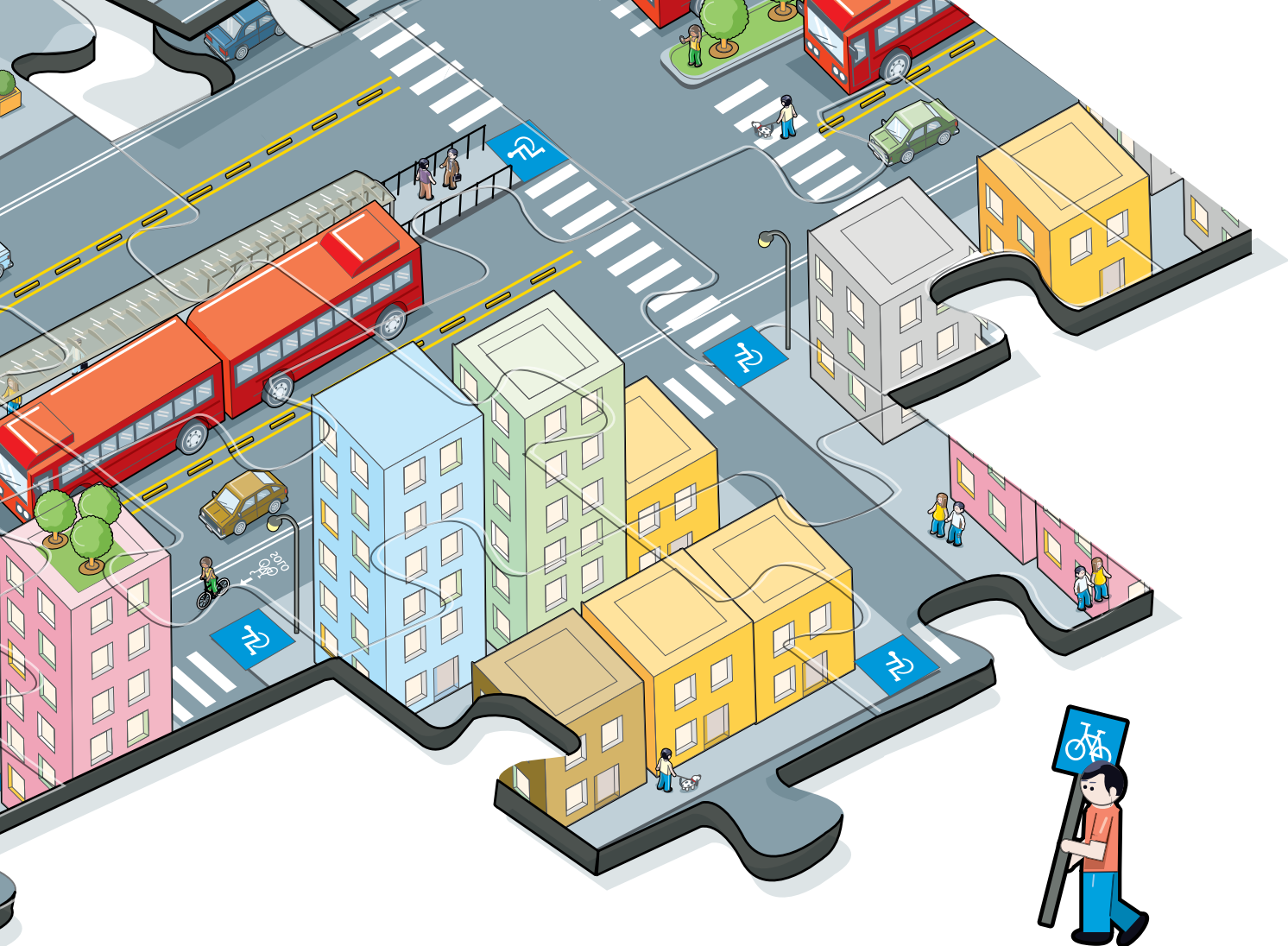
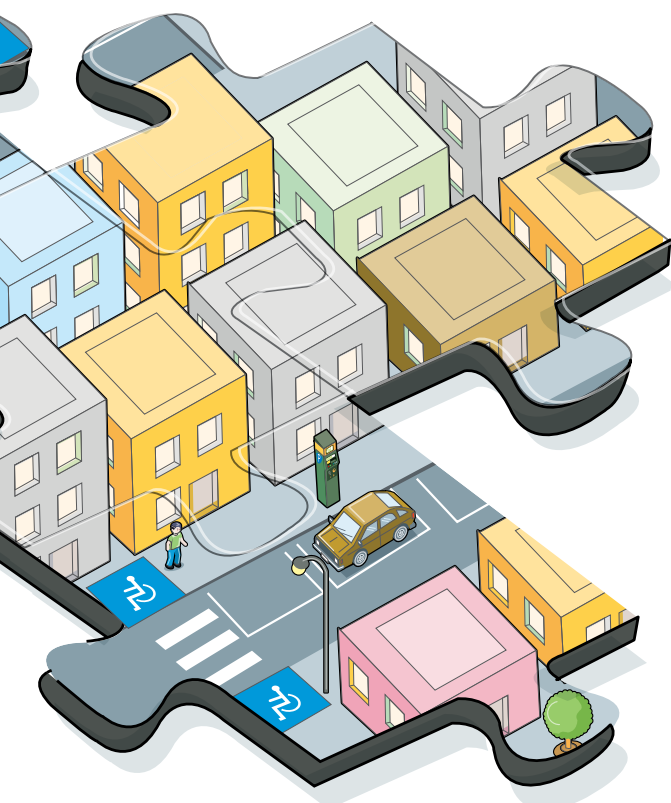




MANUAL DE PARTICIPACIÓN

en políticas de movilidad y desarrollo urbano



Manual de participación en políticas de movilidad y desarrollo urbano



Índice

COORDINACIÓN
Salvador Medina Ramírez y
Jimena Veloz Rosas

ELABORACIÓN
Centro de Colaboración Cívica
(Redacción: Ana Paula Peñalva Torres y
Eugenia de los Ríos. Revisión técnica: Sylvia
Aguilera Garcia y Lina María Eraso Quintero)

COLABORACIONES
Kornel Gonzalez Michejda

CORRECCIÓN DE ESTILO
Nora de la Cruz

DISEÑO EDITORIAL
Igloo / Griselda Ojeda, Mónica Peón

PORTADA
Jorge Peñaloza

FOTOGRAFÍA
Salvador Medina p. 34, Edgar Seis p. 35,
Cuadra Urbanismo p. 35 y Jimena Veloz p. 37.

ILUSTRACIÓN
Jorge Peñaloza

ISBN 978-607-8288-07-6

Este manual ha sido realizado por el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México en colaboración con el Centro de Colaboración Cívica, con el apoyo de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, y gracias al respaldo de la Embajada Británica en México y al Fondo de Prosperidad.



SECRETARÍA DE
**TRANSPORTES Y
VIALIDAD**

Glosario 7

Acrónimos 9

Introducción 12

Objetivo 12

Público objetivo 13

Estructura 13

SECCIÓN I

1. Definiciones de participación 16

1.1. Las motivaciones para tener una participación pública efectiva en políticas de movilidad urbana 18

2. Los diferentes niveles en la participación pública 20

2.1. Información y estrategia de comunicación: elementos transversales en todos los niveles 22

2.2 Los niveles de la participación de acuerdo a los objetivos 24

2.3 Elementos de un proceso de participación 28

3. La principal barrera a los procesos de participación: el miedo al conflicto 30

4. Beneficios de una participación efectiva 32

4.1. Construcción de tejido social 33

4.2. Apropiación de la ciudadanía 34

4.3. Efectividad 35

4.4. Eficiencia en el uso de recursos 36

4.5. Transparencia y rendición de cuentas 36

4.6 Legitimidad y capital político 37

4.7 Confianza mutua 38

5. El marco jurídico nacional y su relación con las políticas de movilidad urbana 39

5.1 ¿En dónde se fundamenta jurídicamente la participación? 39

5.1.1. Participación en tratados internacionales 39

5.1.2. Participación en leyes y planes federales 40

5.1.3. Marco legal de la participación a nivel local 46

Fundamentación para implementar procesos participativos 50

Retos 50

SECCIÓN II

6. ¿Qué son políticas de movilidad urbana sustentable?

7. Panorama general

8. Condiciones de una participación pública efectiva

9. Los pasos para llevar a cabo un proceso participativo

9.1 Definición del problema

9.2 Análisis del contexto y de los actores fundamentales

9.3 Definir el objetivo del proceso participativo

9.4 Diseño metodológico

9.5 Implementación del proceso participativo

9.6 Incorporar los resultados al proyecto

9.7 Evaluación y monitoreo

10. Distintas herramientas para implementar procesos de participación

Asamblea ciudadana del siglo XXI TM

Carrete

Célula de planeación

Presupuesto participativo

Proceso de diálogo multiactor

Conferencia de consenso

Encuesta deliberativa (Deliberative Polling TM)

Método delphi

Panel de expertos

Creación de escenarios

Café mundial

Grupos de enfoque

Festival tecnológico

11.Comentarios finales

54

55

57

60

62

62

64

65

68

69

70

72

74

80

86

92

96

102

106

110

114

118

122

126

130

135

Bibliografía

137

Anexos

Anexo A

143

8. La participación y el reto de abordar el conflicto

9. Ejemplo Centro Histórico

10. Ejemplo Barrios Amables, Jalisco

11. Ejemplo Centro Histórico

12. Ejemplo Ciclovía Puebla

13. Ejemplo Comités Ciudadanos - ingresos de parquímetros

14. Reglamento de tránsito-Monterrey

15. Francia: legislación y participación

16. Tráfico inducido

17. ¿Quién y cómo se participa en los procesos?

18. Implementación de un proceso participativo en Jalisco

19. Caso de éxito en la implementación de asamblea ciudadana siglo XXI

20. Caso de éxito en la implementación de carrete

21. Caso de éxito en la utilización de células de planeación

22. Caso de éxito en la implementación del presupuesto participativo

23. Caso de éxito en la implementación de un proceso multiactor

32

34

35

35

36

37

38

51

56

63

71

79

85

91

95

101

Índice de ilustraciones

1. Motivaciones para participar

2. Niveles de la participación

3. Elementos de un proceso participativo

4. Beneficios de la participación

5. Atribuciones gubernamentales en materia de participación

6. Comisión de fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil

7. Pasos para un proceso participativo

8. El proceso participativo

9. Pasos a seguir

10. Pasos

11. Dinámica del evento

19

24

28

33

41

43

60

64

105

108

112

Índice de recuadros

1. Definiciones de participación desde la perspectiva de algunos representantes de gobierno

2. La importancia de la comunicación efectiva

3. Información y comunicación: terminal de pasajeros en Zagreb, Croacia

4. La generación de acuerdos como elemento de la participación

5. Caso de éxito en la implementación de un proceso participativo en varios niveles.

6. Establecimiento de sistema de bicicletas compartidas en Nueva York (Citibike)

7. Funciones del conflicto

16

21

23

25

25

28

31

Índice de cuadros

1. Participación de México en tratados internacionales

2. Comparativo de la existencia de la ley y los instrumentos de participación en las entidades federativas

3. Objetivo: La participación va a generar una contribución conjunta en política pública o desarrollo de un proyecto

4. Objetivo: Generar recomendaciones que influyan en la toma de decisiones

5. Objetivo: Conocer la diversidad de opiniones

6. Programa por unidad de trabajo (puede haber hasta 4 en un día)

7. Herramientas de participación

40

48

66

67

67

88

134

Glosario

Actores: cualquier individuo, grupo u organización impactada o posiblemente beneficiada y/o afectada por un proyecto y su implementación. Esto incluye al público en general, residentes, negocios, autoridades públicas, expertos y grupos de interés.

Ciudadano: cualquier habitante de una ciudad o comunidad que puede ser impactado por decisiones de política pública.

Cohesión comunitaria: proceso mediante el cual las sociedades construyen relaciones, identidades, incentivos y lazos comunitarios.

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): organizaciones nacionales o internacionales que no son parte del gobierno ni tienen fines de lucro; tienen presencia en la vida pública, expresando y velando por los intereses y valores de sus miembros. Las OSC pueden ser grupos comunitarios, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones.

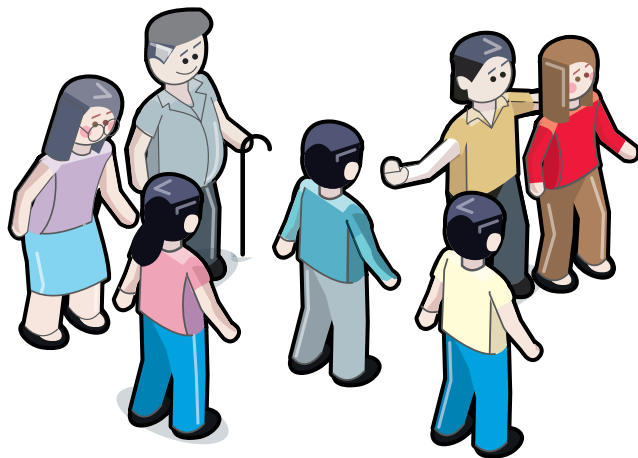
Política pública: conjunto de acciones secuenciales llevadas a cabo por un gobierno, el cual moviliza recursos para resolver problemas públicos de una sociedad. Puede incluir leyes, programas, proyectos, asignación de recursos o regulaciones.

Proceso participativo: proceso mediante el cual se invita a la ciudadanía, organizada o no, a involucrarse en la toma de decisiones públicas.

Proyecto: la planeación de una obra específica cuyos impactos se verán reflejados en una zona y que no necesariamente se verá replicado en otro lugar.

Sistematización: proceso de ordenamiento, clasificación y organización que estructura de manera precisa categorías y relaciones de los resultados de un proceso, buscando explicar el curso que siguió el trabajo realizado.

Sociedad: todas las personas que forman parte de un país, una ciudad o comunidad, independientemente de que además formen parte de un club, grupo, organización o empresa.



Acrónimos

FCHCM: Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México.

SMA: Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

SEDUVI: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.

SETRAVI: Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

DF: Distrito Federal.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IEDF: Instituto Electoral del Distrito Federal.

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

AEP: Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal.

IMPLAN: Instituto Municipal de Planeación.



Presentación

En la medida que las ciudades mexicanas crecen de forma desordenada, sus problemas se tornan más complejos al involucrar cada vez más actores y/o problemáticas entrelazadas, en especial en la movilidad y el desarrollo urbano sustentable. El congestionamiento vial, la falta de transporte público de calidad, la mala calidad del espacio público, la carencia de políticas adecuadas para la promoción de la bicicleta, los desarrollos urbanos cada vez más lejanos, los miles de muertos y heridos por accidentes automovilísticos, los millones de horas-hombre perdidas en la congestión vial, todos son parte de una misma problemática que involucra a un gran número de actores, tanto gubernamentales, empresariales y ciudadanos.

Dado esto, muchas de las soluciones también son complejas, en el sentido que requieren atender los intereses de los diversos actores y tomar en cuenta múltiples implicaciones. Es por ello que la implementación unilateral de políticas públicas para solucionar grandes problemas, aunque estén plenamente justificadas, suelen generar conflictos, ya que la población no se siente representada por dichas decisiones. Por el contrario, se genera un sentimiento de disociación y representación entre población y gobierno.

Además, cuando los temas a resolver son transversales, como con la sustentabilidad urbana, las soluciones a implementar requieren políticas continuas, pues sus mejores resultados sólo se alcanzan en el mediano y largo plazo. Por ello se requiere que la ciudadanía sea parte de la solución, aunque no basta que lo haga manera pasiva para legitimar decisiones que otros toman. Si la población participa activamente, se apropiará de la construcción de las soluciones y facilitará su implementación, garantizando su éxito de largo plazo.

Es así que el Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo (ITDP México) junto con el Centro de Colaboración Cívica (CCC), gracias al auspicio de la Embajada Británica en México y el Fondo de Prosperidad, se han dado a la tarea de producir un manual para que los gobiernos puedan facilitar y crear sus propios procesos de participación ciudadana en las políticas y proyectos de movilidad urbana sustentable. El presente manual trata de llenar el vacío existente de información en cuanto a mecanismos, procedimientos y metodologías para realizar un proceso participativo exitoso y que herramientas son convenientes para tal fin.

El Manual va dirigido tanto a tomadores de decisión a cargo de liderar proyectos y programas públicos de movilidad urbana y gestión del espacio, a consultores en implementar procesos de diseño y elaboración de proyectos públicos y privados, expertos responsables de implementar procesos de consulta pública, activistas y miembros de la sociedad civil para influir adecuadamente en la agenda pública y en el diseño de proyectos, así como la población en general interesada en participar en asuntos de interés público.

Este documento es un complemento obligado a los manuales y guías que ITDP México ha producido en el marco de su programa *Más allá del auto*: Planes Integrales de Movilidad, Guía de Estrategias para la Reducción del Uso del Auto en Ciudades Mexicanas, Manual de Implementación de Parquímetros para Ciudades Mexicanas y el Manual Integral de Movilidad Ciclista para Ciudades Mexicanas. Pero está pensado para ser aplicado en el marco de cualquier política relacionada con la gestión de la ciudad.

Esperamos así que este material sea provechoso por parte de gobiernos, consultores y sociedad civil para la transformación de nuestras ciudades en espacios cada vez más equitativos, sustentables, productivos y de calidad.

Xavier Treviño

DIRECTOR EN MÉXICO

INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO



Introducción

Las ciudades mexicanas enfrentan grandes retos debido a su expansión territorial y los problemas de movilidad que ésta ocasiona. El tráfico, las largas horas de trayecto, el alto gasto en transporte, la contaminación y los accidentes disminuyen la calidad de vida de la ciudadanía e imponen altos costos sociales y monetarios a la sociedad. Sin embargo, la implementación de las políticas necesarias para resolver estos problemas se enfrenta a un contexto sociopolítico que complica llevarlas a cabo.

Las ciudades se acercan a un gran dilema por las limitaciones de la democracia representativa; aun si los habitantes han electo a sus gobernantes, éstos no siempre alcanzan a escuchar las demandas de gran parte de los individuos. Hay un creciente sentimiento de exclusión por parte de algunos sectores.

El presente manual surge para responder al reto de incluir de manera efectiva la diversidad de voces de la sociedad en los procesos de toma de decisiones urbanas. Es una herramienta integral para establecer políticas de movilidad y desarrollo para la ciudad, incluyendo a la sociedad mediante mecanismos de participación más accesibles. Además, el manual invita a los miembros de la sociedad civil a convertirse en actores más participativos e involucrados en los procesos de planeación e implementación de proyectos de movilidad. De esta forma, el gobierno y la ciudadanía pueden abordar de manera conjunta los retos de movilidad urbana.

Este documento ofrece a las autoridades una herramienta que analiza, por medio de la revisión de mejores prácticas, los beneficios y retos de la participación. Igualmente, describe paso a paso el diseño e implementación de procesos participativos para llevar a cabo políticas de movilidad urbana integrales y con amplia aceptación por parte de la ciudadanía.

Objetivo

Dotar a los funcionarios públicos de una herramienta eficaz y pertinente para apoyar la participación pública en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas de movilidad urbana, mediante la explicación de métodos participativos y recomendaciones para llevarlos a cabo.

Público objetivo

- Funcionarios públicos y tomadores de decisiones, específicamente vinculados a los temas de movilidad, desarrollo e infraestructura urbana. Éstos pueden ser:
 - Secretarías federales y estatales vinculadas directa o indirectamente al transporte.
 - Autoridades metropolitanas y municipales.
 - Organizaciones del sector transporte, tales como empresas, sindicatos y proveedores de servicios.
- Organizaciones ciudadanas:
 - Comités ciudadanos.
 - Organizaciones vecinales.
 - Organizaciones relacionadas con la movilidad.
- Desarrolladores inmobiliarios.

Advertencia al lector

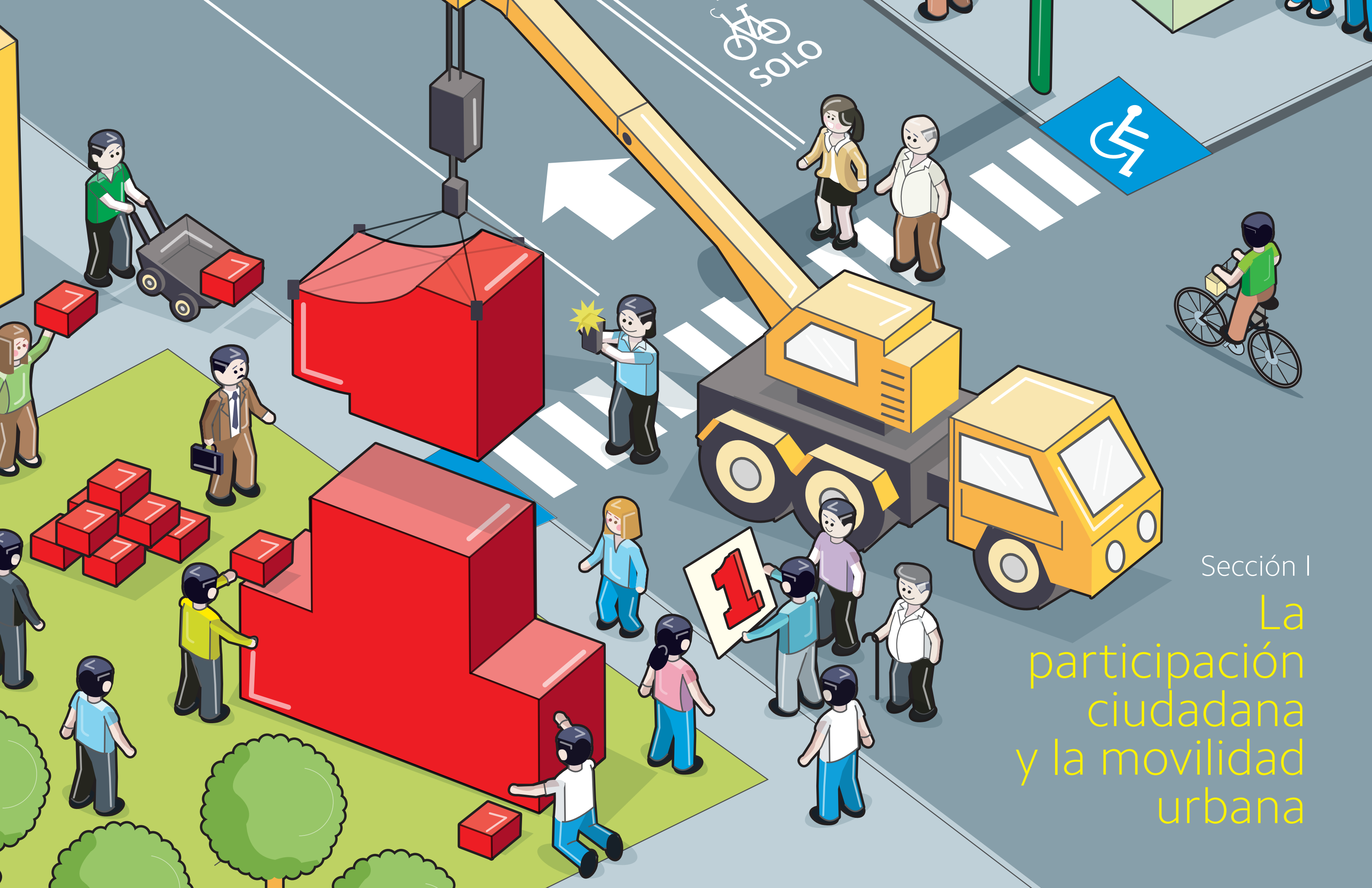
Este documento es resultado de un trabajo de investigación y proceso de recuperación de opiniones que pretende ser un primer paso en el tema de participación. Si bien no es un estudio exhaustivo, ni aborda todas las posibles áreas de estudio de la participación, es un primer avance sobre la importancia de la participación pública en la elaboración de políticas públicas de movilidad urbana sustentable.

