Seleccionar y utilizar las herramientas” (parte II).

Parte III

Qué consejos seguir

- ✓ Diez consejos para la acción

Diez consejos para la acción

¿Está usted listo para implementar actividades de información, consulta y participación activa? Espere un momento, por favor —¿uno? No, más bien, diez— ya que va a encontrar en esta parte diez importantes consejos que debe tener presentes para reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos. Estos consejos, basados en la experiencia de gente que ha trabajado en terreno, le ayudarán a tener éxito cuando emprenda la tarea de informar a los ciudadanos, de consultarlos y de promover su participación activa en la elaboración de políticas públicas.



Consejo n° 1 – Considere el asunto con seriedad

Producir toneladas de folletos no basta para reforzar las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos no se pueden medir en términos de número de documentos publicados por las instituciones públicas, ni de número de videos producidos. Aunque estas cifras puedan tener su importancia, lo que cuenta sobre todo, es lo que ocurre con todos estos soportes. ¿Qué informaciones contienen? ¿Llegan a su público o permanecen en algún armario? ¿Los ciudadanos utilizan realmente estas informaciones o las rechazan? ¿Registra la administración las respuestas de los ciudadanos y les reconoce un valor, o hace oídos sordos? ¿Estas actividades refuerzan sus relaciones con los ciudadanos, las mantienen igual o las empeoran?

Para obtener buenos resultados, las instituciones públicas deben preparar metódicamente las actividades de información, consulta y participación activa. Reforzar las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, representa todo un trabajo —un trabajo interesante, incluso apasionante— que debe tomarse con seriedad. Hay que plantearse objetivos, preparar e implementar acciones que permitan alcanzarlos, luego evaluar en qué medida se alcanzaron. Es necesario abrir las instituciones públicas e ir después al encuentro de la ciudadanía; establecer y mantener relaciones que sustenten la democracia. Sí, también se podría utilizar folletos con papel glaseado para alcanzar al público, siempre que sirvan para alcanzar el objetivo fijado.

Consejo n° 2 – Sitúese en el punto de vista de los ciudadanos

Sitúese en el punto de vista de los ciudadanos y trátelos con respeto. Piense en primer lugar ¿por qué los ciudadanos estarían deseosos de ser informados o de contribuir? En realidad, muchos ciudadanos son a menudo reticentes o incluso hostiles a la idea de tomar parte en actividades de información, consulta y participación propuestas por los poderes públicos. Pueden decidir que no tienen tiempo para perderlo en eso. Pueden dejar al gobierno, al parlamento y a los demás ciudadanos la atención del problema. Pueden también desconfiar de la información proporcionada por las instituciones públicas o de los motivos que las llevan a contactarlos y pretender involucrarlos.

Cuando los gobiernos y sus servidores públicos no asumen el punto de vista de los ciudadanos, pueden tener expectativas irreales sobre sus respuestas. De allí que, a menudo, surge un sentimiento de decepción. Por otra parte, si los servidores públicos adoptan una actitud condescendiente hacia los ciudadanos, las relaciones con ellos se pueden tornar más difíciles, en lugar de mejorarse.

Cuando las instituciones públicas adoptan desde el inicio el punto de vista del ciudadano, se dan cuenta de que su tiempo es un recurso escaso. Si quieren captar la atención de los ciudadanos y fomentar su participación, deben adaptar sus propias actividades a las necesidades de los ciudadanos. Esto significa adaptar su lenguaje y su actitud hacia el público y hacer que la interacción instituciones públicas-ciudadano sea atractiva e interesante, cordial, honesta y sin condescendencia. Al implicar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, las instituciones públicas provocan expectativas. Deben entonces probarles que su aportación es importante y que se tomó en cuenta en las decisiones tomadas. Si no, los ciudadanos quizás se mostrarán poco dispuestos a dedicar un tiempo valioso a responder a las invitaciones futuras de los poderes públicos.

Consejo n° 3 – Cumpla sus promesas

El engaño y las manipulaciones se volverán contra usted. Es primordial cumplir la palabra e inspirar confianza. Si las instituciones públicas quieren reforzar sus relaciones con los ciudadanos a largo plazo, deben cumplir sus promesas. Fingir informar plenamente a los ciudadanos, pedirles su opinión, incitarles de manera activa a participar en la elaboración de una política sin hacerlo verdaderamente, no podrá sino decepcionar a los ciudadanos y volver más difícil su participación futura. Fingir, es por ejemplo organizar actividades como si fueran un fin en sí o con el objetivo de decir que los ciudadanos fueron consultados. Es afirmar que se involucra a los ciudadanos de manera abierta y representativa cuando se invita solamente a los que tienen las mismas ideas que usted. Es actuar como si los derechos a la igualdad de acceso a informaciones completas e imparciales fueran respetados cuando en realidad se respetan sólo los de una minoría y de manera sesgada o incompleta.

Las instituciones públicas pueden naturalmente utilizar las herramientas presentadas en este manual para otros fines que el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos. Pueden utilizarlas por ejemplo para contrarrestar protestas, desviar la crítica, postergar decisiones difíciles, hacer recaer en otros la responsabilidad de medidas impopulares o fingir responder a presiones internacionales de sus pares. Sin embargo, deben recordar que socavan simultáneamente sus relaciones con los ciudadanos, con graves consecuencias para su legitimidad y para la democracia. No se refuerzan las relaciones instituciones públicas-ciudadanos para “vender” alguna política. Aquí las instituciones públicas no tiene nada que vender y los ciudadanos nada que comprar. Si las instituciones públicas quieren beneficiarse de las ventajas de una asociación con los ciudadanos en la toma de decisiones, deben inspirarse en las indicaciones y principios enunciados en la parte II, respetando su espíritu y no sólo su letra.

Aun con las mejores intenciones, las instituciones públicas pueden entraparse en promesas no cumplidas y ciudadanos decepcionados, ya sea debido a interrupción de iniciativas por falta de medios, o porque los responsables no han valorado correctamente lo que está en juego. Los funcionarios corren el riesgo de encontrarse así aislados en momentos cruciales, por ejemplo, cuando hay que tomar en cuenta las aportaciones de los ciudadanos para tomar decisiones. Repitémoslo: una buena programación presupuestaria y un compromiso duradero de los servidores públicos son condiciones primordiales del éxito.

Consejo nº 4 – Cuidado con el factor tiempo

Se necesita tiempo para fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y la ciudadanía y para constatar los resultados.

Informar, consultar, promover la participación son actividades que exigen tiempo y para las cuales no existe atajo. Digamos francamente las cosas: los ciudadanos no van súbitamente a confiar más en la administración pública simplemente porque ésta empezó a involucrarlos en la preparación de una medida nueva. Asimismo, los ciudadanos no están en condiciones de participar en un proceso de toma de decisiones si no han tenido tiempo de familiarizarse con lo que está en juego y de elaborar sus propias propuestas. Las actividades dirigidas a fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos exigen tiempo, ya sea para implementarse o para producir resultados.

Los efectos directos de la participación ciudadana dependen del momento de la participación. Si esto sucede en una etapa tardía del proceso, cuando la decisión va ser tomada (o incluso cuando ya lo fue) el impacto real de los ciudadanos sobre la decisión será reducido. En cambio, hacer participar a los ciudadanos en una etapa precoz —la fase preparatoria y exploratoria por ejemplo— permite a la administración pública obtener efectos mucho más evidentes.

Consejo n° 5 – Sea creativo

No existe solución a la medida para las dificultades. Las relaciones instituciones públicas-ciudadanos varían de un país al otro. Es por eso que las instituciones públicas deben concebir sus actividades en función de sus situaciones y problemas y demostrar creatividad e innovación. Los métodos y ejemplos de este manual tienen por objeto proporcionarles ideas para inspirarse y elaborar sus propios enfoques. Tratándose de reforzar las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, las enseñanzas esenciales son: aprender de los demás, identificar nuevas oportunidades, razonar dinámicamente, y utilizar la propia creatividad para innovar.

Sería mucho más fácil limitarse a determinar de una vez los objetivos, públicos y herramientas. Feliz, o desgraciadamente, no sucede así. Las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos evolucionan. Su contexto cambia y sucede lo mismo con los ámbitos, con lo que está en juego, con las opciones y también con los públicos objetivo y los ciudadanos. Una institución pública tendrá desagradables sorpresas si los objetivos de información, consulta y participación activa que definió no armonizan bien con sus objetivos de política general, si se olvida de involucrar a públicos nuevos e importantes y si las herramientas que utiliza son obsoletas y ya no llegan a los ciudadanos.

Nuevas herramientas, tales como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ofrecen oportunidades nuevas y apasionantes. Ocurrió lo mismo en el pasado cuando aparecieron la prensa escrita, la radio y la televisión. Como en cada fase anterior de la historia de los medios de comunicación, el desarrollo de una nueva tecnología parece reforzar y complementar los medios existentes más que reemplazarlos. Las instituciones públicas estarían muy equivocadas si ignoraran esta enseñanza de la historia y concentraran todos sus esfuerzos en las TIC, creyendo encontrar en ellas una respuesta inmediata a todos sus retos. La eficacia de las TIC exige que se integren a los instrumentos tradicionales. Deben considerarse también los problemas que plantean, así como el de la igualdad en el acceso.

Los objetivos, sus públicos y los instrumentos no pueden determinarse de una sola vez. Dependen de la manera en que evoluciona la relación y de las dificultades que deben enfrentar los poderes públicos, los ciudadanos y el país. Esto significa que las instituciones públicas deben definir y adaptar sus objetivos, herramientas y acciones de fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos en función del contexto. Siendo una relación dinámica, debe ocurrir lo mismo con las actividades destinadas a reforzarlas.

Consejo n° 6 – Arbitre los conflictos de interés

Domine el reto político de la divergencia de aportaciones. Cuando existe un fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos a través de consulta y participación activa de la población, las instituciones públicas reciben numerosas aportaciones que pueden utilizar para mejorar el proceso de toma de decisiones. ¿Pero qué pasa cuando les llegan desde varias fuentes aportaciones contradictorias? Grupos de interés y organizaciones muy importantes de la sociedad civil pueden ser favorables a ciertas opciones, mientras que los sondeos pueden revelar la existencia de una fuerte hostilidad hacia ellas de parte de una mayoría de ciudadanos. Si las instituciones públicas escuchan principalmente las aportaciones de grupos de interés, de OSC y de expertos, corren el riesgo de constatar que las opiniones expresadas reflejan el interés específico de una minoría. Si se dejan influenciar por los sentimientos del público, pueden perjudicar a grupos importantes o comprometer otras políticas públicas. ¿A qué público se debe escuchar? Un gobierno se elige para elaborar una política y tomar decisiones. Puede decidir obedecer las solicitudes de los ciudadanos y de los grupos; dicho de otra manera, debe estar abierto a lo que los ciudadanos aportan al proceso de toma de decisiones. Puede también decidir seguir más bien su propio camino y demostrar iniciativa. ¿Qué hacer? ¿Cómo resolver estos dilemas?

La respuesta está en que las instituciones públicas descubran que quizás deben hacer todo a la vez: tienen que tomar decisiones y demostrar iniciativa, así como estar atentas al público. Tienen que tomar en cuenta intereses difusos y organizados, arbitrar entre los intereses existentes, tomando en consideración simultáneamente la continuidad y el cambio. En el fondo, es otra manera de definir el oficio de gobernante. El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos ofrece herramientas para tratar estos dilemas sin por ello prejuzgar el resultado de las decisiones gubernamentales. La información, consulta y participación ciudadana activa pueden desembocar en compromisos a mediano plazo con un amplio consenso, pero pueden también mostrar puntos de vista divergentes y plantear múltiples interrogantes pendientes. Lo que aporta el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, es el esclarecimiento de lo que está en juego, la oportunidad para los ciudadanos y las partes involucradas de hacer oír su voz, dar su opinión y debatir con otros: la emergencia de un consenso se vuelve entonces posible. En cuanto al poder público, dispone de una visión más amplia de las opiniones e intereses, de un medio de arbitraje y de un fundamento más sólido para la toma de decisiones.

Consejo nº 7 – Prepárese a recibir críticas

La crítica y el debate forman parte de la democracia. Consultar a los ciudadanos o hacerles participar en la toma de decisiones rara vez lleva a plebiscitar al gobierno. En particular, si los ciudadanos han tenido pocas oportunidades de expresarse, pueden aprovechar esta primera oportunidad para manifestar su ira o su frustración. Pueden simplemente decidir no seguir las opciones propuestas por el gobierno. Para los funcionarios idealistas puede ser una experiencia decepcionante. Si estiman que las políticas del gobierno están bien concebidas y sirven lo mejor posible los intereses de los ciudadanos, enfrentar reacciones desfavorables quizá constituya para ellos un shock. La regla de oro en materia de información, consulta y participación ciudadana activa es la siguiente: si invita a unos ciudadanos a decir lo que piensan, no debe sorprender si hacen exactamente eso. Y prepárese para descubrir que las ideas de los ciudadanos no coinciden exactamente con las suyas: después de todo, el objetivo perseguido es recoger las ideas de los ciudadanos, no sus aplausos.

Además de las críticas de los ciudadanos, los servidores públicos tienen problemas con los representantes, no menos críticos, de la prensa, de los grupos de interés y de las OSC. Los críticos del gobierno pueden utilizar las actividades de consulta y participación activa propuestas por las instituciones públicas para explicitar su oposición. La situación es muy similar a la de los ciudadanos que se expresan a título personal, pero plantea un problema mucho más grave. Las voces de los medios de comunicación y de las OSC llegan a un amplio público, a diferencia de la voz del ciudadano medio. La crítica formulada por aquéllos puede llevar a divergencias abiertas y a conflictos. Los gobiernos no están obligados naturalmente a dejar sin respuesta críticas injustificadas y tienen derecho de expresar claramente su punto de vista. Deben, sin embargo, estar conscientes de que una actitud abierta e incluyente hacia los ciudadanos, las OSC y los medios no los protege de críticas y conflictos. La información, la consulta y la participación ciudadana activa refuerzan las oportunidades de tener un debate constructivo, políticas de mejor calidad y un clima de confianza mayor hacia los poderes públicos. En cambio, no ofrecen ninguna garantía ante las críticas y los conflictos, ya que son constitutivos de la democracia.

Consejo n° 8 – Involucre a sus colaboradores

Sea abierto y participativo, tanto dentro como fuera de la institución pública. La información, consulta y participación ciudadana activa pueden ser utilizadas por las instituciones públicas para mirarse al espejo y preguntarse: ¿cómo procedemos dentro de nuestra propia institución al elaborar una política e implementarla? ¿Se informa a los servidores públicos acerca de las nuevas iniciativas? ¿Se les pide su contribución y, si es el caso, se las toma en consideración? ¿Participan los funcionarios públicos activamente en la concepción y preparación de las nuevas medidas y en su implementación? ¿Están involucrados en el establecimiento de estructuras, trabajos preparatorios y acciones realizadas para fortalecer las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos?

Si las instituciones públicas piden a los ciudadanos hacer aportaciones importantes en la elaboración de una política, pueden también utilizar sus recursos internos para este mismo fin. La participación de los funcionarios, así como de los ciudadanos, no significa que se renuncie al derecho de tomar decisiones. Significa tomar decisiones siguiendo caminos diferentes. Algunos miembros de la jerarquía pueden temer que la información y la participación a gran escala de los funcionarios públicos a gran escala provoquen una mayor carga de trabajo y esfuerzos adicionales. Puede ser el caso al inicio, pero al final la carga de trabajo podría ser menor. Es posible porque, al compartir la información con sus funcionarios y buscar obtener de su parte una aportación, los servidores públicos podrán alcanzar sus objetivos más fácil y eficazmente. Al practicar a nivel interno lo que buscan obtener afuera, actúan de manera coherente. Paso a paso, pueden implementar una cultura interna de apertura, transparencia y compromiso que favorece el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos.

Consejo n° 9 – Adopte una política coherente

Recuerde que el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos es, ni más ni menos, una política en sí misma. Es un apoyo útil para la toma de decisiones del gobierno y para el proceso democrático. No sustituye la responsabilidad gubernamental en materia de toma de decisiones. No constituye una alternativa a las instituciones ni a los procedimientos formales de la democracia representativa, tales como los debates en el parlamento y las elecciones. Por el contrario, representa un importante complemento y se puede utilizar ampliamente como tal.

Concebir que la información, consulta y participación ciudadana activa son en sí una política tiene ciertas implicaciones. Los gobiernos pueden preguntarse en qué medida conviene formalizar tal política. Un conjunto fundamental de leyes, reglas y estructuras formales parece apropiado si se quiere implementar un marco de referencia para relaciones que se desarrollarán progresivamente. La obligatoriedad de la consulta puede ocasionar retrasos importantes, incluso en los casos en los que se requiere una acción rápida. Se puede recurrir a modos más informales y más flexibles para definir e implementar reglas y actividades, dejando al gobierno la posibilidad de decidir qué tipo de actividades se propone realizar en un momento dado, sin disminuir la obligación de informar, consultar e involucrar a los ciudadanos.

Cualquiera que sea el enfoque elegido, las instituciones públicas deben estar conscientes de que lo importante es el tipo de política que se implementa. Deben explicar claramente y justificar la selección de los públicos informados, consultados y a los que se ha solicitado participar. Aquí, como en los demás ámbitos de la acción pública, las palabras clave son: ser transparente, rendir cuentas, asumir responsabilidades y controlar.

Consejo n° 10 – Actúe ahora

Más vale prevenir que curar. No espere que su gobierno enfrente dificultades y esté obligado a reaccionar. Tome la iniciativa y aproveche todas las oportunidades. Trate de impedir la aparición de problemas vinculados a una mala relación con los ciudadanos, no espere para actuar que estalle una crisis. Es fácil para los poderes públicos conservar la confianza de los ciudadanos, pero muy difícil recuperarla cuando se ha perdido.

Para aquellas instituciones públicas que no tienen mucha experiencia con las herramientas presentadas en este manual, resulta esencial comenzar a utilizarlas, pero no necesariamente cubrir todos los frentes. Los operadores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos necesitan tiempo para habituarse a la información, consulta y participación activa. Se requiere caminar paso a paso. Se puede empezar por implementar estructuras jurídicas, gubernamentales e institucionales y lanzar acciones piloto a título experimental. Se darán cuenta de que es más fácil, quizá, comenzar por actividades de información y consulta. Para los países que disponen de una larga experiencia, la participación activa es seguramente un campo donde pueden conquistar nuevos territorios y desarrollar prácticas ejemplares. En todas las etapas del fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, cada país puede aprovechar la experiencia de los demás, y en particular, todo lo que figura en este manual y en el informe de la OCDE en el cual se basa.

No hay razones para esperar, sino muchas para comenzar

¡Adelante!

Parte IV

¿Dónde obtener informaciones complementarias?

- ✓ Fuentes OCDE
- ✓ Visión de conjunto e informaciones generales
- ✓ Marco jurídico
- ✓ Marco político
- ✓ Marco institucional
- ✓ Evaluación
- ✓ Herramientas útiles para la información
- ✓ Herramientas útiles para la consulta
- ✓ Herramientas útiles para la participación activa
- ✓ Herramientas útiles para la evaluación
- ✓ Utilización de TIC para la información
- ✓ Utilización de TIC para la consulta y la participación activa



Esta parte final del manual proporciona **referencias** para una información más amplia. Están clasificadas en varios rubros para facilitar su identificación. Estas fuentes incluyen temas de carácter general y documentos analíticos, así como descripciones y citas de ejemplos prácticos de fortalecimiento de lazos entre instituciones públicas y ciudadanos.



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Participación ciudadana: información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas (2001)</i>	Esta publicación ofrece una descripción y análisis detallados de las actividades de los países miembros en la materia. Importante documento de referencia que sirvió de base para este manual.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop/
<i>Involucrar a la ciudadanía: información, consulta y participación del público en el proceso de toma de decisión (2001)</i>	PUMA Síntesis informativa nº 10 destinada a operadores políticos y a funcionarios de alto nivel.	Disponible gratuitamente en el sitio web del PUMA: http://www.oecd.org/puma/
<i>Participación ciudadana: manual de la OCDE sobre la información, la consulta y la participación en la elaboración de políticas públicas (2001)</i>	El manual proporciona consejos sobre la aplicación práctica de las enseñanzas del pasado y ejemplos concretos obtenidos de la experiencia de los países de la OCDE.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop/ y disponible gratuitamente en el sitio web del PUMA: http://www.oecd.org/puma/
<i>Reforzar la ética en el servicio público: las medidas de los países de la OCDE (2000)</i>	Esta publicación estudia la gestión de la ética, su evolución y sus prácticas alentadoras en los países de la OCDE.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop/
<i>Reforzar la ética en el servicio público: las medidas de los países de la OCDE (2000)</i>	PUMA Síntesis informativa nº 7 destinada a operadores políticos y funcionarios de alto nivel.	Disponible gratuitamente en el sitio web del PUMA: http://www.oecd.org/puma/
<i>Análisis del impacto de la reglamentación: mejores prácticas en los países de la OCDE (1997)</i>	Examen de los análisis de impacto de la reglamentación en los países de la OCDE, que hace referencia a la consulta al público.	En venta en la librería en línea de la OCDE: http://www.oecd.org/bookshop

Visión de conjunto e informaciones generales



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>White Paper on Governance in the EU</i> , Comisión Europea (2001)	Contiene una serie de recomendaciones sobre la manera de fortalecer la democracia en Europa.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm
<i>Report by the Working Group on Consultation and Participation of Civil Society</i> Comisión Europea (2001)	Revisión de los medios para formalizar las condiciones de participación en los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm
<i>The Open Sweden Campaign</i> , Ministerio de Justicia – Suecia (2001)	Iniciativa para volver al sector público más accesible y más abierto.	http://www.oppnasverige.gov.se/se/?24335
<i>High-Quality Services, Good Governance and a Responsible Civic Society: Guidelines of the Policy of Governance</i> , Ministerio de Finanzas – Finlandia (1998)	Ejemplo de estructura política apropiada para una buena gobernabilidad y una participación ciudadana a nivel nacional.	http://www.vn.vn/vn/vm/english/public_management/govern.htm

Marco jurídico



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters</i> , UN-ECE Committee on Environmental Policy (1998)	Esta convención, conocida también como 'Convención Aarhus', crea una arquitectura de derechos de los ciudadanos en materia de medio ambiente, y busca volver "más responsable y más transparente el proceso de toma de decisiones".	http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm
<i>Act on the Openness of Government Activities</i> – Finlandia (1999)	Ejemplo de legislación nacional relativa al acceso a la información.	http://www.om.fi/1184.htm#alku
<i>The Freedom of Information Act</i> – Estados Unidos (1966, corregido en 1996)	Ejemplo de legislación nacional relativa a la libertad de información, actualizada con documentos electrónicos.	http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Canadian Government Communications Policy</i> (1996)	Ejemplo de política gubernamental de suministro “activo” de información.	http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1e.html
<i>Code of Practice on Written Consultation</i> - UK Cabinet Office (2000) <i>On-line register of government consultations</i>	Serie de instrucciones prácticas para los servidores públicos acompañadas de informaciones para ciudadanos sobre posibilidades de consulta.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
<i>Consulting ethnic minority communities: an introduction for public services</i> – UK Cabinet office (2001)	Breve estudio de los principales problemas para realizar una consulta con participación de diversas comunidades.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
<i>Community Consultation Register; Community Consultation Protocol: A Guide to Consultation Processes for the ACT Government; Community Consultation Manual: Hands on Help for Planning Effective Consultation Strategies</i> – Australian Capital Territory (2001)	Conjunto que combina instrucciones en materia de consulta e instrumentos prácticos para ciudadanos y funcionarios públicos.	http://www.act.gov.au/cmd/documents.cfm
<i>Improving Policy Instruments through Impact Assessment</i> – SIGMA Paper No 31, OCDE (2001)	Contiene informaciones sobre la manera de proceder para realizar consultas durante un estudio de impacto.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb

Marco institucional



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>La Commission d'Accès aux Documents Administratifs</i> Francia	Institución que tiene por objetivo informar y ayudar a la implementación de los derechos ciudadanos de acceso a la información.	http://www.cada.fr/
<i>Access to Information Review Task Force</i> Canadá	Grupo de estudio destinado a mejorar el acceso a la información administrativa para todos los ciudadanos que participan en consultas.	http://www.atirtf-geai.gc.ca/home-e.html
<i>Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information</i> Hungria	Ejemplo de "Mediador" encargado de supervisar los derechos ciudadanos de acceso a la información y de protección de la vida privada.	http://www.obh.hu/
<i>Commission Nationale du Débat Public</i>	Comisión permanente que incluye servidores públicos, parlamentarios y ONGs, encargada de organizar audiencias y debates públicos en torno al impacto medio ambiental de los grandes proyectos de infraestructura.	http://www.environnement.gouv.fr/ministere/comitesconseils/cndp-fiche-descriptive.htm

Evaluación



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>An Evaluation of the Cabinet Office Guide: How to Conduct Written Consultation Exercises</i> UK Cabinet Office (2000)	Evaluación de la adopción de una guía de la administración pública central cuyos temas son las consultas y sus incidencias.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/evaluate.htm
<i>Citizen's Control of Evaluations: The Question of Formulating Alternatives</i> Swedish Agency for Public Management (2000)	Examen de las aportaciones del público en el transcurso de los procedimientos de evaluación.	http://www.statskontoret.se/english/index.htm

Herramientas útiles para la información



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Global Environment Information Centre</i> – Japón	Centro de información cuya misión es la sensibilización frente a problemas del medio ambiente y que sirve de marco para una concertación entre instituciones públicas, empresas y ONGs.	www.geic.or.jp
<i>Citizens' Guide</i> – Grecia (anual)	Manual de más de 1 300 páginas que proporciona información sobre procedimientos administrativos y servicios públicos. Disponible también en línea.	www.gspa.gr

Herramientas útiles para la consulta



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>The Citizens and the Public Sector</i> – Ministerio de Finanzas - Dinamarca (1998)	Ejemplo de utilización de encuestas para evaluar satisfacción y confianza ciudadana en el sector público.	www.fm.dk/udgivelser/publikationer/citizens_public_sector_(1998)
<i>Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform</i> – SIGMA Paper No 25, OCDE (1998)	Examen de las prácticas utilizadas en la recolección y uso de datos de opinión pública.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/
<i>Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires</i> – Ministerio del Equipamiento, el Transporte y la Vivienda, (2001)	Guía que comprende fichas descriptivas sobre la manera de recolectar y utilizar los <i>feed-backs</i> de los ciudadanos.	http://www.minefi.gouv.fr/minefi/index.htm
<i>Youth Forum for Democracy</i> – Noruega	Foro cívico que permite a los jóvenes expresarse durante la preparación de la toma de decisiones.	odin.dep.no/bfd/engelsk//

Herramientas útiles para la participación activa



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making</i> - Health Canadá (2000)	Guía muy completa para servidores públicos sobre cómo hacer participar activamente a los ciudadanos en la toma de decisiones.	http://www.hc-sc.gc.ca/english/index.htm

Herramientas útiles para la evaluación



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Who are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook</i> - OESP/UNDP (1997)	Guía práctica y módulo de formación sobre participación ciudadana en evaluaciones.	http://www.undp.org/eo/documents/who.htm
<i>Assessment of Metropolitan Transportation Commission Public Involvement Procedures</i> – MTC, San Francisco, Estados Unidos (2000)	Ejemplo reciente de evaluación de procedimientos de asociación del público a la toma de decisiones.	http://www.mtc.ca.gov/whats_happening/outreach_eval.htm

Utilización de TIC para la información



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Government Online Strategy</i> - Australia (2000)	Marco de estrategia sobre utilización, por los poderes públicos, de las nuevas tecnologías para la puesta en línea de informaciones y servicios.	http://govonline.gov.au/projects/strategy/StrategicPriorities.htm
<i>Guida alle norme (Guía de la legislación)</i> – Consejo de ministros italiano	Guía de fuentes en línea relativas a legislación y procedimientos administrativos.	http://www.governo.it/sez_guida/ricerca_sito.html
<i>Questions and Answers on the Euro</i> – Comisión europea	Base de datos interactiva sobre la nueva moneda de la Unión Europea, publicada en los 11 idiomas oficiales.	europa.eu.int/euro/question

Utilización de TIC para la consulta y la participación activa



Título	Descripción	Detalles relativos a las fuentes
<i>Share Your View with Us/</i> - Public Management Department, Ministerio de Finanzas – Finlandia	Foro abierto de discusión, sobre temas específicos para discusión ciudadana, acompañados por documentos de referencia y ligas Internet.	www.otakantaa.fi
<i>Guide du courrier électronique</i> - Delegación interministerial para la Reforma del Estado (DIRE), Francia	Guía para las administraciones públicas que reciben correos electrónicos de parte de los ciudadanos y deben contestarles.	www.fonction-publique.gouv.fr/ actualite/lesgrandsdossiers/ guidecourrierelectronique2 dire/intro.htm



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



GUÍA DE USO DE MEDIOS SOCIALES EN LA **GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA**



Título:

"Guía de Uso de Medios Sociales en la Gestión Pública Participativa".

Primera edición: junio de 2014.

ISBN: 978-956-7469-54-3

Autores:

Marcelo Luis B. Santos, Consultor PNUD

Cristian Ibarra M., Coordinador Proyecto PNUD

Colaboradores:

Ministerio Secretaría General de Gobierno

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile

Proyecto:

"Fortalecimiento de la Gestión Pública Participativa y Cohesión Social"

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Dag Hammarskjöld 3241

Teléfono (56-2) 2654 1000 Santiago - Chile

Edición y Diseño:

Secretaría de Comunicaciones - Ministerio Secretaría General de Gobierno

Gobierno de Chile

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1 ADOPCIÓN INSTITUCIONAL	6
2 PLANIFICACIÓN	8
1. Definiciones Estratégicas	9
a) Institucionalización	9
b) Control Ciudadano	11
c) Cambio Cultural	13
2. Plan de Medios Sociales	15
a) Presencia en Medios Sociales	15
b) Línea editorial y Protocolos de Publicación	17
3 OPERACIÓN	34
1. Infraestructura	34
2. Recursos Humanos	37
3. Integración de canales digitales	39
4. Coordinación	40
5. Métricas y Control Gerencial	41
6. Monitoreo	42
Consideraciones Finales	44
Bibliografía	46
Glosario de Siglas	50

PRESENTACIÓN

El Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Pública Participativa y Cohesión Social, desarrollado conjuntamente por el Ministerio Secretaría General de Gobierno (MSGG) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha realizado diversas actividades en los últimos años en torno a la Participación Ciudadana (PAC), particularmente en el marco de la Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (Ley 20.500 de 2011) con el objetivo de apoyar a los organismos y servicios del estado sujetos a la norma de participación, desarrollando estudios e instrumentos que faciliten el cumplimiento de las nuevas demandas en dicho contexto. En estos estudios, se han identificado las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) como herramientas fundamentales para el desarrollo de prácticas de Gestión Pública Participativa (GPP).

El proyecto se propuso una reflexión sobre los Medios Sociales, estos nuevos canales de comunicación que se han ido consolidando en los últimos años y penetrado cada vez más en la sociedad chilena. En esta línea, se hizo un estudio sobre el potencial que dichos medios pueden llegar a tener en el fortalecimiento de la Participación Ciudadana (PAC) llamado Uso de Redes Sociales en la Gestión Pública Participativa, en el cual se realizaron entrevistas a algunos encargados de Medios Sociales en el Gobierno de Chile, y una revisión de la reciente bibliografía científica y profesional sobre el tema.

La secuencia del trabajo indicó la necesidad de consolidar este aprendizaje en un material que permitiera el traspaso a los funcionarios públicos que utilizan dichos medios en sus labores habituales. El resultado es un texto que propone reflexionar en torno a una visión integral y efectiva sobre los Medios Sociales, por lo que no se propone ser una guía exhaustiva de buenas prácticas operativas. El propósito de este documento es situar al gestor, junto a las autoridades involucradas en el tema de los Medios Sociales, con las tendencias que se visualizan en el horizonte, aprovechando la disponibilidad de literatura sobre prácticas de publicación digital.

Así se llegó a esta Guía de Uso de Medios Sociales en la Gestión Pública Participativa, dividida en tres partes: inicialmente un breve panorama histórico sitúa los Medios Sociales en el Contexto chileno, para luego entregar las mejores prácticas y directrices identificadas con labores de Planificación y finalmente algunas orientaciones tácticas sobre la Operación de dichos medios. Esperamos que esta guía sirva como un paso más en la maduración institucional en relación al uso de Medios Sociales en la dirección de promover una gestión pública cada vez más participativa.

I. ADOPCIÓN INSTITUCIONAL

Tecnología, instituciones, mentalidades y prácticas cambian en ritmos diferentes. Tecnología, especialmente en la era de lo que se ha llamado la institucionalización de la innovación, cambia rápidamente. La sociedad y sus instituciones cambian en un ritmo más lento, como resultado de lo que se ha llamado inercia institucional. Lo último que se cambia son las mentalidades y las prácticas, ilustrando la presencia del día de ayer en el mundo de hoy. (Burke, 2012, p. 6341)

A partir del año 2010 se dieron muestras de la incorporación de los Medios Sociales de forma definitiva en las funciones de gobierno, al asegurar que las principales autoridades asumieran sus cargos con cuentas en Twitter (STURM, 2010). Un año más tarde, otro indicio claro de reconocimiento institucional de la relevancia de las TICs y Medios Sociales para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública puede ser visto en la Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad, que acompañó la publicación de la Ley de Participación en Febrero de 2011, en que se establece que “el aprovechamiento y aplicación de TICs constituye una de las prioridades de nuestro gobierno” (MSGG, 2011). Identifica también beneficios esperados del uso de dichas tecnologías:

La aplicación de las TICs y uso de Redes Sociales promoverá la generación de espacios de intercambio de información y generación de relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Las plataformas digitales participativas son un elemento facilitador para los tres ejes de la Política de Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad. (MSGG, 2011)

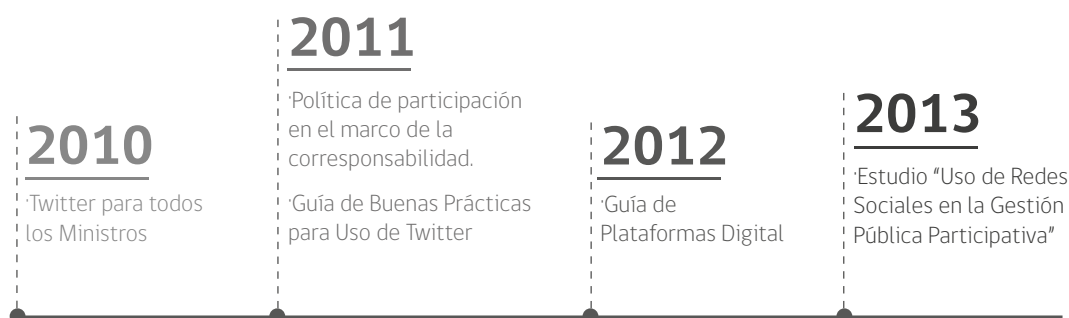
Ya desde el año 2011, se lanzó una Guía de Buenas Prácticas para uso de Twitter, cuyo contenido sigue vigente. Menos de dos años después, a partir de 2013, en la SEGEGOB, se incluye en la inducción a las nuevas autoridades, un módulo con instrucciones sobre uso de Twitter y Facebook con buenas y malas prácticas básicas, recomendaciones y ejemplos para prepararlos para enfrentar con éxito los desafíos de estar en la “nueva plaza del pueblo del siglo XXI” (PNUD/MSGG, 2013).

Además, conforme se mencionó anteriormente, la unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lanzó en 2012 una nueva versión de la Guía Web, remodelada y reconfigurada como la Guía de Plataformas Digitales de Chile (www.guiadigital.gob.cl) con una sección destinada a la planificación y gestión de Plataformas Sociales. Esta sección incluye orientaciones para enfrentar los desafíos de la Gestión de Comunidades y Medios Sociales, tales como:

1. **Definiciones de Estrategia:** objetivos, público, selección de plataformas, protocolos de estilo;
2. **Orientaciones Editoriales:** planificación de las temáticas, la cantidad de emisiones de contenido y los momentos oportunos para su emisión;
3. **Contexto de los Medios Sociales en Chile:** plataformas más utilizadas en Instituciones Públicas, ventajas y riesgos del uso de Medios Sociales;
4. **Medición de Resultados:** listado de herramientas y prácticas de medición de uso de los Medios Sociales;
5. **Administración de Cuentas:** buenas prácticas de gestión de cuentas en las principales Medios Sociales, que son Twitter, Facebook, YouTube, Flickr, Slideshare.