Estructura

El manual está dividido en dos grandes secciones. La primera es una introducción al tema de la participación, que aborda sus distintas definiciones, los beneficios que brinda a los gobiernos y a las sociedades, así como el marco jurídico que rige la participación en el país. La segunda sección explica los pasos sugeridos para llevar a cabo un proceso participativo y brinda diferentes herramientas o técnicas para desarrollarlos. Además se exponen los mecanismos de seguimiento y los elementos que es indispensable tomar en cuenta al llevar a cabo cualquier tipo de proceso.

A lo largo del manual se encuentran plasmadas las experiencias y percepciones de representantes de los sectores gubernamental y social involucrados por su labor actual o pasada en temas de movilidad, desarrollo urbano y participación. Estas experiencias se recabaron mediante entrevistas a 22 actores y tienen el objetivo de relacionar la teoría de la participación con la realidad compleja del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y proyectos en las ciudades mexicanas. Así pues, dentro del desarrollo del mismo documento, se encuentran citas de dichas entrevistas, identificadas en color morado y letra cursiva para resaltarlas dentro del texto.

Al mismo tiempo, se identifican ejemplos y buenas prácticas dentro de recuadros, que permiten entender lo que aquí se argumenta, a través de experiencias en distintas ciudades. Finalmente, el presente documento incorpora los comentarios y perspectivas recuperados en un grupo focal de 26 personas de distintos sectores –academia, gobierno federal, gobierno del DF, gobiernos estatales, organizaciones de la sociedad civil, IEDF–, a las que se le presentó el avance del mismo, y cuya retroalimentación permitió que el documento capturara las opiniones de personas que trabajan con temas de participación, movilidad y desarrollo urbano.



Sección I

La
participación
ciudadana
y la movilidad
urbana

1. Definiciones de participación

La participación es un elemento inherente de las democracias, un derecho de la ciudadanía. Desde participar en las votaciones hasta organizarse en agrupaciones o clubes, los miembros de una sociedad democrática deben ser parte de la toma de decisiones de un gobierno. Sin embargo, no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en la toma de decisiones y para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Para que la democracia funcione en la cotidianidad es indispensable que haya otras formas de participación más allá de los votos. Así pues, resulta importante analizar las diferentes definiciones sobre participación con el fin de construir aquella concepción que nos guiará a lo largo del presente manual. La participación se puede definir como pública, como proceso comunitario y como ciudadana,

Para Langton (1978), la **participación pública** se define como el involucramiento de las personas en la prestación de servicios y la gestión pública. Ésta puede abarcar desde acción ciudadana (como cabildeo y protestas, involucramiento ciudadano, audiencias públicas y encuestas, participación electoral, votación y realización de campañas de candidatos) hasta participación obligatoria, como pagar impuestos. Incluye actividades de participación por parte de la ciudadanía, los medios y otros grupos sociales y no gubernamentales. Langton resalta la importancia de reconocer que la participación deriva de una necesidad mutua, tanto de la ciudadanía como del gobierno. También se puede definir la participación como "las acciones mediante las cuales la ciudadanía influye en el funcionamiento y resultados de los servicios públicos y del gobierno en general" (Orrego, 2006).

La participación pública es una relación basada en sociedad con el gobierno, en la que los ciudadanos se involucran activamente en la definición de procesos y el contenido de la formulación de políticas. Para lograrlo, se

requiere que los gobiernos compartan su agenda y aseguren que las propuestas de política generadas conjuntamente se considerarán al tomar una decisión final (Gaventa, 2004).

La **participación ciudadana** es el grado de influencia que la población tiene en las decisiones y programas de su gobierno local (MIDEPLAN, 1996). Esta definición evalúa no sólo el proceso de inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, sino la capacidad de la ciudadanía para comunicarse con el gobierno. Se podría decir que, de acuerdo con esta definición, la participación es inherente a los gobiernos, lo variable será su nivel de efectividad.

La **participación como proceso comunitario** se define como el proceso en el cual los ciudadanos se organizan, establecen sus objetivos y trabajan juntos por medio de organizaciones comunitarias no gubernamentales para influir en el proceso de toma de decisiones (Gilbreath y Zakharchenko, 2002). Esta definición no considera la participación individual, ya que asume que la base de la participación es la asociación comunitaria.

Tomando en cuenta las definiciones anteriores, además de las entrevistas realizadas y las recomendaciones hechas en el grupo de enfoque, creemos que la concepción más útil para alcanzar el objetivo del presente manual es la que llamaremos **participación pública efectiva**:

La participación pública efectiva se define como el derecho que tienen los actores sociales, tanto colectivos como individuales, de involucrarse activamente, de modo informado, y de ver reflejadas sus preocupaciones y necesidades en el proceso de toma de decisiones públicas.

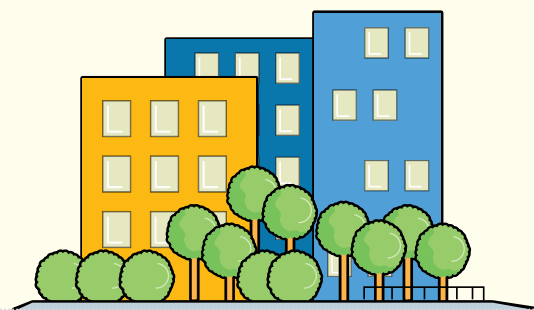


Recuadro
1

DEFINICIONES DE PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE ALGUNOS REPRESENTANTES DE GOBIERNO

"El involucramiento de cada ciudadano en los programas, políticas públicas y proyectos que plantea la ciudad y en las intervenciones que le afectan".

REPRESENTANTE DE LA SMA DF



"Una forma de consolidar el hecho de que una ciudad la vivimos y la construimos todos, por lo que la participación es una manera en la que se articulan todos los sectores de la ciudad, las necesidades propias del desarrollo de las ciudades, en donde el gobierno cumple su función de administrar el desarrollo urbano y los ciudadanos nos hacemos partícipes de su propio desarrollo".

REPRESENTANTE DE LA COMISIÓN DE PLANEACIÓN URBANA GUADALAJARA



"La participación es la actuación que puede tener cualquier persona respecto a un asunto común o público y que se hace de manera libre e informada".

REPRESENTANTE DEL FCHCM



1.1. Las motivaciones para tener una participación pública efectiva en políticas de movilidad urbana

El proceso de democratización incluye, necesariamente, la apertura gubernamental a procesos de participación; John Dryzek (2000) considera que la democratización se alcanza en tres dimensiones. La primera es la elección y la expansión del número de personas capaz de participar efectivamente en una decisión colectiva: mientras más gente se involucre más se robustece la democracia. La segunda es el alcance de la toma de decisiones: que más temas caigan bajo el control democrático. Y la tercera es la autenticidad, es decir, la necesidad de involucrar la participación efectiva de actores competentes y autónomos en realidad, no simbólicamente.

Al mismo tiempo, Robert A. Dahl (1998) considera que hay cinco criterios para tener un sistema genuinamente democrático:



Así, la participación es parte de las democracias modernas, no sólo por un motivo de inclusión de la sociedad y de rendición de cuentas, sino porque, debido al crecimiento de las sociedades, cada vez es más difícil mantener una relación con los representantes y las burocracias. Los aparatos estatales han alcanzado tales dimensiones que la brecha entre el gobierno y la sociedad es demasiado grande.

De esta brecha se deriva un “déficit democrático”, que es la separación entre las aspiraciones de la ciudadanía y la satisfacción de los servicios prestados por el Estado (Norris, 2011). El término surgió en la Unión Europea

cuando se empezó a percibir que las instituciones de toma de decisiones empezaban a quedarse cortas en términos de rendición de cuentas y transparencia. El “déficit democrático” es de suma importancia para comprender las motivaciones de los ciudadanos al exigir mayor inclusión en los procesos de toma de decisiones.

Esta brecha entre la sociedad y el gobierno es lo que orilla a que las personas busquen nuevos mecanismos de acercamiento a los aparatos estatales, como modo de garantizar que su voz sea escuchada. Gaventa (2002) concibe una ciudadanía menos centrada en el Estado, orientada a los actores, argumentando que la condición de ciudadano se adquiere mediante la agencia de los ciudadanos mismos. Esta agencia es entendida como las actividades que lleva a cabo la gente para participar en la vida política y social y, de algún modo, tener la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones. Los nuevos modelos de rendición de cuentas se enfocan más en el rol de los ciudadanos, monitoreando ellos mismos el cumplimiento de derechos y demandando escrutinio público y transparencia.

Ilustración

1

MOTIVACIONES PARA 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

Para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto social

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 una nación

Fuente: Elaboración propia a partir de Merino (2001).

Es importante recordar que “las decisiones que las personas toman al momento de la elección no implican que se está de acuerdo con todo lo que los representantes hagan en un futuro. La consulta sistemática y regular es, entonces, un necesario complemento democrático al proceso electoral” (Beetham en Gaventa, 2004). Adicionalmente, cabe destacar que abrir espacios de participación no implica que las instituciones gubernamentales de toma de decisiones se estén diluyendo o volviendo inoperantes; la apertura simplemente es un medio de aprendizaje para ambas partes, de intercambio de experiencias y de equilibrio en el poder.

2. Los diferentes niveles en la participación pública

La participación generalmente responde al “déficit democrático”, característica de los sistemas políticos contemporáneos (Fischer, 2012). Por lo tanto, el nivel de apertura a un proceso participativo dependerá necesariamente de las condiciones democráticas y variará según el área gubernamental o tipo de política pública.

Algunos tomadores de decisiones frecuentemente presentan una actitud ambivalente hacia los procesos participativos. Por un lado, hay un reconocimiento creciente de los beneficios de la participación, pues disminuye la brecha entre el gobierno y la ciudadanía, asegurando que las decisiones y políticas son apreciadas y apoyadas por el público. Por otro lado, aún existe desconfianza hacia los elementos que se perciben como desconocidos y fuera de control. Algunos servidores públicos temen que el involucramiento de los actores genere propuestas que no se puedan trabajar y con esto se alcance un estancamiento en el cual los gobernantes no puedan hacer nada si no existe el involucramiento de los actores.

Sin embargo, hay que considerar que no todas las personas o colectivos tienen que estar presentes en todo el ciclo de la política pública. Existen ciertas áreas que son particularmente positivas para abrir la participación, entre ellas se encuentran temas que involucran una decisión entre valores fundamentales y principios (por ejemplo, calidad de vida de los ciudadanos) y también políticas que exigen una combinación de conciencia pública, aprendizaje, una búsqueda de soluciones y aceptación moral o emocional de una decisión (Slocum, 2005).

El involucramiento de actores debe ser percibido como algo permanente y una actividad de largo plazo, pero puede ser implementada en cualquier etapa del proceso de una política pública.

En este sentido, las personas entrevistadas del sector gubernamental coinciden en que no todos los proyectos o decisiones de política pública pueden abrirse a participación amplia todo el tiempo. Si bien hay una evidente apertura por parte de representantes de gobiernos a la participación, también hay claridad en cuanto a la responsabilidad de tomar decisiones que, por la naturaleza de las mismas, no pueden ser sometidas a votación o a un proceso participativo. Por ejemplo: cambiar el cableado eléctrico, arreglar



las líneas subterráneas de gas o responder a situaciones específicas de crisis; este tipo de decisiones recaen directamente en las personas a cargo de asegurar ciertos estándares, principalmente de seguridad.

En otros casos, habrá partes de la planeación que no pueden ser puestas a consideración del público en general debido a su alto nivel de especificidad o requerimientos técnicos. Sin embargo, sí se podrá incluir a técnicos, académicos o expertos que puedan orientar y dar retroalimentación a los proyectos. Después de esta planeación, se puede abrir la participación para discutir otros aspectos no tan técnicos o la traducción de los procesos técnicos que podrían afectar intereses de diferentes sectores de la sociedad. El involucramiento de actores debe ser percibido como algo permanente y una actividad de largo plazo, pero puede ser implementada en cualquier etapa del proceso de una política pública: planeación, implementación y/o evaluación. Qué actores involucrar, cuándo y hasta qué nivel son preguntas que se hacen separadamente en cada proceso de toma de decisiones (Auwerx *et. al.*, 2011).

La sociedad busca participar en el gobierno por varias razones, desde cuestiones privadas e intereses particulares hasta por miedo a perder el “contacto personal” y el control de las grandes burocracias (Wang, 2001). Así, es importante tomar en cuenta su involucramiento en distintas etapas de la participación, ya sea que solamente se les transmita información, se les consulte sobre alguna decisión o lleguen a participar activamente en la construcción de las políticas públicas.

Recuadro
2

LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN EFECTIVA

Se puede apreciar la importancia de la comunicación de los planes y proyectos, así como de los objetivos de la participación misma, en el caso de la consulta llevada a cabo a fines de 2012 para el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal consultó a la población sobre lo que consideraban importante incluir en el Plan y así incorporar sus preocupaciones.

Sin embargo, nunca se especificaron los objetivos de la consulta ni cómo serían utilizados dichos insumos. Aunado a lo anterior, la consulta se llevó a cabo durante el cambio de gobierno, y la gente asumió que, dado lo anterior, sus opiniones y preocupaciones no serían tomadas en cuenta. Es decir, que sólo se estaba haciendo una consulta pública pero que no sería utilizada en realidad por la nueva administración. Esta omisión de comunicación no sólo afectó mucho el nivel de la consulta, sino que mediáticamente se atacó mucho a la secretaría.

2.1 Información y estrategia de comunicación: elementos transversales en todos los niveles

Proveer la mejor **información y garantizar una estrategia efectiva de comunicación** son acciones transversales a cualquier política pública o implementación de proyecto, y son elementos imprescindibles para un buen proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, es necesario e importante para la efectividad de los procesos de participación que se brinde información, no solamente sobre las políticas públicas y los proyectos que ésta incluye, sino también relacionada con el proceso participativo mismo. Es decir, se debe informar sobre los objetivos de éste, la duración, quién será invitado y cómo se integrarán los resultados de dicho proceso a la implementación o planeación de la política. La comunicación se puede considerar como una expresión de voluntad política para llevar a cabo mejoras, y los procesos participativos son una muestra de que se quiere hacer las cosas de manera diferente. Asimismo, comunicar también arroja luz sobre las propias políticas y proyectos, pues obliga a ser más eficiente y a tener una idea clara de lo que se quiere llevar a cabo.

Es de suma importancia comunicar efectivamente los objetivos y los resultados esperados, tanto de las políticas públicas y los proyectos como de los procesos participativos. De igual manera, es esencial dejar claro cómo se utilizarán las aportaciones de quienes participan y cómo se considerarán las opiniones para que así los actores sepan **cómo y cuáles serán los lineamientos mediante los cuales se decidirá lo que se incluye y lo que no** (Auwerx, *et al.*, 2011, 2011). Por su parte, garantizar el derecho de acceso a la información representa la base de la participación pública. La información es clave para generar opiniones, y los procesos participativos necesitan nutrirse de ella, más allá de las estrategias de comunicación convencionales de los gobiernos.

También se recomienda que haya claridad acerca de quiénes son los responsables de los proyectos y cuáles son los medios de contacto en caso de cualquier duda o problema. Además, es importante que la información que se maneje en los procesos cuente con las siguientes características (ITDP – Centro EURE, 2012):

Pronta y oportuna	Interactiva	Universal	Transparente	Continua y completa
Que involucre a la población a tiempo y que esté a la par del proceso.	Que permita el flujo natural entre los responsables y los ciudadanos.	Dirigida a todos los grupos sociales y sectores de la sociedad.	Debe cumplir con los criterios de transparencia establecidos.	Que esté a disposición de todo el público y durante todo el proceso.

Recuadro

3

INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN: TERMINAL DE PASAJEROS EN ZAGREB, CROACIA

La ciudad de Zagreb preparó un diseño conceptual de una terminal de pasajeros intermodal al sur de la ciudad. La terminal se diseñó para incluir infraestructura para tren, tranvía, autobuses, bicicletas y taxis; tenía como objetivo disparar el crecimiento económico y desarrollo urbano en la región. La ciudad decidió involucrar a los actores relevantes en el estudio del tráfico y el diseño del proyecto.

En el proyecto participaron el departamento de transporte, el departamento de ingeniería civil y la alcaldía. Se invitó a los operadores del transporte público, organizaciones no gubernamentales (de ciclistas, ambientalistas, entre otros); también se consultó a representantes de los distintos distritos de la ciudad.

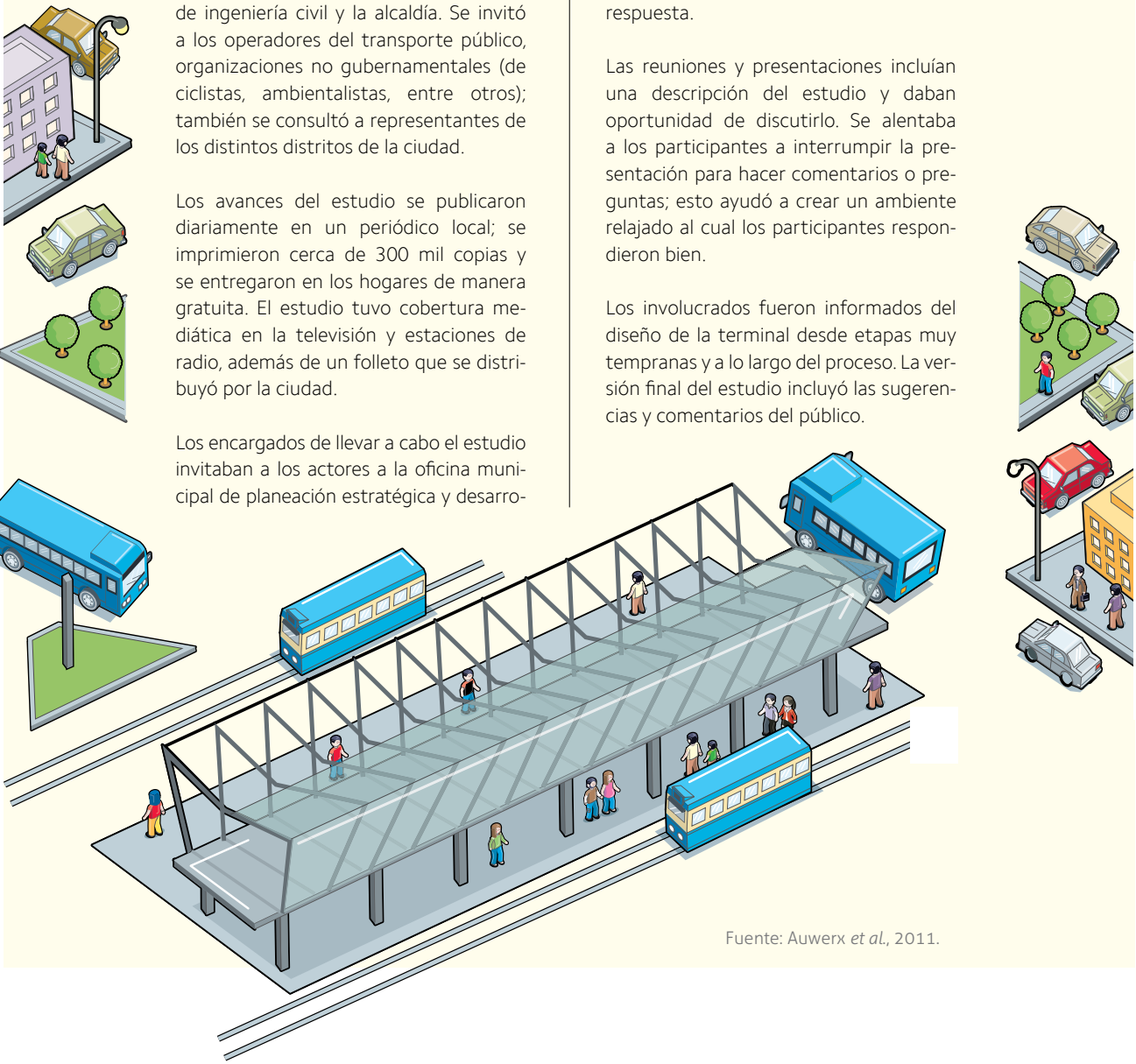
Los avances del estudio se publicaron diariamente en un periódico local; se imprimieron cerca de 300 mil copias y se entregaron en los hogares de manera gratuita. El estudio tuvo cobertura mediática en la televisión y estaciones de radio, además de un folleto que se distribuyó por la ciudad.

Los encargados de llevar a cabo el estudio invitaban a los actores a la oficina municipal de planeación estratégica y desarrollo para discutir el borrador; a otros los visitaban en sus respectivas instalaciones (como a la asociación de parapléjicos, los ciclistas y al departamento de transporte).

Las actividades para involucrar al público incluyeron cinco reuniones con los actores relevantes, dos presentaciones a los ciudadanos y publicaciones en televisión nacional. La cobertura mediática incluyó seis artículos periodísticos que invitaban a los lectores a enviar comentarios y sugerencias, los cuales siempre obtuvieron respuesta.

Las reuniones y presentaciones incluían una descripción del estudio y daban oportunidad de discutirlo. Se alentaba a los participantes a interrumpir la presentación para hacer comentarios o preguntas; esto ayudó a crear un ambiente relajado al cual los participantes respondieron bien.

Los involucrados fueron informados del diseño de la terminal desde etapas muy tempranas y a lo largo del proceso. La versión final del estudio incluyó las sugerencias y comentarios del público.



Fuente: Auwerx *et al.*, 2011.

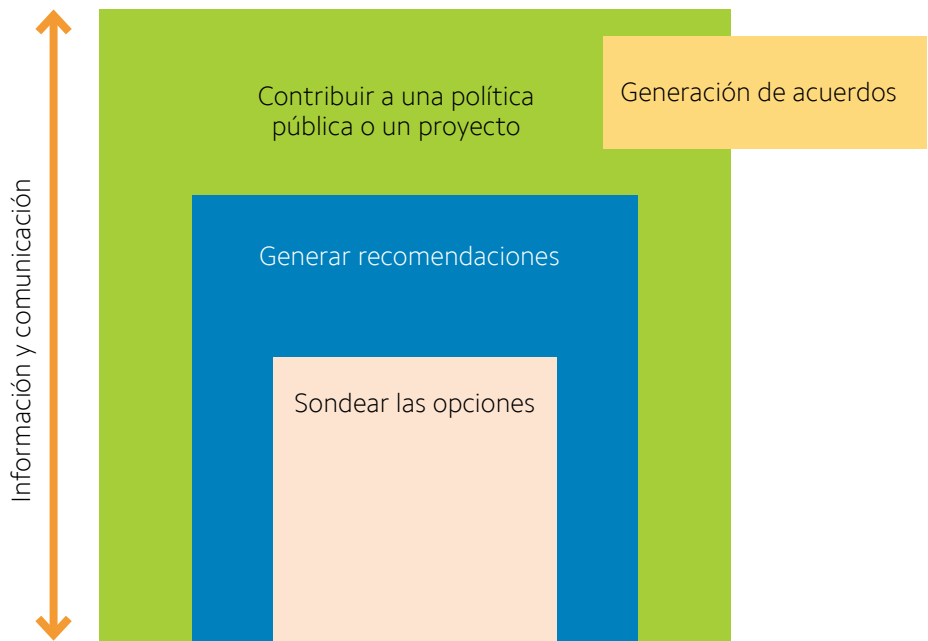
2.2 Los niveles de la participación en función de los objetivos

Derivado de una estrategia efectiva de comunicación e información sobre las políticas públicas y los proyectos de movilidad urbana, se puede involucrar a la ciudadanía para atender las diferentes preocupaciones e incluir las distintas visiones de la sociedad. El nivel en el que se involucrarán los actores dependerá directamente de los objetivos y resultados esperados del proceso participativo.

Ilustración

2

NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Nota: es importante considerar que los niveles de participación de generación de recomendaciones e impacto directo en las políticas públicas podrán requerir el logro de acuerdos, ya sea como el objetivo último del proceso o como parte del desarrollo del mismo (Véase Recuadro 4).

Recuadro

4

LA GENERACIÓN DE ACUERDOS COMO ELEMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

La generación de acuerdos es un proceso para encontrar puntos en común entre grupos con diversos intereses. El acuerdo no significa unanimidad, sino que es un esfuerzo de buena fe para satisfacer los intereses de todos los actores (Susskind, 1999). El acuerdo se alcanza cuando, después de hacer un esfuerzo para satisfacer los intereses de todos, los involucrados concertan alguna de las propuestas.

Hay momentos dentro de los procesos participativos en los que es importante construir acuerdos en torno a ciertos temas: la formación de convenios básicos impulsa el equilibrio de poderes en la sociedad y abre nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía. Los procesos colaborativos de construc-

ción de acuerdos no se limitan a la producción de pactos y planes, sino que también incluyen experimentación, aprendizaje, cambio y construcción de significados compartidos.

Una vez llevado a cabo el proceso de construcción de acuerdos, un proyecto será mejor recibido, se pueden utilizar estos insumos para mejorar su implementación, y se podrá evitar el conflicto a largo plazo. Aun así, es importante resaltar que, si bien el acuerdo es algo deseable en un proyecto, no todos los procesos participativos buscan alcanzarlo. En algunas ocasiones es necesario que las recomendaciones de política pública reflejen la diversidad de opiniones y no necesariamente lograr acuerdos entre todas las partes.

Recuadro

5

CASO DE ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCESO PARTICIPATIVO EN VARIOS NIVELES PARQUÍMETROS EN POLANCO (SEDUVI, AEP Y DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO)

El gobierno central de Distrito Federal ha establecido la instalación de parquímetros como parte de su política de reducción del uso del automóvil y gestión del estacionamiento. La prueba piloto se llevó a cabo en la zona conocida como Polanco, que abarca diez colonias.

La mayoría de los vecinos de la zona apoyó la política, pues las calles se encontraban constantemente saturadas de automóviles y se percibía una invasión a la colonia. Se llevó a cabo un proceso participativo con los Comités Vecinales de las colonias impactadas y, dentro de éstos, se socializó la información sobre los parquímetros. Así se ha logrado que la mayoría de los vecinos se sientan conformes con su implementación. Como parte del proceso se llevaron a cabo reuniones en las que se sometieron a consideración, consulta y votación de los representantes vecinales ciertos aspectos de la implementación de los parquímetros, entre ellos la ubicación, los horarios y días de cobro.

Por otra parte, se consultó a los miembros de los comités en qué obras del espacio pú-

blico de la colonia consideraban importante invertir el 30% de los ingresos de parquímetros que se destina para este fin. Así, entre las opciones propuestas destacaban las de rescatar un parque, recuperar los letreros antiguos de las calles y renovar banquetas. Cada uno de los miembros del comité aportó sus opiniones al respecto y el proyecto se sometió a consideración de la SETRAVI, la delegación y la Autoridad del Espacio Público. Finalmente, las obras escogidas fueron la rehabilitación de banquetas de las calles de Edgar Allan Poe y Horacio, así como un proyecto integral de rehabilitación de banquetas, iluminación y jardineras en la calle de Torcuato Tasso, en el tramo entre Mazaryk y Homero.

Esta etapa final demuestra el ciclo completo de la participación, pues la asignación de un porcentaje de los ingresos del parquímetro implica, en sí misma, una evaluación al proceso como tal. Los vecinos pueden evaluar y valorar los impactos verdaderos de la política y cómo funciona.

Entender la diversidad de opciones

El nivel más básico de participación involucra que los actores sean consultados, por lo que se pedirá su opinión o posibles soluciones respecto de algún proyecto urbano o política pública. Estas podrán marcar las líneas sobre las que se trabajará o incluso ser insumos para el proyecto que ya se está realizando. Una buena consulta debe dejar claro a las personas que participan cómo se utilizarán sus opiniones.

Ejemplo



Consulta para el Plan Nacional de Desarrollo (PND)- Gobierno federal. Entre febrero y mayo de 2013 se llevó a cabo un proceso de consulta nacional sobre el PND, mediante una encuesta nacional por internet, propuestas ciudadanas y foros a nivel nacional y estatal. Se recibieron 228,949 participaciones. El objetivo de dicha consulta era conocer las grandes preocupaciones de la ciudadanía para delinear el contenido del PND y confirmar que los objetivos las reflejaran. Derivado de dicha participación, la Red Nacional de Ciclismo Urbano e ITDP, lograron incluir por primera vez en el PND los temas de desarrollo urbano compacto, ciudades densas y mixtas, así como movilidad urbana sustentable (racionalización del uso del automóvil, fomento al transporte peatonal, al ciclismo urbano y al transporte público).

Generar recomendaciones

El segundo nivel conlleva una generación de ideas y recomendaciones relevantes para el proceso de toma de decisiones. Es decir, se solicitan aportes específicos para incluir dentro de una política pública y para ser considerados en la implementación de los proyectos. Dichas recomendaciones serán tomadas en cuenta para el desarrollo de un plan o gestión; cabe destacar que, en este sentido, habrá ciertos proyectos que requerirán un proceso de contribución más técnico o específico, para lo cual será conveniente consultar con académicos o expertos en la materia.

Ejemplos



Calle peatonal (FCHCM). En el plan de peatonalizar la avenida 16 de septiembre en el centro de la Ciudad de México, la decisión de cuál calle hacer peatonal no se puede poner a consideración de la ciudadanía, pues dependerá de análisis urbanísticos y de tráfico que la sociedad no puede llevar a cabo. Sin embargo, las especificidades del proyecto y su posible impacto (como puntos necesarios de carga y descarga para los locales, los horarios más conflictivos o las necesidades puntuales de cada uno de los comercios que ahí se encuentran) son aspectos de la planeación que el gobierno podría pasar por alto de no abrirse a la participación. Por ello, se llevaron a cabo mesas con los locatarios y se atendieron sus necesidades. De este modo, la calle ahora establece horarios de carga y descarga específicos para las necesidades de cada establecimiento, y también se ideó una manera de que los estacionamientos que ahí se encuentran puedan contar con un acceso sin interrumpir el flujo de los peatones o ponerlos en riesgo.



Sistema Ecobici- SMA-DF. La implementación de Ecobici en Polanco es un caso que es importante resaltar pues, a pesar de que hubo una omisión de información y consulta por parte del gobierno, los vecinos se involucraron, contribuyendo al momento de elegir, entre varias opciones, la ubicación de las estaciones de entre varias opciones. Lo más importante es que al formar parte del proceso y recibir la información adecuada, los vecinos entendieron el propósito de la política, la aceptaron y se volvieron parte de ella.

Impacto directo sobre las políticas públicas o proyecto de interés público

En el nivel más amplio de participación se busca tener un impacto directo sobre una política pública o crear proyectos de interés público. En otras palabras, se invita a que los actores involucrados generen opciones legítimas en políticas que les afectan directamente o planes de acción concretos para la realización de proyectos de interés público o comunitarios. Es decir, que los proyectos sean elaborados por los miembros de la comunidad o por aquellos directamente impactados. Además, se espera que los actores acuerden cuáles habrán de serlos mecanismos de implementación.

Ejemplo



Presupuesto Participativo- Instituto Electoral del Distrito Federal y delegaciones. Cada delegación destina el 3% de su presupuesto para ser asignado al ejercicio de Presupuesto Participativo por colonia. El Instituto es el responsable, por mandato legal, de los procesos de participación ciudadana para contribuir al desarrollo de la vida democrática y la difusión de la cultura cívica, por lo que la organización del proceso de votación corre a su cargo. Cualquier ciudadano puede presentar su proyecto dentro de los siguientes rubros: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito o actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal. En el portal del Instituto se informa el monto de recursos destinado a cada colonia y lo único que se requiere es que el proyecto esté dentro del monto, los rubros y la ubicación en la que se llevaría a cabo. Se pide que haya especificidad respecto a quiénes resultarían beneficiados por él, mas no se requiere un análisis técnico. Así pues, el Instituto remite los proyectos a las delegaciones para analizar la viabilidad y se eligen cinco, los cuales se someten a elección de los vecinos. Aquél que tenga más votos es el que se lleva a cabo con apoyo de las delegaciones.

2.3 Elementos de un proceso de participación

Al implementar un proceso de participación, es importante considerar los siguientes elementos, pues ellos permiten que la sociedad forme parte de estos ejercicios, pero también de las políticas públicas:

Ilustración
3

ELEMENTOS DE UN PROCESO PARTICIPATIVO

Coincidencia

Descubrir o redescubrir la realidad para que todos hablen el mismo idioma y puedan acordar sobre el futuro de un tema

Percepción

Entendimiento de las ramificaciones físicas, sociales, culturales y económicas de la situación. Implica compartir con más personas para que el entendimiento, objetivos y expectativas de los participantes se conviertan en recursos para la planeación y no irrumpen el proceso más adelante.

Toma de decisiones

Trabajar a partir de lo anterior para elaborar un programa para la situación bajo consideración.

Implementación

En esta etapa es cuando se involucra a la gente para que aporte a los cómo de una política pública y proyectos.

Fuente: Burns, 1979.

Recuadro
6

ESTABLECIMIENTO DE SISTEMA DE BICICLETAS COMPARTIDAS EN NUEVA YORK (CITIBIKE)

En la ciudad de Nueva York (NY), en septiembre de 2011, se llevaron a cabo procesos participativos para la implementación del CitiBike (programa de bicicleta compartida). Elegir sitios para 600 estaciones entre Manhattan, Brooklyn y Queens ha sido uno de los procesos de planeación con mayor participación en la historia de NY.

Se efectuaron aproximadamente 400 reuniones con una amplia gama de actores, a las que se sumaron un portal en línea para recabar aportaciones, docenas de eventos de demostración, talleres prácticos de planeación comunitaria y un diálogo extenso entre el Departamento de Tránsito (DOT, por sus siglas en inglés) y los consejos vecinales. En total, se recibieron más de 10,000 recomendaciones.

En las reuniones iniciales se entregó a los actores un mapa con diversas opciones para el establecimiento de las estaciones. El DOT solicitaba aportaciones directas sobre cuáles serían las ubicaciones deseables y cuáles debían ser evitadas. Los mapas mostraban de 3 a 5

veces el número de estaciones que eventualmente serían necesarias, permitiendo un nivel de influencia pública bastante amplio desde las etapas tempranas de la planeación. Se brindaron 2,881 opciones de entre las cuales se elegirían 600; este universo de posibilidades respondía a las necesidades espaciales y técnicas del sistema.

La difusión pública para anunciar el sistema propuesto y su planeación fue más allá de las reuniones de discusión. Se condujeron 21 demostraciones de campo en seis semanas para mostrar al público el funcionamiento de las estaciones. Estas actividades fueron un punto importante de información; se distribuyeron folletos solicitando a los neoyorquinos que “apoyaran en la planeación del sistema”. En ellos se les dirigía al sitio electrónico del DOT, que incluía un mapa interactivo del sistema, videos y más información. Se concertaron eventos adicionales mediante los que el departamento respondía a las dudas y preocupaciones de la ciudadanía.

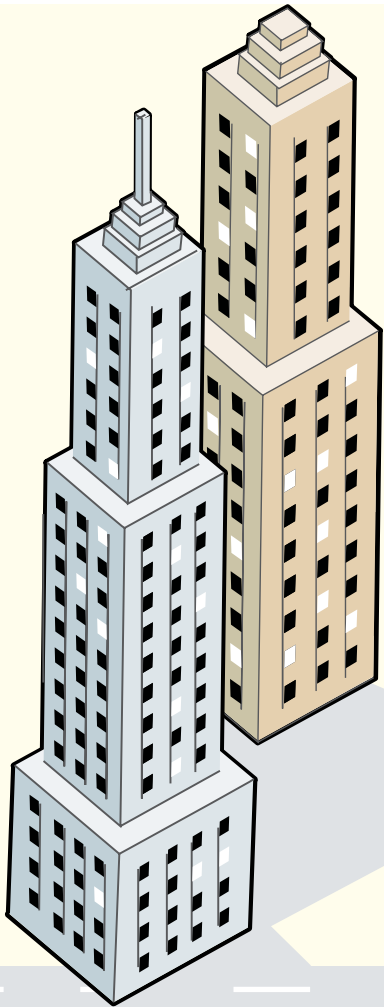
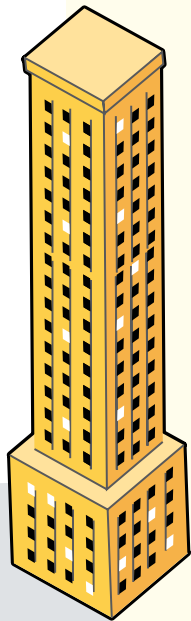
Como parte de la serie de demostraciones, el DOT se encargó de incluir a los grupos que no hablan inglés. Se realizaron presentaciones en español y una conjunta en mandarín y cantonés. Adicionalmente, se extendió la campaña a las comunidades cuyos habitantes no vivían en la zona de implementación, pero trabajaban ahí y podían ser impactados por el sistema.

La estrategia electrónica fue de suma importancia en la implementación de este proceso. Si los neoyorquinos no podían asistir a las presentaciones o talleres, el sitio web les brindaba toda la información necesaria, y además contaba con un mapa interactivo para sugerir la estación que querían. Además, el sitio y las redes sociales se convirtieron en una vía para manifestar preocupaciones y enviar comentarios

La segunda fase del proceso consideró 14 talleres comunitarios de planeación en los que se discutió sobre el programa, su importancia, la seguridad del mismo, así como las ubicaciones específicas de las estaciones. Cada taller se organizó en cercana cooperación con los

funcionarios públicos, los consejos vecinales y organizaciones sociales. Finalmente, los técnicos del DOT conjuntaron las miles de aportaciones con los requerimientos técnicos del sistema para seleccionar las estaciones de cada cuadrante, asegurándose de contemplar las preferencias y preocupaciones de los involucrados. Cuando se completaron los planes para cada barrio, el DOT volvió con cada uno de los consejos vecinales para comentar, revisar y posteriormente llevar a cabo reuniones con los funcionarios y las organizaciones para comentarios adicionales. Los mapas del sistema estuvieron disponibles mediante Google Maps y en formato de impresión en el sitio web del DOT. El éxito del programa y el involucramiento de la sociedad en su implementación hicieron posible que para agosto de 2012, el 74% de los habitantes de la ciudad apoyaran el proyecto CitiBike.

Fuente: New York City DOT, 2013.



3. La principal barrera a los procesos de participación: el miedo al conflicto

“Es importante no temerle a la fricción de las política; la fricción no es algo malo, no hay que tenerle miedo. Una buena política siempre es controversial.”

REPRESENTANTE DE SEDUVI



Si bien hay un interés generalizado en promover espacios participativos para la toma de decisiones, también hay barreras que lo impiden. De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios y miembros de la sociedad civil, el principal obstáculo que se presenta es el temor al conflicto.

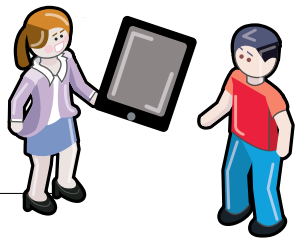
En general, se presupone que abrir demasiado las puertas de la participación a grupos con intereses y perspectivas diferentes dificulta la implementación de políticas y proyectos y hace imposible llegar a un consenso. Existe la percepción de que la diversidad de intereses y objetivos genera una lucha de poder en la que inevitablemente hay ganadores y perdedores. Esto impide ver al conflicto como lo que en realidad es: un problema común, cuya resolución puede ser benéfica para ambas partes (Sannoff, 2000).

Lo cierto es que el conflicto es inevitable; es inherente a la condición humana, particularmente frente a una realidad dinámica donde coexiste una pluralidad de intereses. Manejado de forma positiva, el conflicto es, en realidad, una oportunidad, pues señala una necesidad de cambios, y se convierte en una fuerza que dinamiza la interacción social y hace posible vencer las resistencias de quienes se benefician del status quo (Amorós, 2000).

Ciertamente, la oportunidad no siempre se materializa y lo que prevalece es la *contradicción* de intereses que degenera en conflictos prolongados, en ocasiones violentos, que tienden a escalar en el tiempo, con enormes costos sociales (Arrow et al., 1995; Lederach, 1996; Fisher et al., 2000; Galtung, 2003; Díez y Tapia, 2005; entre otros). Esto sucede, por ejemplo, cuando los tomadores de decisiones –en la lógica de evitar el conflicto– construyen espacios de participación con pequeños grupos de trabajo, afines al proyecto, y no abren la puerta a la oposición o divergencia. Las decisiones alcanzadas de esta manera afectan a sectores de la sociedad cuyas necesidades no fueron tomadas en cuenta, lo cual genera una percepción de imposición y puede ocasionar una confrontación directa entre éstos y el gobierno.

El conflicto es un fenómeno social inevitable e inherente a la convivencia humana, que surge cuando dos o más partes interdependientes perciben que sus objetivos son incompatibles, y que genera la oportunidad de cambios positivos en la relación y/o el contexto en que se desenvuelven las partes.

SOCIOS MÉXICO/CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA, 2010.



FUNCIONES DEL CONFLICTO

- Señalar la necesidad de modificar reglas, normas, leyes e instituciones;
- Tener un piso de entendimiento común;
- Indicarnos la importancia de las relaciones;
- Impulsar la creación de coaliciones;
- Construir acuerdos;
- Aprender y entender el problema, y
- Generar nuevas ideas/opciones.

Los espacios de participación para la toma de decisiones se construyen mediante el diálogo y la confrontación de opiniones entre diversos actores que han decidido invertir tiempo y recursos en busca de objetivos comunes, pero que también han decidido renunciar a una porción de sus aspiraciones originales para llegar a un acuerdo colectivo, legítimo y que tendrá perdurabilidad en el tiempo por la fuerza de la inclusión (Merino, 2001). A su vez, es fundamental generar mecanismos efectivos para que la información y decisiones sean validadas en los diferentes niveles de la sociedad involucrados en el tema.

Es importante destacar que la recomendación ante un conflicto no es evitarlo o negarlo, sino abrir un espacio de diálogo en donde los actores involucrados puedan identificar los intereses comunes y buscar soluciones viables para responder a los distintos intereses en la toma de decisiones. Estos acuerdos alcanzados reflejarán las necesidades de la mayoría, tendrán la legitimidad del grupo y serán viables en el tiempo.

Si el conflicto existe en el inicio de un proceso es preferible abordarlo desde etapas tempranas, para así prevenir demoras en tiempo o desperdicio de recursos. Sin embargo, es importante destacar que el conflicto puede producirse en cualquier etapa del proceso y es necesario atenderlo conforme surge. Es decir, afrontar el conflicto desde el inicio no garantiza la ausencia de conflictos posteriores, por lo que será necesario prepararse para ello.

El arte de la participación ciudadana efectiva requiere identificar en qué momento es indispensable la participación de qué actores y cuáles son las herramientas para incluirlos de forma más efectiva.

Recuadro

8

LA PARTICIPACIÓN Y EL RETO DE ABORDAR EL CONFLICTO

Este manual invita a reconocer el conflicto como algo inevitable, sobre todo cuando hay múltiples intereses en juego. Sin embargo es importante identificar el momento indicado para abordarlo y adquirir las herramientas necesarias para su resolución. El presente documento ofrece herramientas integrales para la elaboración de procesos participativos donde el conflicto pueda ser resuelto positivamente, al identificar de manera temprana los intereses que conectan y generar alternativas para todos los involucrados.

Es importante recordar que evitar el conflicto socava el bienestar y la efectividad. “Manejar

el conflicto reduce el desperdicio de tiempo y resulta en un uso más eficiente de recursos; también alienta a la gente a intentar entender otros puntos de vista y a ser menos egocéntricos. La ausencia de conflicto generalmente quiere decir que los distintos puntos de vista fueron excluidos del proceso de toma de decisiones, y el conflicto puede ampliar las perspectivas de lo que es posible y brindar más opciones. Los grupos que utilizan el conflicto para aprender, en lugar de para ganar y perder, se convierten en grupos más fuertes” (Sannoff, 2000).

4. Beneficios de una participación efectiva

Incluir la participación en la toma de decisiones mejora la relación entre gobierno y gobernados, pues las diferentes perspectivas estarán incluidas en la política garantizando así una mejor percepción de la labor gubernamental y la generación de una relación de confianza. Al aplicar políticas emanadas de procesos participativos, habrá menor resistencia a la implementación y, a la larga, una apropiación social de las políticas, los proyectos y la obra pública. Esto puede derivar en una disminución de gasto público en mantenimiento, ya que la misma sociedad se haría cargo de mantener y cuidar algo que percibe como su patrimonio.



Fuente: Slocum, 2005.

4.1 Construcción de tejido social

En primera instancia, la apertura a la participación ayuda a generar tejido social donde no existe, y a fortalecerlo donde sea necesario; entendiendo el tejido social como el fortalecimiento de una conciencia de comunidad y de creación de redes. Por un lado, la participación empodera a los ciudadanos y a las comunidades, produciendo desarrollo personal y nuevas oportunidades de diálogo y compromiso. Al mismo tiempo, puede robustecer el sentido de pertenencia de una comunidad y establecer redes de usuarios o vecinos que retroalimenten la implementación de los programas o incluso apoyen a los gobiernos en su labor informativa dentro de la comunidad (Fischer, 2012).