Tal como la Guía Digital y la Guía de Buenas Prácticas para uso de Twitter, diversas otras iniciativas han emergido con el objetivo de estructurar las prácticas y la presencia de la Administración Pública en los Medios Sociales, motivadas, en general, por la experiencia empírica y el rápido crecimiento de la complejidad administrativa en el área. Para dar cuenta de la situación actual, se realizó también el estudio “Uso de Redes Sociales en la Gestión Pública Participativa” (PNUD/MSGG, 2013) buscando una mejor apreciación de las coincidencias y divergencias que apuntan a las mejores prácticas, dilemas, riesgos y desafíos de la presencia de la Administración Pública en los Medios Sociales y finalmente identificar las oportunidades que brindan dichas redes para fortalecer la Gestión Pública Participativa (Ver Figura 1). Los resultados de este estudio juntamente con las demás fuentes de información fueron sistematizados en un formato de recomendaciones, revisadas a continuación.

Figura 1/
Cronología de hitos en relación a los Medios Sociales



COLABORACIÓN EN EL CAMINO



Según el ESTUDIO DEL USO DE REDES SOCIALES EN LA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA (PNUD/MSGG, 2013), los desafíos técnicos parecen ser un menor obstáculo que los desafíos administrativos y comunicacionales en la gestión de dichas redes.

Tal vez uno de los caminos más sensatos es apoyarse las mismas prácticas de participación para, entre los profesionales del rubro, en ánimo de colaboración, seguir innovando en el uso de estas tecnologías que se pueden convertir, con el uso adecuado, en potentes herramientas para la Gestión de Medios Sociales. Algunos ejemplos de cómo se pueden dar éstas prácticas son:

- Creación de comunidades de práctica;
- Cooperación entre diferentes actores;
- Recirculación de los contenidos de los pares (coordinación);
- Encuentros para intercambio de experiencias; entre otros.

II. PLANIFICACIÓN

La primera parte de esta Guía tenía el objetivo de enmarcar teóricamente nuestros planteamientos además de situar al lector en el contexto tecnológico y social tanto internacional como nacional, específicamente en el ámbito de la Administración Pública, para con eso prepararlo para comprender con la profundidad necesaria las recomendaciones que componen los próximos dos capítulos para el uso de los Medios Sociales en la Gestión Pública Participativa en cada institución.

Este capítulo y el próximo (OPERACIÓN) están basados no solamente en la literatura vigente, en guías y manuales de diferentes procedencias pero también y en especial en las experiencias buenas y malas, los casos de éxito y aquellos que no lograron sus objetivos. La experiencia empírica recolectada a partir del mencionado estudio PNUD/MSGG, 2013, ciertamente ofrece luces para identificar las mejores prácticas y tendencias para establecer en qué medida los Medios Sociales pueden ser efectivamente una herramienta más para fomentar y fortalecer la GPP en el contexto chileno.

Desde la perspectiva de la planificación, el panorama general de los Medios Sociales en la Administración Pública corresponde a un momento de rápidos cambios, en que la inminente institucionalización de las prácticas de Gestión de Medios Sociales se van instalando en diferentes velocidades, soportadas por diferentes presupuestos y niveles de interés y compromiso por parte de las autoridades de los organismos o servicios del Estado. Esto marca el ingreso y primeros pasos en términos

de maduración y resultados concretos por parte de las instituciones públicas en estos ambientes de conversación y sugiere que para el futuro está el desafío de la sistematización de las iniciativas e incorporación definitiva en la agenda estratégica de las instituciones.

Con ánimo de contribuir a este proceso de maduración, ofrecemos a continuación un conjunto de recomendaciones en los aspectos relacionados a la **Planificación** de Medios Sociales para la Gestión Pública Participativa.

1. Definiciones Estratégicas

a) Institucionalización

Como vimos anteriormente, entre el surgimiento de los sitios web y su debida consideración como una herramienta estratégica, efectiva e institucionalizada de forma transversal en el gobierno, además de su regularización a través de la publicación de normas, decretos, la guía digital, entre otros, hubo un tiempo de maduración. Es el tiempo necesario para que los efectos positivos en otras áreas sean evidentes, que algunas experiencias puntuales en el ámbito de la institucionalidad sean exitosas y a la vez que la presión social/popular se haga oír para que el gobierno se vea impulsado a incorporar la novedad tecnológica, gerencial o cualquier otra que se presente. Estas experiencias innovadoras por lo general se dan en servicios locales o instituciones menos visibles, más “marginales” (BURKE, 2003) y por lo mismo más susceptibles a cambios culturales y/o a la toma de riesgos mayores.

La Administración Pública, en estos casos, suele sumarse cuándo la práctica ya está establecida, asumiendo menos riesgos. Los Medios Sociales están cruzando justamente este punto de inflexión, siendo indiscutible su relevancia, a pesar de las dudas que aún se suscitan en torno a éstos; ¿Para qué?, ¿Cómo?, ¿Cuáles Medios Sociales?, entre otras.

Según el estudio PNUD/MSGG, 2013, muchas de las iniciativas de presencia en Medios Sociales fueron impulsadas por autoridades sensibles a dichas redes o por profesionales con la intención de mejorar su servicio al ciudadano (Santos, Ibarra, Del Canto, 2013). Sin embargo, la adopción de nuevas prácticas de comunicación derivadas del advenimiento de nuevos medios puede provocar cierto ‘caos’ en la organización. Es importante en este momento, cuándo ya se vislumbra un grado mayor de adopción, aceptación y relevancia de dichos medios, fomentar la incorporación de los Medios Sociales en las definiciones estratégicas de la organización.

Esto debiera ayudar a determinar cuestiones del ámbito operativo y táctico cómo ¿cuántas y cuáles cuentas deben ser creadas y gestionadas?, ¿por cuál periodo de tiempo?, ¿es una cuenta institucional, una

campaña, una autoridad? Además, facilita la toma de decisiones importantes, como: periodicidad de publicación; línea editorial (qué se publicará), estilo (más o menos formal: ¿“tu” o “usted”?), hora de publicación, canales y dinámicas de interacción con ciudadanos, entre otros.

Junto con ello, es fundamental incluir la gestión de Redes Sociales en las mediciones acerca de la Participación Ciudadana y en las prácticas de documentación y supervisión de los profesionales que trabajen con dichas redes para que los resultados no queden en el ámbito de lo opcional, sino más bien del cumplimiento de metas y objetivos en torno a tareas específicas hacia un rumbo/visión estratégicamente establecidos.

De ello se desprende, que la creación de incentivos, por parte de la autoridad puede ser fundamental para promover esta institucionalización. Estos incentivos pueden variar: capacitaciones, reconocimientos simbólicos, presupuesto dedicado, creación de posiciones o cargos dentro de la institución, el establecimiento de metas en base a resultados y muchas otras posibilidades. Es una oportunidad concreta de profesionalización y sistematización de la gestión de estos medios, en sustitución a las prácticas tácitas que dominan el área, en gran parte de las instituciones actualmente.

HÁGASE ALGUNAS PREGUNTAS:



- ¿Qué puedo realizar con el apoyo de los Medios Sociales?
- ¿Adónde quiero llegar al adoptar los Medios Sociales?
- ¿Cuál es (o son) mi público-objetivo? ¿Cuál es su lenguaje en los Medios Sociales y cuáles son sus usos? ¿En qué plataformas están presentes? ¿Facebook, Twitter, otras?
- ¿Cuáles son los desafíos y riesgos de adoptar estas plataformas para determinados fines?
- ¿Quiénes deben estar encargados de esta gestión?
- ¿Cómo podré medir el éxito de las iniciativas en Medios Sociales?
-

Otro problema común relacionado a la institucionalización de estos Medios Sociales es la cuestión presupuestaria. Si bien se marcan diferencias importantes entre instituciones que trabajan con poco o ningún presupuesto, con otras que realizan campañas inclusive con medios tradicionales, parece ser un hecho que aquellos que realizan un trabajo sistemático en los Medios Sociales logran instalarse y cultivar un público pertinente a su labor. Sin embargo se observa que hay que mejorar el nivel de profesionalismo y para algunas de estas mejoras es necesario realizar inversiones.

Según el estudio PNUD/MSGG, 2013, se ha alcanzado un consenso en torno a la efectividad de asignar un presupuesto al área de comunicación o específicamente a los Medios Sociales para alcanzar beneficios como la contratación de mano de obra para suplir la creciente demanda operativa de la gestión de dichos medios; reforzamiento de las habilidades de los profesionales en esta temática específica; adquisición de infraestructura (software y/o hardware) para sustituir la gestión de cuentas institucionales, a partir de dispositivos personales como smartphones y iPads.

b) Control Ciudadano

Uno de los objetivos estratégicos de la Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad es "Promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por los organismos públicos" (MSGG, Julio de 2011). Aunque en la actualidad se observen pocas prácticas de uso de Medios Sociales que apunten en esta dirección, ellas podrían ser un indicador del rol que podrían cumplir dichos medios para apoyar este eje de acción.

Los ejemplos más representativos identificados por el estudio PNUD/MSGG, 2013, en este ámbito son el de SERVEL y el del SERNAC, ambos servicios con una interfaz muy cercana al ciudadano. SERVEL recibió diversas denuncias de malas prácticas durante las elecciones de 2013, aumentando su presencia fiscalizadora, gracias a la colaboración de ciudadanía para detectar situaciones anómalas. De esta manera, logró superar la limitación numérica, propia de los oficiales que se desempeñan en terreno. De esta manera, la intención fiscalizadora y la voluntad de colaborar por parte de los ciudadanos han quedado demostradas, siendo menester implementar canales más eficientes para optimizar sus contribuciones.

SERNAC tiene como práctica monitorear conversaciones sobre temas pertinentes a su labor, práctica que ya ha resultado en más de una mediación colectiva exitosa en contra de los infractores, siendo una respuesta a los reclamos de los ciudadanos que ejercen su derecho de denuncia.

ANTICIPACIÓN DE CRISIS

A mediados de agosto de 2013, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) identificó en conversaciones por Twitter una molestia con una empresa de telecomunicaciones por la filtración de datos personales.

Anticipando una eventual crisis, SERNAC medió una negociación colectiva beneficiando a los afectados financieramente y resolviendo el conflicto de forma pro-activa.



La estructuración de procedimientos o canales para optimizar este monitoreo activo podría generar resultados aún mejores en este y muchos otros servicios, si el ciudadano se hace efectivamente responsable como indica la Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad. Así, corresponde a las instituciones públicas desarrollar los instrumentos para acoger y procesar la información pertinente. En este caso particular, acoger y evaluar denuncias o reclamos en el ámbito del consumo de bienes y servicios.

Otro de los sellos de la política que dicta las directrices de la Participación Ciudadana a partir de la Ley 20.500, dice relación con la idea de Corresponsabilidad; es decir, que se llama a los ciudadanos a tomar acciones de manera responsable y comprometida, siendo protagonistas de las soluciones, medidas y propuestas que puedan desprenderse del asunto en cuestión. Ahora bien, su nivel de involucramiento puede variar, pudiendo optar por informarse hasta denunciar, como en el caso de SERNAC, y/o fiscalizar el cumplimiento de una promesa, regla o ley, como en el caso del SERVEL.

En este contexto la publicación de grupos de datos en formato bruto (datasets), incentivada a través, del referido Instructivo Presidencial 005 del 12 de noviembre de 2012, se torna particularmente importante, puesto que el acceso a los datasets permite al ciudadano tomar parte activa en el control de las acciones del estado, por ejemplo revisando cuentas, combinando datos, sacando gráficos, programando aplicaciones, entre otros usos.

Un nuevo factor de origen tecnológico que contribuye a esta discusión, es la movilidad. El ciudadano ya no tiene que estar en un órgano público o en un computador en su casa o trabajo para ejercer sus derechos y/o informarse adecuadamente. Dadas las condiciones técnicas y el conocimiento de uso de la tecnología, el ciudadano puede sacar una foto de un delito, geolocalizar un agujero en la calle, comentar un hito en tiempo real o transmitir un video por streaming desde su celular, independientemente de donde se encuentre.

EL CIUDADANO: EL NUEVO “PERRO GUARDIÁN”



Durante las elecciones presidenciales de 2013, el Servicio Electoral (SERVEL) recibió más de una **denuncia ciudadana** durante el proceso de votación: desde urnas inseguras a procedimientos irregulares de los vocales de mesas.

Estar atento a las denuncias y lograr reaccionar en tiempo puede significar grandes beneficios: eficiencia, gestión de crisis, denuncia, control de imagen entre otros.

Esto ya está pasando en Chile, pero son pocas las iniciativas desarrolladas en el sentido de facilitar este tipo de interacción. Un ejemplo es la aplicación informativa “Garantía Legal” que el SERNAC ha desarrollado con el propósito de empoderar al ciudadano en el acto mismo de la compra. Con esta aplicación, el consumidor puede consultar in situ si es que hay alguna irregularidad en su proceso de compra, como las cuotas, los intereses, la garantía, entre otras, y hacer valer su derecho apoyado en la documentación que, puede proveerle incluso, un Smartphone.

SERNAM también ha desarrollado una **aplicación para celular** para diagnosticar la violencia en el pololeo en el marco de la campaña “Pololeo sin Violencia”. A partir de siete preguntas, la aplicación “Verdad verdad” advierte al usuario si en su relación existen o no indicios de violencia y lo orienta a buscar ayuda en caso afirmativo.

c) Cambio Cultural

La comunicación en la Administración Pública ha sido, a lo largo de la historia, orientada por el paradigma de los medios tradicionales, el Broadcast, en que uno habla y todos los demás, en este caso los ciudadanos, escuchan, como retrata la Figura 2 a continuación. No es un desafío irrelevante este cambio de paradigma en las prácticas



Figura 2/
Cambios en la Gestión de
Medios con el advenimiento
de los Medios Sociales.

comunicacionales gubernamentales. En otras palabras, incluir canales de escucha masivos, desestructurados, que demandan repuestas inmediatas o casi inmediatas, como lo son los Medios Sociales, es una tarea que demanda cambios culturales importantes, como la adquisición de competencias, implementación de infra-estructura y otros, de forma a dar con las condiciones para superar esta dificultad, de ‘hablar el idioma de los Medios Sociales’ desde la institucionalidad pública.

El nivel de aceptación y la forma en que se desarrolla la gestión de los Medios Sociales dentro de cada institución varía cuando se encuentra fuera de los departamentos de comunicación. Según el estudio PNUD/MSGG, 2013, se identifican dificultades para consensuar los tiempos de

respuesta demandados por el ciudadano que realiza una consulta por los Medios Sociales, respecto del estilo de las solicitudes por canales tradicionales, inclusive por e-mail. Mientras los tiempos de estos medios van desde 48 horas (e-mail) a 30 días (solicitud por Ley de Transparencia), los Medios Sociales son mucho más dinámicos e inmediatos, particularmente Twitter, en que, pese a no haber una regla oficial, la dinámica de uso hace que el ciudadano espere una conversación casi síncrona.

Se observa también, a partir del mismo estudio, que el patrocinio de una autoridad con alto nivel jerárquico como un subsecretario o un ministro ‘predicando con el ejemplo’ abre las puertas y aumenta las posibilidades de que las prácticas de Medios Sociales reciban mejor acogida dentro de la institución. En el otro extremo, instituciones que tienen sus redes internas bloqueadas para el acceso a los Medios Sociales crean un verdadero obstáculo a la fluidez, tanto de las acciones de los encargados de dichas redes, como también para su normalización y aceptación dentro de los flujos de trabajo en la misma institución. A los encargados de Medios Sociales les debe ser otorgado un permiso especial para accederlas y así poder gestionarlas, pero los demás funcionarios no tienen como ver los frutos del trabajo hecho por el equipo y existe un alto riesgo de que, entre otros problemas, se perjudique el reconocimiento de los logros y de la relevancia de dicho trabajo.

Se espera que esta resistencia ceda en la medida que historias exitosas se vayan propagando en las instituciones. El aumento de protagonismo de los Medios Sociales y la incidencia cada vez mayor de casos importantes de beneficios gracias a un buen manejo de dichas redes, deben contribuir para su reconocimiento institucional en el gobierno. Casos como el de SERNAC que realizó mediaciones colectivas al escuchar lo que decía la gente en Twitter y otros casos de éxito en diferentes ámbitos, tales como aumento de la participación ciudadana, satisfacción del ciudadano con la atención, reacción inmediata o anticipación en casos de crisis, entre otros, se van acumulando y despertando la atención en las autoridades. Entonces éstas pueden reaccionar con diferentes niveles de reconocimiento: exigencia de más resultados pero sin dotación de recursos, mejoras en la planificación, sistematización del trabajo, oficialización de los canales de Medios Sociales, valoración simbólica de dichos canales sin la debida institucionalización, entre otras. Todas ellas, sin embargo, reflejan un movimiento en el sentido de la mayor institucionalización y reconocimiento de que, aunque de formas diferentes para diferentes servicios, los Medios Sociales son un medio de alta relevancia que debe ser considerado en un nivel cada vez más estratégico en la Administración Pública.

TIPS: HISTORIAS DE ÉXITO



El aumento de protagonismo de los Medios Sociales y la incidencia cada vez mayor de casos importantes de beneficios gracias a un buen manejo de dichos medios, deben contribuir para su reconocimiento institucional en el gobierno.

Es importante celebrar y difundir dentro y fuera de la institución las historias exitosas, pues son un gran impulso para incentivar su aceptación, además de despertar el deseo en otras áreas de tener historias con similar éxito.

Esto puede generar un **contagio positivo** dentro de la institución e impulsar el cambio cultural.

2. Plan de Medios Sociales

a) Presencia en Medios Sociales

En la mayoría de los casos, las cuentas institucionales han sido creadas como respuesta a una demanda popular o un sentimiento de que era necesario estar presente en estos medios, sin mayor planificación. Inclusive hay casos en que la creación de las cuentas fue impulsada por un agente externo a la institución, como una agencia de comunicación contratada para una campaña, generando un beneficio a corto plazo por la inserción de la institucionalidad en el ámbito de los Medios Sociales. Pero el abandono de la cuenta tras el fin de una campaña con plazo definido puede derivar en problemas al momento de transferir la administración de la cuenta al servicio.

También es posible que se hayan creado innumerables cuentas y que la institución tenga dificultad de controlarlas o de alinearlas. Un indicio de un proceso de madurez es el paso de una diversidad de cuentas en Medios Sociales sin visión estratégica o mayor control, a un número limitado de cuentas, en que se definen claramente los objetivos, protocolos y otros aspectos de su gestión.

En muchos casos la apertura de cuentas se da de forma voluntaria, por un profesional o equipo de la unidad o servicio, que quiere proveer un mejor servicio al ciudadano y cree que los Medios Sociales pueden ser un buen aporte y se usa el medio como una extensión de los demás canales, como una herramienta solamente informativa, reforzando los medios tradicionales e imitando sus prácticas. Con el tiempo, sin embargo, lo natural es que se vaya trabajando la visión sobre la herramienta y el rol que podría tener dentro de la institución, hasta el punto en que las cuentas en los Medios Sociales sean herramientas estratégicas, recolectando datos y aportes cualitativos, generando conversaciones, anticipando crisis y solucionando problemas que podrían complicarse con el tiempo.

Al trabajar este acercamiento estratégico con los Medios Sociales, las diferencias entre visión, objetivos, necesidades y usos de estos medios por parte de diferentes organismos o servicios, necesariamente, generarán dificultades de gestión del contenido. Si por un lado una campaña de relaciones públicas como las campañas contra la violencia intrafamiliar o a la promoción del voto, tienen el foco puesto en la publicación y visibilidad de información sobre hitos de gobierno, áreas específicas de las instituciones pueden tener la demanda de interactuar directamente con sus beneficiarios. Es, por ejemplo, el caso del lanzamiento de un subsidio o un fondo concursable en que si bien no se justifica un usuario específico de Medios Sociales, como una cuenta en Twitter, dichos medios pueden ser de gran utilidad para poder resolver dudas y preguntas, en particular en fechas cercanas a las postulaciones. En otras palabras, diferentes propuestas de interactividad pueden ser formuladas para diferentes necesidades comunicativas.

	Beneficios	Desafíos y Riesgos
Más Cuentas	• Comunicación de nicho, mayor cercanía con el público objetivo. • Mayor autonomía de gestión. • Mayor rapidez de respuesta. • El usuario puede comunicarse con una instancia local de la institución (Por ejemplo Seremi)	• Ausencia de Control y dificultad de generar métricas. • Dificultad de coordinar las cuentas. • Posibilidad de divergencias. • Dificultad de mantener línea editorial. • Si una misma persona gestiona más de una cuenta, está en riesgo que se equivoque de cuenta al publicar. • Usuario puede tener dificultad en identificar cuál es el usuario con quien debe contactarse.
Menos Cuentas	• Más control • Facilidad de coordinación de cuentas • Mayor facilidad de mantener línea editorial	• Lentitud en flujo de respuesta de solicitudes. • Línea editorial neutra puede perder cercanía con el ciudadano

Figura 3/
Cuadro comparativo de los beneficios y desafíos y riesgos de tener más o menos cuentas.

A su vez, una gran variedad de instituciones tiene presencia en regiones. Mientras las SEREMIs del Ministerio del Medio Ambiente tienen usuarios de Twitter propios, como @SeremiMA6 en la Región de O'Higgins y @medioambienterm en la Región Metropolitana, la Comisión Nacional de Riego (CNR) centraliza su comunicación en Twitter en uno solo usuario, coordinando las informaciones entre los periodistas en regiones.

Este tipo de escenarios trae a la superficie uno de los dilemas que los Medios Sociales enfrentan en grandes organizaciones: ¿cuál debe ser el criterio para que un sector, área, región geográfica, tema o campaña disponga de su propio “mix” de Medios Sociales? Menos cuentas significan mayor control en la gestión y coordinación de publicaciones y atención ciudadana por un lado, sin embargo, implica flujos más lentos de retroalimentación y menos cercanía con el público-objetivo, entre otros (ver Figura 3). Esta decisión no es obvia y lo más recomendable parece ser que se aprecien ambas posibilidades desde una perspectiva táctico-estratégica, con objetivos claros, a través de una estructura y política comunicacional que la defina.

La recomendación, desde una perspectiva estratégica, es la planificación. Independientemente si se está planificando una cuenta institucional o una campaña informativa o participativa, la definición de los objetivos de las acciones que se apoyarán en dichos medios sociales es condición para tomar decisiones, no solo el qué publicar o no, sino también el cómo y a través de qué cuenta. A continuación se plantean algunas de las preguntas que pueden surgir durante el trabajo de planificación:

HÁGASE ALGUNAS PREGUNTAS:



¿Qué determina si creo una nueva cuenta o uso la(s) cuenta(s) existente(s)? ¿Qué beneficios y qué dificultad me traen una y otra opción?

¿Por qué es importante tener un control institucional sobre mi presencia en los Medios Sociales?

¿Cuáles son los problemas asociados al exceso de cuentas en Medios Sociales? ¿Y cuáles son los problemas de disponer de pocas cuentas/canales?

¿Mi demanda comunicacional es una campaña corta o un proceso de larga duración?

¿Me conviene más una cuenta específica o un agregador (“#”)?

¿Tengo capacidad de absorber la demanda operativa en caso de la creación de un canal nuevo?

¿Es mejor coordinar las diferentes fuentes de información y centralizar la publicación e interacción con el ciudadano o vice-versa? ¿Cuáles son los beneficios y riesgos de cada una de estas opciones?

b) Línea editorial y Protocolos de Publicación

Si bien lo más probable es que la experiencia práctica sea uno de los mejores profesores para un nuevo medio, la sistematización de las mejores prácticas es fundamental para mantener la coherencia en la

Administración Pública y evitar reinventar la rueda, pasando por errores ya cometidos en otro momento o en otra institución. La principal práctica hasta ahora parece ser el sentido común desarrollado por ensayo y error. Por lo tanto, es fundamental que se avance en la definición de Líneas Editoriales, Protocolos o Políticas de Publicación con mención específica a los principales Medios Sociales en que esté presente la institución, tal como varias instituciones ya han hecho, registrando la experiencia empírica y alineando el equipo a partir de dicha documentación.

Al no haber una buena Política de Publicación y/o Manual de Estilo, varios problemas de Gestión de Conocimiento pueden afectar a la institución: pérdida de conocimiento tácito, por ejemplo con la salida del profesional; centralismo en la gestión, generando dependencia hacia un profesional; cambios involuntarios en el estilo de la comunicación, por ejemplo durante turnos o vacaciones de los profesionales del equipo; entre otros.

Tratándose de la Administración Pública, la preocupación por el registro del conocimiento para uso de la institución independientemente, de la presencia del profesional encargado y la transferencia del conocimiento al siguiente equipo, adquiere relevancia y debe ser una preocupación central de los encargados de Medios Sociales.

Las definiciones sobre qué se puede o no responder vía Medios Sociales, cuándo y cómo se responde, quién responde, son cuestiones que no son fáciles. Hay una gran variedad de estrategias para enfrentar estas decisiones pero todas ellas tienen en común una necesidad: definir bien las líneas editoriales, protocolos de publicación y flujos de trabajo relacionados a los Medios Sociales, de forma que el uso esté sistematizado y obedezca a las definiciones estratégicas de la institución.

En cuanto a la forma en que se usan los medios en términos de lenguaje, las líneas editoriales pueden variar incluso, dentro de una misma institución. Esto no necesariamente es equívoco, pues dado el nivel de cercanía que permiten los Medios Sociales, se justifican pequeñas o medianas variaciones en la política editorial dentro de una institución o entre diferentes instituciones. Lo que emerge como la cuestión más importante es si, ¿habrá rasgos comunes que configuren un hilo conductor que une a toda la comunicación de una institución, y la del gobierno, a través de los Medios Sociales? Si los hay, ¿estarán las interacciones a través de los Medios Sociales debidamente institucionalizadas y alineadas con objetivos estratégicos de la institución?

Según las evidencias encontradas en el estudio PNUD/MSGG, 2013, las respuestas son variables. Hay diferentes niveles de madurez de la

gestión, los lineamientos y el profesionalismo en torno a la Gestión de Medios Sociales en los organismos y servicios entrevistados. En una fase de maduración de la institucionalización de esta nueva tecnología de comunicación, que viene acompañada de nuevas prácticas de escritura, el talento individual, una iniciativa puntual, una autoridad que cree (o que no cree) en la novedad, incluso una iniciativa externa a la institucionalidad pueden determinar los primeros pasos de la institución.

En este contexto, no es sorprendente que los protocolos de respuesta sean variados entre las principales presencias en Medios Sociales observadas. Dichos medios pueden ser usados para entablar conversaciones, una de las características intrínsecas de estos medios, pero con diferentes protocolos y procedimientos inclusive en de una misma institución. A continuación se muestran algunas opciones:

- **Exposición:** una de las tónicas a ser utilizadas es “responder en público, atender en privado”, como una forma de gestión de las cuentas en los Medios Sociales que busca mantener las cuentas con informaciones que sean relevantes para todo el público y defender la privacidad del ciudadano (ver Figura 4). En el caso de que un tipo de duda, solicitud o reclamo se de en forma reiterada, se hace pública la respuesta con el fin de fomentar la auto-atención y evitar nuevas consultas reiteradas;



Figura 4/ Atención a cuestiones privadas, sea por la privacidad de los datos necesarios (SERVEL, a la derecha) o por la sensibilidad del tema (SERNAM, a la izquierda).

Fuente: Facebook y Twitter

• **Canalización:** El público usa los Medios Sociales como destino de solicitudes de información, reclamos etc., y el órgano o servicio tiene la disyuntiva de responder encarnando un servicio de atención, una especie de OIRS alternativo, o reenviar para el canal oficial de OIRS;

• **Orientación:** El gestor de comunidades se convierte en un articulador de contenidos. Gracias a la experiencia y su inserción dentro de la estructura organizacional gubernamental, el gestor puede buscar la información pretendida aunque no sea, en estricto rigor, de su área o departamento. La idea detrás de esta opción de gestión es que el ciudadano tiene que ser atendido, no importa si está en el sitio, área, tema, Twitter o Facebook equivocado.

El tema de la atención ciudadana, si bien no es técnicamente asociado a la participación en su sentido más estricto, también suscita diferentes interpretaciones dentro de los casos observados, llegando a ser diametralmente opuestas. Hay situaciones en que la orientación es que se derive la atención hacia canales oficiales pre-existentes como las OIRS en el caso de Chile. Esto lleva a los encargados a operar como un articulador, reenviando la solicitud ciudadana hacia los canales oficiales, como se puede apreciar en la Figura 5.

Figura 5/
Mensaje de MMA canalizando la
solicitud al sistema OIRS.

Fuente: Facebook



Al otro lado de la vereda hay instituciones que consideran oficialmente los Medios Sociales como canal de atención. El SERVEL llegó a contratar un Call Center para responder las principales solicitudes en los Medios Sociales durante el periodo de elecciones de 2013 a través de guiones (scripts) de respuestas para las preguntas más frecuentes.

Un tema parece ser unánime en el universo de los Medios Sociales es que el trato debe ser informal ("Tu") sin que se pierda la seriedad y la sobriedad de una institución del gobierno. Dentro de esta variabilidad, sin embargo, hay evidentes diferencias en las interpretaciones, unas más cercanas, informales, otras más semejantes al tono burocrático y otras más técnicas, informativas y de nicho (ver en la Figura 6 y 7).



Figura 6/

Uso de lenguaje de Medios Sociales ("#") para comunicarse con la ciudadanía indica una política de comunicación de nicho, en este caso con los jóvenes en la campaña de SERNAM "Pololeo sin Violencia". Fuente: Facebook



Figura 7/

Tweets de CNR revelan uso técnico de lenguaje, otra vez una opción por una comunicación más dirigida a un público objetivo determinado. Fuente: Twitter

TWITTER CENSURA LOS “ROBOTS”



No es un desafío menor combinar el lenguaje protocolar, robotizado, impersonal de Centros de Atención con la cercanía y atención personalista de estos nuevos medios. El caso del SERVEL es emblemático ya que efectivamente tuvieron una experiencia con contratar un Centro de Llamados para responder a las principales solicitudes ciudadanas durante el periodo de las elecciones 2013 a través de los Medios Sociales. Más allá de la expectativa del ciudadano de ser tratado como único y no como uno más, ocurrió que la repetición de mensajes de respuesta estandarizadas por los guiones fue interpretada por la administración de Twitter como un **robot**, como propaganda no solicitada (SPAM) y la cuenta fue bloqueada temporalmente, generando la necesidad de revisar el procedimiento.

Una de las dificultades principales de una institución, una vez que el rol de los Medios Sociales va ganando relevancia y complejidad en el día a día es la gestión de múltiples cuentas. Algunas instituciones avanzaron y tienen propuestas para esta gestión. Otras tienen planes pero no hay avances claros todavía. Finalmente hay aquellas que tienen prácticas sistematizadas pero no documentadas, en otras palabras, tiene acuerdos tácitos en la organización respecto a cómo gestionar las cuentas de Medios Sociales. Una forma que toma esta gestión es a través del desarrollo de un protocolo de publicación con las principales indicaciones de estilo, prácticas, errores a evitar entre otras informaciones sistematizadas por la coordinación central. El documento es compartido, por ejemplo, con las representaciones regionales, generando un mejor alineamiento entre estas múltiples cuentas del servicio.

¿“SEGUIR” = “ME GUSTA”?



Otra cuestión que no es obvia es la selección de los Medios Sociales en las cuales la institución se debe instalar y esto debe obedecer a un estudio preliminar que cruce las características de cada canal con los objetivos de la institución. Para el ciudadano, no es lo mismo apretar un botón “seguir” (neutro) que un botón “me gusta” (positivo), así como no da lo mismo publicar un video en YouTube que en Facebook. En este último su propagabilidad se limita a la misma red de Facebook, mientras en YouTube puede ser incorporado en blogs, mencionado en Twitter y hasta incorporado en el mismo Facebook, generando resultados diferentes.



Seguir



Me gusta

Como se vio anteriormente, hay iniciativas en curso que buscan disminuir el número de cuentas en Medios Sociales para, por ejemplo, optimizar la gestión, garantizar cierta convergencia de línea editorial y tener mayor control gerencial. Por otro lado también genera un problema que es la dependencia de otros servicios u organismos en relación a éstos canales y sus gestores, protocolos, disponibilidad de tiempo y calificación. Los flujos de los Medios Sociales son rápidos, la demora en la respuesta puede minar su utilidad y su credibilidad, perjudicando la legitimidad del medio, la imagen de la institución y finalmente la atención y servicio al ciudadano. Apreciar cuál es el balance adecuado para su institución es un desafío que tiene que ser enfrentado.

Hay casos en que se coordina el uso de las plataformas existentes para apoyar procesos de difusión de otros servicios, una práctica positiva que evita la apertura desmedida de cuentas para propósitos inmediatos. Sin embargo, la retroalimentación de dicha difusión, al pasar por este canal poco fluido entre la parte interesada (cliente interno) y su vocero (gestor de la cuenta en el Medio Social), no siempre fue fluida, perdiéndose a veces su eficiencia y parte también de su eficacia. Este dilema es importante: si bien por un lado la multiplicidad de canales permite un contacto más personalizado con el ciudadano desde la institución misma que le interesa, puede generar una dificultad gerencial y una mayor dosis de complejidad no solo en la gestión gubernamental sino también para el ciudadano que tendrá la tarea de escoger entre un listado de posibilidades, preguntándose al fin y al cabo cuál es, por ejemplo, el usuario de Twitter que le solucionará su demanda (Ver Figura 8).

Figura 8/

La figura muestra la búsqueda en Twitter por "segegob".

Para el ciudadano puede que no sea muy claro si debe dirigirse a su oficina regional o nacional, o si a un departamento específico o administración central.

Fuente: Twitter, consultado en marzo de 2014



Realizando el mismo ejercicio en Facebook, podemos identificar la falta de estándar de las páginas regionales de SEGGOB. Esto puede ser entendido, como vimos, como una característica de la implementación inicial de los Medios Sociales sin normas o procedimientos, más bien ad hoc, es decir, de forma inorgánica, respondiendo a una necesidad institucional específica, un impulso individual o una demanda ciudadana hacia la organización. El resultado de la búsqueda por "Segegob" en Facebook nos presenta diversas páginas de los servicios locales que a primera vista parecen estandarizados, al menos visualmente (Ver Figura 9).



Figura 9/
Búsqueda por "Segegob" en Facebook tiene como resultados diferentes tipos de páginas.

Fuente: Facebook, consultado en Marzo de 2014

Observando bien las cuentas en el resultado de la búsqueda, vemos que cada servicio optó por un tipo de inserción en la plataforma:

•**Personas Naturales:** Tarapacá y Los Lagos usan el perfil de usuario de personas naturales provisto por Facebook, con nombre SEGEOB, es decir, usuarios creados, con fecha de nacimiento, lugar donde trabaja y otras informaciones relacionadas a una “persona”. Dependiendo de cómo esté configurada la privacidad de la cuenta, para poder ver la información, contactar la institución, el ciudadano tiene que “solicitar amistad”. Otro problema es que, a la fecha, personas naturales tienen un límite de 5.000 amigos en la plataforma;

•**Grupo de Personas:** Coquimbo optó por este formato, usado en general para comunidades virtuales de práctica, de intereses u otros. El punto fuerte son las conversaciones y la discusión y hay poco control sobre la jerarquía de los miembros y de la información publicada por los usuarios;

•**Fan Page:** La Administración Central de SEGEOB optó por el perfil de Organización Gubernamental, la opción más recomendable según las definiciones y funcionalidades ofrecidas. La Fan Page es abierta, es decir, todos acceden al contenido, e invita a que los ciudadanos se conecten. Un simple “me gusta” automáticamente hace que las actualizaciones aparezcan en la Línea de Tiempo del usuario y permite una gestión de la información de forma más adecuada. Además, este tipo de página dispone de funcionalidades de medición y monitoreo de uso de la página, fundamentales para evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones llevadas a cabo por este medio.