Recuadro
9

EJEMPLO CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El caso del Centro Histórico de la Ciudad de México es particularmente revelador en este sentido. El Fideicomiso del Centro Histórico lleva a cabo la escuela de formación ciudadana, en la cual los vecinos asisten a tomar clases de formación y mantenimiento del patrimonio del centro. Este programa ha logrado crear nuevas redes vecinales entre habitantes que ni siquiera se conocían a pesar de haber vivido en la misma zona durante años. Estas nuevas redes se han fortalecido de tal manera que un grupo de vecinas formó una asociación civil.

Adicionalmente, los vecinos presentan proyectos participativos al final de cada curso. El proyecto más viable y mejor estructurado se

realiza con apoyo del fideicomiso y con el involucramiento de los habitantes. De esta forma, la escuela de formación ciudadana construye tejido social en el centro e involucra a la comunidad en la gestión de su espacio.



Fotografía: Salvador Medina

4.2 Apropiación de la ciudadanía

Cuando los ciudadanos se involucran en las decisiones y los proyectos se crea un sentimiento de pertenencia y se incrementa la aceptación de las medidas. Esto se debe a que la capacidad de influir en las decisiones genera un sentimiento de responsabilidad (Auwerx, *et. al.*, 2011, 2011). **La participación ayuda a proveer a la gente de voz en el diseño y toma de decisiones para mejorar los planes, las decisiones y la prestación de servicios.**

Es importante resaltar que la creación de redes y cohesión comunitaria no sólo es benéfica para la gente que forma parte, sino que el gobierno se ve beneficiado de ella también.



“Cuando la gente se apropia de las obras y los espacios de su ciudad es más fácil que los preserven, reduciendo costos de mantenimiento y de reparaciones para los gobiernos locales”.

REPRESENTANTE DE GOBIERNO



Adicionalmente, cuando la gente se organiza, es más sencillo tener canales de comunicación con los gobiernos, por lo que también podrían reducirse las cargas de trabajo y los costos de identificación de los problemas, pues serían advertidos de ellos por los grupos de vecinos.

Recuadro
10

EJEMPLO BARRIOS AMABLES, JALISCO

El programa de Barrios Amables del municipio de Zapopan, Jalisco tiene como objetivo empoderar a los ciudadanos para lograr comunidades autogestivas, es decir, que los mismos habitantes desarrollen las herramientas necesarias para gestionar sus barrios. Derivado del programa, la colonia Chapalita ha conseguido

tal nivel organizativo que ya no depende del ayuntamiento para la prestación de servicios. Gracias a las aportaciones vecinales, se ha logrado que el propio barrio se haga cargo de ciertas funciones, desde la limpieza del drenaje hasta la organización de las fiestas patrias.



Fotografía: Edgar Seis



Fotografía: Cuadra urbanismo

4.3 Efectividad

La participación mejora la efectividad de los programas gubernamentales al facilitar la provisión y manejo de servicios públicos; varias experiencias han demostrado que permite alcanzar más fácilmente los objetivos (Fischer, 2012). Dado que el canal de comunicación con el gobierno mejora, éste puede entender más fácilmente las necesidades de la gente y, además, **al implementar procesos de participación de manera constante, se provee al gobierno de una oportunidad de monitorear y responder efectivamente a los cambios en las necesidades de la gente** (Wang, 2001).

Recuadro
11

EJEMPLO CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El caso del centro histórico vuelve a ser significativo en este sentido ya que, de acuerdo a la visión de las personas entrevistadas **tú no puedes cuidar lo que no conoces**. De nueva cuenta, el rol que juega la escuela de formación ciudadana es clave, pues ahí se les

explica a los vecinos la importancia del centro como espacio patrimonial y de los valores excepcionales de la zona. Cuando entienden los motivos y la importancia de cuidar lo que tienen y lo que se trabaja, es más sencilla la labor de conservación del centro histórico.

4.4 Eficiencia en el uso de recursos

La participación previene los retrasos y reduce los costos en la fase de implementación (Auwerx, *et al.*, 2011). Además, permite que los ciudadanos alerten a los gobiernos de un mal aprovechamiento de recursos, ya sea porque la obra referida no está solucionando el problema para el que fue pensada, o bien porque hay un modo más eficiente de utilizar los recursos. Al mismo tiempo, la participación tiene el potencial de combinar eficiencia con equidad, pues las decisiones que surgen de la deliberación son más propensas a ser legítimas, más razonables, informadas, efectivas y políticamente viables (Fischer, 2012).

Recuadro
12

EJEMPLO CICLOVÍA PUEBLA

El caso de una pequeña ciclovía construida en Puebla ejemplifica bien cómo la participación ayuda a que los objetivos de las políticas sean alcanzados. Dicha ciclovía fue construida inicialmente sin aporte de la ciudadanía ni de los usuarios de bicicleta. Estaba ubicada sobre un camellón, tenía una extensión no mayor a los dos kilómetros y no llevaba a ningún lado, pues empezaba y terminaba sobre el mismo tramo. Dado que no cumplía el objetivo espe-

cífico de transportar a los ciclistas a ningún lugar, no era utilizada. El gobierno se percató de que había fallado en la implementación de dicha obra hasta que un colectivo de ciclistas se acercó al Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) para hacerles saber que dicha vía no cumplía con su propósito. De haber abierto los canales de participación desde un inicio, el trabajo y los recursos iniciales hubieran logrado un objetivo real y concreto.



4.5 Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son una pieza fundamental del ejercicio democrático y contribuyen a que la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno mejore. Así, los funcionarios fomentarán el involucramiento público al rendir cuentas y ser evaluados por su desempeño. La apertura a la participación es un mecanismo adicional de rendición de cuentas, pues es una clara demostración de la inversión de los recursos públicos.

Un estudio de campo conducido por Wang (2011) concluye que la participación está asociada con la presión ejercida por los actores sociales y la disposición de los servidores públicos de someterse a la rendición de cuentas. La participación conlleva mejor entendimiento y mayor satisfacción de las necesidades del público, así como la construcción de consensos en metas,

prioridades y expectativas de rendimiento. También se demostró en este estudio que cuando los ciudadanos presionan al gobierno por un mejor desempeño y más transparencia es más probable que el gobierno responda con mayores esfuerzos participativos.

Recuadro
13

EJEMPLO COMITÉS CIUDADANOS - INGRESOS DE PARQUÍMETROS

El caso de los comités ciudadanos ejemplifica cómo los integrantes de éstos ahora perciben que el gobierno es más transparente y tiene la voluntad real de rendir cuentas. El ejercicio que se llevó a cabo con el 30% de los ingresos obtenidos por los parquímetros fue fundamental en esta percepción, por lo que aporta a la construcción de dichos atributos ante la comunidad.



Fotografía: Jimena Veloz

4.6 Legitimidad y capital político

A partir de la década de los noventa, la participación ha ganado un lugar en el espectro político como una característica central de un buen gobierno (Fischer, 2012). Desde una perspectiva pragmática, se considera que los procesos participativos atacan problemas como la falta de confianza y la ilegitimidad en la formulación de políticas. Los procesos participativos hacen que la toma de decisiones sea más democrática, ya que “es la justicia del proceso mismo lo que nos permite aceptar pacíficamente un resultado que difiere de nuestra opinión” (Slocum, 2005).

La participación ayuda a reducir la falta de confianza y el desencanto de la población hacia el gobierno, pues tanto las instituciones comprenden mejor las necesidades de la gente, como la comunidad entiende las limitaciones administrativas y presupuestales (Wang, 2011). Al contribuir en la elaboración de políticas públicas consensuadas, la participación otorga legitimidad al gobierno sobre estas decisiones y su implementación. Los procesos de inclusión de la ciudadanía permiten identificar los asuntos controversiales y las dificultades de una política antes de la toma de decisiones. Así, al alcanzar un acuerdo entre actores, se previenen reclamos que pueden entorpecer la puesta en marcha (Auwerx, *et al.*, 2011).

El involucramiento ciudadano en la toma de decisiones gubernamentales mejora el desempeño gubernamental, la legitimidad de las decisiones, la respuesta ciudadana y la confianza en el gobierno (Sannoff, 2000). En este sentido, el Fideicomiso del Centro Histórico ha visto crecer esta legitimidad

mientras más se ha abierto a la participación. Sus representantes comentan en las entrevistas que ahora la gente se acerca a las oficinas buscando que apoyo para resolver los conflictos de la zona, sin importar si son de su competencia o no. Esto se debe a la legitimidad que han creado como una institución que atiende a la ciudadanía y que escucha sus necesidades y preocupaciones.

Recuadro
14

REGLAMENTO DE TRÁNSITO-MONTERREY

En el caso contrario se encuentra Monterrey, que en años pasados abrió una consulta ciudadana para las modificaciones al reglamento de tránsito, ya que éste no consideraba las necesidades del peatón ni del ciclista. El alcalde efectuó este ejercicio para valorar las inquietudes y necesidades de los usuarios, quienes

esperaban ver plasmadas estas aportaciones en el reglamento. Sin embargo, al momento de publicar el documento modificado, dichas aportaciones no fueron consideradas, y el gobierno perdió toda legitimidad frente a la gente que participó.

4.7 Confianza mutua

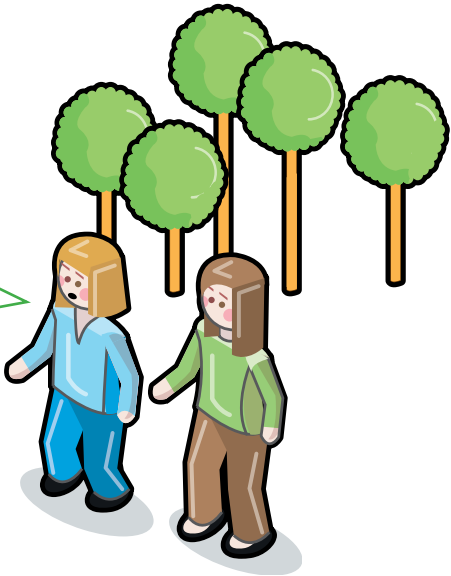
La participación incrementa la confianza del público en la toma de decisiones. Un proceso más abierto y responsable resulta en un mejor entendimiento del gobierno y en un aumento de ella. Los ciudadanos no van a confiar en la administración pública si saben o sienten que los servidores públicos no confían en ellos. Así, la confianza mutua es un factor clave para la creación de redes, así como una condición necesaria para la acción colectiva y el aprendizaje social.

Podemos definir la confianza del servidor público en los ciudadanos como las creencias del gobernante en que los ciudadanos actuarán de modo tal que será de ayuda o apoyo al desempeño burocrático. **La confianza en los ciudadanos puede influir la manera en la que los servidores públicos ven el ambiente, interpretan la política, definen los problemas, evalúan las alternativas y toman acción.** Sin confianza, los servidores pueden pasar reformas que suenen bien, pero sigan perpetuando viejos hábitos (Yang, 2005).

Aunque los servidores públicos vean con ojos positivos la participación pública, frecuentemente no están involucrados en fomentarla y en utilizar las opiniones ciudadanas para la elaboración de políticas públicas. Algunos de ellos no creen que los integrantes de la comunidad puedan apoyarlos en su desempeño gubernamental; pasan por alto que los mecanismos de participación fomentan el aprendizaje mutuo mediante el intercambio de información y experiencias. La participación reduce el sentimiento de anonimato y comunica un aumento en el interés de las necesidades de la ciudadanía.

“Siempre se percibe una suerte de desconfianza y malas interpretaciones de ambas partes. Por parte del gobierno, se tiende a percibir la participación como una búsqueda de solución a problemas particulares y privados y no de bienestar generalizado, añadido al hecho de que se percibe que la ciudadanía siempre contestará “no” a lo que se les proponga, sin importar si es una buena política o no. Incluso mi percepción como parte de la ciudadanía también es de cierto recelo hacia gobierno, hay cierta duda sobre el actuar de éste y tiende a haber desconfianza hacia las decisiones que se toman. Construir un vínculo con la ciudadanía es muy difícil, y es justo la falta de participación lo que no fomenta que se construyan los lazos y la confianza”.

REPRESENTANTE DE GOBIERNO



5. El marco jurídico nacional y su relación con las políticas de movilidad urbana

Una vez establecidos los retos de los procesos de participación pública y la importancia y beneficios de la misma, es necesario conocer el marco legal que promueve y garantiza el derecho a la participación. En este capítulo se abordarán los marcos normativos nacionales y los tratados internacionales que determinan las atribuciones legales de los gobiernos para llevar a cabo procesos participativos, así como los retos que éstos enfrentan.

5.1 ¿En dónde se fundamenta jurídicamente la participación?

5.1.1 Participación en tratados internacionales

México ha firmado distintos tratados internacionales, cumbres y pactos que buscan el fomento de la participación, la construcción democrática y la inclusión ciudadana como parte de sus compromisos. Así pues, a continuación se muestra un cuadro con los tratados firmados en esta materia. La participación fomenta el aprendizaje mutuo mediante el intercambio de información y experiencias. La participación reduce el sentimiento de anonimato y comunica un aumento en el interés de las necesidades de la ciudadanía.

Cuadro

1

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN TRATADOS INTERNACIONALES

AÑO	TRATADO	CONTENIDO
1981 >>>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP)	Todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
1989 >>>	Convenio 169 de la OIT	Es un instrumento jurídico internacional vinculante que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Sin embargo, la piedra angular del documento es el espíritu de la consulta y la participación, pues exige que estos pueblos puedan involucrarse de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan.
1994 >>>	Primera Cumbre de las Américas – Plan de Acción de Miami	Pretende el fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria. Los gobiernos se comprometen a revisar el marco normativo que regula a los actores no gubernamentales, con el fin de establecer o mejorar su capacidad para recibir fondos.
1998 >>>	Segunda Cumbre de las Américas - Plan de Acción de Santiago	Los gobiernos se comprometen a promover la participación de la sociedad civil, además de establecer marcos institucionales que incentiven la creación de organizaciones sin fines de lucro, responsables y transparentes.
2001 >>>	Tercera Cumbre de las Américas – Plan de Acción de Quebec	Promueve el fortalecimiento de la democracia. Para ello, se estableció como una línea de acción el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos nacionales y hemisféricos. Se creó un programa de seguimiento para que las organizaciones de la sociedad civil puedan evaluar lo que los países han realizado o no, respecto a sus compromisos.

Fuente: Elaboración propia.

5.1.2 Participación en leyes y planes federales

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

En el marco jurídico mexicano se hace alusión a la participación ciudadana desde la constitución. En el artículo 26 se establece que “[l]a planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”. Además, se decreta que el Ejecutivo tiene la facultad de establecer los procedimientos de participación y consulta popular. Sin embargo, a nivel federal, el país no cuenta con una ley de participación ciudadana como tal. En cambio, este tema se regula en varias leyes. Por ejemplo:

Ley general de desarrollo social

Artículo 3. La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios: [...]
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. [...]

Artículo 11. La política nacional de desarrollo social tiene los siguientes objetivos: [...]
IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

También se enuncian las atribuciones que corresponden al gobierno federal, al de los estados y a los municipios en materia de participación ciudadana en el desarrollo social.



Fuente: Ley general de desarrollo social.

Además, de acuerdo con el artículo 61 de la citada ley, es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. El capítulo VI, participación social, dicta que las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social podrán involucrarse en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia. Es responsabilidad del gobierno federal invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación. La ley general de desarrollo social también hace alusión a mecanismos de rendición de cuentas, estrechamente relacionados con la participación ciudadana, como son la denuncia popular y la contraloría social.

Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil

Esta ley tiene por objeto fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil; entre ellas, las actividades cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público. Se regulan los derechos, obligaciones y requisitos que deben cumplir para recibir apoyo. Cabe resaltar que no todas las actividades u organizaciones encaminadas a promover la participación ciudadana se consideran en esta ley; para acceder a estos apoyos y estímulos, las organizaciones de la sociedad civil deben estar inscritas en el registro federal de organizaciones y cumplir con los demás requerimientos que se establecen en el artículo 7. Es importante resaltar que reconocer la organización ciudadana en el quehacer público como una actividad merecedora de fomento resalta la importancia que ésta tiene dentro de la vida democrática de un país. El reconocimiento que se hace a las organizaciones de la sociedad civil como entidades de interés público da cuenta de la importancia de la actuación de éstas sobre la vida política del país y el impulso que dan a la participación de la ciudadanía.

Para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de estas actividades, el ejecutivo federal constituye la comisión de fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Se organiza de la siguiente manera:

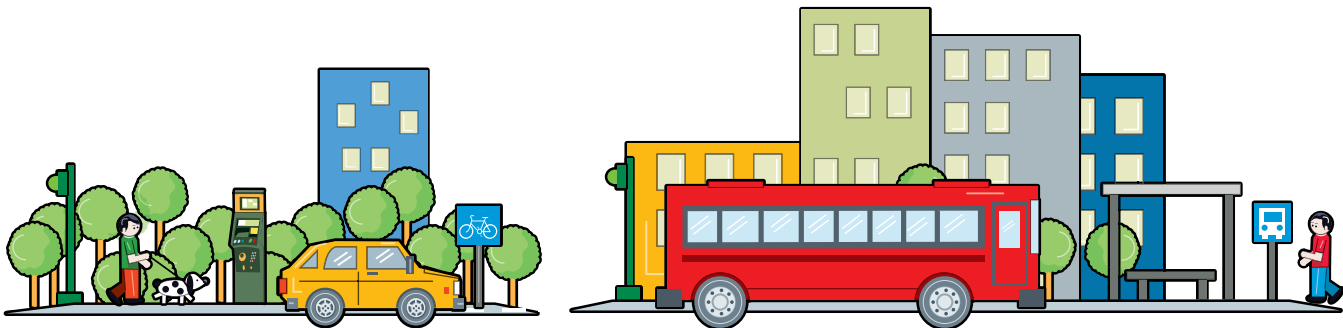
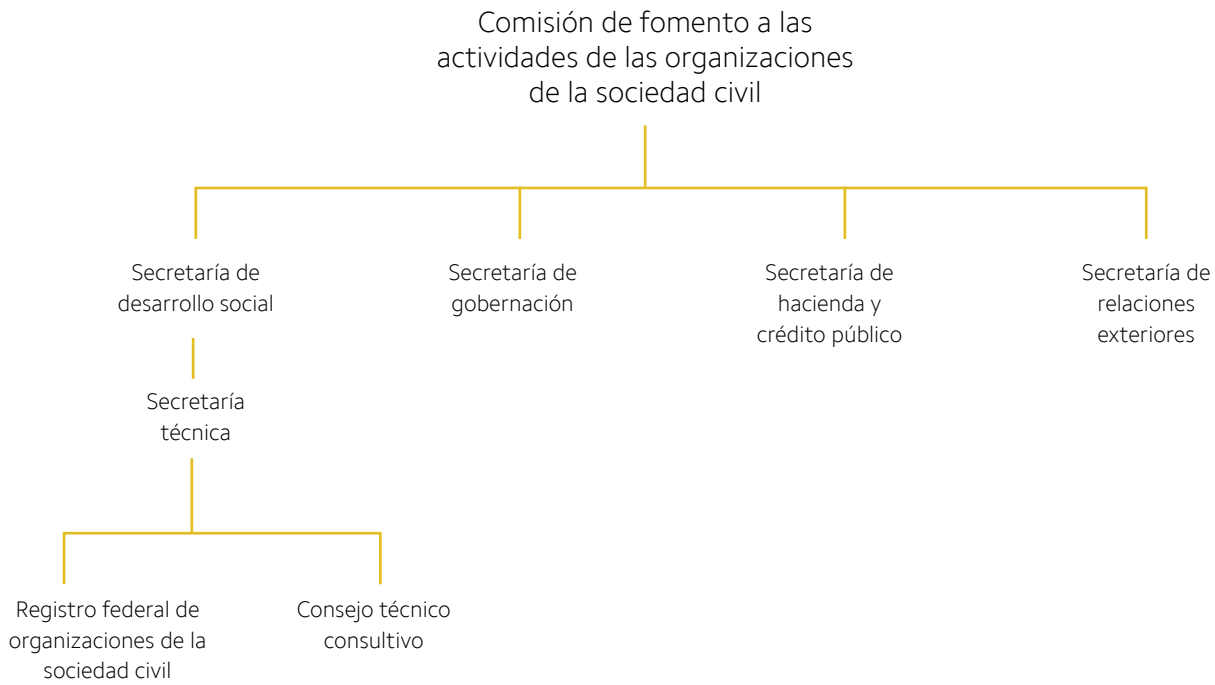


Ilustración 6

COMISIÓN DE FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



Fuente: Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.

Esta conformación multidisciplinaria permite que la comisión sea integral y amplía el rango de acción. La comisión tiene la atribución de definir las políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; es la encargada de realizar la evaluación de las políticas y acciones, de promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas públicas; asimismo, es la responsable de estar al tanto las infracciones e imponer sanciones correspondientes a las organizaciones de la sociedad civil.

Ley de planeación

Las disposiciones de la ley de planeación tienen por objeto establecer las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus representantes y autoridades, en la elaboración del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales.

Artículo 20: En el ámbito del sistema nacional de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de distintas agrupaciones sociales participan como órganos de consulta permanente mediante de foros de consulta popular. En el sistema de planeación deben preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a los que se sujetan la participación y consulta.

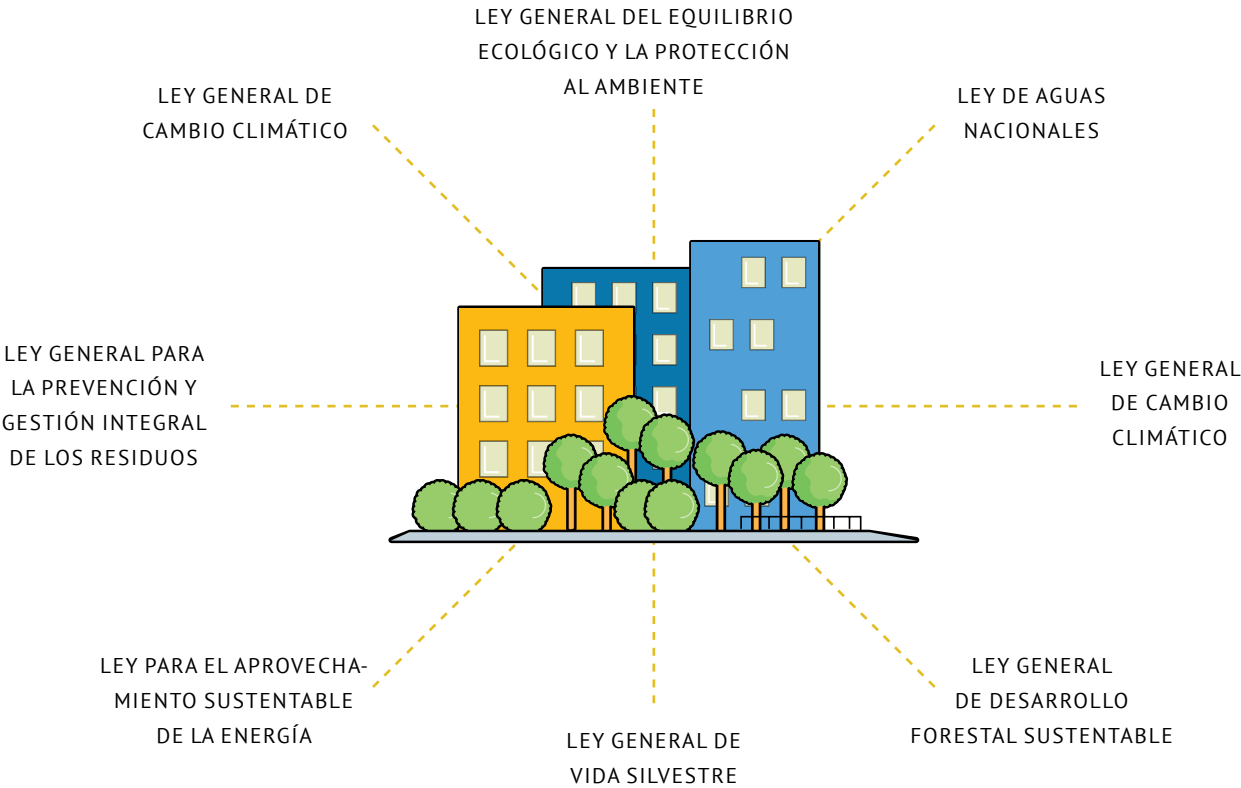
Ley general de asentamientos humanos

De acuerdo con el artículo 14, la secretaría de desarrollo social debe promover la participación en la elaboración y ejecución del programa nacional de desarrollo urbano. En el artículo 15, se establece que los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen. La importancia de esta ley en el contexto analizado radica en que la planeación urbana deriva de ella y, por lo tanto, en muchas ocasiones impactan la proyección de las estrategias de movilidad.

El capítulo séptimo trata sobre la participación: la federación, las entidades federativas y los municipios son los responsables de promover acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien el involucramiento en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Además, deben promover la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población.

Otras leyes que regulan la participación ciudadana a nivel federal

Además de las mencionadas anteriormente, la participación social en el ámbito federal se regula principalmente en temas ambientales, ecológicos y de recursos naturales, y se contempla en los siguientes documentos:



Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Asimismo, una de las cinco metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND) es construir un México Incluyente que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

5.1.3 Marco legal de la participación a nivel local

Si bien a nivel federal no existe una ley que trate exclusivamente la participación ciudadana, este tipo de regulaciones sí existe a nivel local. El marco normativo en las entidades federativas no es homogéneo y, aunque no todos los estados cuentan con leyes especializadas en la materia, es evidente que la tendencia va en aumento.

En 2005, únicamente trece estados tenían ley de participación ciudadana (CESOP, 2006). Desde entonces, más de diez entidades han aprobado una ley de participación ciudadana como tal, o bien, una ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Instrumentos de participación ciudadana contemplados en leyes locales

Dentro de las leyes locales de participación se consideran ciertos instrumentos de participación ciudadana, cada uno respondiendo a necesidades y panoramas distintos. Al mismo tiempo, es importante considerar que no todos son parte de las leyes de los estados. Así pues, a continuación se definen los instrumentos y en qué estado se encuentran regulados.

1

Plebiscito

Somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública.

2

Reférendum

Instrumento de participación directa, mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes locales.

3

Iniciativa popular / ciudadana

Los ciudadanos y los órganos de representación ciudadana presentan al poder legislativo local proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos.

4

Consulta ciudadana pública/popular/vecinal

Consiste en someter a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales.



5

Colaboración ciudadana / comunitaria

Los ciudadanos pueden colaborar con las dependencias y Administración Pública local en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario (aportar recursos económicos, materiales o trabajo personal).

6

Rendición de cuentas

Los habitantes tienen el derecho de recibir de las autoridades los informes generales y específicos de su gestión y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos.

7

Difusión pública

Las autoridades locales están obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública de las acciones y funciones a su cargo.

8

Audiencia pública

Los ciudadanos pueden proponer de manera directa la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la administración pública; presentar peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración pública, y evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

9

Recorridos del jefe delegacional / presidente municipal

Permite a los habitantes de una demarcación formular al Jefe Delegacional o Presidente Municipal, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Durante la realización del recorrido se puede acordar que se realice una audiencia pública. Las medidas que acuerde el jefe delegacional o presidente municipal como resultado de esta práctica deben darse a conocer a los habitantes por medios públicos y ser efectuadas por los servidores públicos correspondientes.

10

Asamblea ciudadana / de barrio

Es pública y abierta; en la asamblea ciudadana se emitirán opiniones y se evaluarán los programas, las políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su demarcación territorial o su colonia.

Cuadro 2

COMPARATIVO DE LA EXISTENCIA DE LA LEY Y LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

- Ley

● Plebiscito

● Referéndum

● Iniciativa

● Consulta

● Colaboración

● Rendición de cuentas

● Difusión pública

● Audiencia pública

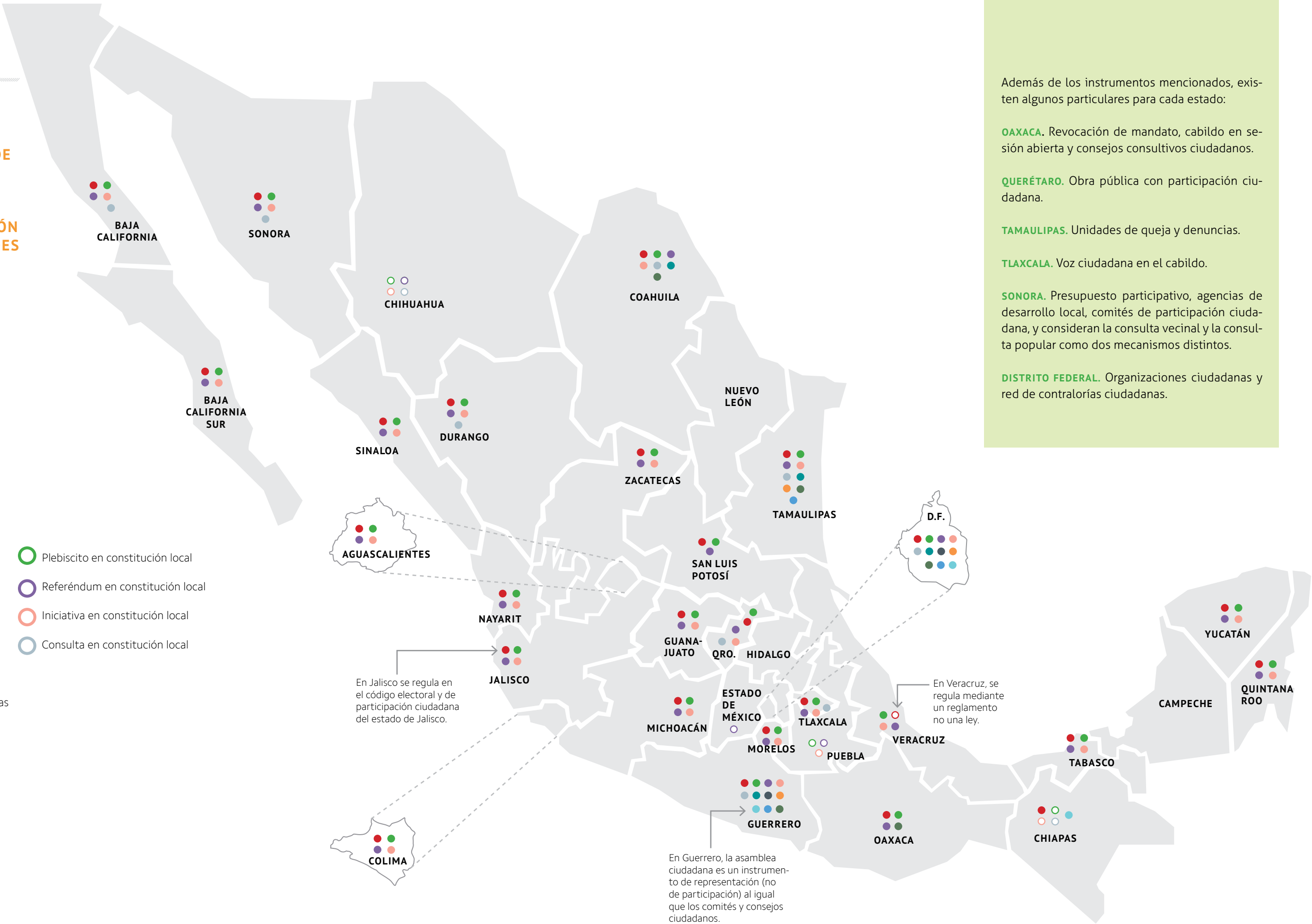
● Recorridos

● Asamblea
- Plebiscito en constitución local

○ Referéndum en constitución local

○ Iniciativa en constitución local

○ Consulta en constitución local



Además de los instrumentos mencionados, existen algunos particulares para cada estado:

OAXACA. Revocación de mandato, cabildo en sesión abierta y consejos consultivos ciudadanos.

QUERÉTARO. Obra pública con participación ciudadana.

TAMAULIPAS. Unidades de queja y denuncias.

TLAXCALA. Voz ciudadana en el cabildo.

SONORA. Presupuesto participativo, agencias de desarrollo local, comités de participación ciudadana, y consideran la consulta vecinal y la consulta popular como dos mecanismos distintos.

DISTRITO FEDERAL. Organizaciones ciudadanas y red de contralorías ciudadanas.

La adopción de estos instrumentos va en aumento. En 2005, dieciocho estados contemplaban el referéndum en sus constituciones, ahora únicamente son cuatro los que no lo contemplan; similarmente, quince contaban con la figura de plebiscito y catorce con iniciativa popular.

Sin embargo, en algunos casos estos instrumentos de participación se encuentran truncos. Por ejemplo, varias constituciones locales establecen la figura de iniciativa popular, pero no se especifica el mecanismo por medio del cual los ciudadanos puedan presentarlas. En algunos casos se aclara que este derecho sólo puede ejercerse con la mediación del diputado de su distrito o alcaldes. En la mayoría de las constituciones locales donde existe la consulta ciudadana o popular, se especifica que su función es permitir al gobierno conocer las opiniones de los ciudadanos, pero no obligan a actuar conforme a éstas.

Fundamentación para implementar procesos participativos

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el municipio tiene la facultad de aprobar las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que aseguren la participación ciudadana y vecinal. Con esto se entiende que, de ser necesario implementar un proceso participativo, la administración municipal está facultada para hacerlo.

Adicionalmente, las leyes orgánicas de la administración pública estatal establecen las atribuciones de cada dependencia, y dentro de éstas no está limitada la facultad de llevar a cabo procesos de participación. Por su parte, el Distrito Federal cuenta con la ley de participación ciudadana, la cual -en el capítulo IX “De la audiencia pública” artículo 68- establece que la audiencia pública podrá ser convocada por el jefe de gobierno, por el titular del órgano político administrativo y por los titulares de las dependencias de la administración pública. Así pues, la implementación de las herramientas participativas que aquí se presentan está fundamentada en la ley.

Retos

Aunque la legislación mexicana contempla mecanismos para la participación, la concepción de que ésta sólo se puede dar por medios de grupos organizados (como organizaciones de la sociedad civil o grupos de vecinos) limita y no fomenta la participación individual. Por ende, excluye de los procesos a un número considerable de personas. Por lo anterior, uno de los retos es reforzar los mecanismos de participación para asegurar la inclusión de todas las personas que tengan interés en ellos, estén o no organizadas. Al mismo tiempo, a pesar de que en la mayoría de los estados se contemplan mecanismos de participación ciudadana, las condiciones para lograrlo quedan fuera del alcance de la ciudadanía, esté o no organizada previamente. Esto se debe tanto por los requerimientos técnicos como por el costo implicado en el acceso a éstos. Por ejemplo, el Distrito Federal requiere el 0.4% de firmas de los votantes registrados para iniciar los mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana); en Colima, el 7%; en Guerrero, 0.2%; en Tabasco, 10% para solicitar referéndum y

en Tlaxcala, el 25% para pedir plebiscito (Olvera, 2009). Estos porcentajes para acceder a mecanismos de participación directa en mucho de los casos no se han alcanzado, siquiera, en elecciones federales.

Las leyes de participación ciudadana en los estados no establecen claras garantías para el ejercicio de los mecanismos de democracia directa. En la mayoría de los casos no están determinados los plazos de respuesta ni existen mecanismos de impugnación. Además, la vaguedad de las instancias, de sus funciones, su origen asambleario y las esferas de autoridad pueden llevar a confusión al momento de operar. Los mecanismos diseñados en la ley de participación ciudadana del Distrito Federal y en las leyes estatales son instrumentos difíciles de alcanzar para los ciudadanos, ya sea de manera individual o en grupos comunitarios pequeños.

Sin embargo, los gobiernos están obligados a garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones dada la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 y los compromisos adquiridos en materia de participación en el marco internacional. Es importante considerar que estos procesos no se deben limitar a lo escrito en la ley, sino que hay formas innovadoras de actuar cumpliendo con lo jurídicamente establecido. Es por ello que en la siguiente sección se muestra una variedad de herramientas que han sido utilizadas en experiencias internacionales y que se muestran aquí como una invitación a tomadores de decisiones a utilizarlas activamente.

Recuadro 15

FRANCIA: LEGISLACIÓN Y PARTICIPACIÓN

De acuerdo al artículo L300- 2 del Código de Urbanismo (de 1965) y a la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (del 2000), la consulta ciudadana en Francia es una obligación legal en cualquier desarrollo o en los documentos de planificación oficiales (esquema de coherencia territorial y el plan de desarrollo local). Es de destacar que el responsable realizar la consulta pública es el propietario del desarrollo, sea un agente público o privado.

Esta disposición puede ser sancionada por el juez administrativo, por lo tanto, hay una alta efectividad de esta obligación legal. La legislación no establece mecanismos para la consulta, pero faculta al órgano de representación de municipal o intermunicipal a fijar sus propias medidas. La ley sólo establece que debe haber un diálogo, la necesidad de establecer las condiciones, y que el órgano de representación se pronunciará para determinar la carpeta final de proyecto(s) de que se trate.

El objetivo de la consulta es construir acuerdos entre los participantes de un proyecto (los actores) o, al menos, intenta armonizar los distintos puntos de vista en un mismo proyecto. De igual forma, sirve básicamente para identificar la totalidad de las opciones posibles y conocer los acuerdos y desacuerdos entre las distintas partes. También puede tener otros objetivos como la apertura de un debate sobre la pertinencia de la decisión, identificar todas las opciones posibles, identificar áreas de acuerdo y desacuerdo entre las partes, permitir una elección más informada y tener en cuenta el modo de aplicación, el interés o las sugerencias.

Finalmente, existe una Comisión Nacional para el Debate Público, para garantizar, cuando hay un gran proyecto de desarrollo, que los mecanismos de consulta se implementan correctamente. Su papel es también asesorar a los propietarios de un proyecto, las autoridades públicas y de manera general para emitir toda opinión y recomendación que facilite a desarrollar el diálogo con el público.

Sección II

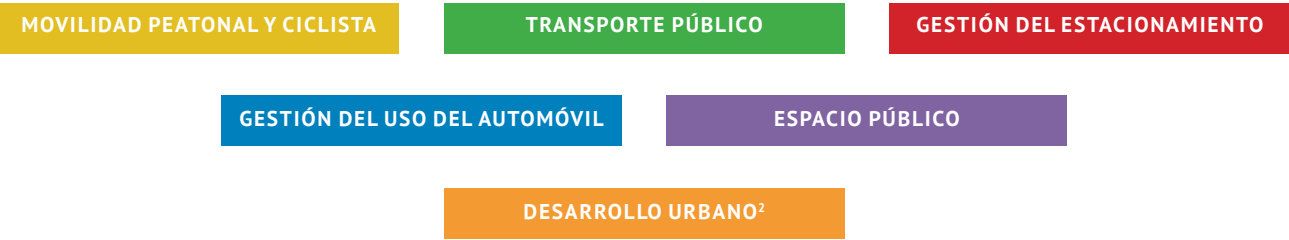
Herramientas para la participación ciudadana en las políticas de movilidad urbana



Una vez establecidas las definiciones de participación, la importancia de los procesos participativos en la democracia y los grandes beneficios que ésta aporta, se debe destacar su relevancia en las políticas públicas urbanas y de movilidad. Así pues, la presente sección define dichas políticas, y brinda un panorama general de la situación en el país, junto con una guía de implementación de procesos de participación, basada en los hallazgos de la primera parte, así como algunas de las distintas herramientas disponibles para efectuarla.

6. ¿Qué son políticas de movilidad urbana sustentable?

Las políticas de movilidad urbana sustentable vinculan el desarrollo urbano con la movilidad, y se refieren a la actuación de los gobiernos para conseguir que las personas puedan acceder fácilmente a una diversidad de bienes, servicios y oportunidades que les permitan una vida digna, reduciendo los impactos al medio ambiente. Estas políticas abarcan las acciones gubernamentales en las siguientes materias:



Las exigencias de la movilidad y el diseño de sus posibles soluciones suponen un impacto decisivo sobre la estructura física de las ciudades, y se encuentran íntimamente vinculadas a la planeación urbana. Ésta debe pensarse en términos de equidad y sustentabilidad y, para garantizar su apropiación por los ciudadanos, debe considerar mecanismos participativos que involucren activamente a la sociedad (ITDP-Centro Eure, 2012; Lupano y Sánchez, 2009).

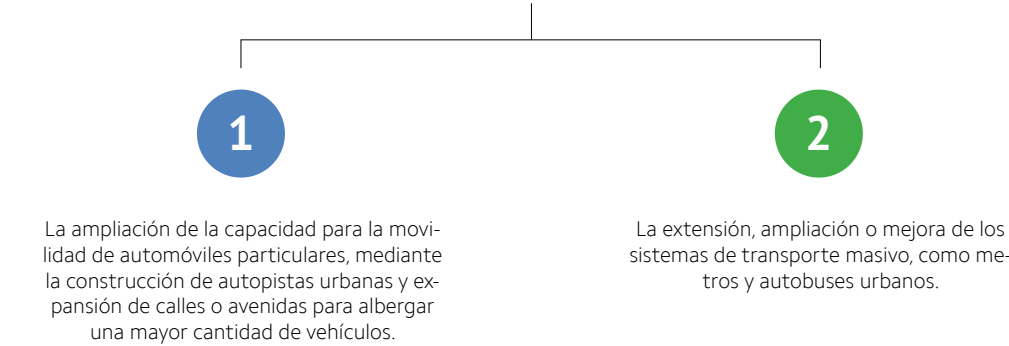
² Para más información sobre estas políticas se puede consultar el documento *Guía de estrategias para reducir el uso del auto en ciudades mexicanas* (Medina y Veloz, 2012).

7. Panorama general

América Latina presenta, en general, un desarrollo relativamente desordenado de sus ciudades. La aceleración del crecimiento económico ha incrementado los fenómenos de urbanización y motorización –con importantes costos sociales en términos ambientales y de congestión– y plantea el desafío urgente de estudiar e implementar soluciones adecuadas. El uso creciente de movilidad motorizada afecta no solamente al originar congestiones vehiculares, sino que ocasiona daños a la salud debido al incremento en la contaminación ambiental y movilidad restringida para sectores sociales de menores ingresos.

En México, la densidad poblacional de las ciudades disminuyó en un 67% de 1980 al 2010 (Medina y Veloz, 2013). Este crecimiento desproporcionado ha vuelto financieramente inviable la provisión de un transporte público de calidad y ha hecho más difícil caminar y usar la bicicleta. Lo anterior ha causado un mayor uso del automóvil, impactando directamente en la economía: solamente en 2012 el subsidio a la gasolina representó un gasto de 222 millones de pesos (SHCP, 2012). Por su parte, los costos ambientales también han sido altos, pues los autos generan el 18% de los gases de efecto invernadero; más de 34 millones de personas en zonas urbanas están expuestas a dichos contaminantes, causando enfermedades y pérdida de la calidad de vida. Adicionalmente, hay altos costos sociales por el uso del automóvil, pues anualmente hay 24,000 muertes, 40,000 discapacitados y 750,000 heridos al año por accidentes de tránsito, lo que genera gastos de hasta 126 mil millones de pesos al año (Medina, 2012).

Para lograr implementar soluciones adecuadas a cada ciudad, los gobiernos enfrentan el desafío de tomar decisiones importantes en materia de diseño y planeación de los sistemas de transporte individual y colectivo. En general, se puede observar que dichas decisiones han tratado de abarcar simultáneamente dos fenómenos concurrentes:



Estos fenómenos contrarios podrían indicar una cierta falta de uniformidad de las políticas públicas de movilidad urbana. Se pretende construir más transporte público masivo, pero la expansión de la capacidad de las calles termina impulsando un mayor uso del transporte individual y mayor congestión (Veasé Recuadro 15). Así, la movilidad urbana requiere otorgar una mayor prioridad a la expansión y reorganización de las redes de transporte público masivo y no motorizado. Aunque en ese punto ya existe un consenso generalizado y un cambio de paradigma hacia la movilidad sustentable, las autoridades continúan presionadas por la urgencia de la congestión vial y la alternativa de atenuarla con una oferta inmediata de infraestructura adicional (Lupano y Sánchez, 2009). En este sentido, la participación se presenta como una oportunidad invaluable de generar programas perdurables y sustentables no sólo económicamente sino también ambientalmente, ya que la construcción conjunta promete una mayor apropiación de los programas y su mantenimiento a lo largo del tiempo.

8. Condiciones de una participación pública efectiva

La participación puede ser muy benéfica para la implementación de políticas públicas de infraestructura, políticas urbanas y de movilidad. A continuación se explican brevemente las condiciones necesarias para garantizar la efectividad de la participación:

1 INFORMACIÓN CLARA Y PERTINENTE

Para poder llevar a cabo cualquier tipo de proceso participativo es esencial que las autoridades provean información relevante y adecuada sobre los proyectos y políticas, de manera fácil y accesible, y ofrezcan respuestas claras a las personas afectadas e interesadas. Esto es de suma importancia en el caso de las obras viales, pues los niveles de impacto son enormes y la población debe estar informada sobre la duración de la obra y las alternativas con las que cuenta para trasladarse, los impactos posibles y los beneficios esperados.

2 CONFIANZA

Es importante reforzar los efectos de la participación y dar muestras de que la participación tiene efectos y responde a las necesidades de la gente.