Otra cuestión importante a ser discutida al definir una Línea Editorial y Protocolos de Publicación es el propósito a que va a servir cada nuevo canal. El uso de los Medios Sociales, de forma generalizada, parte como un canal más de difusión. Es decir, es un canal más de comunicación que la institución tiene para publicar sus informaciones, dar a conocer sus eventos, distribuir contenido y materiales, entre otros.

Si bien los Medios Sociales pueden tener una característica importante que es un incremento en el alcance de la comunicación institucional gracias a este nuevo canal, hay otros usos y ventajas que lo distinguen de los medios tradicionales. Una de estas ventajas es la multimodalidad¹, es decir, la convergencia de diferentes formatos de mensajes en un mismo canal de difusión, potenciando la entrega de información a través de diferentes estrategias. El SERVEL, por ejemplo, hizo uso de videos e infografías para apoyar al ciudadano en la tarea de informarse acerca de las diferentes dudas que le pueden surgir durante el año electoral durante 2013. Midiendo bien el tiempo de lanzamiento, la centralidad de la temática

¹ Se usa la palabra en el sentido de que el medio abarca múltiples medios y modos en un solo canal: texto, audio, video, hipertextualidad (enlaces hacia otros contenidos), interacción y movimiento (sinestesia).

es tanta que rápidamente se logra una gran difusión por el impulso dado por los mismos usuarios de estas redes, como se puede observar en las figuras a continuación:

Figura 10/
Video informativo sobre cómo doblar la cédula para Presidente.

Observase la estacionalidad, un video pertinente en este momento específico, lanzado a algunos días de las elecciones.

Fuente: Youtube, consultado en Diciembre de 2013



Figura 11/
Infografía explicando lo que se puede y lo que no se puede hacer en una cédula electoral

Aclara la polémica generada en torno a la campaña "marca tu voto" en las elecciones presidenciales de 2013 que llamaba a marcar con las letras "AC" el extremo superior del voto.

Fuente: Twitter



Otra buena práctica relacionada a la difusión es el desplazamiento de la actividad mediática del formato PUSH –el periodista llama a los medios para informar sobre las actividades de la autoridad– para un formato PULL –los medios suscriben a la cuenta de la institución para saber en tiempo casi real y de forma autónoma las actividades de dicha autoridad o de la institución. Esto implica una ganancia de eficiencia tanto para los medios como para el Gobierno y es una lógica que se puede aplicar para diversas otras actividades. El establecimiento de conexiones con públicos estratégicos opera como una caja de resonancia para aumentar el alcance de los comunicados de la institución, sin tener que usar otros canales y sin tener que contactar activa e individualmente estos usuarios clave, pues ellos siguen al servicio y se informan de manera proactiva. De esta forma, asumiendo que ambas puntas de la comunicación tengan el hábito de usar estas plataformas de Medios Sociales, está comprobado que puede ser una potente herramienta para maximizar la eficiencia de la comunicación con otros actores clave como los medios de comunicación para ambos lados.

El desafío en este caso es disponer de informaciones de relevancia tal que convoquen a la ciudadanía y a las organizaciones a estar atentos a las publicaciones de su organización de forma que suscriban y acompañen sus actualizaciones de manera activa. “Contaminar” los Medios Sociales con informaciones en un grito desesperado por aparecer, ser escuchado, llamar la atención, con el objetivo de “ganar seguidores” no necesariamente agrega valor a la gestión gubernamental.

¿DIFUSIÓN O PARTICIPACIÓN?



Es común observar el uso de los Medios Sociales principalmente como un medio de comunicación masivo más, aprovechando algunas de sus posibilidades como la masividad, la multimodalidad y por veces la inmediatez, pero sin capitalizar otras dimensiones como la retroalimentación, la interactividad, la posibilidad de entablar conversaciones. Es lo que advierte el informe de diciembre de 2012 OCDE sobre uso de Twitter por los gobiernos:

Popularidad no significa necesariamente participación. Hasta ahora, se observa la tendencia de los gobiernos en **usar Twitter y otras plataformas de Medios Sociales como canales para comunicación unilateral** (OECD, 10/12/2012, p. 3, lo resaltado es nuestro).

Se observa que gran parte de las actividades en los Medios Sociales detectadas en la Administración Pública en Chile contemplan solamente uno de los mecanismos de participación previstos en la Ley 20.500: Acceso a Información Relevante (AIR), relacionado a la idea de transparencia, a través de la publicación de informaciones para el acceso por parte de la ciudadanía y de otras organizaciones.

¿“SEGUIR” = “ME GUSTA”?



De forma complementaria, la rendición de cuentas también es publicada, difundida a través de los Medios Sociales, apoyando lo que sería el mecanismo de Cuentas Públicas Participativas (CPP), sin contar, sin embargo, con la inclusión de la retroalimentación ciudadana. Esto significa que la componente participativa, la segunda “P” de la sigla, no está presente. Cómo se menciona en el mismo informe de la OCDE sobre uso de Twitter por los gobiernos asociados, dichas redes no sirven solamente como medio de difusión unilateral, del gobierno al ciudadano:

Eventos recientes demuestran claramente que los medios sociales pueden ser instrumentos no solo para “empujar” la información, pero también para ajustar, y en determinados casos dar forma a la opinión pública. (OECD, 10/12/2012, p. 3)

III. OPERACIÓN

Además de los aspectos que anteceden las acciones en Medios Sociales enmarcados en un ámbito más abstracto de los lineamientos y la estrategia, que componen el capítulo anterior sobre Planificación de Medios Sociales, hay otra clase de recomendaciones de carácter **operativo** que pueden apoyar al gestor de Medios Sociales.

A continuación están sistematizadas las mejores prácticas de Gestión de Medios Sociales identificadas en dicho ámbito, que deben ayudar a dirigir el uso de dichos medios hacia la Gestión Pública Participativa en el trabajo cotidiano de los gestores y los equipos en su entorno.

1. Infraestructura

Un buen uso de la tecnología no necesariamente depende de una infraestructura de última generación, sino más bien de una apropiación estratégica, consciente, como se discutió en el capítulo anterior. Sin embargo, hay que reconocer que se demandan recursos materiales de un determinado nivel para que el trabajo se lleve a cabo sin obstáculos. También, evidentemente, al disponer de infraestructura adecuada, al menos actualizada, para el desarrollo de su labor, el profesional tendrá la posibilidad de aumentar su eficiencia.

El primer aspecto es la propiedad de la infraestructura usada. Disponer de un equipo provisto por la institución para su trabajo es fundamental, el profesional no debiera depender de sus recursos propios, individuales, para llevar a cabo su trabajo. Esto también evita el cruce entre la vida personal y profesional del encargado, ya que no tendrá

que verificar si está usando su cuenta personal o la de su institución, evitando errores clásicos como la publicación de comentarios personales en la cuenta institucional por desatención.

Basta navegar un poco en Internet buscando la expresión #fail ("error" o "fallo" en español) para ver que no son infrecuentes los casos de crisis de imagen, conflictos diplomáticos, brechas de confidencialidad u otros problemas originados por publicaciones no intencionales en el rubro de la Gestión de Medios Sociales. Una de las principales causas es el uso de un mismo dispositivo para la cuenta personal y la profesional, una distinción que no es muy clara en algunas interfaces de software, haciendo que la persona (o un tercero) publique un contenido de tenor personal, como un chiste, una opinión o una crítica, en la cuenta de su institución.

Por otro lado, cuándo se dispone de la infraestructura adecuada y dirigida a la labor profesional, por ejemplo un celular específicamente designado para la gestión de la cuenta institucional, se evita el uso indebido y no intencional de otras cuentas como la personal, evitando estos llamados "Fail" (ver ejemplo en la Figura 12).



Figura 12/
Famoso caso de
"Fail" del diario
chileno La Hora.

Fuente: Twitter.

#FAIL² • En uno de los episodios más conocidos entre los Gestores de Redes Sociales figura el "fui a hacer caca". Según la explicación del mismo encargado, publicado en un blog en el diario online, el error fue consecuencia de una broma de un compañero de trabajo que se equivocó creyendo que estaba publicando en la cuenta personal del amigo. (Delgado, 2011).

² A "Fail" se designa de forma genérica en la jerga de Internet errores que ponen su autor en situaciones incómodas o vergonzosas, como sucede, en el rubro del community management al hacer un comentario personal a través de una cuenta corporativa u organizacional.

Los software de gestión de Medios Sociales tienen también otras funcionalidades, proyectadas para tornar el trabajo profesional con Medios Sociales más eficiente y eficaz. Con este tipo de software, el encargado podrá programar la publicación de contenido y monitorear las actividades de su cuenta y las principales temáticas abordadas por su institución de forma más eficiente, algo importante que veremos más adelante (ver ítems 5. MÉTRICAS Y CONTROL GERENCIAL, y 6. MONITOREO en este mismo capítulo). Hoy en día se constata que los encargados utilizan mayormente las herramientas nativas de los servicios (como la página de Twitter o de Facebook) o herramientas gratuitas para realizar esta gestión, las cuales son más limitadas en términos de su funcionalidad y muchas veces un upgrade sería bienvenido. También, dispositivos con desempeño adecuado para el trabajo en las distintas plataformas que se complementan entre sí, son una premisa fundamental para el trabajo seguro y eficiente, tales como cámaras, tabletas, computadores y smartphones, entre otros.



HÁGASE ALGUNAS PREGUNTAS:

En una situación en que un profesional se ve obligado a usar sus propios recursos para cumplir con su trabajo, la institución debiera preguntarse:

¿Qué pasa si el profesional pierde el celular? O ¿si se triza la pantalla de su tablet?

¿Cuál es el impacto si el celular personal usado para su trabajo es de bajo rendimiento y no le permite desempeñar su trabajo con la agilidad necesaria?

¿Cómo debe proceder el Gestor de Medios Sociales si no tiene una conexión móvil para trabajar en terreno?

¿Cómo se sentirá el profesional si pasa algo con su equipamiento personal mientras está desempeñando su labor y tiene perjuicio financiero, pierde sus datos y otros daños? Y ¿qué pasa con los datos sensibles de trabajo que pueda contener su aparato si es extraviado, como clave y contactos?

NUEVAS HERRAMIENTAS, NUEVOS PROBLEMAS. NUEVOS PROBLEMAS, NUEVAS HERRAMIENTAS.



Si bien aparecen nuevos problemas y desafíos con las nuevas herramientas, igualmente aparecen nuevas soluciones para acompañarlos. Se recomienda la atención constante con las nuevas herramientas que son desarrolladas para buscar algo que pueda aportar para mejorar la Gestión de Medios Sociales en cada institución.

El desarrollo de nuevas herramientas, tanto de forma interna, como por la misma ciudadanía a partir del desarrollo de aplicaciones en base a iniciativas de apertura de datos y conectores (Datasets, APIs, RSS, Gadgets etc.), es dinámico y el uso creativo de las tecnologías, aliado a un profundo conocimiento del área, su público y de la institución, pueden llevar a soluciones innovadoras para apoyar la gestión de estos nuevos medios.

Diversas iniciativas han tenido resultados positivos a partir de la pro-actividad del ciudadano o del Gestor de Medios Sociales. Sin embargo, son lanzadas constantemente nuevas herramientas en el mercado que pueden servir para optimizar y sistematizar este trabajo. Otra opción es buscar desarrollarlas internamente o en alianza, por ejemplo, con centros de estudios para atender a las demandas específicas que el órgano o servicio tiene, buscando suplir la demanda específica de la Administración Pública.

2. Recursos Humanos

La penetración y el uso de los Medios Sociales no parece que vaya a disminuir en intensidad en el futuro cercano, lo cual seguramente tiende a aumentar la demanda de gestión de dichos canales. Esta perspectiva abre desafíos en la Administración Pública: ¿cómo estar presente en los Medios Sociales en un régimen 24/7, obedeciendo las expectativas de los ciudadanos conectados, pero sin faltar el respeto con los horarios de descanso del funcionario?

Por otro lado, hay instituciones que presentan demandas diferenciadas en determinadas estaciones, épocas del año, o cuando protagonizan alguna crisis. Es el caso del Servicio de Impuestos Internos en la época que se declaran los impuestos o del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes en las fechas de postulación de sus fondos de apoyo a las artes y cultura. Pero no es difícil imaginar otros casos como épocas de postulación a subsidios, becas y fondos, elecciones, vacaciones, cambios en la legislación entre otros. Esto implica un desafío muy particular, respecto de cómo lidiar con esa demanda variable en instituciones que no tienen necesariamente un perfil flexible.

Y todo esto sin perder la Línea Editorial y los Protocolos de Publicación definidos a priori, ni comprometer la calidad de vida de los encargados, que necesitan y tienen derecho legal a fin de semana, vacaciones y otros momentos desconectados de su trabajo.

Otra cuestión importante a destacar es que el Jefe de Prensa es un profesional diferente que el Gestor de Comunidades o Gestor de Redes Sociales. Si bien son dos profesionales del rubro de la comunicación, muchas veces periodistas, hay grandes diferencias en su perfil, la actividad y las competencias que ambos ejercen. El producto de su trabajo muchas veces se entrecruza y se complementa entre sí, pero la gestión de comunidades amerita un profesional apto para ello, con entrenamiento específico y sus competencias, herramientas, experticia y experiencia en el tema. Además, el uso creciente de éstas plataformas implica una demanda también creciente de tiempo dedicado a gestionarlas. Según testimonios de los profesionales entrevistados, al menos un 30% de su tiempo es consumido con estas actividades hoy en día. Suponiendo la tendencia de aumento de la penetración de las tecnologías digitales, generando un crecimiento orgánico de la presencia ciudadana en la red, y el uso de los medios en su potencial óptimo como se propone en este documento, dicha gestión seguramente demandará al menos un profesional dedicado a ello y, según la institución y la época, más de uno.

Un tema que necesariamente emerge en la medida que aumenta la relevancia de los Medios Sociales es la formación de los profesionales encargados de su gestión. El trabajo con Medios Sociales demanda capacidad y conocimiento tanto del punto de vista técnico, como comunicacional. El primero puede parecer irrelevante, pues ¿quién no sabe usar Facebook o Twitter? Sin embargo, es diferente el uso como miembro común del medio social a usarlo de forma profesional, como fuente de información y difusión, como plataforma de atención ciudadana, entre otras, y estar rigurosamente informado sobre las cuestiones de privacidad y derechos de los usuarios y ciudadanos. Como vimos, escoger el tipo de página para cada institución parece una cuestión sencilla, pero es de gran relevancia a mediano plazo. Técnicas como el uso del hashtag, citar a una persona o institución, uso de los diversos recursos de cada plataforma: listas, “seguir”, “me gusta”, comentar, programar publicaciones, recibir notificaciones en una interfaz unificada, configurar apropiadamente la seguridad y la privacidad, junto con comprender el funcionamiento de las licencias de publicación de contenido, adquieren una cada vez mayor importancia. Como se ve, son muchas las variables que hay que dominar y que pueden y deben ser facilitadas con una buena capacitación.

La formación del punto de vista comunicacional es aún más delicada y compleja. Desde una nueva autoridad elegida o designada hasta el periodista encargado de gestionar un Medio Social, todos deben poseer determinados conocimientos acerca de las buenas prácticas en Medios Sociales, en particular en el ámbito de la Administración Pública; prácticas que en los últimos años se han ido ratificando poco a poco. Ejemplos radicales que reflejan la dificultad o el miedo del manejo comunicacional de estos medios son, por un lado, un nuevo ministro que deja de usar su Twitter personal para evitar equívocos, o una autoridad que lo use demasiado y puede no ser capaz de mantener una postura constructiva y positiva para su trabajo, discutiendo con usuarios, publicando opiniones personales y otras prácticas no recomendadas.

3. Integración de canales digitales

La información digital es fluida, y los medios digitales permiten que este flujo se de en forma coordinada y en buena medida casi instantánea. El sitio web no es algo divorciado de la página de Facebook, del canal de YouTube o de la cuenta en Twitter. La integración de todos los canales de forma de generar una gestión más eficiente puede tener efectos muy benéficos en la comunicación del órgano o servicio, tal vez de la misma manera, que la falta de integración puede generar información inconsistente, doble trabajo sobre determinado tema, generando problemas de eficiencia y eficacia.

La adopción de buenas prácticas y protocolos definidos desde una perspectiva táctico-estratégica para el uso de los distintos canales, en los momentos correctos, puede tener efectos importantes. Algunas de las prácticas que hacen referencia a al menos una de las prácticas participativas (conexión, coordinación, cooperación, colaboración) son:

- **Retweets (RT)** de informaciones entre diferentes usuarios/cuentas de la institución o de distintas instituciones se potencian entre sí, dando mayor visibilidad a sus usuarios y/o la información compartida;
- **Articulación de información** de diferentes fuentes y derivación a los organismos competentes;
- **Menciones** a través del usuario (@usuario) como @avanzacontodos o hashtag (#texto) de una campaña, como #pololeosinviolencia, #tefaltaparque, #yocuidoelagua entre otros.

Muchas otras recomendaciones pueden ser encontradas en las guías específicas dirigidas a cada medio social, por ejemplo, en la sección de plataformas sociales de la **Guía de Plataformas Digitales del Gobierno de Chile**.

4. Coordinación

La inmediatez del canal demanda que los equipos que trabajan con los Medios Sociales sean capaces de coordinarse de forma rápida y eficiente. Hoy en día los equipos en general se coordinan con aplicaciones que complementan de forma improvisada el flujo editorial, ya que los Medios Sociales no presentan las facilidades de dicho flujo en su software nativo y las herramientas comerciales son caras y no necesariamente, responden a las necesidades específicas de la institución. Una de las herramientas más usadas para esta coordinación es WhatsApp, que es un aplicativo de carácter personal y está en proceso de dejar de ser gratuito. Aquellos que no tienen necesariamente la demanda de la inmediatez con tanta frecuencia pueden coordinarse con el uso del correo electrónico. En todo caso, se recomienda seguir atento y probando las herramientas que se vayan popularizando en el mercado y considerar, en casos más críticos, el desarrollo o integración de aplicaciones específicas para esta gestión.

Los desafíos de cambios culturales dentro de la organización, vistos anteriormente, también pueden afectar otros niveles más complejos de coordinación interna. Si no hay un consenso sobre el rol, la relevancia y las responsabilidades respecto a los Medios Sociales, pueden haber desajustes entre las necesidades y demandas del equipo involucrado directamente con el tema y los demás profesionales que pueden ser solicitados, por ejemplo, para responder una pregunta más técnica de un ciudadano. Para que los flujos de trabajos y demandas internas fluyan de forma coordinada, es fundamental la definición de **objetivos, roles y responsabilidades** (ver ítem 1. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS del capítulo anterior) asociadas a los Medios Sociales, además de su valoración en la institución a través del patrocinio y apoyo de las autoridades.

HÁGASE ALGUNAS PREGUNTAS:



- ¿Qué se responde y qué no se responde en los Medios Sociales?
- ¿Quién o quiénes pueden acceder a las cuentas y cuándo?
- ¿Cómo son los flujos de respuesta para demandas que el Gestor de Medios Sociales no tenga autonomía para responder? ¿Cuáles son los plazos para estas respuestas?
- ¿Cuáles son los roles y responsabilidades relacionadas a la Gestión de Medios Sociales? ¿A quiénes están asociados dichos roles? ¿Esto está debidamente documentado y difundido? ¿Todos en la institución lo tienen claro?

5. Métricas y Control Gerencial

La lógica participativa de la propagabilidad hace que las audiencias usen el contenido de formas inesperadas en la medida que los adaptan a los contornos de su comunidad. Tales actividades dificultan cuantificar y controlar el contenido por parte de sus creadores. (Jenkins, Ford y Green, 2012, p. 6)

Un factor fundamental para el éxito de iniciativas en la Administración Pública es la capacidad de medir, monitorear y evaluar las actividades realizadas, como campañas, proyectos, programas. Pero, los Medios Sociales son redes de conversaciones, por lo tanto, son necesariamente desestructuradas, pues no obedecen a estructuras rígidas de clasificación de bases de datos cómo lo hace por ejemplo, el sistema OIRS o un Centro de Llamados (Call Center).

La profesionalización del área, como vimos anteriormente, pasa también por la adquisición de herramientas que permitan un mejor desempeño en el trabajo. En este caso, los software para monitorear y medir las menciones, acciones y reacciones, el sentimiento, las conversaciones, las búsquedas, y otros contenidos que toman forma en los Medios Sociales, pueden marcar la diferencia entre un tiempo de respuesta óptimo y uno insuficiente, entre detectar una crisis a tiempo o cuando ya es tarde, entre actuar de forma preventiva y económica o, gastar grandes cantidades de recursos para recomponer el daño ya causado.

HÁGASE ALGUNAS PREGUNTAS:



- ¿Cómo gestionar de forma estructurada la información que llega a través de redes desestructuradas de información para poder medir, por ejemplo, el número o la calidad de atenciones realizadas por un Gestor de Medios Sociales y sobre qué temas específicos ha atendido?
- Los operadores de Centros de Llamados tienen guiones de respuestas concebidos a partir de la sistematización de su historial de atención ¿Cómo preparar los Gestores de Medios Sociales para responder a estas demandas desestructuradas?
- ¿Mi institución debe disponer de guiones para los Gestores de Medios Sociales? En caso afirmativo ¿en qué situaciones?

Iniciativas como la reciente estandarización de las OIRS tienen una raíz en la sistematización de datos, permitiendo mayor y mejor control sobre las atenciones al ciudadano. Por otro lado, se pierde la flexibilidad de la

atención inmediata por otros canales como el email o, en el caso de esta Guía, vía Medios Sociales. Es un gran desafío investigar como incorporar este tipo de relacionamiento sin enyesar, mediante el exceso de estandarización, y sin perder los beneficios de la estructuración de datos. Capitalizar discusiones fragmentadas en muchos canales, controlar la cantidad y calidad de las atenciones son apenas algunos de los desafíos originados de este dilema entre la estructuración y flexibilización de la gestión de los canales de comunicación con la ciudadanía.

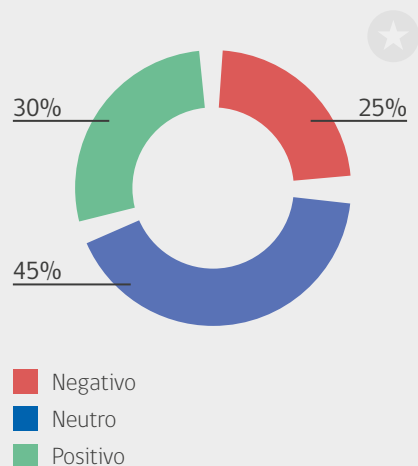
6. Monitoreo

Los Medios Sociales son ambientes públicos que operan en plataformas digitales y que se apoyan mucho en el texto como hilo conductor de las narrativas y conversaciones. Las palabras son fácilmente rastreables por diferentes claves de texto como menciones de usuario o campañas (hashtag), búsqueda por expresiones o palabras-clave sobre el quehacer de la institución o sencillamente, a través de la lectura mecánica o por una persona, de lo que publican en su línea de tiempo los actores, considerados clave para el área en que su institución se desempeña.

Monitorear los Medios Sociales es definitivamente una práctica que, cuando bien ejecutada y consciente de las reglas de privacidad y términos de uso de los ambientes y contenidos de dichos medios, puede traer grandes beneficios para la institución y para la ciudadanía. En el ámbito de la Gestión Pública Participativa, el monitoreo apoya, por ejemplo, la labor de escucha: es un canal más de donde recoger información sobre el sentimiento, la opinión, los reclamos de la ciudadanía, con el objetivo de cosechar ideas, identificar problemas o discusiones, anticipar posibles crisis o mitigar problemas rápidamente.

LA TEMPERATURA DE LAS REDES

Una de las formas de sentir la temperatura de los Medios Sociales es aplicando la fórmula del clipping periodístico tradicional, en que se valora las notas de la prensa en positivo, neutro y negativo para elaborar un 'termómetro' de la imagen de las autoridades o del gobierno en los Medios Sociales. La opción se refleja en la idea de que "No se responde, pero se escucha" y son elaborados informes sistematizando los números que resultan de este análisis.



Se puede inclusive evaluar, como vimos anteriormente, la adquisición o instalación de software para llevar a cabo la Gestión de Medios Sociales, los cuales pueden apoyar y facilitar enormemente el monitoreo de temas y actividades de interés de la institución. Si bien esto puede significar una inversión por parte de la organización (como monitoreo por Radian6, Hootsuite versión con Plan Pagado u otros), el retorno en eficiencia y en la disponibilidad de información relevante y oportuna para la toma de decisión, es un beneficio indispensable. Dependiendo del nivel de sofisticación necesario, sin embargo, se pueden aprovechar versiones gratis (como Hootsuite versión gratis, Socialbro, Tweetdeck, Google Analytics u otros), como muchos encargados lo hacen en la actualidad. No obstante, es necesario hacer hincapié en que la adopción de herramientas, pagadas o gratuitas, supone un conocimiento que no necesariamente está presente, lo que probablemente deriva en la mencionada necesidad, de planificar capacitaciones en el área.

Es importante resaltar que detectar los problemas, reclamos, sugerencias, ideas, no es el fin del trabajo. Es necesario contar con planes de reacción a la contingencia, pues la inmediatez de los Medios Sociales demanda decisiones rápidas. Sin embargo, decidir rápidamente no implica publicar rápidamente. Una de las buenas prácticas de reacción en situaciones de conflicto, crisis o emergencias se apoya en la tranquilidad y a veces silencio en un primer momento, mientras se sigue monitoreando el desarrollo subsiguiente. La reacción rápida tiene que ser bien calculada para que la rapidez no se convierta en un arma de doble filo o un error.

El monitoreo del uso de Medios Sociales, a partir de métricas adecuadas para estos medios, es una gran herramienta cuyo uso responsable permite, según los ejemplos vistos y las prácticas internacionales, anticipar tendencias, contener crisis, identificar demandas ciudadanas, perfeccionando así, el carácter participativo de las políticas públicas.

CONSIDERACIONES FINALES

Los ejemplos mencionados en esta Guía, tal como las interfaces detrás de las figuras que la ilustran y las herramientas mencionadas, podrían estar obsoletas en poco tiempo. Sin embargo, el sentido de este trabajo, se orienta a la búsqueda de prácticas y mecanismos para compartir conocimientos que no dependen del sitio web más reciente, aparato comunicacional o innovación tecnológica, sino más bien de prácticas administrativas que esperamos, puedan ser aplicadas a dichos medios por un periodo de tiempo extendido.

Más que en instrumentos, nos enfocamos en procesos; más que de Twitter o Facebook, hablamos de Medios Sociales; más que indicar botones, identificamos acciones. Se espera así dotar no solo a los gestores de los Medios Sociales, sino a sus colegas de las áreas de Comunicación, TICs u otras afines, y también a las autoridades que asuman esta responsabilidad, de una visión estratégica sobre el tema. Esperamos de esta forma aportar a una apropiación consciente y eficiente de los Medios Sociales, explotando de forma positiva sus características y su potencial participativo, dentro del marco legal que rige el país.

El nombre lo dice: son medios SOCIALES. Y dónde el ciudadano esté conversando, el gobierno debiera estar atento en un afán de escuchar y recolectar información, crear, co-crear, consultar y evaluar integrarse a la conversación, permitiendo que el ciudadano se integre a ese quehacer.

Como vimos, la tecnología no necesariamente cambia la sociedad, esto más bien depende de la apropiación que la sociedad hace de ella. Pero sí puede facilitar procesos que, si bien pueden existir desde antes, son potenciados con un dispositivo, un software, un medio, permitiendo nuevas formas de "acción colectiva" (Rheingold, 2002). Los futuros gestores tendrán que optar, definiendo que tipo de apropiación se hará: ¿será un medio más de difusión unilateral o se explotarán las excitantes nuevas posibilidades de interacción a los que estos ambientes de conversación invitan? Esperamos que esta Guía sea una invitación ineludible a la segunda opción y que de estas conversaciones se cristalice un Gobierno cada vez más participativo.

BIBLIOGRAFÍA

- AXNER, Marya (2013) Community Tool Box. Capítulo 24, sección 3: Section 3. Promoting Coordination, Cooperative Agreements, and Collaborative Agreements Among Agencies. University of Kansas. Disponible en <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/implement/improving-services/coordination-cooperation-collaboration/main> Recuperado en marzo de 2014.
- BURKE, P. (2003) Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- BURKE, P. (2012). A Social History of Knowledge: Volume II. From The Encyclopedie to Wikipedia. Polity Press, edición Kindle.
- BOLTER, J. D. & GRUSIN, R. (1999). Remediation: Understanding New Media. Cambridge, MIT Press.
- BOWMAN, S; WILLIS, C. (2003) We Media. Stanford, The American Press Institute.
- CARR, D. (9/11/2008) How Obama Tapped Into Social Networks' Power. The Media Equation, New York Times, EEUU. Disponible en http://www.nytimes.com/2008/11/10/business/media/10carr.html?_r=0 Recuperado en diciembre de 2013.
- CASTELLS, M. (1996) Era da Informação: Economía, sociedade y cultura. La Sociedad Red Vol 1. México, Siglo XXI, 2005, 6ª edición.
- CASTELLS, M. (2009) Comunicación y Poder. Madrid, Alianza Editorial, 2010.
- COMSCORE (Marzo de 2013) Comscore Media Metrix.
- DELGADO, F (30/03/2011) Viral por Accidente. Diario La Hora. Disponible en <http://www.lahora.cl/2011/03/30/01/noticias/dos-minutos/2-7783-9-viral-por-accidente.shtml> Recuperado en diciembre de 2013.
- DINUCCI, D. (1999). Fragmented Future. Revista Print, número 53. Recuperado en abril del 2012. Traducción del autor.
- EMOL (30/03/2012). Chile es el país con mayor penetración de redes sociales en el mundo. EMOL, disponible en <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2012/03/30/533536/chile-es-el-pais-con-mayor-penetracion-de-redes-sociales-en-el-mundo.html> Recuperado en junio de 2013.
- FERRO, E., et al. Policy making 2.0: From theory to practice, Government Information Quarterly (2013). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.018> Recuperado en noviembre de 2013.

- GLADWELL, M. (4 de outubro de 2010) Small Change: Why the revolution will not be tweeted. *Annals of Innovation*, The New Yorker.
- GREENBERG, B. S., & SALWEN, M. B. (2008). Mass communication theory and research: Concepts and models. In D.W. Stacks & M.B. Salwen (Eds.), *An integrated approach to communication theory and research*. New York, NY: LEA. Capítulo 5 (pp. 61-74).
- HIMMELMAN, A. (2002) Collaboration for a Change: Definitions, Decision-making models, Roles, and Collaboration Process Guide. Himmelman Consulting. Disponible en http://depts.washington.edu/ccph/pdf_files/4achange.pdf
Recuperado en marzo de 2014.
- IAB Chile (23 de noviembre de 2012) Uso de Redes Sociales en Chile. IAB Chile. Disponible en <http://www.iab.cl/uso-de-redes-sociales-en-chile-octubre-2012/>
Recuperado en enero de 2014.
- JENKINS, H., FORD, S., GREEN, J. (2012): *Spreadable Media. Creating Value and Meaning in a Networked Culture*. New York, New York University Press. Edición para Kindle.
- JOHNSON, S. (2001). *Cultura da Interface*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- LEE, G.; KWAK, Y. H. An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29 (2012) 492-503.
- LÉVY, P. (2004) *Inteligencia Colectiva*. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. Disponible en <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org/public/documents/pdf/es/inteligenciaColectiva.pdf>
Recuperado en enero de 2014.
- LYOTARD, J.F. (1979). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. EEUU, Manchester University Press, 1984.
- MILGRAM, S. The small world problem. *Psychology Today*, v.1, n.1, 61-67 May 1967.
- MSGG – Ministerio Secretaría General de Gobierno. (octubre de 2013) *Inducción a los nuevos gobernadores a los Medios Sociales*. Departamento de Comunicación Digital.
- MSGG (Julio 2011). *Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad*. El documento completo está disponible en: <http://www.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2011/11/PoliticaParticipacion.pdf>
Recuperado en 22 de marzo de 2013.

- MORAES, D. (2009) A Batalha da Mídia: Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro, Pão e Rosas.
- MORAES, D. (Org.) Mutações do Visível: Da comunicação em massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro, Pão e Rosas, 2010.
- MORENO MENA, José Ascención (2010). Procesos de gestión pública innovadora: el caso de los módulos de atención a migrantes en Baja California. Estud. front [online]. 2010, vol.11, n.21, pp. 143-170. ISSN 0187-6961. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro/v11n21/v11n21a5.pdf>
Recuperado el 2 de abril del 2013.
- OECD (26-27/03/2012) Summary Report OECD E-Government Project: New Solutions for Public Sector Agility. E-leaders Meeting, Mexico City.
- OECD (10/12/2012) OECD E-Government: Social media use by governments: Focus on Twitter. OECD e-Government Project, Paris, Francia.
- O'REILLY, T. (23 de febrero de 2006). Qué es Web 2.0: Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software. Tribuna, España.
- O'REILLY, T. (2003). The Architecture of Participation. OnLamp.com. Disponible en <http://oreilly.com/pub/wlg/3017>
Recuperado el 3 de diciembre de 2013.
- OYARCE, H. (2010). La Reforma del Estado. Diapositivas y notas de clase del autor, Diplomado en Gerencia Social y Políticas Públicas, FLACSO, Santiago, Chile.
- PNUD/MSGG, 2013 Uso de Redes Sociales en la Gestión Pública Participativa.
- RAYMOND, E. S. (2000) The Cathedral and the Bazaar. Eric Raymond's Home Page, Versión 3.0. Disponible en <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/index.html>
Recuperado en marzo de 2013.
- REIG, D. (2013) Redes Sociales para la Participación Ciudadana. Conferencia en Tercer Encuentro de e-Participación. Santiago, Chile: MSGG.
- REIG, D. (2011) TIC, TAC, TEP y el 15 de octubre. El Caparazón. Disponible <http://www.dreig.eu/caparazon/2011/10/11/tic-tac-tep/> Recuperado en marzo del 2013.
- RHEINGOLD, H. (2002) Smart Mobs: The next social revolution. USA, Basic Books.
- RHEINGOLD, H. (2012) Netsmart: How to thrive online. (EUA, MIT Press), Kindle.

- SANTOS, L. G. (2003) Politizar as Novas Tecnologias: O impacto sociotécnico da informação digital e genética. SP, Editora 34, 2011, 2ª edição.
- SANTOS, M. L. B.; FRANCO, C.; TERRA, J. C. C. (2009) Gestão de Conteúdo 360°. Integrando Negócios, Design e Tecnologia. São Paulo, Saraiva.
- SANZ, L. (junio de 2003) Análisis de Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes. Apuntes de Ciencia y Tecnología, No 7, junio de 2003.
- SOUZA, J. M. B. G. (coord.) (2012). Manual de Conduta em Mídias Sociais: Práticas de comportamento dos empregados e colaboradores da Embrapa nas mídias sociais. SECOM Embrapa.
- STURM, C. (11 de marzo de 2010) Chile: Twitter de los nuevos ministros de gobierno. Fayerwayer, disponible en <http://www.fayerwayer.com/2010/03/chile-twitter-de-los-nuevos-ministros-de-gobierno/> Consultado en octubre de 2013.
- TAPPSCOT, D (14 de fevereiro de 2011). The Debate on Social Media and Revolutions: Reality Steps In. Blog Don Tapscott, The Huffington Post.
- TAPPSCOT, D; WILLIAMS, A. D. (2006) Wikinomics: How mass collaboration changes everything. USA, Portfolio, 2008.
- TUFEKCI, Z. (3 de junio de 2013) Networked Politics from Tahrir to Taksim: Is There a Social Media-fueled Protest Style? DML Central. Disponible en <http://dmlcentral.net/blog/zeynep-tufekci/networked-politics-tahrir-taksim-there-social-media-fueled-protest-style> Recuperado en marzo de 2014.
- WOLTON, D. (2000) ¿Internet, y Después? Una teoría crítica de los nuevos medios de comunicación. Barcelona, Gedisa Editorial.
- WOLTON, D. (2010) Informar no es Comunicar: Contra la ideología tecnológica. Barcelona, Gedisa Editorial.
- ZUCKERMAN, E. (6 de diciembre de 2013) New Media, New Civics? Blog de Ethan Zuckerman. Disponible en <http://www.ethanzuckerman.com/blog/2013/12/06/new-media-new-civics-my-bellweather-lecture-at-the-oxford-internet-institute/> Recuperado en 10 de diciembre de 2013.