Recuadro
16

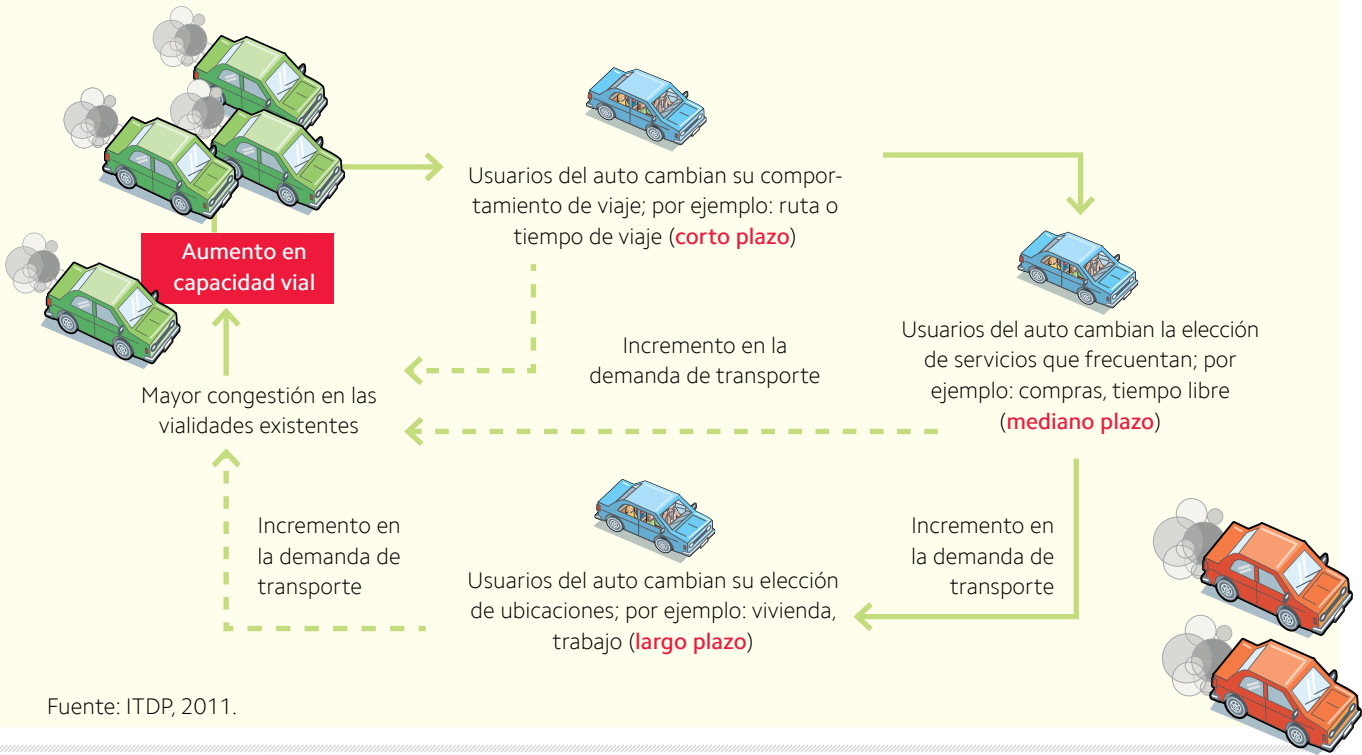
TRÁFICO INDUCIDO

Cuando se piensa en resolver el problema del tráfico, las soluciones siempre parecen enfocarse en cómo incrementar el espacio para que los automóviles circulen; cómo mejorar las avenidas existentes; cómo y dónde edificar pasos a desnivel, segundos pisos, nuevas calles y vías rápidas. Pero estas “soluciones” no resuelven el problema del tráfico sólo lo inducen.

Se llama tráfico inducido al nuevo y creciente tránsito de vehículos que las nuevas vialidades generan. Litman (2011) señala que el tráfico tiene una demanda creciente de espacio (entre más espacio se le procura más se expande), por ello al aumentar la oferta de las vialidades, el tráfico no hace sino aumentar. Esto se debe a que una mayor oferta vial abarata el uso del automóvil en el corto plazo, por menores

tiempos de recorrido y con ello, menores consumos de combustible.

Galindo y Heres (2006) han verificado la existencia de tráfico inducido en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Sus resultados muestran que cuando una vialidad permite reducir seis minutos a un viaje que solía tomarnos 60, se genera un aumento del 3.8% del volumen del tráfico. Si el viaje solía durar 120 minutos, la reducción de doce minutos crece en 7.6% el volumen de tráfico y en 11.3% para viajes de 180 minutos. Estos resultados indican que la construcción de nuevas vialidades en la ZMVM tiene beneficios limitados en el tiempo y que la estrategia de construir más calles para reducir el tráfico resultará ser, en el mediano y largo plazo, un fracaso.

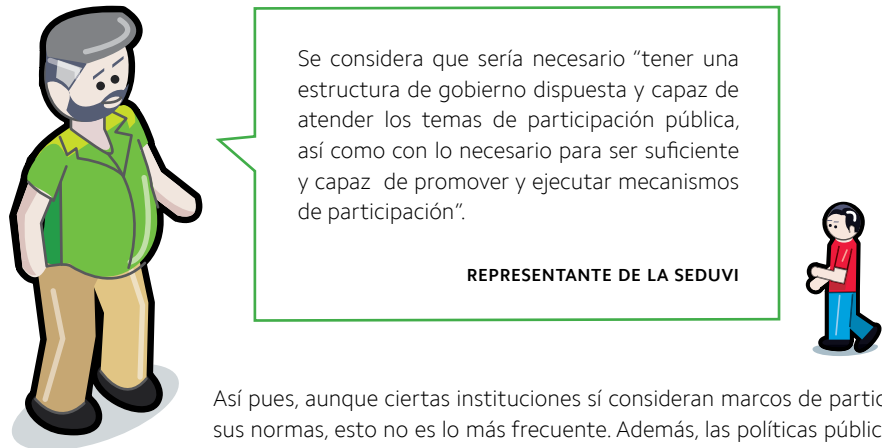


Fuente: ITDP, 2011.

3 INSTITUCIONALIDAD

Este factor, como condición de la participación, supone ciertos elementos clave:

- **Contar con las estructuras al interior del gobierno.** Una condición fundamental para que la participación funcione es mejorar las estructuras gubernamentales, entendidas como los reglas de operación al interior de las instituciones.



Así pues, aunque ciertas instituciones sí consideran marcos de participación dentro de sus normas, esto no es lo más frecuente. Además, las políticas públicas suelen desarrollarse de arriba hacia abajo, por lo que no está contemplada la participación en la operación diaria. En el mismo sentido, se considera necesario que existan equipos dedicados a los procesos participativos y que cuenten con presupuesto asignado para cumplir con su labor.

- **Coordinación en las relaciones entre dependencias gubernamentales.** Es de suma importancia que los distintos órdenes e instituciones de gobierno trabajen en coordinación para conseguir las metas y objetivos de los programas de trabajo.



- **Contar con los recursos necesarios.** Es indiscutible la necesidad de contar con presupuesto para destinar a las actividades de participación. Así, la planeación presupuestaria debe considerar los recursos necesarios para llevar a cabo procesos participativos de manera efectiva y plural, así como para fomentar las acciones de participación de organizaciones de sociedad civil.

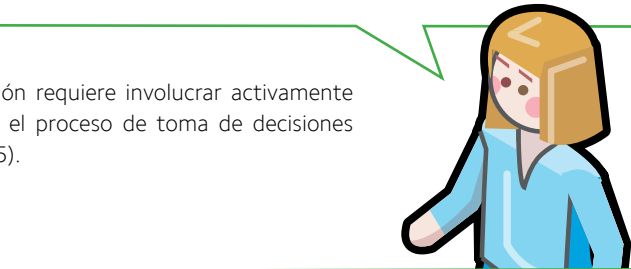
- **Contar con procesos efectivos de planeación.** La eficiencia en la planificación y el fortalecimiento de las autoridades de las ciudades posibilitaría que los proyectos se puedan plasmar en políticas efectivas y legítimas de movilidad urbana sustentable.

4 EMPODERAMIENTO CIUDADANO

Es necesario “crear un vínculo entre los ciudadanos y las instituciones. Sin el acercamiento, no hay manera de salir de las políticas de siempre. La participación implica escuchar, informar, y empoderar a los que participan y se involucran; muchas veces los ciudadanos tienen una idea creada de las políticas y el funcionamiento gubernamental, y el único modo de que las ideas preconcebidas desaparezcan es haciéndolos parte”.

REPRESENTANTE DEL FCHCM

La participación requiere involucrar activamente al público en el proceso de toma de decisiones (Slocum, 2005).



Sin embargo, “para participar se requiere tener herramientas que garanticen la voz en la toma de decisiones públicas, en la creación de políticas y cómo se destina el dinero que damos a través de impuestos. Se puede hacer desde muchos niveles, pero siempre tiene que haber un mínimo nivel que permita a la gente participar en la toma de decisiones”.

ACTOR DE LA SOCIEDAD CIVIL



5 ACCESIBILIDAD

Se requiere que los mecanismos para ejercer el derecho a la participación sean accesibles y correspondan a la realidad de las personas en entornos urbanos.

6 CONOCER LAS NECESIDADES DE LOS DIRECTAMENTE INVOLUCRADOS

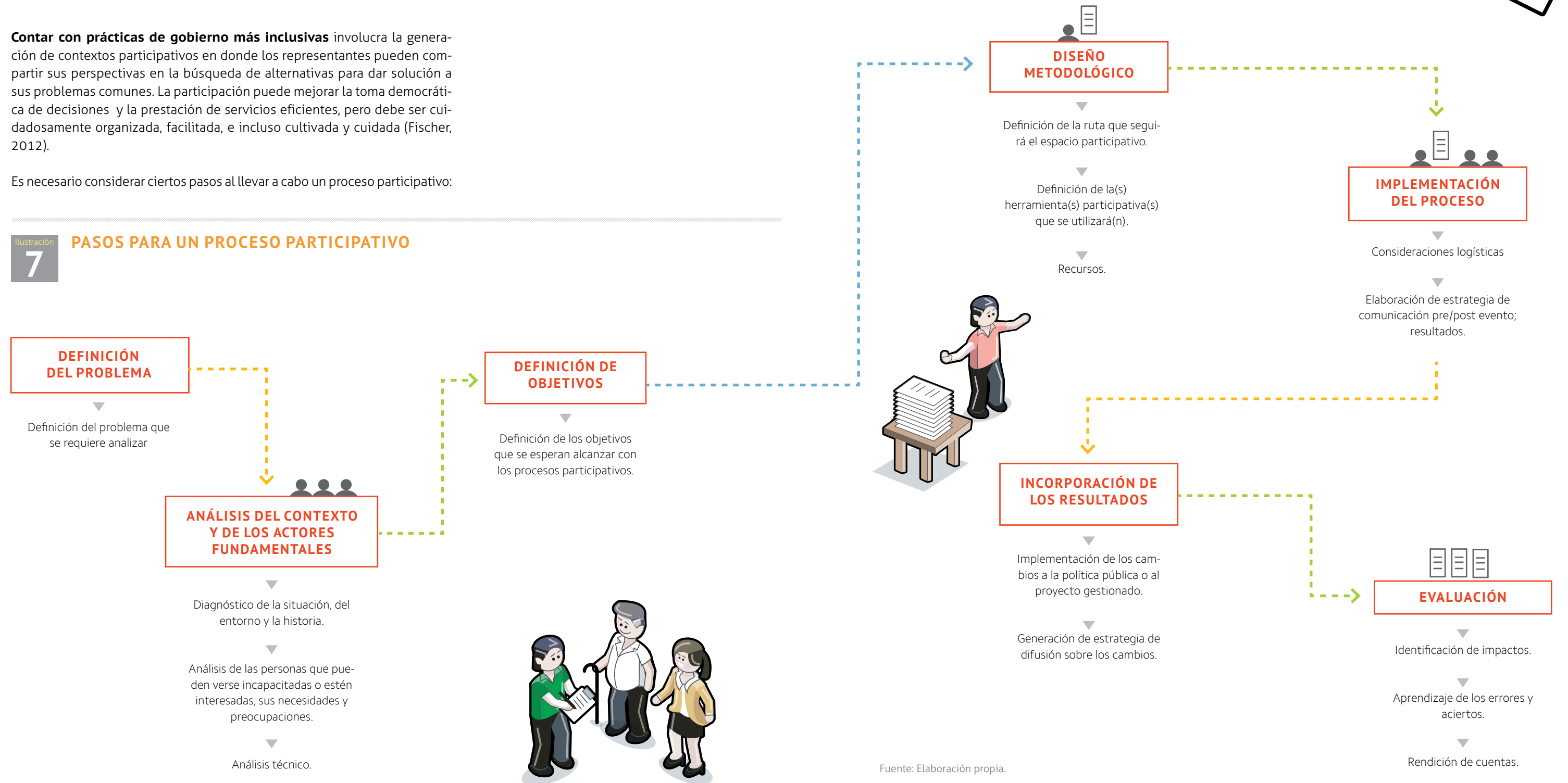
La participación implica conocer la realidad de los otros y la diversidad de percepciones; escuchar activamente las necesidades de la contraparte, y que los miembros de la comunidad estén dispuestos a abrirse a la participación, en la medida que se considere necesario para la mejor implementación de un proyecto.

9. Pasos para llevar a cabo un proceso participativo

Contar con prácticas de gobierno más inclusivas involucra la generación de contextos participativos en donde los representantes pueden compartir sus perspectivas en la búsqueda de alternativas para dar solución a sus problemas comunes. La participación puede mejorar la toma democrática de decisiones y la prestación de servicios eficientes, pero debe ser cuidadosamente organizada, facilitada, e incluso cultivada y cuidada (Fischer, 2012).

Es necesario considerar ciertos pasos al llevar a cabo un proceso participativo:

Ilustración 7 PASOS PARA UN PROCESO PARTICIPATIVO



9.1 Definición del problema

En un primer momento será importante analizar la situación sobre la que se pretende trabajar, además de hacer un diagnóstico del problema que se abordará mediante la implementación de la política pública considerada y los proyectos pertinentes. En este primer paso será importante considerar una construcción colaborativa, es decir, diseñar conjuntamente entre ciudadanía y gobierno una definición del problema que se pretende abordar. Este análisis inicial conjunto será una primera muestra clara de la disposición gubernamental a trabajar participativamente y de escuchar las necesidades de los directamente impactados.

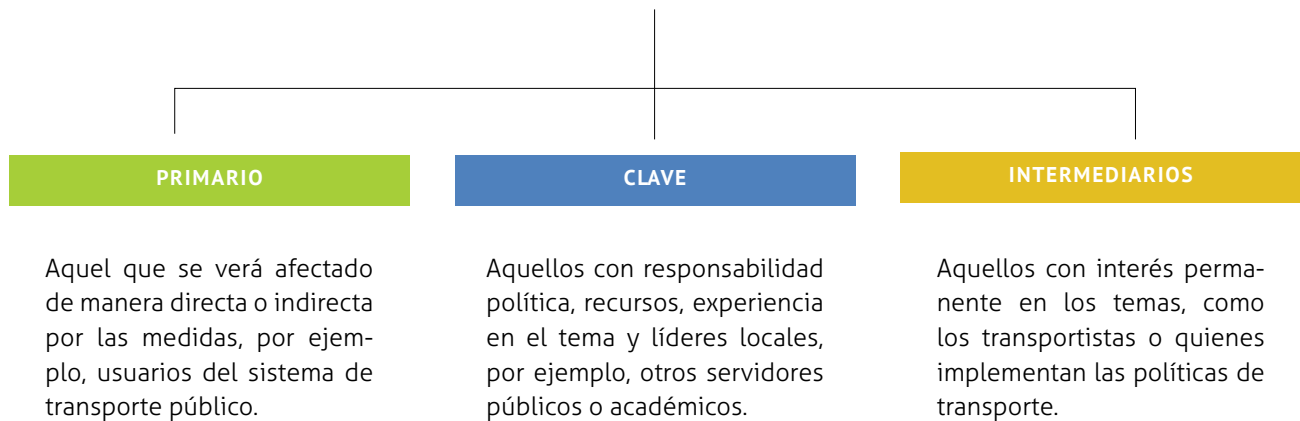
9.2 Análisis del contexto y de los actores fundamentales

Análisis del contexto

Es importante hacer un análisis previo del contexto en el que realizará la implementación de un proyecto o la elaboración de una política pública. Un diagnóstico de la situación o problemática y un análisis del entorno proveerán de una visión amplia sobre el proceso que se llevará a cabo.

Análisis de los actores

Para llevar a cabo el análisis de los actores existen tres categorías de actores que se deben involucrar en cualquier proceso participativo:



Así, dependiendo del tema a tratar en el proceso participativo, los involucrados en el proceso pueden ser:

- Ciudadanos comunes.
- Residentes.
- Las partes interesadas en un proyecto en específico.
- Sindicatos.
- Comerciantes.
- Transportistas.
- Cámaras de comercio.
- Expertos en algún tema.
- Académicos.
- Miembros de gobierno.
- Sector privado.
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Organizaciones vecinales.

Se deberá identificar intereses, necesidades, preocupaciones y propuestas, ya sea de las personas involucradas o de las directamente afectadas. Es importante destacar que el análisis de actores es una de las partes más importantes del proceso, pues garantizará su legitimidad. De acuerdo con varios teóricos de la participación (Cornwall, 2007; Martínez, 2004), los procesos participativos pueden reproducir desigualdades y opresiones sociales en su desarrollo. Es decir, es factible que al efectuarlos se omita a los sectores más vulnerables y desprotegidos de la sociedad, fomentando que participen “los mismos de siempre” y perpetuando la desigualdad social. De esta forma, se genera un proceso que no representa los intereses de todos.

Recuadro

17

¿QUIÉN Y CÓMO SE PARTICIPA EN LOS PROCESOS?

La distribución de poder como parte de los procesos participativos

Los espacios de participación siempre involucrarán algún tipo de transferencia de poder, ya que las decisiones que ahí se tomen afectarán a muchas personas, si no es que a un país entero. Así pues, quiénes participan, hasta dónde llega el poder de decisión e incluso el lugar y espacio físico destinado al trabajo que se llevará a cabo son indicadores de esta transferencia de poder.

En este sentido, cabe resaltar que los espacios no son neutrales, cada espacio es producto de una construcción social y refleja las dinámi-

cas construidas en la sociedad. Así, la participación sólo será un ejercicio real de libertad cuando se tenga la posibilidad de influir en él, y el derecho a definirlo y moldearlo. Al mismo tiempo, la inclusión o exclusión de ciertos actores o sectores de un proceso participativo refleja quién ostenta el poder y hasta qué punto se utilizarán los resultados del proceso. Es decir, si solamente se influirán sobre una decisión de agenda o si llegarán a afectar las decisiones de política pública. Este análisis esclarece la importancia de establecer las condiciones de la participación, para garantizar que las decisiones que se tomen dentro de dicho espacio en verdad afecten el *status quo* (Gaventa, 2006).

Análisis técnico

Contar con un análisis técnico que respalde el tema a tratar es básico, así como conocer de iniciativas previas, analizar los esfuerzos técnicos llevados a cabo anteriormente y recuperar todo aquello que pueda ser de utilidad. Esto ayudará a entender qué funcionó, qué hizo falta y cuáles fueron los principales logros. Dicho análisis debe ser un estudio elaborado por instituciones u organizaciones reconocidas y respaldadas por la ciudadanía y el gobierno.

Por otra parte, este tipo de análisis debe mostrar los posibles efectos de la implementación de la política pública, tanto a gran escala como a un nivel más localizado. Los proyectos deben contar con estudios que analicen tanto los impactos positivos y negativos de su implementación, y que demuestren que dicha política o proyecto es la más deseable de las opciones; de lo contrario, es altamente probable su rechazo generalizado. Este análisis se debe compartir, “traducir” en lenguaje sencillo para la gente afectada y hacer posible que se fortalezca con el punto de vista de los ciudadanos.

9.3 Definir el objetivo del proceso participativo

Como se comentó anteriormente, los objetivos de los procesos pueden ser desde obtener opiniones hasta contribuir conjuntamente en una política pública o en el desarrollo de un proyecto. Por ello, se deben de definir la temporalidad de dichos objetivos, es decir, establecer si serán alcanzables a corto o largo plazo y hacer esto explícito y claro a los ciudadanos. Esto contribuye a la generación de confianza y alineación de expectativas para avanzar en el resto del proceso.

Ilustración

8

EL PROCESO PARTICIPATIVO



9.4 Diseño metodológico

El diseño requiere la elección de una herramienta participativa de acuerdo a las necesidades del mismo. Las que se proponen a continuación han sido probadas a nivel internacional y se puede utilizar más de una en un mismo proceso, dependiendo de sus requerimientos. Para decidir cuál se debe usar, se debe de tomar en cuenta lo siguiente:

 OBJETIVOS Los resultados que se espera alcanzar con el proceso.	 TEMA La naturaleza y el ámbito del tema, nivel de tecnicismo o especialización que necesitan los participantes. Se requiere considerar si la ciudadanía ya posee conocimiento general del tema; si la sociedad ya ha generado opiniones o si ya existe legislación al respecto; si se requiere información técnica, y si el consenso es difícil de alcanzar, pues esto determinará la complejidad del proceso.	 PARTICIPANTES Quién se verá afectado, interesado o puede contribuir a las soluciones; un primer acercamiento a quién puede ser invitado podrá surgir del mapeo de actores previo.
 TIEMPO De cuánto tiempo se dispone para llevar a cabo el proceso y sistematizar los resultados.		 PRESUPUESTO Disponibilidad de recursos monetarios considerando el alcance geográfico, los gastos, el sitio web y las provisiones del evento.

A continuación se muestran unas tablas sobre cómo se puede elegir cada herramienta (las cuales se desarrollan a profundidad en el siguiente capítulo) de acuerdo con el objetivo que se quiera alcanzar, el número de personas a involucrar y el presupuesto con el que se cuenta.

Significado de los colores de la tabla en relación a los temas: Poco conocido, complejo técnicamente o controvertido.

- La herramienta **SÍ** es útil para tratar este tipo de tema.
- La herramienta **NO** es útil para tratar este tipo de tema.
- La herramienta es útil para tratar un nivel **MEDIO** de este tema.



Cuadro 3

OBJETIVO

La participación va a generar una contribución conjunta en política pública o desarrollo de un proyecto

HERRAMIENTA PARTICIPATIVA	TIEMPO Y COSTO	PARTICIPAN	LA HERRAMIENTA ES ÚTIL PARA TRATAR UN TEMA:	
Asamblea ciudadana del siglo XXI	1 año	Cualquier persona	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Carrete	2-3 meses	Ciudadanos promedio y partes interesadas	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Células de planeación	5 meses	Ciudadanos promedio, expertos y partes interesadas	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Presupuesto participativo	3-6 meses	Ciudadanos y tomadores de decisiones	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Proceso multiactor	Variable	Ciudadanos directamente vinculados al tema, expertos, tomadores de decisiones	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4

OBJETIVO

Generar recomendaciones que influyan en la toma de decisiones

HERRAMIENTA PARTICIPATIVA	TIEMPO Y COSTO	PARTICIPAN	LA HERRAMIENTA ES ÚTIL PARA TRATAR UN TEMA:	
Conferencia de consenso	7-12 meses	Ciudadanos escogidos al azar	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Encuesta deliberativa	8 meses	Ciudadanos escogidos al azar	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Método delphi	Variable	Expertos	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Panel de expertos	Variable	Expertos	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Creación de escenarios	6 meses	Cualquiera	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Café mundial	1 mes	Cualquiera	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5

OBJETIVO

Conocer la diversidad de opiniones

HERRAMIENTA PARTICIPATIVA	TIEMPO Y COSTO	PARTICIPAN	LA HERRAMIENTA ES ÚTIL PARA TRATAR UN TEMA:	
Grupos de enfoque	1 mes	Partes interesadas y ciudadanos	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	
Festival tecnológico	6-12 meses	Cualquiera	Poco conocido	Complejo técnicamente
			Controvertido	

Fuente: Elaboración propia.