GLOSARIO DE SIGLAS

API:	Application Programming Interface
CMS:	Content Management System (ver también SGC)
CGU:	Contenido Generado por el Usuario
GPP:	Gestión Pública Participativa
HTML:	Hypertext Markup Language
IAB:	Interactive Advertising Bureau
IDH:	Índice de Desarrollo Humano (desarrollado por PNUD)
MSGG:	Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile
ONG:	Organización No Gubernamental
PAC:	Participación Ciudadana
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSS:	Really Simple Syndication
SGC:	Sistema de Gestión de Contenidos (ver también CMS)
TEP:	Tecnología de Empoderamiento y Participación
TIC:	Tecnología de la Información y Comunicación
UGC:	User Generated Content o, en castellano (ver también CGU)



ISBN: 978-956-7469-54-3



Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos

GESTIÓN 2005 – 2009

H. Juan del Granado Cosio
Alcalde Municipal de La Paz

Gobierno Municipal de La Paz

CONSULTOR

Mauricio Otasevic Alvarez Plata

EQUIPO DE TRABAJO

Franklin Santander Oblitas
Especialista en Participación Ciudadana

Oscar Sogliano Helguero
Coordinador del Observatorio Local
de la Democracia Participativa

PRODUCCION

Y COORDINACION

Pedro Susz
Director de Gobernabilidad

EDICION

Mauricio Otasevic Alvarez Plata
Franklin Santander Oblitas

DISEÑO Y DIAGRAMACION

Franklin Santander Oblitas

PRIMERA EDICION

550 ejemplares

Impreso en La Paz – Bolivia, Diciembre de 2008

Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos

Indice

	Página
Prólogo	7
PRIMERA PARTE: Desarrollo y Fundamentación Teórica	11
I. Introducción	13
II. Marco Referencial	15
III. Marco Legal	16
IV. Marco conceptual	17
V. Diagnóstico de la Participación Ciudadana en el GMLP	22
VI. Metodología de Aplicación	28
VII. Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos	31
SEGUNDA PARTE: Matrices de Indicadores	35
TERCERA PARTE: Listas de Verificación	77
CUARTA PARTE: Herramientas de Medición	87
VIII. Conclusiones	96
IX. Recomendaciones	96
X. Bibliografía	98

Prólogo

Desde el año 2000, al inicio de la primera gestión conducida por el Alcalde Juan Del Granado Cosío tuvimos claro que la recuperación institucional, asumida como tarea central en esos primeros cinco años, debía estar necesariamente aparejada a la generación de espacios y mecanismos destinados a promover una creciente participación social en la gestión local.

Esa convicción se tradujo en el fortalecimiento de las subalcaldías y en la desconcentración de varios servicios y prestaciones, así como en el establecimiento de reglas claras en la relación con las instancias de control social señaladas por la Ley 1551 de Participación Popular, dando fin al prebendalismo y a la confusión de roles que impiden un genuino ejercicio de dicho control, requisito que, también lo tuvimos claro, constituye una prioridad inculcable para la transparencia misma de la gestión y para la recuperación del verdadero sentido del servicio público.

Recuperado el Gobierno

Municipal para la ciudad, desterrando el cuoteo partidocrático, acabando con la ingobernabilidad, rescatando la confianza de la comunidad y devolviéndole a la Alcaldía credibilidad financiera y solvencia administrativa, en las elecciones de diciembre de 2004, a través de un porcentaje históricamente inédito de votación a favor, recibimos una inequívoca señal de que las cosas se habían hecho bien.

Con la institucionalidad fortalecida, en la segunda gestión encaramos la transformación del municipio con el objetivo de hacer de nuestra La Paz un hogar común moderno, más equitativo, más inclusivo, más participativo e intercultural con mejor calidad de vida para todas y todos los paceños, sabiendo que no era posible enfrentar exitosamente el reto sin el acompañamiento activo de la comunidad.

La transformación física de La Paz, traducida en obras en todo el territorio de la jurisdicción municipal, demandaba asimis-

mo una transformación cualitativa profunda del concepto de la participación democrática, saltando desde la demanda y la expresión de necesidades hacia la corresponsabilidad como criterio medular de la relación entre autoridades y comunidad.

Dicha cualificación requería de mecanismos e instrumentos idóneos. Por eso desde el año 2004, con el invalorable respaldo del Ayuntamiento de Barcelona, institucionalizamos el Observatorio Local de la Democracia Participativa (OLDP) y pasamos a ser miembros del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), ámbito este último en el que pudimos compartir experiencias, avances y dificultades, aportando por nuestra parte al bagaje común de muchas ciudades del mundo nuestros propios emprendimientos en la materia.

El reconocimiento a estos últimos se tradujo en la elección de La Paz como sede de la VIII Conferencia Internacional de la Democracia Participativa, evento que tuvo lugar con pleno éxito hace un par de semanas, contando con la presencia de delegados de 28 países de

los 5 continentes y con la participación de varios cientos de ciudadanos de todos los estratos y distritos del municipio.

Otro paso significativo en la materia que nos ocupa fue la promulgación en marzo de 2006 de la Ordenanza Municipal 069/2006 (Norma de Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz), Ley de la ciudad que instituyó varios mecanismos y espacios orientados a promover la participación de la comunidad, profundizando y ampliando, sin desconocerla, los alcances de la Ley 1551.

Ahora bien, la correcta y objetiva valoración acerca de la eficacia de cualquier política requiere de instrumentos que, a partir de una línea de base, permitan constatar los progresos emergentes de su aplicación. Se trata en última instancia de medir el grado de avance a través de un conjunto de indicadores sistemáticos, cuyo resultado constituye un insumo imprescindible para ahondar los aciertos y para enmendar los errores.

Este último ha sido el propósito de la tarea encomendada al

Lic. Mauricio Otasevic Alvarez Plata, cuya excelente labor profesional se traduce en un utilísimo trabajo, de gran importancia para evaluar de manera precisa nuestro propio desempeño en el eje estratégico de participación ciudadana, al igual que para otros municipios del ámbito nacional e internacional que deseen aplicarla a sus específicas políticas en la materia.

Desde ya varios miembros de la OIDP han puesto de manifiesto su interés en conocer y utilizar esta guía para la CONSTRUCCION DE INDICADORES DE PARTICI-

PACIÓ N CIUDADANA Y EVALUACION DE PROCESOS PARTICIPATIVOS.

Con este nuevo aporte que ratifica el liderazgo de La Paz también en este ámbito de la política local, rumbo al Bicentenario de la Revolución del 16 de julio de 1809, estamos seguros de estar dando otro paso en dirección a la cualificación radical del contenido de la participación ciudadana. Queremos que sea asimismo una agradecida devolución a nuestra continuidad por su compromiso con un mejor presente y futuro para cada una y cada uno de los paceños.

La Paz/Chuquiagomarka diciembre de 2008.

PEDRO SUSZ K.
DIRECTOR DE GOBERNABILIDAD
GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

PRIMERA PARTE

Desarrollo y Fundamentación Teórica

I. Introducción

Uno de los cambios estructurales más importantes en la vida republicana de Bolivia se ha dado con la modernización del Estado a través del proceso de descentralización emprendido con la Ley de Participación Popular promulgada en 1994, que municipalizó el país, otorgándole autoridad, competencias y recursos a las secciones de provincia.

En el entendido de que el gobierno local es la instancia más próxima de relacionamiento entre el Estado y el Ciudadano, se hace fundamental la participación de éste en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas emprendidas por las autoridades elegidas en el marco de la democracia y el respeto al Estado de Derecho.

Desde ese entonces, en cada hito de la vida nacional, departamental y municipal, la participación ciudadana ha sido un elemento necesario al hablar de gestión del

desarrollo local. Varias disposiciones legales en vigencia, han oficializado la consideración, atribuciones y competencias de la sociedad civil organizada en Comités de Vigilancia (CV) y Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), constituyéndolas en actores centrales de la vida municipal. Estas características han tenido un considerable nivel de consolidación, especialmente en los municipios del área rural.

En los centros urbanos, la lógica es probablemente diferente, dada la especial configuración de los sectores y estructuras sociales. Por un lado, respetando las reglas y normas oficiales, los comités de vigilancia son parte indisoluble de la gestión municipal, en lo que toca al nivel del control social. Sin embargo, existen también otras organizaciones funcionales y territoriales que, en conjunto, representan el universo y escenario para la participación social organizada.

Por ello, y dado que la actual gestión municipal, del Alcalde Juan Del Grano, ha enfatizado la participación ciudadana como uno de sus principales ejes de gestión, acción, decisión y proyección del desarrollo local, se ha visto la necesidad de estructurar este ámbito como uno de los principales componentes de interacción entre el gobierno edil y la población. Las acciones estratégicas, programas, proyectos y actividades desarrolladas en materia de participación deben ser susceptibles de ser evaluados para seguir en el buen camino o en su

defecto modificar su rumbo.

Es en ese contexto que, como un aporte a la búsqueda de una democracia verdaderamente participativa, se presenta el documento de “Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos”, que si bien es bastante extenso y detallado en la búsqueda de tener la suficiente solvencia técnica, es de fácil aplicación para poder convertirse en un instrumento verdaderamente útil del Observatorio Local de Democracia Participativa de la Dirección de Gobernabilidad del GMLP.

II. Marco referencial

El municipio de La Paz se encuentra en la Provincia Pedro Domingo Murillo del Departamento de La Paz – Bolivia. Su extensión territorial es de 4.705 kilómetros cuadrados con una población cercana a las 800.000 personas.

Su división político administrativa da cuenta de la existencia de 23 distritos aglutinados en 9 macrodistritos (incluyendo dos rurales), cada uno de los cuales cuenta con una subalcaldía, destinatario medular de la política de desconcentración emprendida por la actual gestión edil. Cuenta con 504 juntas vecinales reconocidas a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994.

El actual manual de organización y funciones del GMLP muestra la existencia de un Honorable Concejo Municipal y un Ejecutivo Municipal, el cual está a cargo del Honorable Alcalde Municipal. Dependientes del Alcalde, se

encuentra una secretaría ejecutiva, una secretaría general, cinco oficialías mayores, dos direcciones especiales y seis direcciones.

Una de estas direcciones dependientes directamente del despacho del Alcalde, es la Dirección de Gobernabilidad que ejerce supervisión sobre el Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP).

El Observatorio Local de Democracia Participativa del GMLP fue creado en el 2004 con el apoyo del Observatorio Internacional para la Democracia Participativa (OIDP), y tiene la finalidad de sistematizar, evaluar y apoyar actividades e iniciativas tendientes al fortalecimiento de los mecanismos y procesos de participación ciudadana en el municipio de La Paz. En ese sentido, ha visto necesaria la construcción de indicadores de participación ciudadana y evaluación de procesos participativos. El actual documento se enmarca dentro de ese propósito.

III. Marco legal

La base normativa sobre la que se respalda todo el trabajo encarado en materia de participación ciudadana desde el ámbito del Gobierno Municipal de La Paz, así como de una gran parte de los temas inherentes a la gestión administrativa, técnica, operativa y política del nivel local es, básicamente, la siguiente:

- Constitución Política del Estado
- Ley 1551 de Participación Popular
- Ley 2028 de Municipalidades
- Decreto Supremo 26564 Reglamento de los Mecanismos de Participación y Control Social
- Plan de Desarrollo Municipal “JAY-MA” 2007-2011
- Norma de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de La Paz

IV. Marco conceptual

Para fines de desarrollo y ejecución de las diferentes actividades y fases inherentes al desarrollo de este trabajo, así como el cumplimiento de los objetivos institucionales del GMLP, en materia de fortalecimiento de la participación ciudadana, es necesario establecer un manejo conceptual y teórico de los diferentes ámbitos y aspectos relacionados a esta temática, a través de la definición de un conjunto de términos y conceptos que, en el futuro y luego de una coordinación concertada con las instancias correspondientes del nivel ejecutivo, delimiten la formulación de las dimensiones teórico-técnicas de la participación ciudadana en el municipio de La Paz.

a. Participación Ciudadana

Se denomina así a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, autonomía o país. O dicho de otro modo, para que una ciudad o un

país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos.

b. Gobernabilidad y Gobernanza

Gobernabilidad y Gobernanza son dos conceptos muy utilizados hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder.

La gobernabilidad concierne a las modalidades del poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, Estado, lucha en contra de la corrupción, participación del ciudadano, condiciones

para la estabilidad política, sistema electoral, etc.)

La gobernanza estaría dedicada al mejoramiento de la eficiencia en estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.)

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales porque hay que recordar que el territorio es, ante todo, una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial, ya sea con nuevas formas de organización (comités de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base, etc.) o tradicionales (Ayllus, comunidades, etc.) o políticas circunscripción electoral, sindicato, municipio, etc.) La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio, dificulta su manejo.

c. Dimensión

Las dimensiones son definidas como los distintos aspectos en que puede ser considerado un concepto, representando así los componentes del mismo. Constituirán en consecuencia, las variables que utilizaremos en la investigación.

Las dimensiones son conceptualizaciones más precisas del concepto inicial enunciado. No existen reglas teóricas para delimitar las dimensiones del concepto. En muchos casos es la experiencia o intuición del investigador la que determinará qué dimensiones son las más significativas del concepto. Tampoco hay consenso en torno al número de dimensiones atribuibles a cada concepto de tal manera que, el número será el mínimo que asegure que el concepto quede explicado y que, además, facilite su tratamiento estadístico.

d. Indicador

Los indicadores son medidas que nos permiten ver dónde estamos, si hemos

mejorado con relación al pasado, y dónde queremos o debemos estar en el futuro. A la hora de hacer un proyecto o de emprender algún cambio en la organización, los indicadores nos muestran cuál es la situación inicial en la que se está partiendo (línea base), si se están cumpliendo los objetivos planteados al momento de hacer la planificación y si deben realizarse ajustes. Esto implica que los indicadores deben ser aplicados en el momento de elaborar y diseñar la planificación, durante la ejecución y al final de una gestión, para realizar la evaluación correspondiente.

Los indicadores, para ser útiles, deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser homogéneos. Es recomendable utilizar siempre el mismo indicador, esto garantizará la realización de una correcta evaluación en el tiempo. De no ser así, los resultados pueden llevar a conclusiones incorrectas.
- Ser relevantes y contribuir a la toma de decisio-

nes. No se debe medir por medir, ya que esto puede tomar mucho tiempo y no lleva a ningún resultado. Hay que medir lo que se quiere lograr, aquello que esté relacionado con los objetivos.

- Deben ser recurrentes y fáciles de obtener. Los indicadores deben ser fáciles y poco costosos a la hora de obtenerlos. La información debe estar disponible en forma periódica y no basarse en datos esporádicos. De lo contrario, no es posible hacer un seguimiento en el futuro.
- Ser claros. Deben ser entendibles, fáciles de explicar y comunicar. Si los indicadores no son claros, difícilmente van a poder ser identificados por los usuarios.
- Ser confiables. Deben tener el menor grado de manipulación posible y obtenerse en base a información fidedigna. Si sabemos que los datos con los que se arma un indicador son incorrectos, el resultado del indicador va a ser también incorrecto y esto puede llevar a tomar

decisiones incorrectas.

- Ser medibles. Los indicadores deben expresarse en medidas, que permitan determinar si se ha mejorado o no. Si no se puede medir, no son de utilidad. En los casos de los indicadores cualitativos, lo que se hace es crear una escala en función a ciertas categorías. Por ejemplo, si se quiere saber la percepción que hoy tiene la población sobre el nivel de vida respecto a cómo era hace cinco años, se le puede dar alternativas como:

- Vive mucho mejor
- Vive mejor
- Vive igual
- Vive peor
- Vive mucho peor

- Ser verificables. Deben existir medios de verificación que demuestren cómo se ha medido un indicador.

A su vez, los indicadores pueden clasificarse en cuatro categorías:

- Insumos. Dan seguimiento a todos los

recursos físicos y financieros utilizados durante una intervención.

- Producto. Cubren todos los bienes y servicios generados por el uso de los insumos. Miden la oferta de bienes y servicios que se proveen a los individuos.
- Resultado. Miden el nivel de acceso a los servicios públicos, el uso de estos servicios y el nivel de satisfacción de los usuarios. A diferencia de los productos, los resultados generalmente dependen de factores fuera de control del organismo implementador.
- Impacto. Miden el efecto final de una intervención sobre la dimensión clave del nivel de vida de los individuos.

e. Mecanismos de participación

Son aquellos instrumentos generados por el gobierno para promover que los ciudadanos influyan directa o indirectamente en las decisiones y acciones de los gobernantes, buscando siempre el bien común. De

acuerdo a la Norma de Participación Ciudadana del GMLP, son mecanismos de participación los siguientes:

- Designación de subalcaldes a través del voto directo
- Audiencias públicas
- Acción ciudadana

f. Instancias de participación

Son aquellos ámbitos donde los habitantes, organizados

o no, se encuentran con las autoridades para ejercer funciones de consulta, iniciativa y fiscalización ciudadana. La Norma de Participación Ciudadana del GMLP establece como instancias de participación las siguientes:

- Asamblea del municipio
- Consejos Macrodistritales de Participación Ciudadana
- Consejos Ciudadanos Sectoriales

V. Diagnóstico de la participación ciudadana en el GMLP

La participación ciudadana es uno de los factores fundamentales para lograr la gobernabilidad en el ámbito local. Si existe apropiación de la población de las políticas públicas de su gobierno municipal, entonces se genera un sentido de corresponsabilidad que, a su vez, repercute en la continuidad de las políticas públicas y la ejecución de los proyectos más importantes.

El diagnóstico que se presenta a continuación, está basado en las conclusiones emanadas del proceso de diagnóstico y desarrollo encarado por los responsables de esta publicación, los cuales se desarrollaron en base a un amplio estudio de campo y análisis de documentación existente al interior del GMLP.

a. El trabajo del Observatorio Local de Democracia Participativa

- El Gobierno Municipal de La Paz, a través del Observatorio Local de

Democracia Participativa de la Dirección de Gobernabilidad, se ha preocupado por recopilar datos y sistematizar información sobre los procesos de promoción de la participación ciudadana en las actividades de la institución.

- Es importante que el GMLP cuente con un instrumento normativo como es la Norma de Participación Ciudadana, la cual es un hito dentro de los gobiernos locales de Bolivia y refleja la voluntad política del Alcalde, la cual no ha sido todavía asimilada por algunas autoridades ediles.
- Se ha podido verificar el esfuerzo del OLDP por evaluar los procesos participativos del GMLP, sin embargo, esto ha sido dificultoso dado que no cuenta con los recursos suficientes para el mismo ni los instrumentos técnicos. Si bien la caja de he-

rramientas realizada en colaboración con el OIDP, es un paso fundamental en esa vía, su aplicación real se hace dificultosa en el GMLP. La actual consultoría pretende contribuir con indicadores aplicables que permitan evaluar estos procesos.

b. En torno a los procesos de planificación participativa

- La elaboración del JAYMA en el Gobierno Municipal de La Paz se basó en una sólida propuesta metodológica, que concilió criterios de planificación estratégica con planificación participativa. Esta decisión de incluir al ciudadano se tradujo en la realización de talleres con actores territoriales, funcionales y sectoriales..
- Sin embargo, en el afán de cualificar la participación para que ésta sea más propositiva y efectiva, el enfoque se centró más en los resultados que debía obtener la institución edil

que en la generación de valor público para el ciudadano, al cual le fue difícil comprender la importancia de su participación activa en los talleres y su repercusión en el desarrollo de su localidad.

- En términos comunicacionales, el PDM fue ampliamente difundido, pero los mensajes destinados a la participación ciudadana, principalmente en los talleres, tuvieron como principales defectos el uso de términos muy técnicos y sin un formato pedagógico.
- Es importante la participación de la ciudadanía no sólo en la elaboración de los planes de desarrollo, sino también en el seguimiento y evaluación de los mismos. Por tanto, uno de los retos a encarar en el nuevo JAYMA es la continuidad de los talleres territoriales, funcionales y sectoriales para valorar de manera periódica el cumplimiento de sus planes, pro-

gramas y proyectos.

c. En torno a la asimilación de la participación en los ámbitos institucional y social

- La comprensión y manejo conceptual de la participación ciudadana entre los actores locales tiene diferentes matices. Mientras que el concepto y el contexto es mejor asumido entre las autoridades y técnicos municipales, en los niveles de la representación y dirigencia vecinal la participación ciudadana tiene connotaciones que no siempre apuntan a la articulación e involucramiento de los actores sociales en la gestión pública. Esto mismo ocurre con aquellos mecanismos e instancias que el Gobierno Municipal de La Paz ha establecido con el propósito de fortalecer y profundizar los procesos de participación ciudadana.
- Asimismo, la prospección y análisis encarado

en esta etapa del trabajo determinó que la habilitación de los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos macrodistritales de participación ciudadana o la propia Norma de Participación Ciudadana, no han logrado promover, fortalecer y consolidar los niveles de participación ciudadana, debido a su debilidad conceptual, institucional y operativa, así como a la inexistencia de criterios de evaluación e impacto.

- Otra característica propia de la participación ciudadana en el municipio de La Paz, es que el grado de participación de los vecinos en las actividades, eventos y espacios de interrelación con el GMLP, responde a la demanda y existencia de necesidades básicas insatisfechas. De esto se desprende el hecho que aquellos habitantes que residen en barrios y zonas donde se percibe algún grado de inexistencia de servicios básicos, por ejemplo,

son los que más participan en las actividades convocadas por los dirigentes o el propio gobierno municipal.

d. En torno a otras experiencias de participación ciudadana en municipios del interior y exterior del país

- La importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión pública ha sido asimilada por gobiernos locales de diversas partes del mundo, llevando adelante infinidad de iniciativas en pos de legitimar sus políticas y brindarle gobernabilidad a su espacio local. Por ello, una forma interesante de aprendizaje es difundir y compartir buenas prácticas para que puedan ser replicadas por otros municipios en diversas partes del mundo.
- En relación con los municipios del interior del país, primero se debe señalar que la participación popular ha tenido un mayor alcance en el área rural dadas

las características demográficas y formas de organización social particulares en la misma. Sin embargo, el Gobierno Municipal de La Paz ha avanzado bastante en lo que se refiere a la planificación participativa municipal, contando una masiva participación de la ciudadanía.

- El GMLP es el primer municipio de Bolivia en aprobar una Norma de Participación Ciudadana en la que se procura crear y fortalecer nuevos espacios y mecanismos de participación. Sin embargo esta norma aún no ha sido asimilada al interior del GMLP y su conocimiento por la ciudadanía en general es aún precario. A su vez, es el único municipio de Bolivia en crear un Observatorio Local de Democracia Participativa, el cual debe ser impulsado con recursos, personal e instrumentos.
- Respecto al ámbito internacional, el municipio de La Paz puede replicar varias prác-

tivas exitosas, como los presupuestos participativos de Porto Alegre, el tema de inclusión del Lérida y acceso a la información pública de México.

e. En torno a los espacios y mecanismos de participación establecidos por el GMLP

- Las instancias y mecanismos instaurados a través de la Norma de Participación Ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz representan un paso importante en el involucramiento de la sociedad con el poder de su territorio. Es así que los Consejos Ciudadanos son trascendentales para el análisis de las problemáticas sectoriales y las audiencias ciudadanas han demostrado ser una instancia importante de relacionamiento entre la autoridad y los habitantes.
- Coincidiendo con las conclusiones formuladas en diferentes documentos, informes y

evaluaciones del GMLP, existen serias debilidades en el funcionamiento y consolidación de los mecanismos e instancias implementadas por las autoridades, entre ellas los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos macrodistritales de participación ciudadana, así como otras propuestas orientadas a promover los procesos de participación vecinal como la elección de subalcaldes, las audiencias ciudadanas, la asamblea del municipio, el referéndum municipal, la iniciativa legislativa ciudadana y otros.

- Dichos mecanismos, más allá de responder a la ejecución de políticas públicas previamente estructuradas para fortalecer el eje de participación ciudadana, han surgido como respuesta a propósitos e intenciones coyunturales y a la emergencia de situaciones y escenarios, directamente relacionados a la gobernabilidad y a las condi-

ciones socio-políticas de la ciudad. Esta afirmación es aún más evidente cuando se considera al municipio de La Paz, en su condición

de sede de gobierno y centro de diversidad de conflictos sociales generados por sus eventuales visitantes.

VI. Metodología de aplicación

Una premisa fundamental es que los indicadores deben ser fácilmente medibles y que el instrumento en sí no debe conllevar mayores complicaciones.

Si bien se ha trabajado con cierto detalle para lograr una verdadera evaluación de la participación ciudadana y los procesos participativos en el GMLP, las herramientas e instrumentos son de fácil aplicación y no deberán representar mayor problema para que el personal del Observatorio Local de Democracia Participativa de la Dirección de Gobernabilidad lleve adelante constantes evaluaciones.

Esta metodología está hecha no sólo para medir los actuales procesos participativos establecidos en la Norma de Participación Ciudadana del GMLP, sino otros que en el futuro puedan crearse.

Cabe recalcar que estos indicadores también están pensados para la elaboración de un Índice de Participación

Ciudadana en gobiernos municipales, que sirva para la comparación de los procesos participativos entre varios gobiernos locales. Esto podrá ser desarrollado con facilidad en el futuro, ponderando y cruzando indicadores y dimensiones.

Dado que el documento está pensado para evaluar procesos participativos y no así un índice como se indicó en el párrafo anterior, en este momento los instrumentos de cada dimensión serán aplicados por separado para cada proceso participativo que emprenda el GMLP.

Para proceder a la medición de los indicadores, consensuados con el OLDP, se debe seguir secuencialmente los siguientes pasos:

- a. Verificar a qué dimensión corresponde el proceso a evaluar (mecanismo o instancia de la matriz).
- b. El encargado de la evaluación o medición debe llenar la lista de

verificación correspondiente a esa dimensión, utilizando para ello la documentación existente en el GMLP y la observación directa.

- c. Una vez realizado esto, se debe aplicar las herramientas de medición correspondientes a la dimensión establecida, de acuerdo a las fases mencionadas en la matriz (antes, durante, después de la realización del evento y antes de la realización de un nuevo evento de similares características)
- d. El puntaje obtenido en cada variable o criterio de medición está de acuerdo a las casillas existentes en cada una de las herramientas de medición:

- Para la lista de verificación, si cumple se le otorga el total de la ponderación, si no cumple el puntaje obtenido es 0.
- Para las variables cuya respuesta sea mayoritariamente Sí (50%+1, después de tabular los resultados) se otorga

el total de la ponderación, si mayoritariamente es No entonces el puntaje obtenido es 0.

- Para las variables cuyas respuestas sean múltiples, se otorga la puntuación de acuerdo a lo establecido en las casillas (paréntesis a la derecha) de las propias herramientas de medición.
 - En aquellos casos donde exista dos o más hitos en la columna de “cómo se mide” para una misma variable o criterio de medición, deberá sacarse el promedio del puntaje obtenido en todos los hitos.
- e. Se coloca los puntajes obtenidos en la casilla correspondiente de la matriz y se realiza la sumatoria de cada indicador.
- f. El resultado de la evaluación del proceso participativo es el puntaje obtenido de la sumatoria del puntaje obtenido en cada in

dicador (o sumatoria total de las variables o criterio de medición).

- g. Se obtiene el puntaje final sobre un total de 100 puntos, donde 0 es que es un proceso sin participación ciudadana y 100 con amplia participación.

Existe la posibilidad de que un proceso participativo cause profundo malestar en los participantes, esto se representa con una llamada

de Alerta en las herramientas de medición, lo que quiere decir que en vez de contribuir al bien común, el proceso participativo está causando efectos negativos por lo que habrá que estudiar a profundidad las causas del hecho.

En base a ello, se elaborarán las conclusiones y recomendaciones correspondientes para mejorar la participación ciudadana en el Gobierno Municipal de La Paz.

VII. Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos

En base a la metodología detallada en el acápite anterior se procedió a la construcción de indicadores de participación ciudadana y evaluación de procesos participativos para el Gobierno Municipal de La Paz. Lo cual se presenta a continuación:

a. Clasificación de categorías

El desarrollo de cada uno de los conceptos inherentes a las categorías que forman parte de los criterios de medición preliminares está inserto en el marco conceptual correspondiente.



Fuente: Elaboración Propia

b. Definición de las Dimensiones

i) Planificación Participativa

Se entiende por Planificación Participativa a los procesos que, por determinación normativa establecida tanto en la Ley 1551 de Participación Popular y la Ley 2028 de Municipalidades, así como en otras disposiciones legales en vigencia, involucran una activa intervención ciudadana en los procesos de planificación de corto plazo (Plan Operativo Anual) largo plazo (Plan de Desarrollo Municipal), institucional (Plan Estratégico Institucional) y, en el caso del GMLP, Programático (Barrios de Verdad), mismos que se constituyen en lineamientos operativos de la gestión municipal que efectivizan la visión de desarrollo

en el ámbito jurisdiccional del municipio.

Asimismo, según la Norma de Planificación Participativa Municipal (RS 216961 de 23 de mayo de 1997), es la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto municipal, con una efectiva participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo.

ii) Control social

Es el derecho que tienen las organizaciones e instituciones de la sociedad civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social y, dado el caso, contribuir a rectificar errores o evitar actos de corrupción.

iii) Espacios institucionalizados

Para fines de desarrollo de la consultoría y de la formulación técnica de los indicadores, se entiende por espacios institucionalizados a las instancias que el GMLP ha establecido ya sea por intermedio de disposiciones oficiales como la Norma de Participación Ciudadana, como por definiciones técnico-operativas que han implementado espacios o escenarios con fines, atribuciones, responsabilidades y resultados específicos en la línea del cumplimiento de uno de los principales ejes de la gestión municipal que es la participación ciudadana.

iv) Dimensión consultiva

Dimensión consultiva viene a ser aquel escenario general que involucra la expresión, decisión, voluntad y acción ciudadana sobre los temas electivos, de referencia y propuesta que, sobre aspectos ope-

rativos, estratégicos y designación de autoridades, ha propuesto el Gobierno Municipal de La Paz en la línea de operativizar la consulta y decisión ciudadana.

v) Iniciativa Legislativa Ciudadana

Por sus características propias, se ha definido que la iniciativa legislativa no encaja en ninguna de las otras dimensiones; sin embargo, cuando un ciudadano,

una organización social, una fundación u ONG presenta una iniciativa para normar o legislar algún aspecto enmarcado dentro de las competencias municipales, ésta es, en esencia, expresión de la corresponsabilidad de la ciudadanía con su gobierno local, representando uno de los niveles más altos de participación de la población con el Estado.



Metodologías Participativas

Emma Rotondo
PREVAL

METODOLOGÍAS PARTICIPATIVAS

Métodos y técnicas participativas: Ficha técnica				
<i>Técnica</i>	<i>Característica</i>	<i>Utilidad</i>	<i>Fortaleza</i>	<i>Debilidad</i>
Estudio de caso (método)	Capta y describe la singularidad y complejidad de un caso de especial interés, tal como funciona en la realidad y en su propio contexto. Aplica una combinación de técnicas para producir múltiples evidencias, explicar causalidad y describir procesos. Los evaluadores deben sumergirse en el contexto local.	Responde a preguntas sobre ¿qué puedo aprender, cómo y por qué? Ilustra sobre los casos más innovadores, o también casos típicos. Apropiado para determinar cuáles fueron los cambios que un proyecto produjo en la gente y las razones para su éxito o fracaso. Para el análisis de estrategias o temas específicos.	Particularmente útil para el análisis de estrategias en el marco de procesos de evaluación continua.	Requiere de destrezas y capacitación en análisis de datos cualitativos. Toma tiempo para recoger información y construir conocimiento, organizar, describir, analizar los resultados.
Taller	El taller es un espacio de discusión grupal con programa predeterminado pero flexible. Los talleristas comparten ciertas características comunes. Un facilitador del propio grupo puede moderar la discusión y promover el interaprendizaje. Se discuten problemas y soluciones, se asumen compromisos entre varios actores.	Promueve el aprendizaje, la construcción de conocimiento y la toma de decisiones. Destaca por favorecer un conocimiento rápido, integral y completo a partir de diferentes percepciones.	Es particularmente importante para la reflexión, el diálogo y la concertación entre múltiples actores. Favorece el intercambio entre el personal técnico y los actores.	Requiere de destrezas de facilitación; poco tiempo para profundizar algunos temas; falta de capacitación en equipos técnicos para el análisis posterior de los talleres.
Grupo focal o Grupo de discusión dirigida	Técnica que propicia un espacio de discusión, conversación e intercambio que usa la interacción entre las personas seleccionadas para generar información sobre un tema. Requiere de un facilitador. El número de participantes es limitado (entre 8 y 12), con características homogéneas (grupos de mujeres, personas	Para evaluaciones en las que se requiere: i) conocer las percepciones, actitudes y valores de las personas; ii) identificar problemas en la implementación de un proyecto; iii) identificar fortalezas y debilidades de un proyecto; iv) planificar en forma estratégica, generar nuevas ideas	Sirve para profundizar la entrevista a un grupo, con una sola temática en poco tiempo.	Poco útil para el análisis de temas complejos o que requieran el punto de vista de múltiples actores. Requiere de facilitadores entrenados y de conocimiento técnico para analizar las respuestas.

	pertenecientes a una organización, etc). Es conducida por un facilitador.	y propuestas; v) cuando se examina en profundidad una sola temática (por ejemplo los beneficios obtenidos) y para obtener resultados rápidos; vi) cuando se quiere conocer el sentido común de un grupo determinado.		
Reuniones de la comunidad	Recoge opiniones básicamente para llegar a acuerdos. En este diálogo se busca compartir y retroalimentar información, consulta e intercambio. La reunión no debe convocar a más de 15 personas de una misma localidad, se les aplica la técnica de entrevista grupal con una guía de temas (4-5 temas). Es conducida por un facilitador que aplica una guía o cuestionario semi estructurado el cual es respondido por el grupo. Combina técnicas: observación participante y la entrevista basada en el diálogo semi estructurado.	Para conocer las percepciones actitudes, comportamientos y prácticas. Para consultar sobre problemas en la implementación de un proyecto; para identificar fortalezas y debilidades de un proyecto; para planificar en forma estratégica, generar nuevas ideas y propuestas desde la comunidad; para dar validez a los resultados de las evaluaciones y formular recomendaciones.	Útil para temas acotados que permitan llegar a acuerdos rápidamente.	Exige registros de campo como grabaciones o filmaciones; destrezas de facilitación y moderación de reuniones; poco tiempo para resolver problemas complejos; sectores más excluidos de la comunidad pueden sentirse inhibidos de participar.

TALLER¹

Si ustedes han considerado llevar a cabo un taller, deberán tomar en cuenta que este método, a diferencia de otros, es esencialmente un espacio de aprendizaje y de asunción de compromisos, por lo que requiere de destrezas que pueden resumirse en los siguientes propósitos de la moderación:

- movilizar conocimientos de los participantes;
- facilitar el intercambio de opiniones y puntos de vista;
- introducir las reglas y las técnicas de aprendizaje mutuo;
- introducir al trabajo en grupo y a la organización del mismo.

El primer paso para desarrollar un taller es establecer sus objetivos y los temas a tratar (no más de 5 ó 6), para a continuación, seleccionar a los participantes. Una alternativa para organizar el taller es diseñando un cuaderno de taller que es un instrumento flexible que organiza los objetivos, el programa, los temas y materiales a usarse. Recuerde que un cuaderno de taller:

- incluye la descripción de cada dinámica y ejercicio;
- establece las responsabilidades del grupo facilitador y del facilitador (a) de cada sesión y la duración de cada una;
- identifica a la persona o grupo que redactará el informe final;
- establece los mecanismos de evaluación permanente durante el taller.

Usted podrá diseñar su cuaderno de taller siguiendo la siguiente secuencia:

¹ Tomado de Ullrich et. al. 1986 y PREVAL transparencias de los cursos sobre S&E.