9.5 Implementación del proceso participativo

Al momento de implementar un proceso participativo es importante tomar en cuenta consideraciones tanto de forma como de fondo. A continuación revisaremos someramente algunas de ellas.

ANTES DEL PROCESO

- I Considerar **el presupuesto con el que se cuenta**, pues en muchas ocasiones será ello lo que defina el resto de las decisiones.
- II **Difusión de la convocatoria**, de ésta dependerá la existencia de quórum. Si es convocatoria abierta es conveniente exponer en lugares públicos y hacer la mayor difusión posible para que pueda asistir la mayor cantidad de invitados. De ser cerrada no se debe olvidar a nadie. En ambos casos, el tiempo es clave, no se debe dar a conocer la convocatoria con poco tiempo de anticipación.
- III **Contemplar el lugar** en el que se llevará a cabo en función de la cantidad de participantes. En este sentido, es importante considerar que, en la mayoría de los casos, debe ser un lugar accesible y con la menor carga política posible. Es decir, se debe considerar un sitio que sea percibido como un espacio imparcial y al margen de intereses particulares.
- IV Diseñar una **estrategia de comunicación**, en la cual se disemine información acerca de los objetivos del proceso, el tema que se abordará, el lugar, la fecha y los documentos que pudiera ser importante leer antes del evento.
- V Elaborar una estrategia **para compartir y recibir retroalimentación de los sectores que no están sentados en la mesa de diálogo o participan de manera directa en el proceso participativo**.

DURANTE EL EVENTO

- I El grupo debe **decidir y definir criterios objetivos** para la toma de decisiones, estos ayudan a dar más confiabilidad al proceso y la seguridad que cualquier decisión que se tome responde a los parámetros elaborados de manera conjunta.
- II Analizar si la **información técnica** es suficiente para tomar decisiones y generar opiniones sustentadas. De lo contrario, será necesario incluir una etapa de generación de conocimiento compartido en el desarrollo del proceso participativo.

DESPUÉS DEL EVENTO

- I Llevar a cabo un **análisis de los resultados**.
 - a. Dentro de cada proceso se debe destinar tiempo y recursos monetarios y humanos a la sistematización de los resultados. Es decir, es importante contar con una persona o equipo que se encargue de ordenar las propuestas y discusiones de tal modo que se pueda reflejar el orden del trabajo del grupo.
 - b. Dicha sistematización ayudará a valorar más fácilmente qué aportaciones caen dentro de las categorías que se necesitan para cada proyecto. Esto requiere contar con criterios claros y definidos sobre cómo se decidirán los resultados que se integrarán, pues ello da certeza al proceso y rinde cuentas.
 - c. La recomendación general para este paso es capturar las aportaciones, opiniones y preocupaciones por categorías y niveles de factibilidad, para poder discernir cuáles propuestas se pueden utilizar por su viabilidad técnica o legal, y descartar los que son inviables por alguna causa.
- II Posteriormente, se debe llevar a cabo **una estrategia de comunicación de los resultados y su integración al plan de trabajo de la política pública analizada, o del proyecto sobre el que se trabajó**. Lo anterior implica considerar el tiempo necesario para implementar los resultados del proceso dentro de la política o proyecto trabajado, ya que no se deben desatender los compromisos adquiridos en el proceso debido a la falta de tiempo.

9.6 Incorporar los resultados al proyecto

Se necesitará analizar cuidadosamente cómo se pueden utilizar los resultados de cada proceso. En el caso de estar generando recomendaciones, se requiere ver cuáles proceden y cuáles son factibles para entonces examinarlas y determinar cómo se pueden incorporar a los proyectos o políticas. Lo mismo ocurrirá cuando se esté trabajando para impactar directamente en una política pública o proyecto. En este caso se necesita categorizar las recomendaciones y opiniones para encontrar la mejor manera de aplicarlas. En cualquier situación, se debe garantizar mediante este proceso que las preocupaciones de los participantes están siendo atendidas, y que los cambios serán informados.

9.7 Evaluación y monitoreo

Los procesos de participación pública no están completos sin una evaluación posterior de los resultados. Esta fase es una oportunidad para las partes interesadas de reflexionar sobre el pasado para tomar decisiones futuras o incluso hacer los ajustes necesarios en la implementación.

LAS FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN SON:

Calcular el impacto de una política:

- Entender qué ha cambiado con la implementación.
- Comparar objetivos iniciales con logros reales.
- Asegurar que los objetivos sigan siendo relevantes.
- Evaluar si la estrategia fue la indicada.

Aprendizaje del pasado para utilizarlo en el futuro:

- Obtener de manera efectiva información que permita mejorar el proyecto.
- Llenar vacíos.
- Eliminar algún elemento que no sea efectivo o que ya no sea necesario.

Entender la perspectiva de los involucrados:

- Permitir a los involucrados articular sus intereses, necesidades y expectativas.
- Sugerir qué hubieran hecho diferente en el proceso y considerarlo en las estrategias a largo plazo.
- Rendición de cuentas:
- Señalar los objetivos que se han alcanzado.
- Explicar cómo se utilizaron los recursos.

AL PLANEAR LA EVALUACIÓN ES IMPORTANTE CONSIDERAR:

- ¿Cuáles son los objetivos a corto y largo plazo, y qué se ha hecho para lograrlos?
- Decidir quién va a llevar a cabo la evaluación y la publicación de resultados.
- Formular preguntas que reflejen si el proceso de participación ha sido efectivo o no (indicadores directos e indirectos).
- Identificar fuentes de información.
- Determinar qué tipo de trabajo se necesita para obtener dicha información y quién lo realizará.

Una vez recolectada la información se procede a analizarla, sintetizarla e integrarla en un reporte final, para poder desarrollar un plan de acción futuro. La importancia de la evaluación radica en que los actores pueden reflejar, comparar y aprender de las experiencias y percepciones de otros. En suma, su función es involucrar a la ciudadanía más directamente en los procesos de gobernanza, crear mejores ciudadanos, mejores decisiones y mejor gobierno (Cornwall, 2007).

Recuadro

18

IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCESO PARTICIPATIVO EN JALISCO

Desde la red de organizaciones llamada “Plataforma Metropolitana para la sustentabilidad” y con el apoyo del gobierno del Estado, se llevó a cabo un proceso participativo con los ciudadanos, se empezó con un Foro y dos talleres donde se habló sobre la situación actual de transporte público y todo el sistema de movilidad. Se presentaron documentos técnicos y documentales, posteriormente se trabajó en talleres hablando sobre lo que la gente espera de su situación de movilidad, cómo quieren ver las paradas de camión, qué esperan del transporte público y de la movilidad no motorizada. Hubo aproximadamente cuarenta participan-

tes y se utilizaron distintas metodologías de trabajo para conducir la discusión en mesas.

El resultado fue un documento de diagnóstico y estrategias concretas para los alcaldes. Así pues, derivado de este esfuerzo y de reuniones con el Gobernador y parte de su gabinete, se estableció que el 30 % del Fondo Metropolitano pudiera ser utilizado para el espacio público y movilidad no motorizada, reflejando así las necesidades de la comunidad y abriendo un espacio de comunicación directa entre la sociedad y el gobierno.

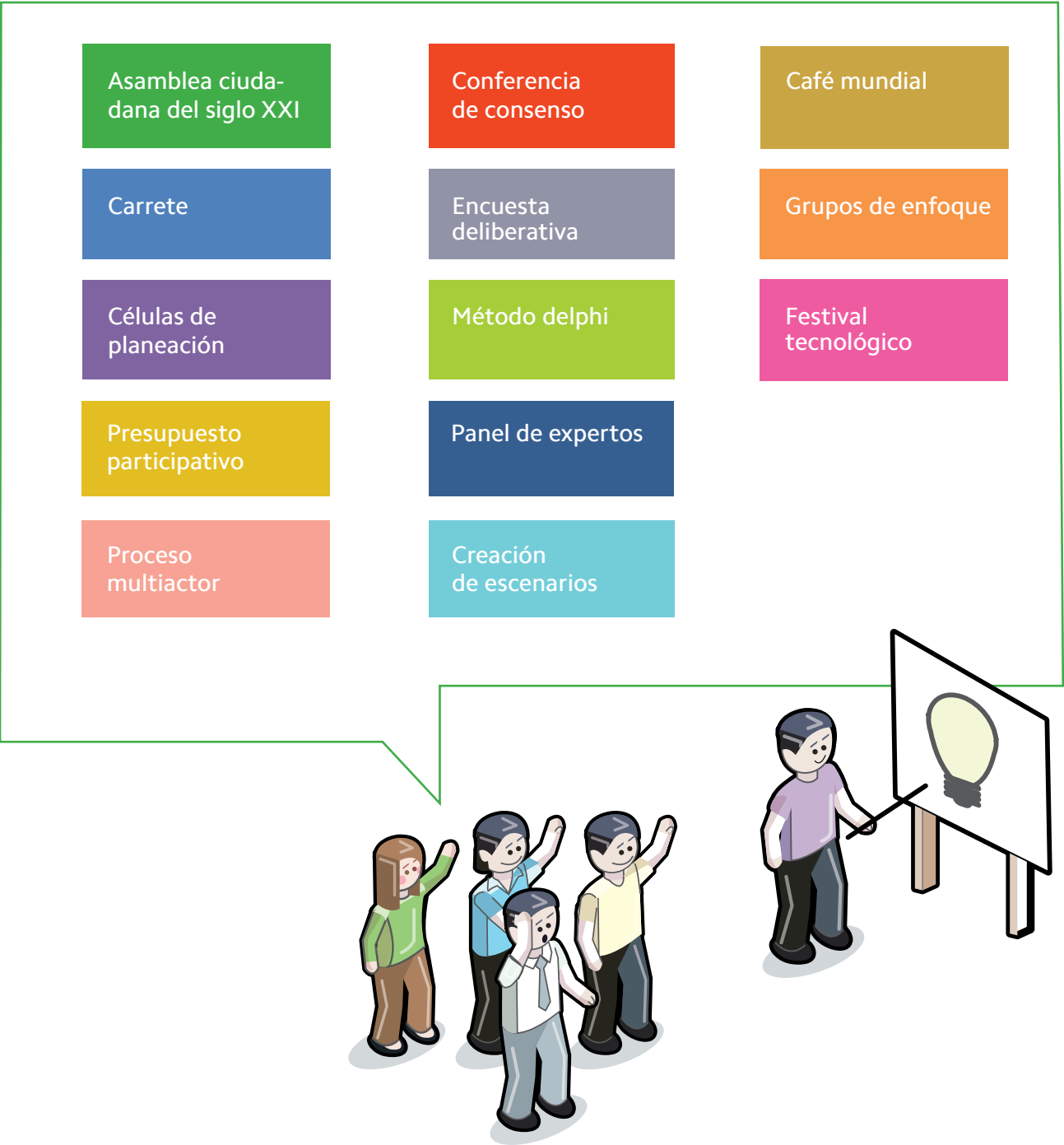
10. Distintas herramientas para implementar procesos de participación³

Se ha realizado una selección trece herramientas para procesos participativos, las cuales han sido utilizadas con éxito en diversas partes del mundo.

En la exposición de cada una , se trata el cuándo utilizar una determinada herramienta, el proceso que se requiere para ejecutarla, los recursos necesarios para ello, los retos que conlleva, así como un caso de implementación de la misma. Además, para la selección de la herramienta, se puede complementar con el Cuadro 3 (página 66) que contiene un resumen comparativo de las herramientas, en cuanto a su objetivo, tiempo y costo, público envuelto y su utilidad en cuanto a la dificultad de un tema.

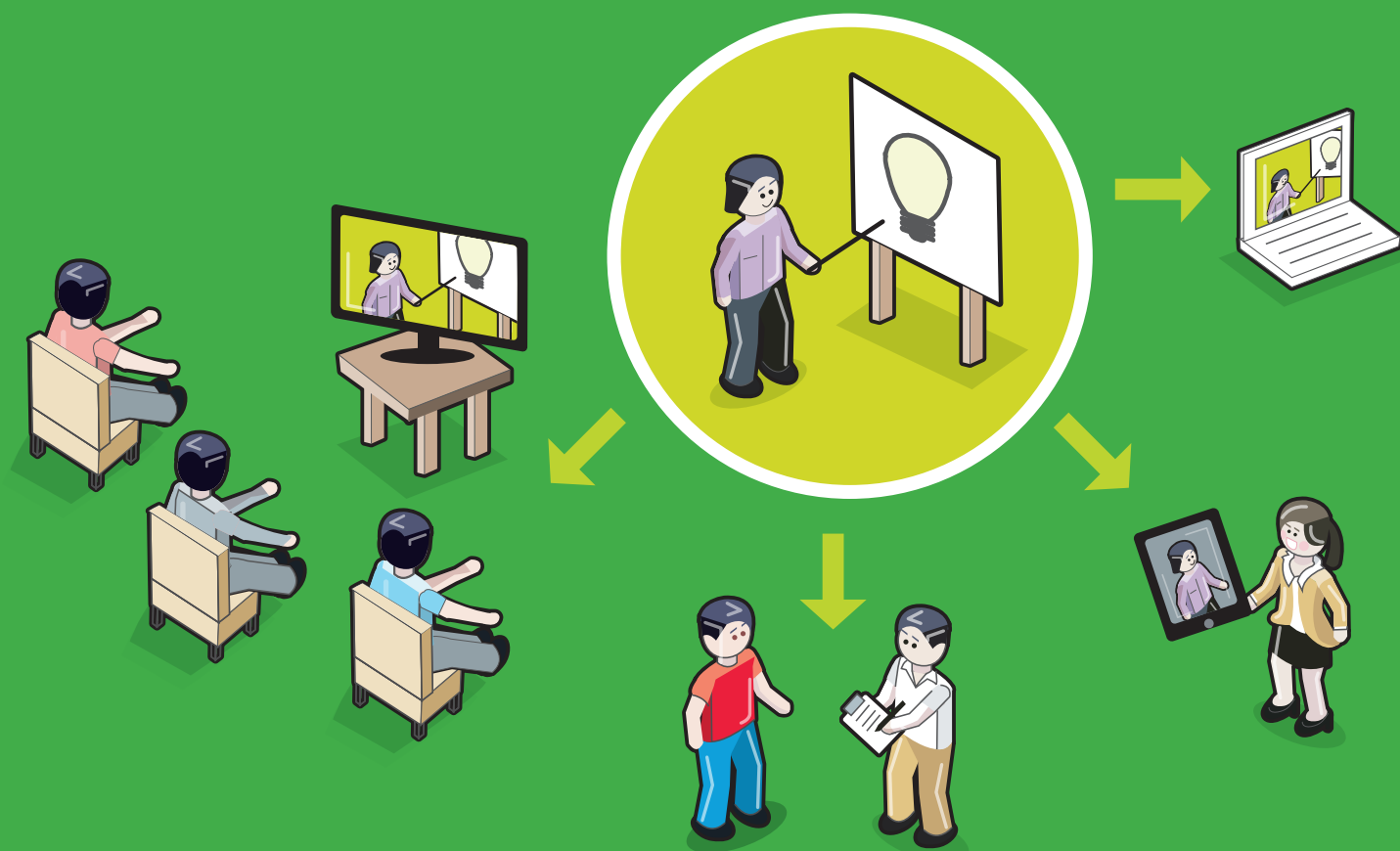
Finalmente, el Cuadro 7 (página 134) hace un resumen corto sobre la definición, objetivo, tiempo y costo de cada una.

³ Las herramientas de participación que se presentan a continuación se obtuvieron de Slocum (2005), a menos que se indique una fuente distinta. Para mayor información sobre cómo utilizar estas herramientas se recomienda consultar la fuente directa.



Asamblea ciudadana del siglo XXI

Una asamblea ciudadana del siglo XXI es un foro que, gracias a la tecnología, permite establecer un diálogo cara a cara entre miles de personas para discutir temas complejos de política pública. Con la ayuda de encuestas y votaciones electrónicas, proyecciones, teleconferencias –entre otros recursos tecnológicos– los participantes pueden contribuir al saber colectivo.



CUÁNDO UTILIZARLO

CONTRIBUIR A UNA POLÍTICA PÚBLICA O PROYECTO

La Asamblea sólo debe llevarse a cabo cuando haya un vínculo directo con el gobierno u otro actor clave; además, es necesario que éstos puedan traducir efectivamente las propuestas a resultados.

a BENEFICIOS

Esta herramienta permite:

- Sopesar y priorizar asuntos relevantes.
- Comparar los efectos entre inversión a corto o largo plazo.
- Ordenar las preferencias de los participantes de acuerdo a criterios y valores previamente establecidos.
- Igualar el campo de juego para que la voz de los grupos organizados no pese más que la de los individuos en la toma de decisiones.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA:

- Temas de planeación y desarrollo económico; presupuesto y asignación de recursos; formulación de política pública.
- Área geográfica amplia: la tecnología y la metodología permiten intercambiar información y deliberación simultáneamente en varios lugares.

PROCEDIMIENTO

Una asamblea ciudadana del siglo XXI es un proceso integral entre ciudadanos, tomadores de decisiones y demás partes interesadas. Si bien el núcleo del proceso es el evento en sí, los preparativos incluyen partes fundamentales:

- Asegurar que los tomadores de decisiones están preparados para colaborar con el público.
- Involucrar a las partes interesadas en el proceso e planeación.
- Crear una guía de discusión sustantiva, accesible y políticamente neutral.
- Planear una agenda equilibrada e identificar la ruta de acción.

En la asamblea se logra dar voz al saber colectivo, de manera que se representen los intereses de todas las partes integrantes de la comunidad. Cabe resaltar que dado que la asamblea se enfoca en discusiones y deliberaciones entre ciudadanos, no hay discursos o presentaciones unipersonales.

a ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

1. Establecer un equipo ejecutivo que sea el responsable de guiar el proceso de planeación: debe determinar la estrategia, planear el presupuesto, contratar consultores externos, jefes de proyecto y personal.

2. Reclutar organizadores y voluntarios dependiendo de la magnitud del evento: por ejemplo, para una asamblea de 4 mil personas, se necesitan cerca de 40-50 organizadores y 500 voluntarios; mientras que una asamblea de 200 personas se requiere entre 8-10 organizadores y 40-45 voluntarios. Éstos deben fungir como:

- Asesores de mesa que promuevan el diálogo.
- Miembros de los equipos temáticos para ordenar las discusiones de las mesas por temas.
- Expertos para que contesten preguntas con el fin de establecer una discusión informada y no basada en información técnica incompleta.

b DINÁMICA DEL EVENTO

Al iniciar la asamblea es importante **fijar el contexto de la deliberación** y ayudar a los participantes a definir valores y conceptos, es decir, qué es lo más importante para ellos en torno al tema. Además, resulta útil hacer un sondeo demográfico para conocer a los participantes. El **desarrollo de recomendaciones** se da en mesas de discusión de 10-12 participantes; los asesores se aseguran de que todos tengan oportunidad de contribuir y de que el proceso sea democrático; los voluntarios toman nota de las ideas generadas durante la discusión para después enviarlas a los equipos temáticos para que identifiquen prioridades y recomendaciones, que posteriormente se presentan ante la asamblea para su modificación y aprobación. Esta ida y vuelta de información puede ocurrir tantas veces como sea necesario. Durante el foro los participantes utilizan mecanismos de encuesta electrónicos para identificar las preferencias entre las recomendaciones, recopilar información y evaluar la asamblea. La votación electrónica crea transparencia y permite a los involucrados ver que su voz está siendo escuchada. Los últimos 30 minutos se utilizan para evaluar la actividad y establecer los pasos a seguir. Al final del día, los equipos temáticos **reportan resultados** por medio de un informe preliminar; cada asistente recibe un reporte al terminar la asamblea.



RECURSOS NECESARIOS

Una asamblea a gran escala es costosa y requiere mucho trabajo; por lo tanto, la disponibilidad de recursos e infraestructura tecnológica es un factor importante al decidir si utilizar este método o no. En conjunto, el proyecto necesita entre 6-12 meses de planeación: la mayor parte del tiempo se destina a desarrollar los temas, asegurar la participación de los interesados y crear coaliciones.

Al planear el presupuesto se debe considerar:

- **Gestión del proyecto:** costos de diseño, planificación, facilitación, producción y seguimiento del proyecto.
- **Material tecnológico y audiovisual:** computadoras, urnas electrónicas, software, pantallas gigantes, sistema de sonido y dispositivos de teleconferencia.
- **Comunicación y divulgación:** planeación, personal y materiales.
- **Evento, lugar y costos de producción:** planeación, logística, alquiler, comida, seguridad, materiales.
- **Servicios:** traducción, lenguaje de señas, registro, transporte, guardería, entre otros.

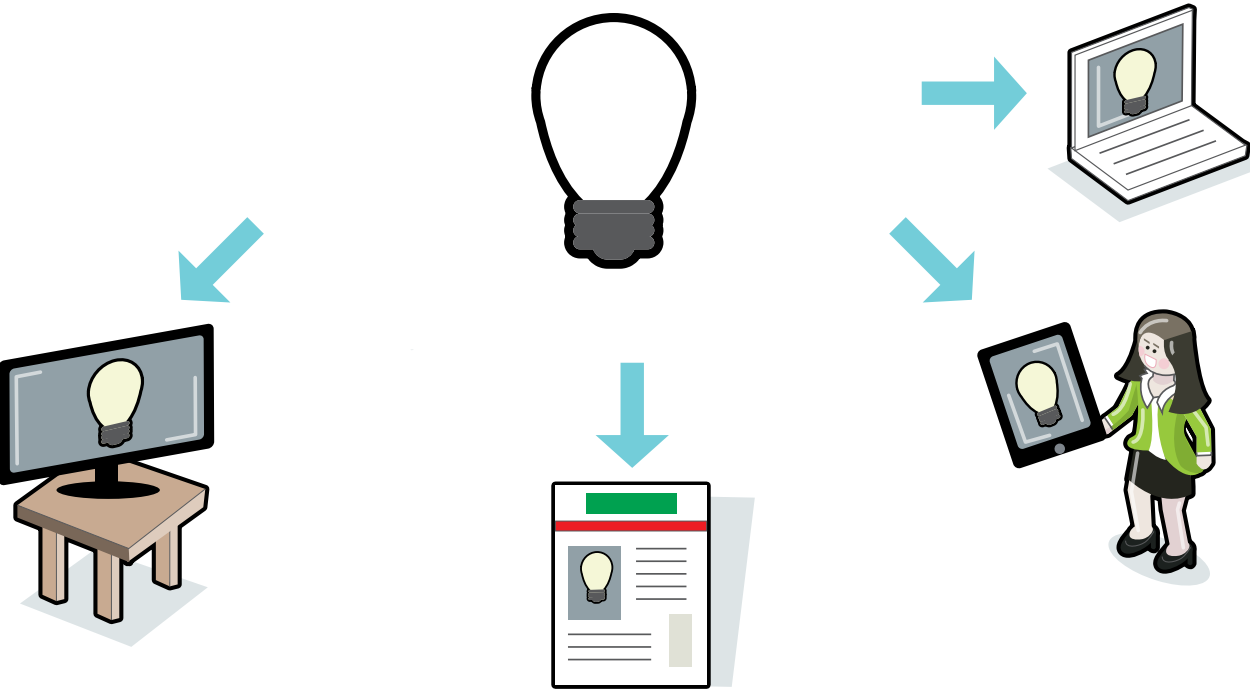
Si bien es cierto que el costo de una asamblea es alto, es comparable o incluso menor que el gasto público corriente utilizado para encuestas de opinión y estrategias de relaciones públicas. Además, involucrar a la comunidad en temas controversiales puede mitigar la probabilidad de retrasos y conflictos.