SECUENCIA DE UN TALLER

<i>Paso uno: Presentación</i> En este bloque los participantes se presentan y se realizan dinámicas para “romper el hielo”, creando confianza entre ellos. Se aclaran los objetivos del taller y se escuchan las expectativas (y temores) de los talleristas.
<i>Paso dos: Introducción a los conceptos y herramientas del taller</i> Se obtiene y contrasta la información sobre el proyecto y sobre los temas a evaluar. En algunos talleres se comparte el marco conceptual del proyecto siguiendo el marco lógico y los actores definen y presentan su versión.
<i>Paso tres: Primera ronda de trabajo en grupos</i> En un primer momento, es recomendable hacer trabajos por <i>grupos de actores</i> con una guía de preguntas semiestructuradas para respuestas individuales y grupales. Consiste en colocar una pregunta o idea fuerza para que el grupo debata y la responda, buscando un intercambio entre los participantes. Se usan técnicas complementarias para la elaboración <u>grupal</u> de respuestas y propuestas.
<i>Plenaria de consensos y acuerdos</i> Aquí, con la ayuda de un facilitador, se trabaja como insumo el producto de la plenaria anterior, se analizan los problemas y se discuten los resultados del trabajo en grupos, se construyen los consensos y disensos.
<i>Segunda o más rondas de trabajo en grupos y plenarios</i> Implica responder a preguntas, pero esta vez en <i>grupos mixtos de actores</i>, para luego ir a la plenaria conducente a construir los consensos respectivos y, finalmente, el plan de acción pertinente a los objetivos del taller. (Puede haber más rondas dependiendo de la duración del evento). La plenaria final es para construir los acuerdos, compromisos y planes de acción.
<i>Paso cuatro: Evaluación final</i> Aquí se evalúa la logística, los contenidos, los ejercicios y la facilitación, entre otros.

Recuerde que los elementos esenciales del taller son:

- Visualización permanente (colocar los resultados de trabajo en grupos para lectura de todos).
- Participación por medio de preguntas y respuestas.
- Alternancia de las sesiones plenarias y las sesiones en grupo.
- Evaluación durante el taller (al final de cada día) usando: buzones con sugerencias, evaluaciones diarias escritas o técnicas visuales, entre otros.
- Facilitación y ejercicios que propicien la participación y el interaprendizaje.
- Sesión de acciones a futuro: plan de acción con compromisos y responsabilidades.

REUNION COMUNITARIA ²

La reunión comunitaria, a diferencia del taller, es básicamente una entrevista grupal. Consiste en un encuentro de personas (no más de 15) de una misma localidad o sector, pero de distinto contexto personal convocadas para un propósito en particular, como analizar los *avances en la organización* de comerciantes de café. Esta puede coincidir con una asamblea comunal ordinaria, pero no es su sinónimo. Para arribar a acuerdo y permitir la participación es conveniente saber moderar reuniones. Presentamos una lista de comprobación de los pasos que en este método deben seguirse:

Pasos para una reunión comunitaria

Planificación

- Tener claro el propósito y los temas (no más de 4-5).
- Seleccionar a un moderador o facilitador quién conducirá la reunión.
- Elaborar la guía de entrevista partiendo de dichos temas. El grupo evaluador diseñará esta guía en forma conjunta.
- Fijar día y hora con los 15 participantes previamente seleccionados.
- Informar a la comunidad sobre el objetivo de la visita y la agenda de la reunión (radio, afiches, boletín, visitas domiciliarias, comunicación verbal, según sea el caso).

Implementación

- Preparar algunas dinámicas de animación para mantener la atención y el nivel de diálogo durante las 4 horas (aproximadamente) de duración de la reunión.
- Preparar los temas y preguntas con conceptos claros y entendibles por todos, empezar por los temas más sencillos.
- Un acompañante deberá tomar notas y grabar (solicitando autorización al grupo).
- Durante la reunión: resumir los debates y las decisiones adoptadas, permitir que se expresen opiniones contrarias, repreguntar.

Uso de resultados

- Luego de transcritas las sesiones, se elaborará el informe analizando los resultados obtenidos.
- Elaboración del documento de análisis, regresando primero la información a los que generaron la información.

² Para este punto hemos revisado Geilfus (1997) y Davis (1993)

GRUPO FOCAL O GRUPOS DE DISCUSIÓN DIRIGIDA ³

Objetivo

En esta sección detallamos el procedimiento básico para realizar un grupo focal, recomendando el entrenamiento previo del facilitador. El grupo focal, a diferencia de otras técnicas tiene utilidad para: i) conocer las percepciones actitudes y valores de las personas; ii) identificar problemas en la implementación de un proyecto; iii) identificar fortalezas y debilidades de un proyecto; y iv) planificar.

Procedimiento

Pasos para desarrollar un grupo focal

Planificación

- Seleccionar al facilitador y a su acompañante (toma notas y observa).
- Preparar una guía con los temas a tratar, el facilitador resumirá los resultados posteriormente.
- Preparar los formatos de síntesis y de observación.
- Convocar a un grupo homogéneo por ejemplo mujeres indígenas o de algún grupo de interés entre 8 y 12 personas (algunos consideran que el grupo debe ser menor, entre 6 y 8 personas).

Implementación

- Grabar y, si se puede, filmar la sesión.
- Durante la reunión: motivar, preguntar y repreguntar.
- El rol del facilitador/moderador es clave para motivar la discusión
- En el análisis: escuchar sistemáticamente pregunta a pregunta la discusión

³ Para más información sobre grupos focales ver Morgan (1998); Frechtling (1997); CORDAID (2001)

ESTUDIOS DE CASO ⁴

Objetivo

Los estudios de caso constituyen descripciones amplias y profundas sobre una persona, una organización, una localidad, un proyecto, un fenómeno o una situación particular. Básicamente, se trata de un método de aprendizaje que observa una situación compleja y se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación, obteniéndolo a través de su descripción y análisis, como parte del conjunto y dentro de su contexto (Morra y Friedlander, 2000). Ustedes (grupo de actores facilitadores) pueden seleccionar un caso, por ejemplo, una empresa, una localidad, un tipo de organización o la combinación de varias. Para que sea participativo un estudio de caso, debe involucrar a los actores para generar y usar información, a lo largo de todo el proceso siguiendo la estrategia de la EP acción-reflexión-diálogo y concertación-acción.

Procedimiento

<i>Pasos para construir un estudio de caso</i>
<i>Paso 1 Identificación del caso(s)</i> • Determinación del caso(s) y de sus temas (por su singularidad, porque el caso muestra los resultados de un proyecto o para destacar algún aspecto relevante). • Establecer las preguntas de la EP (pocas y específicas). • Defina el foco del análisis y los criterios para interpretar los hallazgos.
<i>Paso 2 Recolección de la información de un caso</i> • Entrevistar a todos los actores o grupos interesados o involucrados en el caso. • Documentarlo en toda su complejidad, usando métodos cualitativos y cuantitativos. • Tomar varias opiniones destacando los distintos puntos de vista. • Mostrar evidencias de distintas fuentes, triangular y comparar los datos. • Usar todos los registros documentales, grabaciones e imágenes disponibles. • Planificar cómo se presentarán los resultados del estudio, según las audiencias identificadas.
<i>Paso 3 Registrar el caso</i> • Analizar el caso y cómo funciona en todos sus detalles y conexiones. • Organizar y clasificar la información, según las preguntas. • Editar en archivo(s) manejables escritos o visuales y construir bases de datos.
<i>Paso 4 Escribir el caso como historia</i> • Describir extensamente el caso, haciendo que el lector tenga información integral, ubicándolo en su contexto. • Valorar el caso y su mérito para que el lector aprenda del caso. • Presentarlo como una historia, con dibujos, relatos, diapositivas, vídeos. • Puede escribirse en lengua local para la apropiación de la comunidad.

⁴ Fuentes: Quinn Patton (2001); Morra y Friedlander (2000); Davis (1993); Stake (1995) y Yin (1994).

A continuación indicamos cuáles son los contenidos de un estudio de caso tipo, a tenerse en cuenta para la redacción del informe final.

Tabla tentativa de contenidos para un estudio de caso

1. Tema o caso identificado, propósito y método de estudio.
2. Descripción narrativa amplia y extensa del caso, ubicado en su contexto.
3. Desarrollo de los subtemas claves de un caso, que sean interesantes.
4. Aspectos generales de conclusión sobre el caso.

Finalmente, es oportuno señalar que se apreciará mejor un caso ampliamente ilustrado con viñetas, es decir, cuentos o historias particulares sobre los temas claves, incluyendo diálogos, crónicas, testimonios, dibujos y fotografías.



FUNDESYRAM

¿Cómo enseñar a tomar decisiones acertadas?

Proceso para tomar decisiones

Enero 2011



Dka Austria

HORIZONT₃₀₀₀

ORGANIZACIÓN AUSTRIACA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

**Cooperación Austríaca
para el Desarrollo**



La Fundación para el Desarrollo Socio Económico Y Restauración Ambiental, FUNDESYRAM, considera que el desarrollo debe ser concebido como un proceso global y complejo que involucra múltiples dimensiones articuladas entre sí, por lo que se requiere un esfuerzo para desarrollar un enfoque sistemático. Por ese motivo su propósito es *"ser una institución facilitadora de la participación ciudadana organizada, para promover la innovación tecnológica, la diversificación productiva bajo enfoque orgánico y con ello la transformación del territorio, en la cual los actores locales conjuntamente con los gobiernos municipales conducen sus propios procesos de superación de la pobreza con un enfoque de seguridad alimentaria; integrado de cadenas agro empresariales de valor y la responsabilidad social empresarial, que se convierten en los motores del crecimiento y el desarrollo humano sostenible, con equidad de género en el espacio territorial donde se desenvuelven"*. FUNDESYRAM trabaja en función de cuatro ejes estratégicos:

- 1) ☐ ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON EQUIDAD DE GÉNERO.
- 2) ☐ DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL SUSTENTABLE ORGÁNICO.
- 3) ☐ MANEJO DEL AMBIENTE Y LA VULNERABILIDAD.
- 4) ☐ DESARROLLO DE LA MUJER Y LOS JÓVENES.

FUNDESYRAM desde 1999 con el apoyo de Horizont3000, DKA y la Cooperación Austriaca para el Desarrollo llegan a la conclusión, que el occidente de El Salvador, en especial el departamento de Ahuachapán es el que contiene los municipios con más pobreza y más abandonado en cuanto a prestación de servicios por el gobierno y la cooperación. Y para ser parte de la solución plantea que el enfoque metodológico y los principios de trabajo que FUNDESYRAM ya había implementado en Chalatenango y el oriente del país puede contribuir a superar esta situación y se decide iniciar el trabajo de desarrollo integrado en Tacuba. Se delimitó la micro región Tacuba, que en este caso incluye 12 de los 14 cantones de ese municipio, un año después en el 2000, se delimita y trabaja en la micro región Puxtla integrada por los territorios de los Municipios de Santo Domingo de Guzmán y San Pedro Puxtla, así como en dos cantones de Guaymango. Luego, en el 2002 se amplía el territorio de trabajo al extender operaciones en los municipios de Apaneca, Concepción de Ataco, Jujutla y Guaymango, denominándosele a este territorio como micro región Centro-Sur, este avance en la cobertura de territorio fue posible gracias al apoyo de una nueva entidad cooperante, el Socorro Popular Francés, conocido como SPF. En estas tres micro regiones han complementado los apoyos para fortalecer la experiencia de desarrollo territorial integrado orgánico, la Unión Europea, CRS Café, ACRA, GGASEL, MAOES, ACISAM, BSI, CARITAS Austria, Proyectos Solidarios, Manos Unidas y FIA. A partir de 2009 la expansión continuó hacia el municipio de Ahuachapán y al departamento de La Libertad, al centro sur del país. En este último, el énfasis ha sido el cultivo de café orgánico con el apoyo de CARE.

Contenido técnico: Carlos Umanzor

Con el apoyo de: Roberto Rodríguez • María Lidia Martínez

Diseño y diagramación • Raul Lemus (Beyond Graphics).

Imprenta • Casa Barak

Tiraje • 300 ejemplares.

Los contenidos de ésta publicación pueden ser utilizados o reproducidos total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente.

San Salvador, Enero 2011



FUNDESYRAM

¿Cómo enseñar a tomar decisiones acertadas?

Proceso para tomar decisiones

Enero 2011

CON EL APOYO DE:



**Cuando nos
proponemos
alguna cosa,
debemos caminar
sólo en una dirección:**

**La que lleva a su
cumplimiento.**

**Esta es la primera
decisión a tomar.**

M.L.

Presentación

El módulo de la toma de decisiones es una herramienta de trabajo, escrito para los miembros y no miembros de La Fundación de Desarrollo Socioeconómico y Restauración Ambiental (FUNDESYRAM) para que lo estudien, reflexionen, analicen y lo apliquen en forma individual o grupal en el que hacer cotidiano.

El módulo es un aporte de FUNDESYRAM al desarrollo territorial y organizacional de la sociedad civil para que lo compartan con los actores y actoras que de una u otra manera están inmersos en mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades olvidadas durante décadas y dejadas al devenir del tiempo.

El módulo tiene el propósito de: “Mejorar el poder de decisión de las personas que directa o indirectamente participan activamente en el desarrollo local y ayudan a la consecución del objetivo de desarrollo en cada uno de los proyectos en que están inmersos.

El contenido del módulo ha sido organizado con la intención de facilitar la comprensión, el análisis y la aplicación que las personas hagan, una vez recibido el módulo en los diferentes talleres que impartirán a nivel, local, municipal, departamental y nacional. Estos talleres están dirigidos a personas de diferentes niveles educativos: técnicos e ingenieros o profesionales de diferentes áreas del conocimiento y de personas que trabajan en los proyectos de desarrollo territorial en las comunidades y ayudan en carácter de voluntariado.

El módulo establece lineamientos específicos para que en las comunidades, municipalidades y nivel central pueda ser estudiado formalmente para tener claridad sobre la importancia de la toma de decisiones en cualquier situación que se presente en la vida e independiente del nivel educativo que tengan las personas.

El módulo desarrolla el tema central de la toma de decisiones como una herramienta relacionada a las actividades ejecutadas o por ejecutar a nivel local por las personas encargadas de realizar las acciones que le corresponden.

FUNDESYRAM espera que el módulo llene el vacío que existe en la literatura nacional referida a la toma de decisiones; información relevante que ayuda a las personas al momento de operar proyectos o realizar gestiones importantes en el desarrollo local en las comunidades.

El módulo espera contribuir a elevar las competencias de las personas que de una u otra manera lean, comprendan y apliquen el método planteado. El especialista en liderazgo Maxwell, John dice: “Las decisiones ayudan a iniciar una acción y la disciplina ayuda a terminar.”

**"Hay camino
que al hombre
le parece derecho;
pero su fin
es camino de muerte".**

Salomón

**"Todos los días Dios
nos da un momento
en que es posible
cambiar todo lo que nos
hace infelices.**

**El instante mágico
es el momento en que
un *sí* o un *no* puede
cambiar toda nuestra
existencia".**

Paolo Cohelo

Tabla de contenido

Presentación.....	5
1. ¿A quién va dirigido el módulo?.....	9
2. ¿Cómo usar este módulo?	10
3. ¿Qué aprender Ahora?	13
4. La toma de decisiones.....	13
4.1 Conceptualización de palabras clave.....	13
4.1.1 Tomar.....	13
4.1.2 Decidir.....	14
4.1.3 Juicio de valor.	14
4.1.4 Pensamiento crítico.	14
4.2 Definiciones de toma de decisiones.....	16
4.3 ¿Qué es tomar decisiones?.....	17
4.4 ¿Qué son los problemas?.....	14
4.5 Los Problemas y las consecuencias en la toma de decisiones.	20
4.6 Proceso a seguir en la toma de decisiones	21
4.7 Condiciones para la toma de decisiones.....	21
4.7.1 Certidumbre	23
4.7.2 Riesgo	23
4.7.3 Incertidumbre.....	25
4.8 Marco de referencia de la toma de decisiones.....	26
4.9 Proceso racional de toma de decisiones	27
4.9.1 Determinar la necesidad de una decisión.	27
4.9.2 Identificar los criterios de decisión.....	28
4.9.3 Asignar peso a los criterios.	28

4.9.4	Desarrollar todas las alternativas.....	28
4.9.5	Evaluar las alternativas.	28
4.9.6	Seleccionar la mejor alternativa.....	29
4.10	El proceso creativo	29
4.11	Etapas De La Toma De Decisión	31
4.11.1	Identificación y diagnóstico del problema	31
4.11.2	Generación de soluciones alternativas	31
4.11.3	Selección de la mejor alternativa	31
4.11.4	Evaluación de alternativas.....	31
4.11.5	Evaluación de la decisión.....	32
4.11.6	Implementación de la decisión	32
4.12	Métodos para la toma de decisiones.....	33
4.12.1	Diagnóstico	33
4.12.2	El diagnóstico comunitario.	34
4.12.3	El Diagnóstico Rural Participativo.	35
4.12.4	Otras clasificaciones de los diagnósticos	37
4.12.5	Instrumentos para levantar un diagnóstico agrícola	37
4.13.	Identificación para el análisis del problemas sus causas y la cura .	43
4.13.1	Modelo de toma de decisiones.....	46
4.13.2	Árbol de problemas.....	48
4.14	Estilos de toma de decisiones	48
4.14.1	Cuatro estilos de toma de decisiones.....	50
4.15	Cómo evoluciona el estilo de los ejecutivos	51
5.	CASOS PRÁCTICOS	53
5.1	Caso Internacional.....	53
5.1.1	Caso uno.....	53
5.1.2	Caso dos.....	64
5.2	Caso nacional.....	71
5.2.1	Caso uno.....	71
5.2.2	Caso dos.....	72
	Referencias.....	74

1. ¿A quién va dirigido?

El módulo de **¿Cómo enseñar a tomar decisiones acertadas?** en la vida y en el trabajo; está dirigido a personas y grupos pertenecientes a comités, asociaciones, cooperativas, extensionistas voluntarios, líderes y lideresas comunales, personas de la empresa privada involucradas en el desarrollo local, personas que están al frente de gobiernos locales, funcionarios públicos, técnicos operativos y otras personas que tienen relación con los proyectos que se ejecutan en las comunidades donde FUNDESYRAM desarrolla acciones y la misión en: *“Ser una institución facilitadora de la participación ciudadana organizada, para promover la innovación tecnológica, la diversificación productiva bajo el enfoque orgánico y con ello la transformación del territorio, en la cual los actores locales, conjuntamente con los gobiernos municipales conducen sus propios procesos de superación de la pobreza con un enfoque de seguridad alimentaria; integrado de cadenas agroempresariales de valor y de responsabilidad social empresarial, que se conviertan en los motores del crecimiento y el desarrollo humano sostenible, con equidad de género en el espacio territorial donde se desenvuelven”* que es la razón de ser de la Fundación.

También está dirigido a personas con el deseo de aprender y poner en práctica los conocimientos y las capacidades aprendidas en la lectura o en la capacitación recibida en ¿Cómo enseñar la toma de decisiones acertadas? e influir en la toma de decisiones a nivel local, municipal, departamental y nacional.

El módulo hace énfasis en la identificación de problemas, el análisis, las causas y los efectos; para proponer soluciones y tomar decisiones que lleven al éxito y no al fracaso de un proyecto.

El módulo no pretende ser un recetario a ser aplicado ciegamente, sino una herramienta que permita hacer una reflexión sobre el tema y facilite tomar de decisiones acertadas; apegadas a los valores loables aceptados por la comunidad, el ejecutor y el cooperante del proyecto.



2. ¿Cómo usar este módulo?

El módulo debe leerse con pensamiento crítico y en forma reflexiva en cada uno de los apartados que contiene. La lectura puede hacerse en forma individual y grupal de acuerdo a lo que el facilitador determine en cada una de las unidades estudiadas, para ello el módulo se organizó en cinco unidades.

La unidad 1, plantea una pregunta **¿A quién va dirigido el módulo?**, la unidad 2 **¿Cómo usar este módulo?**, la tercera **¿Qué aprender ahora?**, la unidad 4 está referida a **la toma de decisiones** y la unidad 5 pone **casos prácticos** dos a nivel internacional y otros dos a nivel nacional.

El facilitador o instructor una vez se ha presentado al grupo y explicado el propósito de la reunión o evento, debe plantear la pregunta correctamente **¿COMO TOMAR DE DECISIONES ACERTADAS?**

Los participantes se expresarán mediante lluvia de ideas y el facilitador las escribirá en una hoja del rotafolio o en una pizarra si existe. Las ideas escritas servirán de base para proponer un concepto que tienen relación con la toma de decisiones acertadas.

La lectura del siguiente artículo servirá para romper el hielo que en ingles se dice (raport) y los participantes comprendan que es necesario pensar en forma lógica todo lo que haga en el desarrollo del módulo y cuando aplique lo que aprenda en casos prácticos de la vida.

Lea el siguiente artículo para comprender como funciona el cerebro humano al momento de tomar decisiones.



La belleza no está en el interior cuando hay muchos pretendientes

Cristina Garrido. (Periodista española del diario ABC)

“Se dice que la belleza es algo efímero, que lo atractivo de una persona está en el interior y que lo importante no es el envoltorio, sino lo que va dentro. Pero la realidad es que el aspecto físico puede ser determinante a la hora de elegir pareja, especialmente cuando hay un gran número de pretendientes donde elegir.

En los últimos años, un número significativo de estudios han investigado qué influye en la decisión del ser humano cuando se enfrenta a un gran número de opciones, por ejemplo a diferentes tipos de chocolates o detergentes en el supermercado. En estas circunstancias, los psicólogos creen que el cerebro llega a «abrumarse», lo que puede dar lugar a una elección de peor calidad o al aplazamiento de la misma.

Para averiguar si esta circunstancia es igual cuando se trata de elegir pareja en casos de oferta limitada o extensa, la psicóloga Alison Lenton, de la Universidad de Edimburgo, y el economista

Marco Francesconi, de la Universidad de Essex, analizaron los datos de 84 situaciones de citas rápidas. Después, se pidió a los participantes, de uno y otro sexo, que marcaran a los candidatos con un sí o un no. En general, los electores prefirieron a los posibles ligues que eran más altos, más jóvenes y bien educados. En concreto, las mujeres mostraron su preferencia por hombres fuertes, y los hombres por mujeres que no tuvieran sobrepeso.

Cómo elegimos. En las situaciones de citas rápidas, con 24 o más candidatos, tanto hombres como mujeres tenían más probabilidades de basar su elección en atributos externos, que pueden ser juzgados rápidamente, como la altura o el peso. Sin embargo, cuando el número de pretendientes era menor, los selectores eran más propensos a tomar decisiones basadas en cualidades que lleva más tiempo identificar y evaluar, como el nivel educativo, su tipo de trabajo, y si la persona fuma.



La belleza interior de la mujer es la que hay que tomar en cuenta.

"Obviamente, no buscamos los mismos atributos en un chocolate que en una pareja, pero uno de los puntos que estamos tratando de determinar es si nuestro cerebro funciona igual a la hora de elegir», explica Lenton, quien aclara que «hay limitaciones en lo que nuestro cerebro puede hacer - son bastante potentes, pero no pueden prestar atención a todo al mismo tiempo» Y si el cerebro se enfrenta a una elección abundante, hasta en lo que a salir con alguien se

refiere, puede tomar decisiones basadas en lo que se puede evaluar más rápidamente, una circunstancia que puede influir en la calidad cuando elegimos a nuestra pareja. ¿Quien mucho abarca..?" ... "¿Cuándo existe una oferta abundante? Hay donde escoger".

Ante una oferta abundante, el cerebro toma decisiones basadas en lo que puede evaluar más rápidamente, y lo que evalúa rápidamente es el físico (peso, color, altura, rostro, etc.)

Una vez leído el artículo dar 20 minutos para reflexión y discusión.

Haga las siguientes preguntas:

1. ¿Cuando decidió hacerse novio de la persona con quien vive ahora, decidió por la belleza interior o por el envoltorio (físico)?
2. ¿Cuáles fueron los atributos de la belleza interior que le decidieron seleccionarla o seleccionarlo?
3. ¿Cuáles fueron las características físicas que incidieron para tomar decisión de compartir su vida con ella o él?
4. Según el artículo leído "*La belleza no está en el interior cuando hay muchos pretendientes.*" ¿Cómo funciona el cerebro al momento de tomar decisiones?

El artículo servirá para entrar en detalles sobre el tema y enseguida desarrollar actividades relacionadas a la agricultura.

La primera unidad desarrolla los contenidos e inicia con definiciones de palabras claves (tomar, decisión, pensamiento crítico, juicios de valor, etc.) que ayudan a comprender la lectura del material que contiene el módulo acerca de la toma de decisiones, los problemas, conceptualización de la toma de decisiones, factores que inciden en la toma de decisiones y formula preguntas sobre lo que hemos aprendido.

La segunda unidad presenta dos casos prácticos tomados de las experiencias nacional e internacional que proporcionan información para reflexionar e implementar las estrategias e instrumentos en las comunidades donde se ejecutan los proyectos o cualquier acción que se desarrolle en las comunidades donde viven las personas que de alguna u otra manera tienen que tomar decisiones que le permita actuar.

3. ¿Qué aprender ahora?

Las personas que tengan la oportunidad de estudiar el módulo aprenderán a tomar decisiones acertadas de acuerdo a la información, el conocimiento, los juicios de valor y de la experiencia que tiene al momento de tomar decisiones.

Lo que aprenda acerca de la toma de decisiones le ayudará a iniciar cualquier tipo de acción y la disciplina que le ponga se encarga que la decisión tomada llegue a su fin.



**El apuntar
correctamente ayuda a
dar en el blanco.**

4. La toma de decisiones

4.1 Conceptualización de palabras clave

La conceptualización de palabras clave es importante para conocer, reflexionar y analizar el concepto acerca la toma de decisiones. Los conceptos son importantes porque, es la forma de expresar el pensamiento con palabras, estas pueden ser opinión o juicio.

¿Qué significa la palabra tomar, decidir, juicios de valor y pensamiento crítico?



4.1.1 TOMAR

La palabra tomar significa según el Diccionario de la Real Academia Española "Tomar resolución, resolver, aborrecer, recibir o adquirir, tomar fuerza, espíritu, aliento, libertad. Ponerse a ejecutar la acción o la labor para la cual sirve un determinado instrumento. Tomar la pluma, ponerse a escribir. Tomar la aguja, ponerse a coser."

4.1.2 DECIDIR

La palabra decidir viene del latín decidire (decidir), que significa cortar, resolver, solventar, solucionar, cortar la dificultad, formar juicio definitivo sobre algo dudoso o contestable, decidir una cuestión, tomar determinación de algo y mover a alguien la voluntad, a fin de que tome cierta determinación.

4.1.3 JUICIO DE VALOR

Un juicio de valor es una valoración que emitimos acerca de una situación o estado de una cosa, este juicio puede ser correcto o errado, basado en un conjunto particular de valores.

El término juicio de valor se puede utilizar en un sentido positivo, significa que un juicio hace tomar un conjunto de valores en consideración, o en un sentido negativo, el desacreditar, significa un juicio hecho por capricho personal más bien que racional.

El juicio de valor también puede referir a un juicio tentativo basado en una valoración apresurada y tomada con la información que tiene en ese momento. Esto puede llegar a tener consecuencia funesta al no tomar la prudencia necesaria.

En nuestra cultura comúnmente se conoce como juicio de valor, a la opinión de un individuo. Por supuesto, la opinión del individuo es formada por su sistema de creencias que pertenecen a la cultura en la cual ellos viven.

El juicio de valor es un término que describe la decisión tomada entre las alternativas claramente correctas o incorrectas.

Los juicios de valor tienen una estrecha relación con el contexto donde se emitan, algunos discuten que la objetividad verdadera es imposible de establecer.

4.1.4 PENSAMIENTO CRÍTICO

Las personas piensan bien o mal a la hora de tomar decisiones; sin embargo para poder tomar una buena decisión, hay que tener un pensamiento crítico. El pensamiento es parte de nuestra naturaleza y hay que reconocer que el acto de pensar, está siempre relacionado con conocimiento, porque este no se produce en el vacío; cuando uno piensa está siempre pensando en algo o acerca de algo. Pero, mucho de nuestro pensar, en sí mismo, es



arbitrario, distorsionado, parcializado, desinformado o prejuiciado, cuando no se tiene la información y el conocimiento en ese momento.

En esas circunstancias el pensamiento es mediocre, cuesta tanto en dinero como en pérdida de tiempo. Por lo tanto, la excelencia en el pensamiento es deseable y, esta debe ejercitarse de manera sistemática.

El pensamiento crítico es una forma ordenada y lógica de pensar, aunque no hay unanimidad sobre lo que es el pensamiento crítico, presentamos a continuación algunas definiciones que permitirán comprender mejor el concepto:

- a. "El pensamiento crítico es una forma de pensar de manera responsable relacionada con la capacidad de emitir buenos juicios. Es una forma de pensar por parte de quién está genuinamente interesado en obtener conocimiento y buscar la verdad y no simplemente salir victorioso cuando está argumentando".
- b. Según el consenso explicitado en el Informe Delphi^[1], "Pensar críticamente consiste en un proceso intelectual que, en forma decidida, regulada y autorregulada, busca llegar a un juicio razonable. Este se caracteriza por: 1) ser el producto de un esfuerzo de interpretación, análisis, evaluación e inferencia de las evidencias; y 2) puede ser explicado o justificado, por consideraciones de evidencia conceptuales, contextuales y de criterios, en las que se fundamenta."
- c. Según Kurland, D. J., 1995; en sentido amplio, "Pensar críticamente está relacionado con la razón, la honestidad intelectual y la amplitud mental en contraposición a lo emocional, a la pereza intelectual y a la estrechez mental. En consecuencia, pensar críticamente involucra seguir el hilo de las evidencias hasta donde ellas nos lleven, tener en cuenta todas las posibilidades, confiar en la razón más que en la emoción, ser precisos, considerar toda la gama de posibles puntos de vista y explicaciones, sopesar los efectos de las posibles motivaciones y prejuicios, estar más interesados en encontrar la verdad que en tener la razón, no rechazar ningún punto de vista así sea impopular, estar consciente de nuestros sesgos y prejuicios para impedir que influyan en nuestros juicios."

El pensamiento crítico es esa forma de pensar sobre cualquier tema, contenido o problema con la cual, el que piensa mejorar la calidad de su pensamiento debe adueñarse de las estructuras inherentes al acto de pensar y someterlas a estándares intelectuales.

[1] El Informe Delphi: Es un informe acerca del método que usan los expertos; que se basan en consultas a personas que tienen grandes conocimientos en torno al ambiente donde las organizaciones desarrollan su labor.

Un pensador crítico y ejercitado hace lo siguiente:

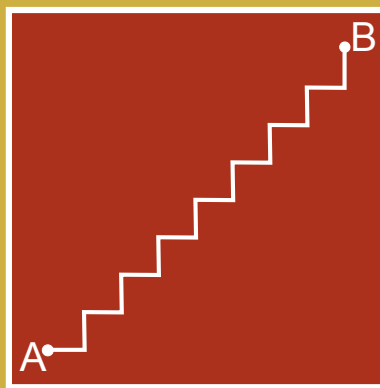
1. Formula problemas y preguntas fundamentales, con claridad y precisión;
2. Reúne y evalúa información relevante utilizando ideas abstractas para interpretarla efectivamente;
3. Llega a conclusiones y a soluciones bien razonadas, para someterla a prueba confrontándolas con criterios relevantes.
4. Piensa, con mente abierta dentro de sistemas alternos de pensamiento; reconociendo y evaluando, según sea necesario, los supuestos, implicaciones y consecuencias prácticas de estos y,
5. Comunica efectivamente con otros para idear soluciones a problemas complejos.

Una vez definido los conceptos de: tomar, decidir, juicio de valor y pensamiento crítico hay que pasar a definir que es la toma de decisiones.

4.2 Definiciones de toma de decisiones

La toma de decisiones es el proceso de aprendizaje natural o estructurado mediante el cual se elige entre dos o más alternativas, opciones o formas para resolver diferentes situaciones o conflictos de la vida, la familia, empresa, organización. Cada día tomamos decisiones para las cuales no necesariamente tomamos la mejor opción.

Cuando tomamos decisiones es necesario estar conscientes que cada una trae consecuencias positivas o negativas y también implica un riesgo.



**Viajar de un lugar A a B.
es una decisión a tomar.**

La toma de decisiones a nivel individual es caracterizada por que una persona hace uso de su razonamiento y pensamiento para elegir una decisión ante un problema o conflicto que presente la vida.

Una definición de lo que es tomar decisiones según Ramón Betancur es: "Tomar una decisión siempre comienza por elegir entre decidir o no decidir. Al decidir,

estamos asumiendo el compromiso con los resultados que se quieren alcanzar, mientras que al no decidir demostramos estar interesados en que las cosas sucedan, pero sin hacer nada para lograr los resultados deseados. Lo que nos lleva a una u otra cosa, son nuestros modelos mentales y es por ello que debemos analizar los procesos de toma de decisiones a partir de estos. Normalmente se decide para alcanzar el éxito y se eluden las decisiones cuando se desea evitar el fracaso.”

4.3 ¿Qué es tomar decisiones?

Es una acción que se toma una vez se tiene la información y los escenarios posibles acerca del comportamiento de la decisión tomada. Para tomar una decisión, no importa su naturaleza, es necesario conocer, comprender, analizar un problema, para así poder darle solución; en algunos casos por ser tan simples y cotidianos, este proceso se realiza de forma implícita y se soluciona muy rápidamente, pero existen otros casos en los cuales es necesario realizar un proceso más estructurado que puede dar más seguridad e información para resolver el problema.

La capacidad de tomar decisiones, tiene que ver con asumir riesgos, ser creativo y buscar alternativas a problemas o retos aún no existentes ¿Qué podemos aprender de quienes realizan actividades extremas?

Ellos son personas mentalmente sanas como todos nosotros. Al contrario de lo que parece, son personas muy precisas, muy constantes, muy preparadas y muy prudentes para hacer frente a situaciones difíciles.

Las personas que realizan acciones extremas presentan las siguientes características:

1. Actúan inteligentemente en la preparación de sus actividades.
2. Piensan todo antes de actuar.
3. Elevan al máximo sus conocimientos.
4. Analizan cuidadosamente los factores que podrían actuar en su contra.
5. Programan su actuación de conformidad con el riesgo.
6. Imaginan como van a funcionar las cosas
7. Por último lo hacen.

José Ramón Betancourt, plantea también, que definitivamente, cuando asumimos el tomar una decisión, nos enfrentamos a la posibilidad de fracasar en lo que hacemos. Si vemos el fracaso como un proceso terminal, nos estaremos identificando con el rol de perdedores o derrotados. Debemos asumir un modelo mental diferente,

es decir, un modelo en el que el fracaso sea simplemente un evento temporal, lo que lo convierte en un resultado no satisfactorio, que debe ser corregido si deseamos obtener el éxito.

El verdadero fracaso consiste en no hacer nada. Un amigo, que trabajó como piloto de algunas aerolíneas comerciales, decía en una oportunidad: *“Cuando yo viajo de Caracas a Miami, estoy prácticamente fuera de rumbo en un 90-95 % del tiempo de vuelo, pero como los instrumentos de vuelo son muy sensibles yo me la paso corrigiendo el rumbo. Sin embargo llego a Miami sin tropiezos y a tiempo”*.

La moraleja de esto, consiste en que no es necesario acertar todo el tiempo para llegar a donde queremos llegar, sino que lo importante es saber corregir el rumbo. La toma de decisiones no es más que la generalización de este proceso que acabamos de narrar. En la figura N° 1, podemos observar que se puede ir de A a B, aún cuando el 100% del tiempo estemos fuera de la dirección correcta, pero poco a poco vamos corrigiendo el rumbo.

Ese es el propósito de esta publicación que conozcamos algunas ideas y métodos para que tomemos las mejores decisiones y tengamos una actitud de aprendizaje ante los problemas y conflictos que, queramos o no, siempre tendremos en la vida y al final logremos llegar a la visión, objetivos y metas planteadas.

4.4 ¿Qué son los problemas?

Un problema es una cuestión determinada o asunto que requiere una solución o un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan algún fin. Es decir un problema lo podemos determinar cómo “que es lo que anda mal”. En realidad los problemas son puertas que se abren para llevarnos a nuevas experiencias siempre y cuando no dejemos que el resentimiento, la frustración y el desespero se apoderen de nuestro corazón, mente y acciones.

Los problemas de la vida son los obstáculos a vencer y son los problemas los que deben desarrollar los músculos de nuestro ser. Desde esta perspectiva se deben considerar los problemas como un reto tomar.



El hombre cuando tiene problemas debe pensar para solucionarlos.

Tabla N° 1. Tipos de problemas y sus efectos.

TIPOS DE PROBLEMAS	EFFECTOS
Los que predicen	Ayudan a moldear nuestro futuro
Los que recuerdan	No somos suficientes. Necesitamos que Dios y que los demás nos ayuden.
Los que son oportunidades	Nos sacan de la rutina y nos hacen pensar creativamente.
Los que son bendiciones	Nos abren puertas por las que, por lo general no hubiéramos pasado.
Los que son lecciones	Cada nuevo reto será un maestro para nosotros.
Los que están en todas partes	Ningún lugar o persona está excluido de ellos.
Los que son mensajes	Nos advierten sobre desastres potenciales.
Los solucionables	Ningún problema es sin solución.

Fuente: Elaboración propia.

Mucho de los problemas en las personas provienen de la forma como nos relacionamos, especialmente de cómo tratamos a los demás, es por eso que se tiene que poner atención a las palabras que decimos y como las decimos en las reuniones de las comunidades u organización. Recordemos que la palabra tiene poder:

Tabla N° 2. Palabras expresadas y sus efectos.

PALABRAS	EFFECTOS
Una palabra irresponsable	Puede encender discordias
Una palabra cruel	Puede arruinar una vida.
Una palabra de resentimiento	Puede causar odio.
Una palabra brutal	Puede herir o matar.
Una palabra amable	Puede suavizar las cosas.
Una palabra alegre	Puede iluminar el día.
Una palabra oportuna	Puede aliviar la carga.
Una palabra de amor	Puede curar y dar felicidad.

Fuente: Elaboración propia.

4.5 Los problemas y las consecuencias en la toma de decisiones

Los problemas más comunes en los procesos de Toma de Decisiones según José Betancourt, son los siguientes:

1. Impuntualidad.
2. Conexiones no detectadas con otros problemas.
3. Incumplimiento de las secuencias para decidir adecuadamente.
4. No hacer seguimiento a las decisiones.
5. No establecer reglas claras de dirección.
6. Tomar la decisión reactivamente porque se acabó el tiempo.
7. Parálisis del tomador de decisiones.
8. Inseguridad y falta de confianza.
9. Exceso de confianza que lo lleva a uno a creer que las cosas no le pasan a uno.
10. Falta de claridad personal.
11. Indefinición personal.
12. Temores desmedidos.

Aunque Ricardo Arjona, analiza desde otra perspectiva los problemas, de acuerdo a lo observado en una estrofa de su canción "EL PROBLEMA".

*"El problema no fue hallarte,
El problema es olvidarte.
El problema no es tu ausencia,
El problema es que te espero.
El problema no es problema,
El problema es que me duele.
El problema no es que mientas,
El problema es que te creo."*

Las consecuencias es un hecho o acontecimiento que sigue o es el resulta de otro hecho realizado con anterioridad por una buena o mala decisión; esta decisión tiene resultados positivos o negativos que es exclusiva responsabilidad de la persona o personas que decidieron.

Los resultados de una decisión pueden ser positivos o negativos; si son positivos dan fruto de alegría, gozo, paz y éxito; los negativos traen tristeza, dolor de cabeza y frustración; producto de una actitud irresponsable que trae graves consecuencias. Un ejemplo de las consecuencias es según lo dicho o acordado antes: tú no has sido amable con ella y, en consecuencia, ella no quiere saber nada de ti. Una decisión tomada a destiempo puede causar resultados no esperados en una institución.

4.6 Proceso a seguir en la toma de decisiones

La toma de decisiones es el proceso de aprendizaje natural o estructurado mediante el cual se elige entre alternativas, opciones o formas para resolver diferentes situaciones o conflictos de la vida, la familia, empresa, organización. Cada día tomamos cientos o miles de decisiones para las cuales no necesariamente tomamos la mejor opción.

La toma de decisiones sigue un proceso estructurado que inicia con una necesidad de resolver problemas, continúa con la identificación de criterios de decisión que ayuden a solventar el problema, sigue con la asignación de una ponderación a los criterios de decisión seleccionados, enseguida desarrolla todas las alternativas posibles y por último selecciona la mejor alternativa.

4.7 Condiciones para la toma de decisiones

Las condiciones para la toma de decisiones son determinantes, porque según lo plantea Rosa Marta Núñez Arroyo; los fundamentos de la toma de decisiones entran en juego cada vez que una organización realiza actividades de planeación, organización, dirección y control.

El proceso de toma de decisiones puede considerarse completo, si existen ciertas precondiciones. Estas precondiciones se cumplen cuando es posible responder "sí" a las cuatro preguntas siguiente:

1. ¿Existe una diferencia entre la situación presente y las metas deseadas?
2. ¿El responsable de tomar la decisión está consciente del significado de la diferencia?
3. ¿El responsable de tomar la decisión se siente motivado a actuar para eliminar la diferencia?

4. ¿El responsable de tomar la decisión cuenta con los recursos necesarios (capacidad y dinero, por ejemplo) para actuar a favor de la eliminación de la diferencia?

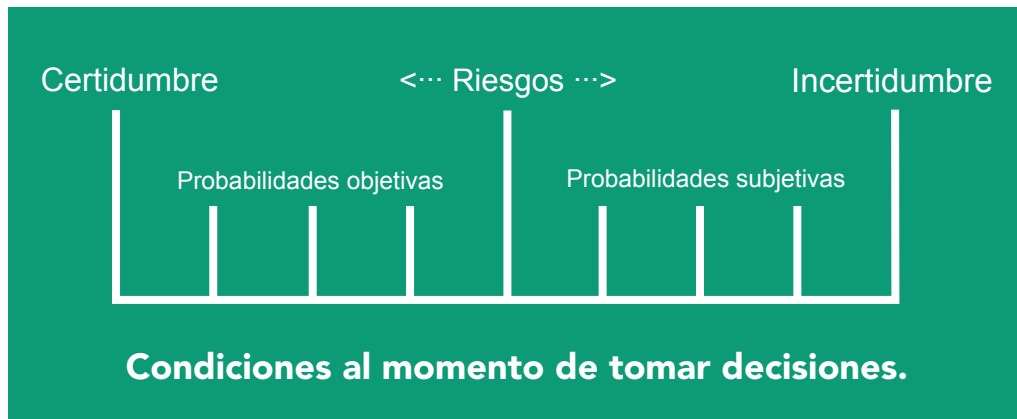
Las condiciones en las que los individuos toman decisiones en una organización son reflejo de las fuerzas del entorno (sucesos y hechos) que tales individuos no pueden controlar, pero las cuales pueden influir a futuro en los resultados de sus decisiones.

Estas fuerzas pueden ir desde nuevas tecnologías o la presencia de nuevos competidores en un mercado hasta nuevas leyes o disturbios políticos. Además de intentar la identificación y medición de la magnitud de estas fuerzas, los administradores deben estimar su posible impacto. Por ejemplo, a principios de 1994 difícilmente se contempló la posibilidad de que más de un millón de personas huyeran de Ruanda a Zaire y ejercieran enormes presiones en la economía de este país y en los recursos de los organismos de ayuda internacional.

El impacto de hechos como éste se dejará sentir ineludiblemente en el futuro, tarde o temprano. Los administradores y demás empleados involucrados en los pronósticos y la planeación pueden sentirse fuertemente presionados a identificar tales hechos y sus impactos, especialmente cuando no es probable que ocurran hasta años después.

Los individuos con demasiada frecuencia deben basar sus decisiones en la limitada información de que disponen; de ahí que el monto y precisión de la información y el nivel de las habilidades de conceptualización de los individuos sean cruciales para la toma de decisiones acertadas.

Las condiciones en las que se toman las decisiones pueden clasificarse en términos generales como certidumbre, riesgo e incertidumbre. En la figura siguiente, estas condiciones aparecen como un continuo.



4.7.1 CERTIDUMBRE

La certidumbre es la condición en que los individuos son plenamente informados sobre un problema, las soluciones alternativas son obvias, y son claros los posibles resultados de cada decisión. En condiciones de certidumbre, la gente puede al menos prever (si no es que controlar) los hechos y sus resultados.

Esta condición significa el debido conocimiento y clara definición tanto del problema como de las soluciones alternativas. Una vez que un individuo identifica soluciones alternativas y sus resultados esperados, la toma de la decisión es relativamente fácil.

El responsable de tomar la decisión sencillamente elige la solución con el mejor resultado potencial. Por ejemplo: un agente de compras de una imprenta espera que ordene papel de calidad estándar al proveedor que ofrezca el menor precio y mejor servicio. Por supuesto que generalmente el proceso de toma de decisiones no es tan simple. Un problema puede tener muchas posibles soluciones, y calcular los resultados esperados de todas ellas puede ser extremadamente lento y costoso.

La toma de decisiones en condiciones de incertidumbre es la excepción para la mayoría de los administradores y otros profesionales. Sin embargo, los administradores de primera línea toman decisiones diariamente en condiciones de certidumbre. Por ejemplo: un apretado programa de producción puede obligar a un administrador de primera línea a pedir a 10 empleados que trabajen cuatro horas de tiempo extra. El administrador puede determinar el costo de las horas extras con toda certidumbre. También puede prever con alto grado de certidumbre el número de las unidades adicionales pueden calcularse con casi absoluta certeza antes de programar las horas extras.

4.7.2 RIESGO

El riesgo es la condición en la que los individuos pueden definir un problema, especificar la probabilidad de ciertos hechos, identificar soluciones alternativas y enunciar la probabilidad de que cada solución dé los resultados deseados. El riesgo suele significar que el problema y las soluciones alternativas ocupan algún punto intermedio entre los extremos representados por la plena información y definición y el carácter inusual y ambiguo.

La probabilidad es el porcentaje de veces en las que ocurriría un resultado específico si un individuo tomara muchas veces una



**Tomar una mala decisión
es grave y trae
consecuencias funestas.**

misma decisión. El ejemplo de probabilidad más común es el lanzamiento de una moneda: dado un número suficiente de lanzamientos, el 50 por ciento de las veces aparecerá la cara y el 50 por ciento de las veces restantes aparecerá la cruz. Otro ejemplo es la orden federal estadounidense por la cual todos los automóviles nuevos debían estar equipados con bolsas de aire dobles para 1997 a fin de proteger al conductor y al pasajero del asiento frontal.

La Dirección Nacional de Seguridad de Tránsito en Carreteras (Nacional Highway Traffic Safety Administration) de Estados Unidos concluyó que la probabilidad de muerte en accidentes de conductores con cinturón de seguridad se reduce 50 por ciento en un automóvil equipado con una bolsa de aire del lado del conductor. En contraste, la probabilidad de muerte en accidentes de conductores con cinturón de seguridad sin bolsa de aire se reduce sólo 45 por ciento.

El monto y calidad de la información disponible para un individuo sobre la condición pertinente de la toma de decisiones puede variar ampliamente, lo mismo que las estimaciones de riesgo del individuo. El tipo, monto y confiabilidad de la información influyen en el nivel de riesgo y en el hecho de si el responsable de tomar la decisión puede hacer uso de la probabilidad objetiva o subjetiva en la estimación del resultado.

La probabilidad objetiva es la posibilidad de que ocurra un resultado específico con base en hechos consumados y números concretos se conoce como probabilidad objetiva. En ocasiones, un individuo puede determinar el resultado probable de una decisión examinando expedientes anteriores. Por ejemplo, aunque las compañías de seguros de vida no pueden determinar el año en que morirá cada tenedor de pólizas, pueden calcular las probabilidades objetivas; se basan en la expectativa de que los índices de mortalidad prevalecientes en el pasado se repitan en el futuro.

La probabilidad subjetiva es la apreciación basada en juicios y opiniones personales de que ocurra un resultado específico. Tales juicios varían de un individuo a otro, dependiendo de su intuición, experiencia previa en situaciones similares, conocimientos y rasgos personales (como preferencia por la asunción o por la elusión de riesgos).

Un cambio en la condición en que se toman las decisiones puede alterar expectativas y prácticas. Tal cambio puede desplazar la base sobre la cual juzgar la probabilidad de un resultado de la probabilidad objetiva a la probabilidad subjetiva o incluso a la incertidumbre.

Piénsese en los cambios ocurridos en las decisiones de algunos automovilistas como resultado de cambios objetivos y percibidos en las condiciones de manejo en vías rápidas. Sandy Stubbs, asistente de vuelo de Delta, no se detiene frente a las luces rojas de los semáforos cuando se dirige a casa procedente del aeropuerto a altas horas de la noche.

Patti Cantwell, doctora, no se detuvo recientemente una mañana cuando un camión golpeó su Jeep a temprana hora. Ambas conductoras violaron la ley, de acuerdo con el reglamento de tránsito de Florida. Pero a causa de los muy comentados asesinatos de turistas en las autopistas de ese estado, algunos conductores han afirmado que prefieren violar la ley a poner en riesgo su vida.

En este ambiente de temor, se tiende a ignorar las reglas de tránsito. Obedecer las antiguas reglas – detenerse cuando se enciende la luz roja de los semáforos, detenerse en caso de accidentes o estacionar el auto y tomar una siesta si se conduce de noche y se está somnoliento – puede ser ahora sumamente riesgoso en ocasiones, en ciertos lugares. Las condiciones en que los conductores toman estas decisiones, especialmente de noche, han cambiado. “Hace unos años se nos habrían dicho que en caso de estar cansado debíamos estacionar el auto y dormir”, comentó el juez Harvey Baxter. “Yo jamás volvería a hacer algo así”.

4.7.3 INCERTIDUMBRE

La incertidumbre es la condición en que un individuo no dispone de la información necesaria para asignar probabilidades a los resultados de las soluciones alternativas. De hecho, quizá el individuo esté imposibilitado incluso para definir el problema, y mucho más para identificar soluciones alternativas y posibles resultados. La incertidumbre suele indicar que el problema y las soluciones alternativas son tanto ambiguos como extremadamente inusuales.

Enfrentar la incertidumbre es una de las facetas más importantes de las labores de los administradores y otros profesionistas, como ingenieros investigadores y de desarrollo, investigadores de mercado y planificadores estratégicos.

Las organizaciones se enfrentan a la incertidumbre cuando se introducen en nuevos mercados o lanzan productos significativamente diferentes para los que se requiere el uso de tecnologías novedosas.



La incertidumbre está incluso cuando las organizaciones emprenden un alto grado de investigación y planeación antes de comprometer recursos a ciertos proyectos. “La imposibilidad de una predicción total se ilustra claramente con el principio de que si dispusiéramos hoy del periódico de mañana, gran parte de los hechos ahí reportados no ocurrirían”. Sin embargo, en ocasiones los individuos deben tomar decisiones en condiciones de incertidumbre. Quizá basen estas decisiones en una combinación de investigaciones, experiencias y pensamientos con la esperanza de que conduzcan a los resultados deseados.

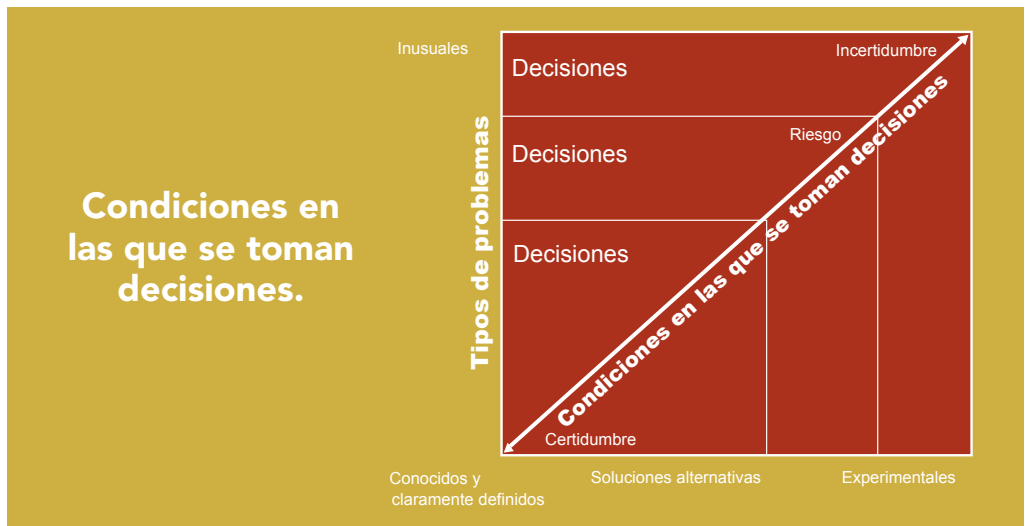
El recuadro siguiente de “La globalización a fondo” da una idea de las incertidumbres experimentadas por la dirección de Whirlpool en el proceso de decidir su transformación en una compañía global. Whirlpool había sido hasta entonces una compañía principalmente estadounidense. Hoy cuenta con operaciones manufactureras en 11 países y con instalaciones en Estados Unidos, Europa y América Latina. Comercializa sus productos en más de 120 localidades tan diversas como Tailandia, Hungría y Argentina. En esta “Globalización a fondo” se ofrece una breve descripción del autodiagnóstico que realizó la dirección de Whirlpool al confrontar las incertidumbres que se le oponían y de la cual se derivó la decisión final de globalizar las operaciones de la empresa.

4.8 Marco de referencia de la toma de decisiones

Los administradores, los gerentes, los administradores de fincas, los directores de fundaciones, los técnicos y otros empleados deben tomar decisiones en una extensa variedad de situaciones, y ningún método de toma de decisiones podría abarcarlas todas por sí solo. En general, sin embargo, el responsable de tomar una decisión debe comenzar por definir con toda precisión el problema que se le presenta, proceder después a evaluar las soluciones alternativas y tomar finalmente una decisión.

Las condiciones en que se toman las decisiones – certidumbre, riesgos e incertidumbre – sirven de base a un muy completo marco de referencia para la toma de decisiones.

Las decisiones pueden clasificarse como rutinarias, adaptativas o innovadoras. Estas categorías son reflejo del tipo de problema que se enfrenta y del tipo de soluciones consideradas. En la figura N° 6 se ilustran las diferentes combinaciones de tipos de problemas (eje vertical) y tipos de soluciones (eje horizontal) que resultan en las tres categorías de toma de decisiones. Además, las condiciones de certidumbre, riesgo e incertidumbre aparecen en la línea diagonal que va del extremo inferior izquierdo al extremo superior derecho.



4.9 Proceso racional de toma de decisiones

El sitio web de monografías.com, plantea que puede distinguir un proceso racional de toma de decisiones y un proceso creativo para la toma de decisiones, estos procesos se detallan a continuación.

4.9.1 DETERMINAR LA NECESIDAD DE UNA DECISIÓN

El proceso de toma de decisiones comienza con el reconocimiento de que se necesita tomar una decisión. Ese reconocimiento lo genera la existencia de un problema o una disparidad entre cierto estado deseado y la condición real del momento.

Una necesidad es una sensación de carencia unida al deseo de satisfacerla. Por ejemplo, la sed, el hambre y el frío son sensaciones que indican la necesidad de agua, alimento y calor, respectivamente. Las necesidades pueden jerarquizarse según la pirámide de Maslow:

1. Necesidades fisiológicas: comida, bebida, vestimenta y vivienda.
2. Necesidades de seguridad: seguridad y protección.
3. Necesidades de pertenencia: afecto, amor, pertenencia y amistad.
4. Necesidades de autoestima: autovalía, éxito y prestigio.
5. Necesidades de autorrealización: de lo que uno es capaz, autocumplimiento.

El economista chileno Manfred Max-Neef, tiene una categorización alternativa sobre las necesidades humanas básicas y para ello formo una matriz de componentes, no

estando jerarquizadas entre ellas. La matriz es de nueve tipos de necesidades por cuatro formas de realización.

Los tipos de necesidades se describen a continuación: subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, recreo, identidad y libertad. Las formas de realización son las que se realizan mediante el ser, el tener, el hacer y el relacionarse.

4.9.2 IDENTIFICAR LOS CRITERIOS DE DECISIÓN

Una vez determinada la necesidad de tomar una decisión, se deben identificar los criterios que sean importantes para la misma. Vamos a considerar un ejemplo:

"Una persona piensa en adquirir un automóvil. Los criterios de decisión de un comprador típico serán: precio, modelo, dos o más puertas, tamaño, nacional o importado, equipo opcional, color. Estos criterios reflejan lo que el comprador piensa que es relevante. Existen personas para quienes es irrelevante que sea nuevo o usado; lo importante es que cumpla sus expectativas de marca, tamaño, imagen, etc., y que se encuentre dentro del presupuesto del que disponen. Para el otro comprador lo realmente importante es que sea nuevo, despreciando el tamaño, marca, prestigio, etc. "

4.9.3 ASIGNAR PESO A LOS CRITERIOS

Los criterios enumerados en el paso previo no tienen igual importancia. Es necesario ponderar cada uno de ellos y priorizar su importancia en la decisión.

Cuando el comprador del automóvil se pone a ponderar los criterios, da prioridad a los que por su importancia condicionan completamente la decisión: precio y tamaño. Si el vehículo elegido tiene los demás criterios (color, puertas, equipo opcional, etc.), pero sobrepasa el importe de lo que dispone para su adquisición, o es de menor tamaño al que precisa, entonces nos encontramos con que los demás criterios son secundarios en base a otros de importancia trascendental.

4.9.4 DESARROLLAR TODAS LAS ALTERNATIVAS

Desplegar las alternativas posibles, para ello es necesario hacer un análisis detallado de las posibles soluciones. La persona debe tomar una decisión y tiene que elaborar una lista de todas las alternativas disponibles para la solución de un determinado problema.

4.9.5 EVALUAR LAS ALTERNATIVAS

La evaluación de cada alternativa se hace al analizar con respecto a criterios ponderados escritos antes de hacer la evaluación.

Una vez identificadas las alternativas, el tomador de decisiones tiene que evaluar de manera crítica cada una de ellas. Las ventajas y desventajas de cada alternativa resultan evidentes cuando son comparadas.

4.9.6 SELECCIONAR LA MEJOR ALTERNATIVA

Una vez seleccionada la mejor alternativa se llegó al final del proceso de toma de decisiones. En el proceso racional, esta selección es bastante simple. El tomador de decisiones sólo tiene que escoger la alternativa que tuvo la calificación más alta en el paso número cinco.

El paso seis tiene varios supuestos, es importante entenderlos para poder determinar la exactitud con que este proceso describe el proceso real de toma de decisiones administrativas en las organizaciones.

El tomador de decisiones debe ser totalmente objetivo y lógico a la hora de tomarlas. Tiene que tener una meta clara y todas las acciones en el proceso de toma de decisiones llevan de manera consistente a la selección de aquella alternativa que maximizará la meta. La toma de decisiones a analizar de una forma totalmente racional está orientada a un objetivo.

Cuando se deben tomar decisiones, no deben existir conflictos acerca del objetivo final. El lograr los fines es lo que motiva a decidir la solución que más se ajusta a las necesidades concretas.

Si todas las opciones son conocidas, el tomador de decisiones tiene que conocer las posibles consecuencias de su determinación. Así mismo tiene claros todos los criterios y puede enumerar todas las alternativas posibles.

El tener preferencias claras, supone que pueden asignar valores numéricos y establecer un orden de preferencia para todos los criterios y alternativas posibles.

4.10 El proceso creativo

El proceso creativo no suele ser simple ni lineal. Por lo general se compone, en cambio, de cuatro fases sobrepuestas e ínter actuantes entre sí: 1) exploración inconsciente, 2) intuición, 3) discernimiento y 4) formulación lógica.

La primera fase, exploración inconsciente, es difícil de explicar en razón de que ocurre fuera de los límites de la conciencia. Usualmente implica la abstracción de un problema, cuya determinación mental es probable que sea muy vaga. Sin embargo, los administradores que trabajan bajo intensas presiones de tiempo suelen tomar decisiones prematuras antes que ocuparse detenidamente de problemas ambiguos y escasamente definidos.

La segunda fase, intuición, sirve de enlace entre el inconsciente y la conciencia. Esta etapa puede implicar una combinación de factores aparentemente contradictorios



El hombre y la creatividad para resolver problemas.

a primera vista. En los años veinte, por ejemplo, Donaldson Brown y Alfred Sloan, de General Motors, concibieron la idea de una estructura divisional descentralizada con control centralizado, conceptos que parecerían oponerse entre sí. No obstante, esta idea cobra sentido si se toman en cuenta los principios subyacentes de 1) responsabilizar de las operaciones al gerente general de cada división y 2) mantener en las oficinas generales de la compañía el control centralizado de ciertas funciones.

Para eso es necesaria la intuición de dos grandes líderes empresariales para constatar la posibilidad de interacción entre estos dos principios en el proceso administrativo.

La intuición precisa de tiempo para funcionar. Supone para los individuos la detección de nuevas combinaciones y la integración de conceptos e ideas diversos. Para ello es necesario profundizar en el análisis de un problema. El pensamiento intuitivo puede inducirse mediante técnicas como la lluvia de ideas, método de Pareto^[2] y la sinéctica^[3], que se expondrán más adelante.

El discernimiento, tercera fase del proceso creativo, es resultado sobre todo del trabajo intenso. Para desarrollar un producto útil, un nuevo servicio o un nuevo proceso, por ejemplo, son necesarias muchas ideas. Lo interesante del asunto es que el discernimiento puede resultar de la concentración de ideas en cuestiones distintas al problema de que se trate. Además, la aparición de nuevos discernimientos puede ser momentánea, de manera que los administradores efectivos acostumbran tener siempre a la mano lápiz y papel para tomar nota de sus ideas creativas.

La última fase del proceso creativo es la formulación o verificación lógica. El discernimiento debe someterse a la prueba de la lógica o de la experimentación / prueba. Esto se logra mediante la persistente reflexión en una idea o pidiendo críticas a los demás. La idea de la descentralización de Brown y Sloan, por ejemplo, tuvo que probarse en la realidad organizacional.

[2] El Informe Delphi: Es un informe acerca del método que usan los expertos; que se basan en consultas a personas que tienen grandes conocimientos en torno al ambiente donde las organizaciones desarrollan su labor.

[3] El principio de Vilfredo Pareto, dice: "El 20% de una acción producirá el 80% de los efectos, mientras que el 80% restante sólo origina el 20% de los efectos.

4.11 Etapas de la toma de decisión

1. Identificación y diagnóstico del problema
2. Generación de soluciones alternativas
3. Selección de la mejor alternativa
4. Evaluación de alternativas
5. Evaluación de la decisión
6. Implementación de la decisión.

A continuación se desarrolla cada una de las etapas de la toma de decisiones que se ha descrito, para tener una mejor comprensión de cada una de ellas en el proceso de toma de decisiones.

4.11.1 IDENTIFICACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

Reconocemos en la fase inicial el problema que deseamos solucionar, teniendo en cuenta el estado actual con respecto al estado deseado. Una vez que el problema es identificado se debe realizar el diagnóstico y luego de esto podremos desarrollar las medidas correctivas.

4.11.2 GENERACIÓN DE SOLUCIONES ALTERNATIVAS

La solución de los problemas puede lograrse por varios caminos y no sólo seleccionar entre dos alternativas, se pueden formular hipótesis, para generar alternativas, porque con las alternativas planteadas tiende haber incertidumbre.

4.11.3 SELECCIÓN DE LA MEJOR ALTERNATIVA

Cuando el administrador ha considerado las posibles consecuencias de sus opciones, ya está en condiciones de tomar la decisión. Debe considerar tres términos muy importantes. Estos son: maximizar, satisfacer y optimizar.

Al momento de tomar la mejor alternativa, es posible tomar la mejor decisión que consiste en maximizar. El satisfacer es la elección de la primera opción que sea mínimamente aceptable o adecuada, y de esta forma se satisface una meta o criterio buscado y si se quiere optimizar es el mejor equilibrio posible entre distintas metas.

4.11.4 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

La tercera etapa implica la determinación del valor o la adecuación de las alternativas que se generaron. ¿Cuál solución será la mejor?

Los gerentes deben considerar distintos tipos de consecuencia. Por supuesto que deben intentar predecir los efectos sobre las medidas financieras u otras medidas de desarrollo. Pero también existen otras consecuencias menos definidas que hay

que atender. Las decisiones establecen un precedente y hay que determinar si este será una ayuda o un obstáculo en el futuro.

Por supuesto, no es posible predecir los resultados con toda precisión. Entonces pueden generarse planes de contingencia, esto es, curso alternativo de acción que se pueden implantar con base en el desarrollo de los acontecimientos.

4.11.5 EVALUACIÓN DE LA DECISIÓN

Evaluar la decisión, forma parte de una de las etapas del proceso, recopila toda la información que indique la forma como se evalúa una decisión, es decir, es un proceso de retroalimentación que podría ser positiva o negativa. La retroalimentación es positiva cuando indica que podemos continuar sin problemas y que incluso se podría aplicar la misma decisión a otras áreas de la organización. Por el contrario la retroalimentación es negativa cuando la implementación requiera de más tiempo, recursos, esfuerzos o pensamiento o nos indica que la decisión fue equivocada, para lo cual debemos volver al principio del proceso.

4.11.6 IMPLEMENTACIÓN DE LA DECISIÓN

El proceso no finaliza cuando la decisión se toma; esta debe ser implementada. Bien puede ser que quienes participen en la elección de una decisión sean quienes procedan a implementarla, como en otras ocasiones delegan dicha responsabilidad en otras personas. Debe existir la comprensión total sobre la elección de la toma de decisión en sí, las razones que la motivan y sobre todo debe existir el compromiso de su implementación exitosa. Para tal fin, las personas que participan en esta fase del proceso, deberían estar involucradas desde las primeras etapas que anteriormente hemos mencionado.

A continuación citaremos los pasos que los gerentes deben considerar durante la planeación de su ejecución:

1. Determinar cómo se verán las cosas una vez que la decisión esté funcionando completamente.
2. Orden cronológico (de ser posible con un diagrama de flujo) de los pasos para lograr una decisión totalmente operativa.
3. Considerar recursos disponibles y actividades necesarias para poner cada paso en práctica.
4. Considerar el tiempo que tomará cada una de las etapas.
5. Asignación de responsabilidades a personas específicas para cada etapa.

Podemos estar seguros de que cuando una decisión es tomada, ésta probablemente generará ciertos problemas durante su ejecución, por lo tanto los gerentes deben

dedicar el tiempo suficiente al reconocimiento de los inconvenientes que se pueden presentar así como también ver la oportunidad potencial que estos pueden representar. De esta manera, podríamos decir que es fundamental que los gerentes se pregunten:

¿Qué problemas podría causar esta acción, y qué podríamos hacer para impedirlo? ¿qué beneficios u oportunidades no intencionales podrían surgir? ¿cómo podremos asegurarnos de que sucedan? y ¿Cómo podemos estar preparados para actuar cuando se presenten las oportunidades?

4.12 Métodos para la toma de decisiones

En esta sección se procurará dar algunos elementos concretos para la mejor toma de decisiones aplicada al desarrollo de tecnologías, en el entendido que el método es aplicable a cualquier área de la vida o empresa.

4.12.1 DIAGNÓSTICO

Antes de resolver un problema, iniciar cualquier actividad o empresa es necesario realizar un diagnóstico para saber cuál es la situación actual y poder proyectar los cambios que son necesarios de realizar o que se necesita fortalecer para lograr los objetivos o propósitos.

El Diagnóstico, se define como la exploración previa de todos los factores que se presentan ante una situación determinada. Roberto Rodríguez S. plantea que: "El diagnóstico, es el conocimiento ordenado de la realidad de la comunidad, sistemas de producción, organización etc. que permite identificar que está frenando o permitiendo una mala o buena ejecución, de la producción, ventas, ingresos etc."



El diagnóstico de la cabeza del hombre.

Para realizar los diagnósticos existen diferentes tipos y metodología, el tipo de diagnóstico a realizar estará en función del objetivo a alcanzar, los recursos disponibles y el tiempo disponible.

El método de la encuesta. Es utilizado si tiene buenos recursos, el tiempo requerido y necesita una gran cantidad de información estadísticamente confiable.

El estudio de casos, se hace con unos pocos agricultores/as o casos, pues se quiere profundizar y lograr entender procesos, cómo se toman las decisiones, las formas de vida etc. Si se tiene buenos recursos, el tiempo requerido y se necesita una información detallada de los procesos; se usa el método estudios de casos.

El diagnóstico dinámico, se usa para tener la película completa de los procesos productivos, para lo cual se toma una muestra no necesariamente estadística, a los cuales se les da seguimiento; por ejemplo comportamiento y producción de agroempresas lecheras etc.

El método del sondeo o los diagnósticos participativos, tienen pocos recursos, el tiempo requerido es limitado, y se necesita una información rápida. Los sondeos, se hace con informantes clave (sin un muestro estadístico), en algunos casos no se anota las respuestas delante de los informantes (se hace después), en otros casos si se anota, el objetivo es tener una panorámica de la situación.

Diagnóstico participativo, como su nombre lo indica, el diagnóstico lo hacen los mismos pobladores o interesados en el proyecto o la organización.

4.12.2 EL DIAGNÓSTICO COMUNITARIO

El diagnóstico comunitario es un estudio y análisis de la realidad en que viven hombres y mujeres integrantes de los grupos de base, el cual sirve para la formulación de proyectos y para el inicio de sus acciones que fomenten el desarrollo comunal, para esto es necesario:

Determinar las características más importantes de la comunidad (número de familias, estructura familiar, principales actividades económicas, generación de ingresos por parte de hombres y mujeres).

Definir las necesidades más urgentes de los hombres y las mujeres (en relación a la producción, incluyendo la actividad forestal, y en relación a las condiciones de vida) y su correspondiente priorización.

Conocer los problemas y sus causas; en relación a las actividades forestales: las causas económicas, sociales, ecológicas, técnicas y políticas.

Definir las líneas de acción en el futuro.

Las percepciones, valores y expectativas de hombres y mujeres, que pueden incidir en las futuras propuestas de desarrollo local.

La importancia de la participación de todos los/as miembros de la comunidad en la implementación de un proyecto es bien determinante para la consecución del objetivo de desarrollo.

La elaboración del diagnóstico constituye una herramienta para que los grupos organizados (mixtos o de mujeres) reflexionen sobre su realidad con el propósito de actuar sobre ella, evitando que éste se convierta en un mero ejercicio de recolección de información, por parte de personas externas a la comunidad.

Esta participación, mejora cualitativamente su capacidad para plantear soluciones, para transformar las situaciones problemáticas, que impiden mejorar su base productiva y sus condiciones generales de vida.

Entonces, los planificadores no deben subestimar la capacidad de los grupos comunitarios y de las mujeres para diagnosticar sus problemas, hacer conciencia de sus potencialidades y carencias para solucionarlos, y mejorar su compromiso individual y comunal para transformar los «cuellos de botella» que impiden su desarrollo.

Recuerde, El diagnóstico permite conocer mejor la realidad, para poder transformarla. Por tanto, al hacer el diagnóstico no hay que perder de vista que su objetivo principal es la acción para el cambio y desarrollo a corto, mediano y largo plazo. El Diagnóstico de sistemas de producción consiste en revisar previamente el planteamiento y definir, cuáles son los sistemas de producción principales y cuáles son los no principales en el territorio en función de la frecuencia (familias promedio) y el área promedio cubierta por cada uno de ellos, definir los problemas, causas y posibles soluciones en el manejo del sistema, en lo económico, lo social, y ambiental, definir las soluciones y hacer los mapeos respectivos sobre lo productivo, ambiental y geográfico.

Para elaborar los diagnósticos se pueden usar diferentes formatos o guías, por ejemplo, para determinar los sistemas de producción y los ingresos familiares, se presentan algunos que han sido usados por el autor.

4.12.3 EL DIAGNÓSTICO RURAL PARTICIPATIVO

Es el conocimiento ordenado de la realidad local, de la cadena agro productiva o de la organización que los mismos/as actores involucrados identifican que está limitando o facilitando el desarrollo sostenido del territorio, la cadena agropecuaria o la organización; la información del diagnóstico debe servir para plantear las opciones de mejora del sistema que estamos diagnosticando.

Chambers (1994) lista un número de principios claves del Diagnóstico Rural Participativo:

Una inversión en el aprendizaje: los forasteros aprenden de la gente local.

Aprendizaje rápido y progresivo.

Balance de los sesgos habituales de la indagación del desarrollo hacia los poderosos y los más accesibles.

Optimización de los equilibrios entre los costos y los beneficios de investigación detallada.

Triangulación o cruzamiento entre métodos.

Búsqueda de diversidad.

Facilitación de la investigación, análisis, presentación y aprendizaje de la gente local.

Conciencia autocrítica de los investigadores.

Responsabilidad personal.

Información e ideas compartidas.

En resumen, el diagnóstico constituye un mecanismo para que los involucrados reflexionen sobre sus vivencias, compartan y analicen sus problemas y potencialidades, y definan estrategias para mejorar sus sistemas y vidas. Además el diagnóstico participativo permite tomar conciencia sobre los problemas, analizarlos, ver cuál es el más importante, cuál es el que afecta a una mayor cantidad de personas y cuál es el que dificulta el trabajo de hombres y mujeres para proponer soluciones; así mismo para identificar las potencialidades que tiene el territorio u organización para sostenerlos o potenciarlos. Además, el diagnóstico es un valioso medio para la organización de las comunidades, cuando sus miembros, hombres y mujeres, comienzan a preguntarse: ¿Qué nos preocupa? ¿Cuáles necesidades tenemos? ¿A quiénes afectan los problemas que tenemos? ¿Por qué nos suceden estos problemas? ¿Cómo queremos vivir en el futuro? ¿Qué expectativas tenemos?

La participación de la comunidad para resolver problemas y echar el elefante a la barranca.



4.12.4 OTRAS CLASIFICACIONES DE LOS DIAGNÓSTICOS

Los diagnósticos también pueden clasificarse: estáticos y dinámicos.

Diagnósticos estáticos.

Los diagnósticos estáticos, son como tomar una fotografía de un momento determinado; los métodos más usados son la encuesta, sondeo, diagnóstico participativo. Los diagnósticos dinámicos, son como tomar una película de un proceso.

El Diagnóstico Participativo Rápido.

Es el conocimiento ordenado de la realidad local, de la cadena agro productiva o de la organización que los mismos/as actores involucrados identifican que está limitando o facilitando el desarrollo sostenido del territorio, la cadena agropecuaria o la organización; la información del diagnóstico debe servir para plantear las opciones de mejora del sistema diagnosticado.



La participación de la comunidad para resolver problemas en forma rápida.

4.12.5 INSTRUMENTOS PARA LEVANTAR UN DIAGNÓSTICO AGRÍCOLA

Es un conjunto de preguntas que reflejadas en una matriz ayudarán a obtener la información para su posterior análisis.

¿Cuáles son los cultivos o animales que se manejan y su forma de siembra o asociación en el territorio?

Tabla N° 3. Cultivo o animal según forma de siembre y el tipo de finca.

[illegible]

Nota Técnica: La matriz presentada, se usa dependiendo del objetivo del diagnóstico, en algunos casos es necesario conocer en detalle el manejo de los sistemas de producción, en otros casos directamente se pasa a conocer los principales problemas que se tienen en las diferentes etapas de manejo de los sistemas. Es importante resaltar que se debe diagnosticar la problemática de toda la cadena agropecuaria en la cual participan los rubros de los sistemas bajo estudio.

¿Cuál es el manejo que se le da a los principales sistemas de producción del territorio?

Tabla N° 4. Sistema de producción territorial

Sistema de producción _____ lugar _____ Fecha _____

Práctica que se realiza y fecha		Problemas en el manejo y solución			Problemas en la provisión de los servicios			Distanc.de siembra / cultivo
Nombre de la práctica	Fecha más frecuente	Problemas principales en los diferentes periodos	Forma de solución	Productos que aplica, dosis y frecuencia	Asistencia técnica	Adquisición de insumos	Compra y venta de insumos o productos	

Fuente: Elaboración Propia.

¿Los sistemas de producción identificados se caracterizan por lo siguiente?

Tabla N° 6. Sistemas de producción según rendimiento, destino, tenencia de la tierra, topografía y fertilidad.

Comunidad _____ Municipio _____ Año _____

Sistema	Rendimiento			Destino de la producción			Promedio de Número de animales	Tenencia de la tierra, %		Topografía			Fertilidad del suelo		
	25 % más bajo	Promedio	25 % más alto	Venta%	Consumo %	Especificar Otro%		Propia	Arrendada	Plana o semi plana, %	Semi inclinada, %	Muy inclinada, %	Fértil, %	Inter Medio, %	Pobre, %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla N° 7. Ingresos familiares según rubro.

Fuente: Elaboración propia. * ¡ Por ejemplo servicios, carpintería y otros

4.13. IDENTIFICACIÓN PARA EL ANÁLISIS DEL PROBLEMAS SUS CAUSAS Y LA CURA

Con la información obtenida y debidamente ordenada, más las percepciones y explicaciones de los miembros masculinos y femeninos de la comunidad, el equipo de trabajo contará con elementos suficientes como para visualizar y examinar las causas de los problemas y sus posibles soluciones. Es muy importante que el equipo de trabajo no se limite a analizar fríamente los datos, sino que los confronte con los miembros de los grupos locales, quienes introducirán sus propias percepciones sobre cada tema.

La identificación de los problemas de los distintos grupos y sus causas, brindará la oportunidad de trazar líneas de acción en el futuro (posibles soluciones); la detección de los recursos de los sistemas de producción, los recursos comunitarios o territoriales. La sola identificación de problemas no es suficiente para que una comunidad organizada pueda plantearse una estrategia de transformación de la realidad y una propuesta de desarrollo, se debe avanzar en el planteamiento de posibles soluciones.

Ejemplo de cómo se determinan los problemas, causas y posibles soluciones, en un sistema de producción que genera pocos ingresos, maíz / sorgo + ganado (dos cabezas); en una zona donde el 99 % son propietarios.

De los problemas identificados priorizar cuales son los principales y determinar sus causas, posibles soluciones, y soluciones.

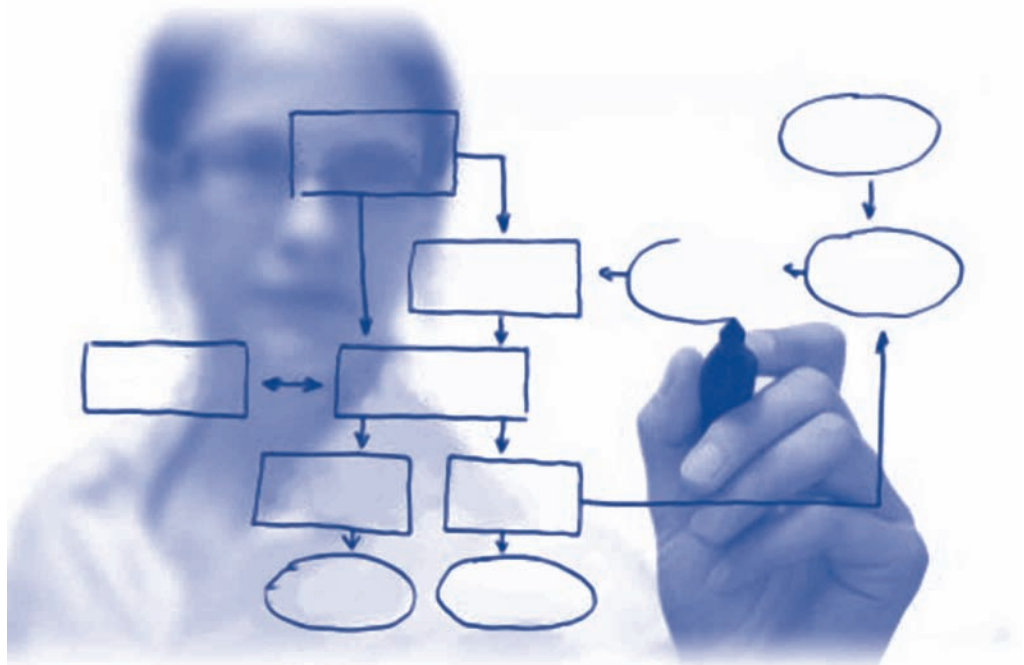


Tabla N° 8 Problemas su causa y la solución

PROBLEMA	CAUSAS	POSIBLES SOLUCIONES
La sequía en el maíz durante el llenado del grano.	Erosión del suelo.	Sembrar franjas de Leucaena, ya probada en fincas de zonas similares a la zona de trabajo. Madrecacao en contorno.
	Poca materia orgánica en el suelo.	Sembrar cultivos de cobertura, vigna.
	Mala retención de agua en el suelo.	Siembra de los cultivos en curva a nivel y barreras vivas de Brizanta, vetiver, piña, gandul entre otros. Acequias de laderas.
	Lluvias terminan temprano en el norte de la región.	Incorporar una variedad que escape a esta situación.
	Variedad local muy tardía para el ciclo del cultivo.	Sembrar la variedad "X" de madurez temprana, que fue probada con fertilizante durante dos años en la zona y está lista para ser recomendada.
	Poca cobertura arbórea.	Incorporar plantas que combinen cobertura, rapidez y generen ingresos. Papaya , musáceas y naranja, con su respectiva protección del suelo.

Es importante identificar las posibles soluciones básicas para tomarse en cuenta en un futuro proyecto, la identificación de alternativas u opciones de solución son la base para definir las líneas de trabajo a futuro.

El determinar cuáles son las soluciones para la toma de decisiones y resolver los problemas encontrados. Es de mucha ayuda para la administración de un proyecto de desarrollo.

A continuación se presenta un ejemplo de cómo se evalúan las posibles soluciones y la forma de definir las.

Tabla N° 9. Evaluación de posibles soluciones

Posible solución	Probabilidad que la tecnología funcione	Rentabilidad	Compatibilidad con el sistema	Contribución a reducir riesgos	Apoyo institucional			Facilidad de prueba por los agricultores	Facilidad de realizar experimento.	Decisión final
					Asistencia técnica	Insumos	Crédito			
Sembrar leucaena en callejones	Alta	media	Alta	Alta	x	x		Alta		Incorporar en demostración
Barreras vivas de Brizanta, vetiver, piña, gandul	Alta	media	Alta	Alta	x	x		Alta		Incorporar en demostración
Cerca viva de Madrecacao	Alta	Alta	Alta	Alta	x	x		Alta		Incorporar en demostración
Sembrar cultivos de cobertura, vigna	Alta	Alta	Alta	Alta	x	x		Alta		Incorporar en demostración
Siembra de los cultivos en curva a nivel	Alta	Alta	Alta	Alta	x			Alta		Incorporar en demostración
Establecimiento de acequias de ladera	Alta	Alta	Alta	Alta	x			Alta		Incorporar en demostración
Guineo San Andres, papaya izalco 2 y naranja Valencia en terrazas individuales	Alta	Alta	Alta	Alta	x			Alta		Incorporar en demostración
Incorporar una variedad de maíz fertilizado	Alta	Alta	Alta	Alta	x	x	x	Alta		Incorporar en demostración

Grafica No. 1.

Modelo de Toma de Decisiones para planificar investigación.
Adaptación teórica de Tripp R. y Woolley J.
La etapa de planificación de la investigación en campos de agricultores.



4.13.1 MODELO DE TOMA DE DECISIONES

Otra forma de jerarquizar y priorización de los problemas usada por EMBRAPA de Brasil; Jerarquización de los problemas, cada participante registró, de forma individual, el grado por él establecido a cada problema, considerando la Frecuencia (F) del problema, su Gravedad (G) y la factibilidad de Solución (S) del problema frente al conocimiento tecnológico disponible en la región, de acuerdo con el siguiente criterio.

Tabla N° 10. Registro individual para priorizar problema por EMBRAPA de Brasil.

Ítem	Grado 1	Grado 2	Grado 3
Frecuencia (F)	Baja	Mediana	Alta
Gravedad (G)	Poca	Moderada	Acentuada
Solución (S)	Fácil	Moderada	Difícil

Fuente: EMBRAPA de Brasil.

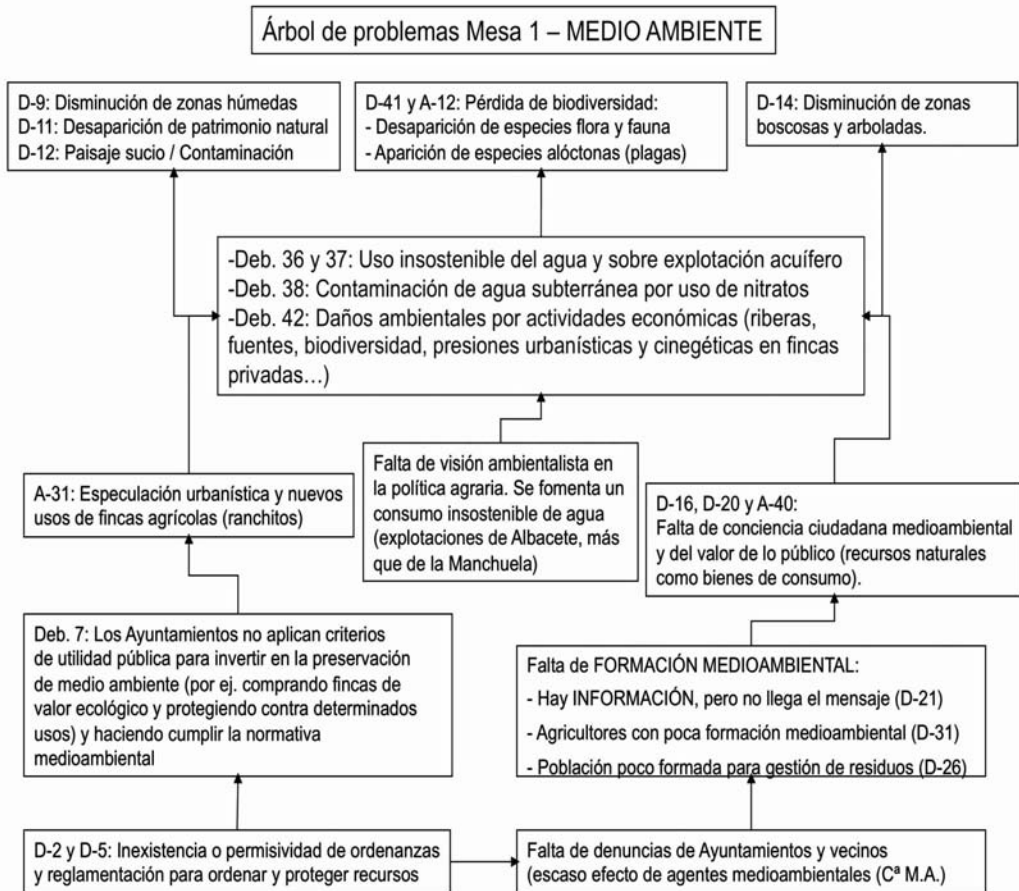
La priorización de los problemas resulta de la suma de puntos consignada a cada ítem (F+G+S) consignando el grado de prioridad dado al problema.

Tabla N° 11. Priorización de problema por EMBRAPA de Brasil.

[illegible]

Fuente: EMBRAPA de Brasil.

4.13.2 ÁRBOL DE PROBLEMAS



4.14 Estilos de toma de decisiones

Los estilos de toma de decisión son un conjunto de cualidades que tienen las personas que toman decisiones apegada a las circunstancias en que se dan y difieren en cuanto a la utilización de la información y cómo crear alternativas de solución.

Los teóricos plantean que se debe tener en cuenta los diferentes estilos en la toma de decisiones, pues se ha observado que los estilos de decisión difieren de dos maneras fundamentales: cómo se utiliza la información y cómo se crean alternativas.

Cuando se trata del uso de la información, algunas personas prefieren ponderar grandes cantidades de datos antes de tomar cualquier decisión.

En la literatura de gestión, se denomina a estas personas "maximizadores". Los maximizadores no descansan hasta estar seguros de que han encontrado la mejor respuesta posible. El resultado es una decisión bien informada, pero podría tener un costo en términos de tiempo y eficiencia.

Otros ejecutivos sólo buscan los datos clave; son capaces de formular hipótesis rápidamente y de ponerlas a prueba sobre la marcha. En este caso, la literatura toma prestado un término del economista del comportamiento Herbert Simon: los "satisfactores" están listos para actuar tan pronto como poseen la información suficiente para satisfacer sus requerimientos.

En cuanto a la creación de alternativas, quienes toman decisiones con un "foco único" creen firmemente en seguir un solo curso de acción, mientras que sus contrapartes con un "foco múltiple" generan listas de alternativas posibles y podrían emprender varios cursos de acción a la vez. Las personas con un foco único concentran su energía en hacer que las cosas resulten como ellos creen que deberían ser; las con un foco múltiple, en adaptarse a las circunstancias.

"Resulta que las personas no necesariamente lideran de la misma forma en que piensan; deciden de manera distinta frente a una multitud que frente al espejo.

Utilizando las dos dimensiones de uso de la información y foco, hemos creado una matriz que identifica cuatro estilos de toma de decisiones: el decisivo (poca información, un curso de acción), el flexible (poca información, muchas alternativas), el jerárquico (mucha información, un curso de acción) y el integrador (mucha información, muchas alternativas).

Desde luego, las personas no caen tan nítidamente en una casilla u otra. Las circunstancias también influyen en el estilo de decisión apropiado, de modo que un ejecutivo debe ser capaz de recurrir a cada uno de los cuatro estilos. Por ejemplo, en un entorno de emprendimiento podrían no existir una historia o tiempo suficientes para permitir análisis y deliberaciones extensas. Y si bien en períodos de relativa incertidumbre podrían requerirse estilos de foco múltiple, en entornos estables suelen prevalecer los estilos de foco único.

Más aún, nuestra investigación revela que los ejecutivos toman decisiones de manera diferente cuando están en un entorno público, donde saben que están siendo observados, que cuando están en uno privado, donde no tienen necesidad de explicar ni de justificar su proceso.

Al hablar de ejecutivos, llamamos a la modalidad pública "estilo de liderazgo" y a la modalidad privada "estilo de pensamiento". Resulta que las personas no necesariamente lideran de la misma forma en que piensan.

El proceso de toma de decisiones es distinto frente a una multitud que frente al espejo. Esta distinción vale para todos los aspectos de la toma de decisiones, ya sea que la persona esté recopilando información, evaluando o presentando alternativas, o haciendo una elección final.

4.14.1 CUATRO ESTILOS DE TOMA DE DECISIONES

Tabla N° 12 Estilos de tomas de decisiones

			Uso de la información	
			Satisfactor (menos información)	Maximizador (mas información)
Cantidad de Alternativas	Foco Único	Única alternativa	Decisivo Es un estilo de decisión directo, eficiente, rápido y firme. Se valora la acción. Una vez fijado el plan, se apeg a el. Al tratar con las personas valora la honestidad, la claridad, la lealtad y brevedad. En público, este estilo es enfocado en la acción y se manifiesta como orientado a la tarea.	Jerárquico Las personas que aplican este estilo que es altamente analítico y enfocado esperan que sus decisiones una vez tomadas sean finales y resisten a las pruebas del tiempo. En público, este estilo complejo se manifiesta altamente intelectual.
	Foco múltiple	Muchas alternativas	Flexible Este estilo se basa en la velocidad y adaptabilidad. Los ejecutivos toman decisiones rápidamente y cambian de curso con gran rapidez y para mantener el ritmo de situaciones inmediatas y cambiantes. Este estilo valora la información justa y en público este estilo flexible se manifiesta altamente social y receptivo	Integrados En la modalidad integradora, las personas enmarcan los problemas de manera amplia, al utilizar los aportes de muchas fuentes y toman decisiones que involucren a múltiples cursos de acción que podrían evolucionar con el tiempo a medida que cambian las circunstancias. En público, este estilo creativo que se manifiesta altamente participativo.

4.15 CÓMO EVOLUCIONA EL ESTILO DE LOS EJECUTIVOS

Descubrimos que los perfiles de toma de decisiones dan un completo giro en el transcurso de una carrera: es decir, el estilo de toma de decisiones de un CEO exitoso es el opuesto al estilo de un exitoso supervisor de la primera línea.

En la modalidad de liderazgo (o pública), observamos una progresión continua hacia la apertura, la diversidad de opinión y la toma de decisiones participativa a medida que los ejecutivos ascienden de rango, acompañada de una disminución gradual de los estilos más directivos y orientados al mando.

En la modalidad de pensamiento (o privada), observamos una progresión hacia los estilos maximizadores -en los que un ejecutivo prefiere reunir una gran cantidad de información y analizar las cosas detenidamente- y, en los niveles ejecutivos más altos, un incremento de los estilos que favorecen un solo curso de acción.

¿En qué momento ocurre el gran cambio en los estilos de decisión? Nuestros datos muestran que, tanto en la modalidad pública como en la privada, los estilos tienden a agruparse tempranamente en la jerarquía ejecutiva. En algún punto entre los niveles de gerente medio y de director, los ejecutivos descubren que los enfoques que solían funcionar ya no son tan eficaces.

En este punto, observamos que los estilos de los ejecutivos caen en una "zona de convergencia", donde ninguno de ellos sobresale como más o menos utilizado que los demás. A partir de ahí, los estilos de decisión vuelven a bifurcarse, aunque en la dirección opuesta, siendo otros los estilos que prevalecen.

Nuestra investigación revela que los ejecutivos más exitosos llegan a la zona de convergencia más rápidamente que los menos exitosos, y continúan ajustando sus estilos a medida que avanzan en sus carreras. Los menos exitosos parecen estancarse al alcanzar la zona de convergencia; sus estilos permanecen agrupados en lugar de evolucionar en nuevas direcciones.

Pareciera ser que los ejecutivos menos exitosos, aun cuando se dan cuenta -cerca del nivel de director- de que algo ha cambiado, no pueden identificar qué es lo que deberían hacer de manera diferente. Así, intentan un poco de todo: sus estilos son directivos, pero a la vez participativos; orientados a la acción, pero abiertos a las alternativas. El 20% menos exitoso de los ejecutivos se queda estancado en esta "zona de incertidumbre", en la que suelen permanecer durante el resto de sus carreras.

El segundo nivel gerencial es un punto de transición clave en la carrera de los ejecutivos en ascenso. En los niveles inferiores, la prioridad es mantener a todo el mundo concentrado en las tareas inmediatas y en completar el trabajo. En los niveles superiores, esto ya no funciona. Los estilos de decisión comienzan a ser más un asunto de escuchar que de decir, de comprender más que de dirigir.

Los ejecutivos deben abandonar su apego a los modos más duros de liderazgo - el decisivo y el jerárquico- en favor de los estilos más inclusivos, el flexible y el integrador. Se trata de un período peligroso, en el que muchos ejecutivos talentosos fracasan, ya que es natural seguir haciendo las cosas de la manera que ha funcionado bien en el pasado.

A medida que un individuo asciende desde supervisor de primera línea a gerente de otros ejecutivos, director, vicepresidente y, finalmente, máximo ejecutivo, su enfoque de toma de decisiones evoluciona según un patrón predecible.

Analizamos los perfiles de decisión de más de 120.000 gerentes y ejecutivos y trazamos la preponderancia de cada estilo en cinco niveles ejecutivos (los gráficos reflejan distintas personas en diferentes niveles, no las mismas personas a lo largo de sus carreras)

5. Casos prácticos

5.1 Caso internacional

5.1.1 CASO UNO

La adopción de la agricultura orgánica por parte de los pequeños agricultores de América Latina y el Caribe

Introducción

Este estudio trata sobre la agricultura orgánica como una alternativa para promover la diversificación de la producción de los pequeños agricultores. La producción orgánica consiste básicamente en la sustitución de insumos químicos sintéticos por prácticas agronómicas, biológicas y mecánicas.

La mayoría de las definiciones también incorpora la aplicación de tecnologías que no son exclusivas de la producción orgánica, dado que pueden ser empleadas por sistemas de producción convencionales o por otros sistemas que utilizan pocas cantidades de insumos pero no son orgánicos, en especial técnicas de mejor manejo de la tierra entre las que se cuentan la implementación de medidas de conservación de suelos, rotación de cultivos, aplicación de abonos verdes, y uso de métodos mecánicos en sustitución de la quema.

Una importante diferenciación tiene que ver con la producción orgánica “certificada” y “no certificada”. Si bien una alta proporción de los pequeños productores rurales en países de América Latina y el Caribe no utiliza insumos químicos y en ese sentido ya producen en forma orgánica.

Existe una tendencia creciente tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo hacia la aprobación de leyes y normas que requieren que los productos sean certificados por parte de agencias especializadas para que puedan ser comercializados como “orgánicos”, “biológicos” o “naturales”.

Las principales cuestiones analizadas en el estudio fueron las siguientes: a) el impacto de la adopción de la producción orgánica en los sistemas productivos, los ingresos y la calidad de vida de los pequeños productores; b) los principales problemas tecnológicos a los que se enfrentaron esos pequeños productores y los costos de la transición hacia la producción orgánica; c) los problemas relacionados con la certificación de la producción orgánica y la manera en que los pequeños agricultores los resolvieron; d) el papel de las exportaciones y los mercados internos, así como de los contratos y otros acuerdos entre productores y compradores; y e) el rol de las políticas e instituciones públicas, de las organizaciones no gubernamentales

(ONG) y de las instituciones de cooperación internacional en la resolución de los obstáculos enfrentados por los pequeños productores orgánicos.

El análisis de estas cuestiones se realizó en base a un estudio de casos de organizaciones de pequeños agricultores que tuvieron éxito en adoptar tecnologías de producción orgánica y en comercializar sus productos orgánicos. Los casos se localizaron en países de América Latina y el Caribe con políticas diversas hacia la agricultura orgánica y con grados diversos de desarrollo de las instituciones que se ocupan de este tema. Además, los casos incluyeron diferentes productos cuyas características específicas determinaron diferentes tipos de problemas y desafíos para los productores orgánicos.

Los casos incluidos fueron los siguientes: a) México: producción de café en el Estado de Chiapas y de miel en la península de Yucatán; b) Costa Rica: producción de cacao y banana en el cantón de Talamanca, provincia de Limón; c) Guatemala: producción de café en el Departamento de Huehuetenango; d) Argentina: producción de azúcar de caña en la región de San Javier, provincia de Misiones; e) El Salvador: producción de hortalizas en la región de Las Pilas, departamento de Chalatenango; y f) República Dominicana: producción de banano en la provincia de Azua.

En total se estudiaron doce organizaciones con unos 5,150 productores y cerca de 9,800 hectáreas de cultivos orgánicos. Todos los casos con la excepción de El Salvador —donde las hortalizas orgánicas se comercializaron en el mercado interno— involucraron productos certificados con destino a la exportación. Tres de los casos (México, Guatemala y El Salvador) comprendieron organizaciones de agricultores apoyadas por proyectos del FIDA, mientras que ocho de las doce organizaciones fueron de poblaciones indígenas.

Las conclusiones y lecciones principales del estudio fueron las siguientes.

1) Sobre el impacto de la producción orgánica en los pequeños agricultores

La adopción de métodos de producción orgánica tuvo consecuencias positivas en los ingresos de los pequeños agricultores en todos los casos estudiados. Mientras que los casos estudiados mostraron diferentes situaciones respecto a la evolución de costos de producción, rendimientos por hectárea y precios de los productos, en todos ellos los productores orgánicos obtuvieron mayores ingresos netos en comparación con su situación anterior. La sostenibilidad de estos efectos depende de varios factores, como la capacidad de mantener o aumentar los rendimientos por hectárea (lo que depende en parte del uso de abonos orgánicos que compensen la extracción de nutrientes realizada por los cultivos) y la futura evolución de los precios de los productos orgánicos.

La evolución de los costos de producción dependió de las características de los sistemas de producción utilizados anteriormente por los productores. Aquellos que habían aplicado sistemas de producción y tecnologías convencionales más cercanas a los sistemas y tecnologías orgánicas (café en México y Guatemala, cacao y banano en Costa Rica, banano en la República Dominicana, miel en México) experimentaron un aumento en los costos de producción debido a que debieron introducir mejoras en sus tecnologías. La mayor parte de las tecnologías introducidas fueron intensivas en el uso de mano de obra, y los productores utilizaron principalmente mano de obra familiar para cubrir la mayor demanda. Adicionalmente, los productores orgánicos enfrentaron nuevos costos por concepto de la certificación de la producción. Al contrario, aquellos productores que habían empleado insumos químicos antes de pasar a la producción orgánica (azúcar de caña en Argentina, hortalizas en El Salvador) lograron disminuir sus costos de producción, aun cuando enfrentaron mayores costos de mano de obra.

Respecto a los rendimientos, aquellos productores que habían igualmente utilizado anteriormente sistemas de producción más cercanos a lo orgánico experimentaron un rápido aumento en la producción por hectárea cuando pasaron a emplear métodos de producción orgánica. Al contrario, aquellos que habían aplicado insumos químicos obtuvieron rendimientos menores durante los primeros años de adopción.

En algunos casos (miel en México, banano en la República Dominicana) no mostraron cambios significativos en los rendimientos. Mientras tanto, todos los productores orgánicos obtuvieron mayores precios por sus productos que los productores convencionales de características similares localizados en la misma región. Si bien los mayores precios se debieron en parte a la naturaleza orgánica de los productos, el tipo de relación que los productores establecieron con los compradores también resultó fundamental en los precios obtenidos, siendo mayores los precios cuando las organizaciones de productores establecieron relaciones de largo plazo con los compradores.

Resulta interesante que en todos los países donde fueron realizados los estudios de casos los pequeños agricultores tuvieron una participación dominante en la producción orgánica. En efecto, la gran mayoría de los productores orgánicos en esos países—y en la mayoría de los otros países de América Latina y el Caribe—son pequeños, y estos pequeños agricultores poseen la mayor parte de las áreas bajo producción orgánica, con la excepción de Argentina. Esta presencia dominante sugiere que los pequeños productores podrían tener ventajas comparativas para la agricultura orgánica.

La gran mayoría de los pequeños productores en América Latina y el Caribe producen de una manera más o menos “orgánica”, no utilizando insumos químicos o haciéndolo

en pequeñas cantidades, y realizando frecuentemente sus cultivos asociados a bosques naturales y combinándolos con otras especies. Así, la producción orgánica les resultó relativamente fácil, dado que consistió en mejorar en forma marginal las tecnologías que ya aplicaban. Adicionalmente, estos productores no experimentarán una mayor incidencia de plagas y enfermedades en sus cultivos cuando pasen a producir en forma orgánica. Al contrario de ellos, productores de mayor tamaño y más capitalizados, que utilizaban tecnologías basadas en insumos químicos, generalmente enfrentaron mayores dificultades al pasar a la producción orgánica debido a que precisaron aprender tecnologías bastante diferentes, y sus cultivos fueron inicialmente más afectados por plagas y enfermedades. Por último, las tecnologías de producción orgánica exigen inversiones relativamente bajas y son intensivas en el uso de mano de obra—precisamente el factor de producción de que más disponen los pequeños agricultores.

La producción orgánica tuvo también efectos positivos sobre la salud de los pequeños productores y de los asalariados rurales, así como en el medio ambiente. Esta afirmación, sin embargo, se basa en evidencia de tipo cualitativo, dado que no se realizaron mediciones que la sostengan en forma contundente, y a que fueron escasos los estudios de investigación disponibles en los países incluidos en el estudio.

La mayoría de los pequeños productores orgánicos entrevistados argumentó que su preocupación por los posibles efectos de los insumos químicos sobre su salud y la de su familia había sido uno de los factores determinantes para adoptar métodos orgánicos de producción.

Muchos de ellos ya utilizaban tecnologías amigables con el medio ambiente aun antes de certificar sus plantaciones como orgánicas, por ejemplo sembrando cultivos a la sombra de bosques naturales y empleando bajos niveles de insumos químicos, o incluso no utilizando estos insumos. Los pocos estudios identificados encontraron que estos sistemas habían ayudado a conservar los bosques naturales y la diversidad biológica, caracterizándose por un alto número de especies de árboles y aves.

La producción orgánica trajo aparejada mejoras adicionales, como la aplicación de técnicas de conservación de suelos que los productores no habían utilizado anteriormente. Todo ello sugiere que se deberían realizar esfuerzos para obtener para los pequeños productores involucrados alguna forma de pago por los servicios ambientales implícitos en esos sistemas de producción.

No todos los pequeños agricultores tuvieron las mismas condiciones para adoptar la producción orgánica. Su éxito dependió en gran medida de sus características específicas, en especial las tecnologías y los sistemas de producción que habían aplicado anteriormente, el régimen de tenencia de la tierra y las características del productor y su familia.

Como se mencionó anteriormente, los agricultores que ya producían utilizando prácticas más o menos orgánicas encontraron más fácil y menos costoso cumplir con los requisitos de certificación. Estos productores sólo tuvieron que introducir cambios menores en las tecnologías de producción y sus rendimientos por hectárea no disminuyeron como en aquellos que habían utilizado intensivamente insumos químicos. Adicionalmente, los pequeños productores con mayor disponibilidad de mano de obra familiar enfrentaron más fácilmente la mayor demanda de mano de obra de las técnicas de producción orgánica.

Finalmente, aquellos con un régimen de tenencia de la tierra más estable pudieron invertir en medidas de conservación de suelos. Por el contrario, los agricultores que ya usaban insumos químicos de manera más o menos intensiva y que contaban con poca mano de obra familiar (un caso típico entre las productoras) y con una tenencia de la tierra poco estable enfrentaron muchas dificultades para adoptar la producción orgánica. Para incorporar a estos agricultores más pobres al entorno de la producción orgánica sería preciso adoptar medidas específicas para apoyar el período de transición y resolver los problemas de tenencia de la tierra.

La producción orgánica puede ser una alternativa interesante para proyectos dirigidos a pequeños productores. Sin embargo, no debería ser visualizada como una única alternativa, sino como una de las varias posibles para mejorar la producción y los ingresos de los pequeños productores. Asimismo, no debería visualizarse como una solución para los productores de café que sufren la crisis que ha caracterizado a ese producto por sus bajos precios en los últimos años.

Varios especialistas han enfatizado que los sobrepagos que se pagan por los productos orgánicos pueden decrecer en el futuro, a medida que aumente la oferta y que nuevos consumidores menos dispuestos a pagar precios tan altos se vayan incorporando al mercado. Si las políticas y proyectos llevaran a un crecimiento muy rápido de la agricultura orgánica, los nuevos productores orgánicos podrían sufrir por precios decrecientes. Por lo tanto, los proyectos deberían promover la agricultura orgánica como una alternativa dentro de un menú de opciones, concentrándose en aquellos productores con mejores condiciones para tener éxito.

2) Sobre las limitaciones a las que se enfrentan los pequeños productores orgánicos

i) Tenencia de la tierra

La gran mayoría de los productores orgánicos exitosos fueron propietarios de la tierra que trabajaban, mientras que aquellos pequeños productores con tenencia insegura de la tierra parecen no haber podido incorporarse a la producción orgánica.

El motivo principal para la exclusión de estos pequeños productores es la necesidad de implementar medidas de conservación de suelos, la inversión más importante requerida al adoptar la producción orgánica. Los retornos de las medidas de conservación de suelos se obtienen en el mediano y largo plazo, por lo que los productores no estuvieron dispuestos a implementarlas si no sabían el tiempo que permanecerían produciendo en la misma tierra.

Los que arrendaban la tierra debieron obtener el permiso del propietario para realizar las medidas de conservación—permiso que generalmente fue denegado debido al temor del propietario de que la implementación de esas mejoras hiciera más difícil desalojar al productor en el futuro. Como consecuencia, los proyectos que promueven la agricultura orgánica entre pequeños productores deberían concentrarse inicialmente en aquellos con formas estables de tenencia de la tierra, principalmente propietarios. Al mismo tiempo, deberían promover contratos de largo plazo entre los pequeños arrendatarios, así como cláusulas en los contratos que previeran compensaciones al término del mismo por el valor residual de las inversiones realizadas en mejoramiento de las tierras. En estos casos, deberían también apuntar a los propietarios de la tierra con acciones de promoción para que tomen consciencia de la importancia de las medidas de conservación de suelos y obtener su apoyo antes de promover la agricultura orgánica entre los arrendatarios.

ii) Cuestiones sobre la tecnología

Los productores orgánicos más exitosos fueron aquellos que aplicaban un sistema de producción caracterizado por tecnologías no basadas en insumos químicos—una situación frecuente entre los pequeños productores que no poseen recursos para pagar insumos costosos. Estos sistemas de producción son frecuentemente vistos en forma negativa por la baja productividad de los cultivos en comparación con los sistemas de monocultivo con alto uso de insumos. Sin embargo, tienen algunas grandes ventajas:

a) pueden ser certificados como orgánicos luego de pequeños cambios o aun sin cambios en las prácticas de producción, volviéndose alternativas económicamente viables; b) pueden tener efectos positivos en la conservación del medio ambiente; c) los esfuerzos en capacitación y asistencia técnica serán probablemente significativamente menores que para productores con sistemas de producción más intensivos y diferentes al orgánico; d) el período de transición será menor y menos costoso, dado que los productores posiblemente no experimentarán caídas en los rendimientos que caracterizan a la suspensión de la aplicación de insumos químicos en los sistemas de producción intensivos en el uso de esos insumos. Por lo tanto, proyectos que se propongan promover a la agricultura orgánica entre pequeños productores

deberían concentrarse en aquellos productores que ya están produciendo de manera más o menos “orgánica”.

Aunque los pequeños productores encontraron en general relativamente simples a las técnicas de producción orgánica, los servicios de extensión desempeñaron un papel importante en la resolución de algunos problemas técnicos.

En primer lugar, los exportadores y las empresas de comercialización reconocen que los compradores de los países industrializados se han estado volviendo cada vez más exigentes en cuanto a la calidad de los productos orgánicos.

En algunos de los casos estudiados, los productos incluso presentaron problemas de calidad que comprometieron el acceso a los mercados de exportación. Esto puede llevar en el futuro a consecuencias negativas sobre los pequeños productores, dado que algunas grandes empresas que realizaban contratos con pequeños agricultores comenzaron a establecer sus propias plantaciones orgánicas.

En segundo lugar, una organización de pequeños productores orgánicos podría verse perjudicada en caso de que uno o más de sus miembros no cumplieran con las normas de producción orgánica, lo que provocaría pérdidas económicas en todos los miembros de la organización y de la confianza de los compradores. Por lo tanto, los servicios de extensión dirigidos a los pequeños productores orgánicos deberían concentrarse en mejorar la calidad de su producción y en controlar que todos ellos cumplan las normas de producción orgánica.

Mientras que universidades e instituciones de capacitación para especialistas agrícolas en la gran mayoría de los países de América Latina han estado incorporando a la agricultura orgánica en sus programas desde mediados de los noventa, los servicios de extensión generalmente tuvieron problemas para encontrar profesionales capacitados en agricultura orgánica—con la excepción del café, cultivo en el que un número sustancial de profesionales había recibido capacitación en servicio.

De esta forma, la incorporación de cuestiones relativas a la producción orgánica por parte de la investigación y los programas de universidades e instituciones de capacitación resulta clave para generar una oferta de profesionales con los conocimientos adecuados. Como consecuencia, resulta esencial apoyar estos programas en caso de que no se hayan desarrollado aun y donde la oferta insuficiente de profesionales puede resultar una seria limitante para un proyecto trabajando con la agricultura orgánica.

3) Financiamiento de la producción orgánica

Resulta sorprendente que la producción orgánica se desarrolló en todos los casos estudiados a pesar del limitado acceso de los productores a crédito formal. Además,

las instituciones financieras de la mayoría de los países no reconocieron las diferencias entre la agricultura orgánica y la convencional. Eso quiere decir que tal vez estaban dispuestas a conceder créditos para un cultivo determinado, pero no diferenciaron entre el sistema convencional y orgánico, los que poseen características y necesidades financieras diferentes.

El pasaje a la producción orgánica no requirió inversiones significativas a nivel de finca, principalmente porque la producción dominante previamente era similar a la producción orgánica. Sin embargo, los productores requirieron de algún apoyo financiero. Las inversiones más importantes que los productores debieron realizar al pasar a la producción orgánica consistieron en la introducción de medidas de conservación de suelos. Si bien los pequeños productores usaron principalmente mano de obra familiar para realizarlas, en general debieron contratar algo de trabajo asalariado. Además, los productores orgánicos enfrentaron mayores costos de producción por la implementación de nuevas tareas manuales y el pago de los costos de certificación.

El período de transición—los primeros dos o tres años después que los productores comienzan a producir en forma orgánica—fue el más difícil para los productores orgánicos en términos de las necesidades de financiamiento.

Durante ese período los productores debieron realizar las medidas de conservación de suelos y pagar por los costos de inspección sin poder obtener aún la certificación, por lo que en general no recibieron sobreprecios por sus productos. Por esto los pequeños productores se beneficiarían mucho de disponer de crédito de corto plazo para contratar mano de obra asalariada. Este tipo de crédito sería necesario especialmente para las mujeres, las que con frecuencia están solas y tienen menos recursos propios para contratar trabajadores. Adicionalmente, los proyectos podrían proveer subsidios para las inversiones en medidas de conservación de suelos y para cubrir los costos de inspecciones durante el período de transición.

Las principales inversiones fuera de las fincas requeridas por la producción orgánica fueron similares a las de la producción convencional, incluyendo infraestructura de empaque y almacenamiento para productos como café, cacao, hortalizas y banano. Debido a que estas inversiones son demasiado grandes para un productor individual, son realizadas generalmente por organizaciones de productores o empresas comercializadoras.

Cuando las organizaciones de productores funcionaron bien, esas inversiones les permitieron capturar una proporción significativamente más alta del precio final de los productos orgánicos. Por lo tanto, los proyectos deberían poner a disposición recursos financieros para apoyar inversiones en infraestructura de empaque y almacenamiento de grupos de productores bien organizados y con perspectivas

de éxito. Además, debería asegurarse financiamiento para que la organización pudiera comprar la producción de sus miembros.

4) Sobre el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores

Las organizaciones desempeñaron un papel fundamental en la incorporación de los pequeños productores a la producción orgánica por diversas razones:

- a) Hicieron posible aprovechar economías de escala en la comercialización de la producción, manejando volúmenes interesantes para los compradores. Estos compradores prefirieron negociar con organizaciones porque de esa forma redujeron los costos de transacción derivados de negociar y supervisar el cumplimiento de contratos.
- b) Pudieron capacitar a un gran número de pequeños productores en los principios de la producción orgánica, así como promover entre ellos la adopción de nuevas tecnologías.
- c) Consiguieron organizar un sistema de seguimiento o “sistema de control interno” para verificar que sus miembros cumplieran con las normas de producción orgánica. Cuando un sistema de control interno funcionó bien, los costos de certificación por productor se redujeron notablemente, dado que las certificadoras no realizaron inspecciones de todos los miembros de la organización, sino sólo de una muestra de ellos.
- d) Lograron atraer a organismos gubernamentales y ONG para que ayudaran a la organización y a sus miembros a adoptar los cambios necesarios para iniciar con éxito la producción orgánica.

En base a lo anterior, los programas y proyectos que fomenten la producción orgánica entre pequeños agricultores deberían apoyar fuertemente a sus organizaciones. Esto no es tarea fácil, dado que la producción orgánica impondrá exigencias de organización importantes, incluyendo entre otras las siguientes: a) los productos orgánicos de los países en desarrollo tienen como principal destino la exportación, por lo que la organización deberá tratar con compradores más exigentes en cuanto a calidad y a puntualidad de las entregas; asimismo, la exportación exige una mejor organización logística y mayor coordinación; b) la certificación de la producción exigirá costosas inspecciones y otros gastos (especialmente durante el período de transición), el establecimiento y mantenimiento de un sistema de control interno, y una gran participación de las bases para evitar los casos de individuos aislados que no cumplen con las normas de producción orgánica. Por lo tanto, los proyectos que promuevan la agricultura orgánica entre pequeños agricultores deberían focalizarse en organizaciones que muestren una perspectiva razonable de éxito.

Los proyectos que trabajan con pequeños productores deberían centrarse en fortalecer organizaciones de productores que se dediquen a la comercialización de la producción, la difusión de tecnologías orgánicas entre sus miembros y la implementación de un sistema de control interno para verificar que los productores cumplen con las normas de producción orgánica. Los proyectos deberían apoyar fuertemente el período de transición hacia la certificación de la producción, subsidiando costos de certificación, la capacitación intensiva a los miembros de la asociación en las características de la producción orgánica, los mercados y los problemas del incumplimiento de las normas de producción, y la organización de un sistema de control interno eficaz y participativo.

Un sistema de control efectivo requerirá: a) fortalecer las habilidades de administración y organización de los productores a través de capacitación y asistencia técnica en esos temas; b) facilitar el acceso a algunos recursos materiales, sobre todo una computadora y programas informáticos para organizar la información y vehículos para realizar las inspecciones; c) capacitar en forma intensiva a todos los miembros de la organización desde los inicios del proceso para que comprendan los fundamentos de la producción orgánica y los riesgos derivados del incumplimiento de las normas. Los sistemas de control interno más eficaces y menos costosos no fueron los basados en un departamento técnico especializado dentro de la organización, sino aquellos en los que todos los miembros participaron activamente, y ellos mismos, a nivel de base, controlaron cualquier desviación de las normas de producción orgánica y decidieron las sanciones que debían imponerse.

5) Sobre la comercialización de la producción

La comercialización de los productos orgánicos en forma directa a través de organizaciones de productores que establecieron contactos directos con compradores resultó clave para que los productores obtuvieran mejores precios. Los contratos de largo plazo fueron los mejores porque proporcionaron un mercado seguro y precios más estables. El acceso al comercio justo también incrementó sustancialmente el precio final y redujo aun más la inestabilidad de precios.

Los contratos de pequeños productores con empresas comercializadoras y procesadoras de productos orgánicos les facilitó el acceso al mercado, a servicios de extensión, y en ocasiones a créditos, pero también tuvieron ciertas desventajas. Los productores se encontraron en general en una situación relativamente débil para negociar con las empresas debido a su insuficiente información y débil organización, lo que llevó a que obtuvieran precios relativamente bajos y a que aceptaran términos contractuales desventajosos. Adicionalmente, los esquemas de contrato entre pequeños productores y empresas comercializadoras pueden enfrentar diversos

obstáculos, entre ellos los altos costos de monitorear el cumplimiento de los mismos y las normas de producción orgánica por los agricultores, y especialmente las dificultades de las empresas para apropiarse de los beneficios de sus esfuerzos debido al desvío de producción a otros compradores en momentos en que los precios resultan mayores que los establecidos en los contratos. A partir de estas consideraciones, empresas agroindustriales y comercializadoras podrían desempeñar un importante papel en la promoción de la producción orgánica, en particular a partir de su demanda por los productos orgánicos y la provisión de conocimientos tecnológicos hacia los productores y sus asociaciones, más que en esquemas de agricultura de contrato.

Si bien casi todos los casos en este estudio incluyeron productos orgánicos para exportación, los mercados internos de los países en desarrollo muestran buenas posibilidades de crecimiento para esos productos y probablemente sean una opción interesante para los pequeños agricultores, dado que su acceso es más fácil y suelen ser menos exigentes en calidad. Por lo tanto, los proyectos que promuevan la adopción de la agricultura orgánica por parte de pequeños productores podrían trabajar en un principio con productos para el mercado interno, sobre todo cuando existan posibilidades de vender los productos a supermercados y cadenas de alimentos preparados.

6) Sobre el papel de las políticas públicas

Los pequeños productores orgánicos y sus organizaciones frecuentemente aprovecharon el apoyo de programas y organismos gubernamentales, recibiendo recursos públicos y asistencia técnica para implementar los cambios necesarios para pasar a la producción orgánica. Sin embargo, casi ninguno de estos organismos, programas y proyectos se dirigieron específicamente a la producción orgánica. Las políticas e instituciones públicas específicas para la agricultura orgánica jugaron un papel marginal tanto en el surgimiento de la producción orgánica en los diversos países como en el éxito de los pequeños productores orgánicos en los casos estudiados en particular. Mientras que esta evidencia sugiere que no serían necesarias las políticas e instituciones específicas, resulta importante apoyar su desarrollo cuando no existan por varias razones:

- a) Los países importadores de productos orgánicos (sobre todo de la Unión Europea) han venido exigiendo en los últimos años la creación por los países exportadores de leyes y organismos gubernamentales especializados en agricultura orgánica. Estas leyes e instituciones tienen por objeto asegurar a los países importadores que los productos orgánicos se producen y certifican de acuerdo a sus propias normas.

- b) Leyes y organismos gubernamentales adecuados en el sector de la agricultura orgánica proveen protección a los productores y exportadores de los países en desarrollo en caso de conflictos con los compradores u otros tipos de problemas en los mercados externos. Además, resultan esenciales para establecer negociaciones internacionales con gobiernos a fin de que abran el acceso a sus mercados.
- c) Los costos de certificación que deben enfrentar los agricultores deberían disminuir al existir leyes y normas nacionales que promueven el establecimiento de empresas de certificación nacionales.
- d) De acuerdo a la experiencia de los países que han logrado mayores avances en establecer políticas e instituciones específicas para la agricultura orgánica, un programa dedicado a ese tema puede ser a la vez efectivo y de bajo costo. No necesitaría un presupuesto muy grande ni demasiado personal técnico para funcionar bien, sino ideas claras y una fuerte coordinación con otros organismos gubernamentales y actores del sector privado, a fin de aunar esfuerzos y evitar duplicaciones innecesarias.

7) Sobre el papel de las ONG

Las ONG desempeñaron un papel importante en el surgimiento de la agricultura orgánica en los diversos casos estudiados, por lo general como promotoras de modelos alternativos de producción entre agricultores basados en la utilización de los recursos locales en sustitución de insumos externos. Además, apoyaron a las organizaciones de pequeños productores en la adopción de métodos de producción orgánicos y en la comercialización de sus productos. Muchas de estas ONG tenían contactos con las organizaciones más importantes de comercio justo y de productos orgánicos, y contaban con conocimientos suficientes para asistir a los gobiernos en la redacción de normas y las negociaciones con otros gobiernos. Los proyectos que trabajan con la agricultura orgánica deberían apoyarse en su implementación en ONG con conocimientos y experiencia en la producción orgánica.

5.1.2 CASO DOS

Un artículo sobre la semilla en la agricultura en Argentina, hace una reflexión sobre una pregunta.

¿Quién controla las semillas, controla la comida y la vida?

Una compañía líder, un modelo agrario y sus consecuencias sociales y sanitarias. Los secretos de la empresa, su poder ante los gobiernos y la ciencia. La investigadora

francesa aborda todas las claves para contextualizar el monocultivo de soja y los agrotóxicos a nivel global.

Entrevista a Marie-Monique Robin, autora de "El mundo según Monsanto"

– ¿Cómo define a Monsanto?

–Monsanto es una empresa delincuente. Lo digo porque hay pruebas concretas de ello. Fue muchas veces condenada por sus actividades industriales, por ejemplo el caso de los PCB, producto que ahora está prohibido, pero sigue contaminando el planeta. Durante 50 años el PCB estuvo en los



transformadores de energía. Y Monsanto, que fue condenada por eso, sabía que eran productos muy tóxicos, pero escondió información y nunca dijo nada. Y es la misma historia con otros dos herbicidas producidos por Monsanto, que formaron el cóctel llamado "agente naranja" utilizado en la guerra de Vietnam, y también sabía que era muy tóxico e hizo lo mismo.

Es más, manipuló estudios para esconder la relación entre las dioxinas y el cáncer. Es una práctica recurrente en Monsanto. Muchos dicen que esto es el pasado, pero no es así, es una forma de obtener ganancias que aún hoy está vigente. La empresa nunca aceptó su pasado ni aceptó responsabilidades. Siempre trató de negar todo. Es una línea de conducta. Y hoy sucede lo mismo con los transgénicos y el Roundup.

–¿Cuáles son las prácticas comunes de Monsanto en el orden global?

–Tiene prácticas comunes en todos los países donde actúa. Monsanto esconde datos sobre sus productos, pero no sólo eso, también miente y falsea estudios sobre sus productos. Otra particularidad que se repite en Monsanto es que cada vez que científicos independientes tratan de hacer su trabajo a fondo con los transgénicos, tienen presiones o pierden sus trabajos. Eso también sucede en los organismos de Estados Unidos como son la FDA (Administración de Alimentos y Medicamentos) o EPA (Agencia de Protección Ambiental).

Monsanto también es sinónimo de corrupción. Dos ejemplos claros y probados son el intento de soborno en Canadá, que originó una sesión especial del Senado canadiense, cuando se trataba la aprobación de la hormona de crecimiento lechera. Y el otro caso es en Indonesia, donde Monsanto fue condenada porque corrompió a cien altos funcionarios para poner en el mercado su algodón transgénico. No dudamos que hay más casos de corrupción donde Monsanto es quien corrompe.

–Usted también afirma que la modalidad de “puertas giratorias” es una práctica habitual.

–Sin duda. En la historia de Monsanto siempre está presente lo que en Estados Unidos se llama “la puerta giratoria”. Un ejemplo claro: el texto de reglamentación que regula los transgénicos en Estados Unidos fue publicado en 1992 por la FDA, la agencia norteamericana encargada de la seguridad de alimentos y medicamentos.

La cual se supone es muy seria, al menos siempre pensaba eso, hasta antes de este trabajo. Cuando decían que un producto había sido aprobado por la FDA pensaba que era seguro. Ahora sé que no es así.

En el '92, el texto de la FDA fue redactado por Michael Taylor, abogado de Monsanto que ingresó a la FDA para hacer ese texto y luego fue vicepresidente de Monsanto. Un ejemplo muy claro de “puerta giratoria”. Hay muchos ejemplos, en todo el mundo.

–Monsanto fabricó el agente naranja, PCB y glifosato. Y tiene condenas por publicidad engañosa. ¿Por qué tiene tan buena prensa? –Por falta de trabajo serio de los periodistas y la complicidad de los políticos. En todo el mundo es igual.

–¿Por qué Monsanto no habla? –¿Has probado llamarlos?

–Sí, pero no aceptaron preguntas. También es lo mismo en todo el mundo. Ante cualquier periodista crítico, Monsanto tiene una sola política: “No comments” (sin comentarios).

– ¿Qué significa Monsanto en el mercado mundial de alimentos?

–La meta de Monsanto es controlar la cadena alimentaria. Los transgénicos son un medio para esa meta. Y las patentes una forma de lograrlo. La primera etapa de la “revolución verde” ya quedó atrás, fue la de plantas de alto rendimiento con utilización de pesticidas y la contaminación ambiental. Ahora estamos en la segunda etapa de esa “revolución”, donde la clave es hacer valer las patentes sobre los alimentos. Esto no tiene nada que ver con la idea de alimentar al mundo, como se publicitó en su momento.

El único fin es aumentar las ganancias de las grandes corporaciones. Monsanto gana en todo. Te vende el paquete tecnológico completo, semillas patentadas y el herbicida obligatorio para esa semilla. Monsanto te hace firmar un contrato por el cual te prohíbe conservar semillas y te obliga a comprar Roundup, no se puede utilizar un glifosato genérico. En este modelo Monsanto gana en todo, y es todo lo contrario de la seguridad alimentaria. De paso, recordemos, que la soja transgénica que se cultiva aquí no es para alimentar a los argentinos, es para alimentar a los puercos europeos. Y qué pasará en Argentina cuando las carnes de Europa deban etiquetarse con que fueron alimentadas con soja transgénica. Se dejará de comprar

carnes de ese tipo y Argentina también recibirá el golpe, porque le bajará la demanda de soja.

–Estuvo en Argentina, Brasil y Paraguay. ¿Qué particularidades encontró en la región?

–Hay que recordar que Monsanto entró aquí gracias al gobierno de Carlos Menem, que permitió que la soja transgénica entrara sin ningún estudio. Fue el primer país de América latina. Luego desde Argentina se organizó un contrabando de semillas transgénicas, de grandes productores, hacia Paraguay y Brasil, que se vieron obligados a legalizarlo porque eran cultivos que luego se exportaban. Y luego llegó Monsanto a reclamar sus regalías. Fue increíble cómo se expandió la soja transgénica en la región, y en tan pocos años. Es un caso único en el mundo.

–En la década del '90 Argentina era denominada como alumno modelo del FMI. Hoy, con 17 millones de hectáreas con soja transgénica y la utilización de 168 millones de litros sólo de glifosato, ¿se puede decir que Argentina es un alumno modelo de los agronegocios?

–Sí, claro. Argentina adoptó el modelo Monsanto en tiempo record, es un caso paradigmático. Pero también hubo algunos problemitas con el alumno modelo. Como las semillas transgénicas son patentadas, Monsanto tiene el derecho de propiedad intelectual. Eso significa, como lo vi en Canadá y Estados Unidos, que les hacen firmar a los productores un contrato en los que se comprometen a no conservar parte de sus cosechas para sembrar el año próximo, lo que suelen hacer los agricultores de todo el mundo.

Monsanto lo denuncia como una violación de su patente. Entonces Monsanto envía la “policía de genes”, que es algo increíble, detectives privados que entran a los campos, toman muestras, verifican si es transgénico y si el agricultor ha comprado sus semillas.

Si no las han comprado, realizan juicios y Monsanto gana. Es parte de una estrategia global: Monsanto controla la mayoría de las empresas semilleras y patenta las semillas, exigiendo que cada campesino compre sus semillas. Lo que pasó aquí es que la ley argentina no prohíbe guardar las semillas de una cosecha y utilizarlas en la próxima siembra.

En un primer momento Monsanto dijo que no iba a pedir regalías, y dio semillas baratas y Roundup barato. Pero en 2005 comenzó a pedir regalías, rompió el acuerdo inicial y por eso mantiene un enfrentamiento judicial con su alumno preferido.

–El Roundup tiene un papel protagónico en este modelo. Muchas comunidades campesinas e indígenas denuncian sus efectos, pero hay pocas prohibiciones.

–Es un impacto increíblemente silenciado. Nadie puede negar lo que traen aparejadas

las fumigaciones con este herbicida, totalmente nocivo. Tengo la seguridad de que va a ser prohibido en algún momento, como fue el PCB, estoy segura de que llegará ese momento. De hecho en Dinamarca ya fue prohibido por su alta toxicidad. Es urgente analizar el peligro de los agroquímicos y los OGM (Organismos Genéticamente Modificados).

–Sin embargo, las grandes empresas del sector prometen desde hace décadas que con transgénicos y agrotóxicos se logrará aumentar la producción, y así se acabará con el hambre del mundo.

–Argentina es el mejor ejemplo de esa mentira. ¿Qué tal le ha ido con la sojización del país? Se ha perdido en la producción de otros alimentos básicos y aún hay hambre. Este modelo es el modelo del monocultivo, que acaba con otros cultivos vitales. Es una transformación muy profunda de la agricultura, que lleva directo a la pérdida de la soberanía alimentaria, y lamentablemente ya no depende de un gobierno para poder revertirlo.

– ¿Por qué al proceso agrario actual usted lo llama “la dictadura de la soja”?

–Es una dictadura en el sentido de un poder totalitario, que abarca todo. Hay que tener claro que quien controla las semillas controla la comida y controla la vida. En ese sentido, Monsanto tiene un poder totalitario. Es tan claro que hasta Syngenta, otra gran empresa del sector y competidora de Monsanto, llamó a Brasil, Paraguay y Argentina “las repúblicas unidas de la soja”.

Estamos en presencia de un programa político con fines muy claros. Una pregunta simple lo demuestra: ¿Quién decide qué se va a cultivar en Argentina? No lo decide ni el Gobierno ni los productores, lo decide Monsanto. La multinacional decide qué se sembrará, sin importar los gobiernos, lo decide una empresa. Y, para peor, la segunda ola de transgénicos va a ser muy fuerte, con un modelo de agrocombustibles que acarrea más monocultivo. Y, a esta altura, ya está claro que el monocultivo es pérdida de biodiversidad y es todo lo contrario de la seguridad alimentaria. Ya no hay dudas de que el monocultivo, ya sea de soja o para biodiesel, es el camino hacia el hambre.

– ¿Cuál es el papel de la ciencia en el modelo de agronegocios, donde Monsanto es sólo su cara más famosa?



–Antes pensaba que cuando un estudio era publicado en una prestigiosa revista científica, se trataba de un trabajo serio. Pero no. Las condiciones en que se publican algunos estudios son tristes, con empresas como Monsanto presionando a los directores de las revistas. En el tema transgénico queda muy claro que es casi imposible realizar estudios del tema. En muchas partes del mundo, Estados Unidos o Argentina, los laboratorios de investigación son pagados por grandes empresas. Y cuando el tema es semillas, transgénicos o agroquímicos, Monsanto siempre está presente y siempre condiciona las investigaciones.

– ¿Los científicos tienen temor o son cómplices?

–Ambas cosas. El temor y la complicidad están presentes en los laboratorios del mundo. En el libro dejo claro que hay científicos, en todos los países, cuya única función es legitimar el trabajo de la empresa.

– ¿Cuál es el papel de los gobiernos para que empresas como Monsanto avancen?

–Los gobiernos son los mejores propagandistas de los OGM (Organismos Genéticamente Modificados). Realizan un trabajo de lobby increíble. Monsanto les lleva sus estudios, su información, sus revistas y fotos, todo muy lindo. Les dicen a los políticos que no habrá contaminación y salvarán al mundo. Y los políticos hacen lo suyo. Y también hay presiones. Diputados franceses han denunciado públicamente las presiones de Monsanto, hasta reconocieron que la compañía contactó a cada uno de los 500 diputados para que legislen según los intereses de la empresa.

– ¿Y el papel de los medios de comunicación?

–Me da mucha pena porque soy periodista y creo en lo que hacemos, creo que es una profesión con un papel muy importante en la democracia, pero hay una gran manipulación de los medios. En todo lo referido a los transgénicos, la prensa no trabaja seriamente. Los medios miran la propaganda de Monsanto y la publican sin cuestionamientos, como si fueran empleados de la empresa.

También es público que Monsanto invita a comer a los periodistas, les realiza regalos, los lleva de viaje a Saint Louis (donde está su sede central); los periodistas van muy contentos, pasean por los laboratorios, no preguntan nada y ya. Así funcionan los medios con Monsanto. También registré casos en los que Monsanto busca, en cada medio de comunicación, un defensor. Establece contacto con él y logra opiniones favorables. No sé si hay corrupción, pero sé que Monsanto logra su objetivo. En Argentina es claro cómo actúa, al ver algunos artículos de suplementos rurales se ve que en lugar de artículos periodísticos son publicidades de Monsanto. No pareciera que un periodista lo escribió, fue directamente la compañía.

– ¿Qué evaluación hace del enfrentamiento entre el Gobierno y las entidades patronales del agro?

–En 2005 entrevisté a Eduardo Buzzi, estaba furioso por el asunto de las regalías reclamadas por Monsanto. Hablaba de las trampas de Monsanto. Y además hablaba de los problemas que traía la soja, hasta me puso en contacto con pequeños productores que me hablaron de las mentiras de Monsanto, de la resistencia que mostraban las malezas, que había que utilizar más herbicidas y que los campos quedaban como tierra muerta. Buzzi sabía todo eso y me decía que cuestionaba ese modelo, afirmaba que la soja traía la destrucción de la agricultura familiar y me decía que Federación Agraria representaba ese sector, que enfrentaba a los pools de siembra y a las grandes empresas. Y Buzzi denunciaba mucho este modelo, muy buen discurso. Pero ahora no sé qué pasó. Nunca lo volví a ver y me gustaría preguntarle qué le pasó que ahora se une con las entidades más grandes, me extraña mucho el cambio que muestra. Y encima Buzzi está con AAPRESID (Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa –integrada por todas las grandes empresas del sector, incluidas las semilleras y agroquímicas–), que es la que más gana con todo este modelo, y que apareció poco en este conflicto. Aapresid manipula todo y está con los grandes sojeros, que no son agricultores y que hasta promueven un modelo sin agricultores. Entonces no entiendo cómo Federación Agraria dice representar productores chicos y está con Aapresid. Lo de Federación Agraria es muy extraño, no se entiende.

– ¿Y el papel del Gobierno?

–Las retenciones pueden ser que frenen algo del proceso de sojización. Pero no es una solución frente a un modelo tan agresivo. La solución tiene que ser algo mucho más radical y no a corto plazo. Claro que la tentación de los gobiernos es grande, la soja trae buenos ingresos, pero hay que pensar a largo plazo. No hay soluciones simples y cortoplacistas para un modelo que echa a campesinos de sus tierras y, fumigaciones mediante, contamina el agua, la tierra y la gente.

Darío Aranda, Pagina 12, Argentina ecoportal.net

5.2 Caso nacional

5.2.1 CASO UNO

La soberanía alimentaria en El Salvador: una frontera muy lejana

La soberanía alimentaria debemos entenderla como “la capacidad que tiene una nación de producir sus propios alimentos respetando la diversidad productiva y su identidad cultural”. Este es un derecho que se le ha negado a los pueblos sometidos a los designios de los países capitales denominados del primer mundo.

Hasta hace muy poco tiempo, el gobierno ha reconocido que hay problemas en el acceso de alimentos de la población salvadoreña. Las razones que admite son: la falta de competitividad de los campesinos, el uso de una tecnología obsoleta, los desastres y sobre todo la crisis mundial desatada por el aumento de los precios del petróleo, que no duda en culpar al presidente de Venezuela Hugo Chávez como principal autor. Nada más alejado de la verdad.

La crisis que vive actualmente el planeta no es de abastecimiento de alimentos, sino más bien del control de las grandes empresas transnacionales sobre toda la cadena alimentaria de la humanidad, es decir desde la comercialización de semillas, producción de agro tóxicos, desarrollo de tecnologías hasta la venta en los escaparates de los supermercados.

El Salvador es uno de los países que más profundizó en las medidas de liberalización de su economía, permitió entre otras cosas: el ingreso de productos agropecuarios libres de aranceles, muchos de ellos provenientes de países que otorgan subsidios al campo, cerro el Instituto Regulador de Abastecimiento, IRA, redujo drásticamente el presupuesto para el ministerio de agricultura, ahogo el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, CENTA, negó el crédito a los campesinos y campesinas, aumento los precios de los insumos año con año; en fin toda una política que puede considerarse anti agraria, demostrando un desprecio y marginación para el sector campesino.

Esto dio como resultado una enorme migración del campo a la ciudad, pero sobre todo para los Estados Unidos, también una desmejora de las condiciones de vida de comunidades tradicionalmente campesinas y sobre todo una pérdida generalizada en la producción de alimentos.

Ante la actual crisis de alimentación, el gobierno responde con más de lo mismo, es decir con la misma política que nos ha llevado al fracaso, para muestra un botón la reciente modificación de la ley de semillas, con lo cual se le está dando luz verde a la comercialización de las semillas transgénicas o modificadas genéticamente,

elaborada con una tecnología demostrada como nociva para la biodiversidad, la soberanía campesina y la sustentabilidad de las naciones.

Hay que agregar la privatización de la tierra que se está llevando a cabo de manera silenciosa, por ejemplo a través del cultivo intensivo de la caña de azúcar que sirve para producir biocombustible o los más de mil kilómetros cuadrados otorgados a las empresas mineras en calidad de concesión para la exploración de minería metálica.

El gobierno de ARENA, la Empresa Privada y las Corporaciones Transnacionales deben de entender que la alimentación de la población no es un negocio, sino más bien un derecho que tenemos todos los seres humanos; que resolver la problemática a favor de la gente pasa por definir una política económica orientada hacia estos, sin duda no es posible en la lógica neoliberal; más bien hay que conquistarla con la organización del pueblo y del poder popular que proponga un gobierno democrático popular al servicio de las mayorías.

5.2.2 CASO DOS

El agua: alimento para el desarrollo de la vida

A lo largo de la historia, la humanidad se ha servido del agua para establecer civilizaciones y satisfacer sus necesidades. Este recurso es considerado como indispensable para cualquier forma de organización social. En la actualidad, el alimento para el desarrollo de la vida está en riesgo.

Más de 6 mil millones de hombres y mujeres vivimos en nuestro planeta, y se espera que para el año 2,025 seamos al menos 8 mil 500 millones, entonces hay que preguntarse ¿la futura generación tendrá el alimento para su desarrollo? Las condiciones actuales del agua así como las proyecciones a futuro sobre el recurso son alarmantes: más de 31 países padecen de escasez y más de mil millones de personas, sobre todo en América Latina, África y Asia, no tienen acceso a este derecho.

En El Salvador, la situación hídrica es preocupante. Cada año mueren alrededor de 15 mil niños y niñas por consumir agua contaminada, se aumenta la población con problemas de insuficiencia renal, muchas familias no tienen acceso al agua potable; y encima de todo la costa del pacífico está contaminada con pesticida. Para colmo de males, nuestro territorio se ve en riesgo ante la ejecución de megaproyectos en la zona norte del país como: las represas hidroeléctricas, la carretera longitudinal y proyectos de minería metálica, los cuales generarán un impacto negativo en el agua, con ello, insistimos, se pone en riesgo el alimento para el desarrollo de la vida.

Al contaminar el vital líquido, se contaminan los ecosistemas, la biodiversidad; desaparece la vida. En la campaña electoral desarrollada por los partidos políticos mayoritarios, la cual comenzaron de forma anticipada, en las diferentes propuestas de planes de gobierno no se habla del tema del agua.

En los diferentes discursos y presentaciones ante los medios de comunicación, los candidatos a la presidencia no muestran una posición clara sobre la situación del agua y los megaproyectos.

Mientras la población salvadoreña enfrenta una difícil situación, estos la emboban con información sin sentido y contenido, estos temas de importancia no son parte de la agenda electoral.

Como salvadoreñas y salvadoreños tenemos el derecho de exigir a los partidos políticos seriedad, respeto a la inteligencia del pueblo y por supuesto propuestas de gobierno que verdaderamente correspondan con las necesidades de las mayorías para garantizar su alimento para la vida.

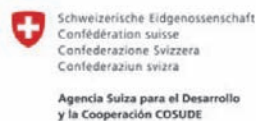
Referencias

1. José Ramón Betancourt,
http://www.degerencia.com/articulo/toma_de_decisiones_obtener_el_exito.
2. Juicio de valor (consultado el 16 de julio de 2010),
http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Value_judgment
3. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin1/tomdeccostos.htm>
redactado por Rosa Martha Núñez Arroyo
4. La belleza no esta en el interior cuando hay muchos pretendientes
5. Cristina Garrido (periodista del Diario ABC de España.),
<http://www.abc.es/20100416/sociedad-/como-elegimos-pareja-201004161222.html>
Actualizado Viernes, 16-04-10 a las 17: 54
6. <http://www.monografias.com/trabajos12/decis/decis.shtml>.
7. http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/thematic/pl/organic_s.htm
(20 de julio de 2010) FIDA
8. Estilos de toma de decisiones //www.mujeresdeempresa.com/images/graficos-estilos/toma-de-decisiones.gif&imgrefurl=http://www.mujeresdeempresa.com/images/graficos-estilos/toma-de-decisiones.gif
9. Darío Aranda, Pagina 12, Argentina, www.ecoportal.net
10. <http://www.ceicom.org/agriculutura/artiagricul46=id.php>
11. http://www.ceicom.org/editoriales/alimento_para_la_vida.pdf (22 de julio de 2010)

Entidades cooperantes o vinculadas con FUNDESYRAM



Cooperación Austríaca
para el Desarrollo





FUNDESYRAM

SAN SALVADOR OFICINA CENTRAL

Residencial Los Eliseos, Calle Los Viveros, Pje. 4 Casa G-9.

Tel.(503) 2273-2524.

Telefax. (503) 2273-3406.

fundesyramdireccion@gmail.com

fundesyram@gmail.com

MICRO REGIÓN PUXTLA Y CENTRO SUR

Av. Fray Guido Vellardita, Barrio San Pablo,

San Pedro Puxtla, Ahuachapán

Telefax. (503) 2420-1161.

fundesyrampuxtla@hotmail.com

MICRO REGIÓN TACUBA

3° Av. Sur, 4° Calle Poniente, No. 44

Barrio Chilapa, Tacuba, Ahuachapán

Telefax. (503) 2417-4588.

fundesyramtacuba@hotmail.com

OFICINA AHUACHAPÁN

1° Av. Sur, 2-14, Ahuachapán.

Telefono: 2413-1339.

fundesyram.ahuachapan@gmail.com

COMASAGUA

Calle Ppal. No. 33, Bo. Guadalupe, Comasagua,

a 300 mts. de la iglesia católica. Tel.: 2346-7138

fundesyram.comasagua@gmail.com

FUNDESYRAM HONDURAS

fundesyram.honduras@gmail.com

Página web: www.fundesyr.am.info