RETOS

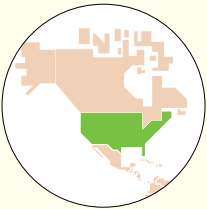
- El impacto de la asamblea se debe a los vínculos directos y transparentes que tiene con los tomadores de decisiones. Por lo tanto, el proyecto no puede ser exitoso sin la participación y compromiso de un gran número de actores relevantes, no puede adaptarse a grupos de enfoque y no puede utilizarse como alternativa a encuestas de opinión.
- Es necesario incluir desde un principio en el proceso a aquellos cuyos intereses puedan verse amenazados por la consulta ciudadana y, al mismo tiempo, desarrollar estrategias de contingencia para hacer frente a la resistencia que puedan ejercer. Lo más importante es no temerle al conflicto.
- La diversidad en la participación da confianza en que los resultados reflejan las necesidades y puntos de vista de toda la comunidad; por eso, es necesario un gran esfuerzo de difusión para atraer personas de todos los grupos de la población, especialmente aquellos que están marginados y normalmente no participan en actividades cívicas. A medida que el número de participantes crezca, es necesario identificar qué grupos demográficos y geográficos de la población están sub representados y convocarlos.

Otro aspecto fundamental para asegurar la participación y establecer legitimidad en la opinión pública y entre los tomadores de decisiones es la cobertura mediática, para lo cual se recomienda establecer una estrategia de comunicación y difusión en los medios de comunicación.



Recuadro
19

CASO DE ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ASAMBLEA CIUDADANAN SIGLO XXI



LUGAR:
Estados Unidos
TEMA:
Presupuesto

3,500 participantes de 57 ciudades se unieron en la discusión de los retos a largo plazo a los que se enfrenta Estados Unidos en el tema fiscal. En las mesas de discusión, personas en diferentes rincones del país, de diferente afinidad política, jóvenes y adultos, ricos y pobres, de todas las etnias se sentaron a discutir en una conversación auténtica. En esta reunión aprendieron unos de otros, sopesaron y jerarquizaron los asuntos por prioridad, y enviaron el mensaje a los líderes políticos nacionales.

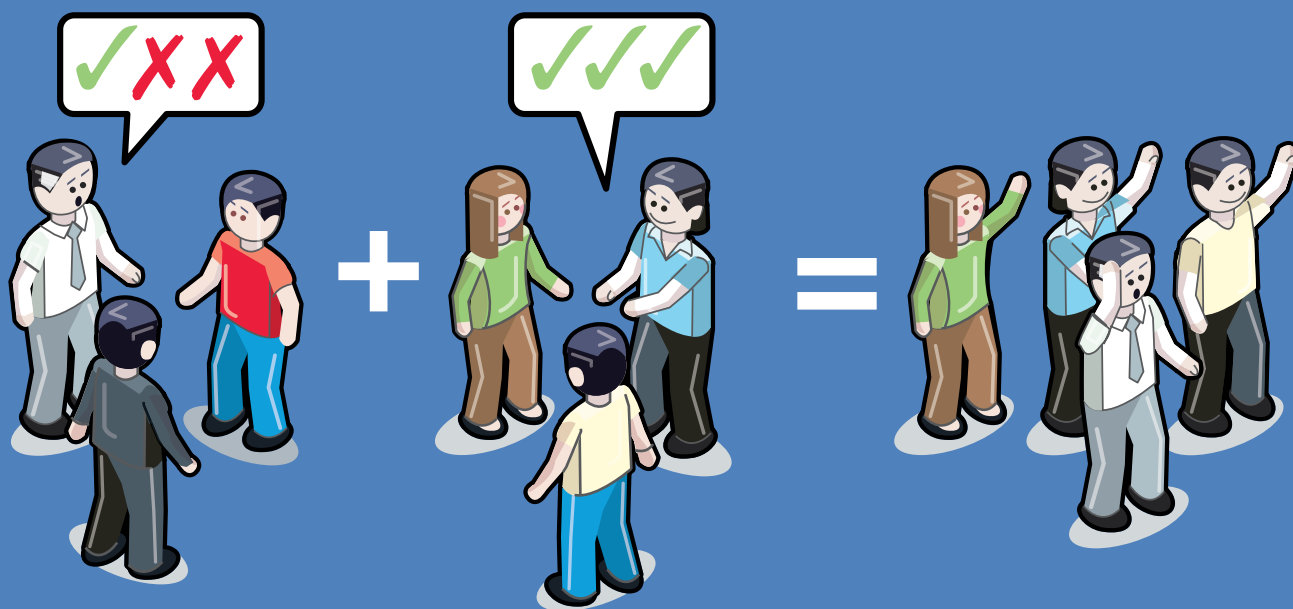
La discusión reflejó la diversidad geográfica, demográfica y política que existe en el país. Gracias a la tecnología se logró tener una conversación nacional: las preocupaciones más comunes resultaron ser el desempleo, la deuda y déficit fiscal, la lentitud del proceso de recuperación y el gasto gubernamental. Se discutieron y votaron opciones de gasto e impuestos que pueden deducir el déficit fiscal en \$1.2 trillones de dólares para 2025. Después de la asamblea se presentaron los resultados de la discusión en Washington y ante los líderes parlamentarios.

Fuente: America Speaks, 2010.



Carrete

El carrete es un taller intensivo cara a cara, diseñado para promover el consenso entre personas de distintos grupos de la sociedad en periodos cortos. En este método se desglosa el problema y cada parte se discute por separado en subgrupos. Los subgrupos reportan sus avances de manera periódica a todo el grupo para retroalimentación, seguida de otra ronda de discusión. Esta secuencia se repite hasta lograr consenso, con una fecha límite para generar el reporte. Los talleres varían en tamaño (desde 50 hasta más de mil personas) y en duración (desde cuatro días hasta dos semanas).



CUÁNDO UTILIZARLO

CONTRIBUIR A UNA POLÍTICA PÚBLICA O PROYECTO

a) BENEFICIOS

Esta herramienta permite:

- Ensamblar ideas y puntos de vista desde el principio del proceso de planeación.
- Fomentar la colaboración y aportaciones de una amplia gama de participantes.
- Facilitar la toma de decisiones.
- Resolver indecisiones o conflictos entre grupos.
- Desarrollar proyectos factibles y planes de acción concretos que lleven a proyectos ciudadanos exitosos e identificar posibles fuentes de financiamiento.

b) PARTICULARMENTE ÚTIL PARA:

- Desarrollar, diseñar y planear proyectos comunitarios locales, pero puede adaptarse a otros temas y áreas geográficas.



PROCEDIMIENTO

La preparación previa consiste en crear y trabajar con un comité directivo que determine el punto central del taller y se encargue de la logística. El evento central es un taller intensivo de planeación y desarrollo que involucra a los participantes para evaluar necesidades, entrevistar a los grupos de interés, priorizar temas, generar recomendaciones y estrategias de implementación. La última fase incluye preparar un documento final que resuma las fortalezas, retos, recomendaciones, pasos a seguir y fuentes de financiamiento. También se da una presentación formal del documento, abierta al público.

Si bien el taller es un esfuerzo comunitario, empieza con el esfuerzo individual de unos pocos que deben definir los problemas principales y determinar el alcance del proyecto. Si la planeación se ejecuta de manera correcta, el taller resulta una oportunidad divertida y productiva para que la comunidad visualice y construya su futuro. La clave para que el taller sea exitoso es un público informado. Por lo tanto, es importante tener una sólida base técnica, identificar a los actores clave, documentar las condiciones existentes (regulación gubernamental, perfiles históricos, fotos y mapas, entre otros) y sumar las aportaciones del público.

4 ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

- 1. Reclutar un director de proyecto (que puede ser una sola persona o un equipo) que se dedique a supervisar el proceso, formar el comité directivo, difundir el reporte final y fungir como contacto para actividades posteriores.
- 2. Formar al comité directivo, que es un grupo de acción ciudadana que representa los intereses de la comunidad. Está formado por entre nueve y quince personas, de tal manera que garantice la diversidad ideológica y de opiniones. Los miembros deben tener un interés activo en el problema y su solución. Sus responsabilidades son coordinar las actividades del taller, establecer fechas de reunión y cronograma, buscar ayuda financiera y manejar el presupuesto. Meses antes del taller, el comité directivo debe establecer objetivos, fechas, lugar y programa. El programa debe ser flexible; los horarios de reunión deben estar bien definidos pero sin perder oportunidades de generar ideas de manera espontánea y sin detener la energía creativa sólo para cumplir con la agenda. Es importante enviar las invitaciones a los participantes con anticipación (especialmente a expertos y especialistas) y hacer los arreglos de logística (alimentos para los participantes del taller, hospedaje y transporte de ser necesario). A un mes del evento debe hacerse el primer comunicado de prensa para su difusión.
- 3. Organizar un equipo de trabajo, que será el responsable de la producción de resultados tangibles en el taller.

5 DINÁMICA DEL EVENTO

UN DÍA PREVIO AL TALLER:

SESIÓN 1. Reunión del Comité Directivo con el equipo de trabajo

Objetivo: desarrollar una relación productiva entre el equipo y el comité.

El comité directivo y el equipo deben presentarse y compartir antecedentes e intereses de manera breve. Después, el comité puede compartir y explicar la lista de temas. En esta fase del evento es más eficaz un ambiente informal y conversación casual.

PRIMER DÍA DEL TALLER:

SESIÓN 2. Desarrollo del contexto

Objetivo: conocer a la comunidad, el contexto y dar una mirada al tema que se aborda.

Si el tema tiene un componente físico, se puede organizar un recorrido por la zona. En esta sesión se deben resumir los intereses, ver los videos o diapositivas sobre el tema, revisar los informes de planeación y otros documentos técnicos. Una vez definidos y resumidos los beneficios esperados, se pegará una lista de éstos en una pared visible; la lista debe ser de tamaño tal que permita hacer una votación sobre ellos en la siguiente sesión.

SESIÓN 3. Entrevistas y sesión de comentarios

Objetivo: dar oportunidad de que los ciudadanos discutan los problemas con el equipo de taller.

El grupo se divide en subgrupos para facilitar la interacción y la comunicación efectiva. En cada subgrupo debe haber por lo menos un miembro del equipo que entreviste y grabe las opiniones y puntos de vista. Después, habrá un tiempo de preguntas. Al final de la sesión, se le dará a cada participante una cantidad fija de votos para que elija los temas más importantes para él. La votación consiste en marcar el tema de su elección en la lista pegada a la pared; puede utilizar todos sus votos para un mismo tema o distribuirlos entre varios asuntos, dependiendo de la prioridad que tengan para él.

SESIÓN 4. Análisis y aclaración de temas

Objetivo: dar oportunidad al equipo de asimilar y discutir los resultados.

Ésta es una sesión crítica ideal para realizar lluvias de ideas, hacer análisis iniciales sobre las Fortalezas, Obstáculos, Debilidades y Amenazas (FODA), desarrollar observaciones y recomendaciones preliminares y preparar la sesión pública de la tarde.

SESIÓN 5. Discusión y sugerencias de la comunidad

Objetivo: resumir las impresiones iniciales del equipo con el fin de proporcionar una evaluación y análisis preliminar y obtener retroalimentación.

Se abrirán las puertas a toda la comunidad; el equipo analizará y resumirá las aportaciones de la sesión 4 (presentan el análisis FODA) y las prioridades del ejercicio de votación. La comunidad hará la retroalimentación y confirmará o redirigirá el tema de enfoque.

A PARTIR DEL DÍA DOS

SESIÓN 6 EN ADELANTE: Desarrollo de metas, objetivos y recomendaciones

Objetivo: desarrollar propuestas y soluciones en respuesta a cuestiones específicas.

Dividir al equipo en grupos de trabajo pequeños (con al menos un especialista o experto en el tema) para generar propuestas y soluciones al problema específico. Después se reunirán todos para presentar ideas, discutir las y hacer sugerencias. El proceso de intercambio entre grupo y subgrupos debe hacerse cuantas veces sea necesario y posible en el tiempo asignado. Idealmente, el taller duraría por lo menos cuatro días para dar tiempo suficiente a los ciclos de retroalimentación. Al final de este proceso de péndulo, el equipo y el comité se reunirán para finalizar ideas, coordinar los proyectos y recomendaciones y preparar un plan de acción. La última sesión será la presentación de los resultados del taller ante la comunidad.



▶ AL FINALIZAR EL TALLER

Después del taller hay tres actividades finales: preparación del documento y de la presentación final; presentación y aprobación; implementación y evaluación. El equipo debe hacer un suplemento de periódico (que se entregue a todos los medios de la zona) que incluya resumen, conclusiones, proyectos y recomendaciones, con el propósito de dar a los ciudadanos información sobre lo que pasa en la comunidad, para solicitar contribuciones y para animar a la gente a asistir a la presentación final. El documento final debe estar orientado a la acción, ser fácil de usar, positivo, visual, explicativo y no sólo descriptivo. En la presentación se mostrarán los resultados obtenidos en el taller; al final habrá una sesión de comentarios y preguntas que deberán ser documentados. La presentación debe tener mucha difusión y hacerse en un lugar políticamente neutral y fácil de encontrar. Después de la presentación se modificará el documento con los nuevos comentarios para luego ser aprobado y adoptado por el comité directivo. Terminar el taller es la primera parte del proceso, lo siguiente será la implementación.



RECURSOS NECESARIOS

Se necesitan entre dos y cuatro meses antes del evento para reunir los materiales de referencia y a los expertos.

Los costos incluyen:

- El lugar para las reuniones.
- Materiales de referencia.
- Asesores expertos.
- Organizadores.
- Reclutamiento, promoción y comunicación.
- Materiales de papelería.
- Consumo de los participantes (alimentos y bebidas). También puede ser necesario cubrir gastos de viaje y alojamiento.

RETOS

Dependiendo de la complejidad del tema, puede requerirse mayor participación de especialistas en el taller, y por tanto excluir la voz ciudadana del proceso. Esto podría poner en duda que parte fundamental del proceso involucrar al público.

Recuadro
20

LUGAR:
Estados Unidos

TEMA:
Centros
Comunitarios

Se planeó, diseñó y construyó un centro comunitario con el propósito de combatir la exclusión social y el aislamiento. Durante todo el proceso se aseguró el involucramiento de los ciudadanos.

Se organizó un carrete en el cual se creó un modelo tridimensional del centro comunitario. Hubo una lluvia de ideas entre los participantes sobre qué les gustaría que hubiera en él. El grupo se dividió en subgrupos para discutir las opciones y hacer preguntas. Al final, cada participante votó por la o las opciones que tenían mayor prioridad para él. A partir de esta votación se discutieron los resultados para formular el plan de acción del proyecto comunitario. En el taller participaron cerca de 250 personas y se recopilaron más de mil sugerencias. Después, dentro del mismo taller, 80 personas convirtieron esas ideas en un plan de acción.

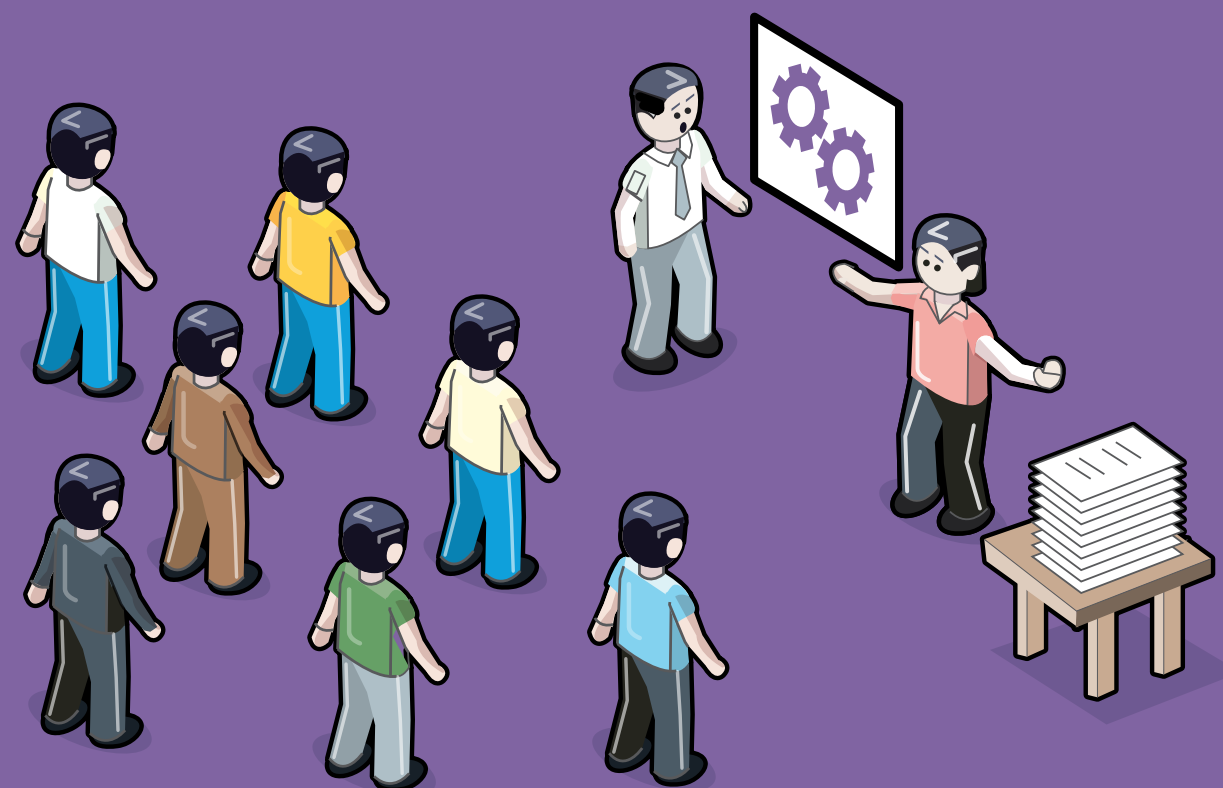
No sólo la planeación, sino todas las etapas del proceso fueron democráticas gracias a la participación ciudadana: la recaudación de fondos, la selección del arquitecto, el diseño del edificio y la selección de la empresa constructora, entre otros. El proceso de planeación inició en 2001 y para 2004 el centro comunitario ya se encontraba en funcionamiento.

El resultado final fue un centro comunitario multiuso que incluía una guardería y cunero. Además, se utilizaron tecnologías sostenibles, como paneles solares para producir electricidad. El proyecto también generó una fuente de trabajo para los ciudadanos que participaron en la construcción del centro y en su vigilancia.

Fuente: Community Planning, 2008a.

Célula de planeación

El método involucra aproximadamente a 25 personas seleccionadas al azar, que trabajan como consultores públicos durante un periodo corto para presentar soluciones a un problema de política o planeación específico. Se necesitan dos participantes que sean responsables de organizar la información y moderar las sesiones plenarias. Los involucrados intercambian información, exploran posibles soluciones y las evalúan en términos de consecuencias deseables y no deseables. Los expertos, las partes interesadas y los grupos de interés tienen oportunidad de presentar sus posturas a los miembros de la célula. Los resultados finales se resumen en un informe ciudadano que se entrega a los participantes y a las autoridades.



CUÁNDO UTILIZARLO

CONTRIBUIR A UNA POLÍTICA PÚBLICA O PROYECTO

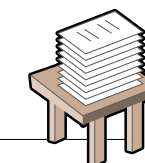
a BENEFICIOS

Esta herramienta permite:

- Resolver un problema urgente en un periodo corto de tiempo cuando hay varias opciones disponibles para hacerlo.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA:

- Asuntos poco controvertidos o cuando la actitud de los ciudadanos afectados no está polarizada. Sin embargo, si los participantes son una muestra representativa de la sociedad y todos o la mayoría de las opiniones están representadas, pueden tratarse temas más complicados.
- Cuando la decisión afecta a todos los grupos de la sociedad.
- Cuando los participantes han tenido contacto directo con el problema, de tal manera que se sienten capaces de dar recomendaciones.



PROCEDIMIENTO

Las células de planeación se organizan en unidades de trabajo, cada una con un objetivo específico. Puede haber, como máximo, cuatro unidades de trabajo por día, y cuantas sean necesarias en todo el proceso para abarcar todos los temas relevantes

a ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

1. Seleccionar y reclutar a los organizadores, a los asesores ciudadanos, a los expertos y defensores de cada opción.

- **Comité organizador:** reunirá información de cada subtema para tratar en las unidades de trabajo, diseñará el programa, reclutará a los participantes, resolverá cuestiones de logística, difundirá el evento, generará el primer borrador, lo corregirá conforme a las recomendaciones y difundirá el reporte final.

- **Moderadores:** por lo menos dos.

- **Un asistente de conferencia** para todo el evento.

- **Los asesores ciudadanos** serán seleccionados al azar, entre una muestra

de personas mayores de 16 años en el área en cuestión. Esto garantizará que el grupo sea heterogéneo y representativo de la población

2. Diseñar el programa y encargarse de la logística.

DINÁMICA DEL EVENTO
(Véase Cuadro 6)

Al finalizar las unidades de trabajo los moderadores tienen la tarea de resumir los resultados de la célula de planeación en un reporte ciudadano. El primer borrador se discutirá y criticará en una sesión encaminada a mejorarlo. Con estas recomendaciones se hará el reporte final, que incluirá la descripción del problema y del procedimiento, para su divulgación. El propósito es que el proceso sea transparente y comprensivo.

Cuadro

6

PROGRAMA POR UNIDAD DE TRABAJO (PUEDE HABER HASTA 4 EN UN DÍA)

CÉLULA DE PLANEACIÓN 1

Día 1	UNIDAD DE TRABAJO 1: SUB-TEMA A
Fase I: Sesión plenaria	Recepción de información sobre el subtema por medio de conferencias, reportes, videos, trabajo de campo, presentación de expertos o grupos de interés, entre otros.
Fase II: Grupos pequeños	Organización de la célula en grupos pequeños. Los subgrupos trabajan en una tarea específica, discuten los puntos de vista y la información disponible y posteriormente generan recomendaciones.
Fase III: Sesión plenaria	Los resultados del trabajo en grupos pequeños se presentan ante todos los participantes para evaluar el impacto de la discusión y crear consenso. Los moderadores recopilan los resultados para que los participantes evalúen cada una de las recomendaciones.

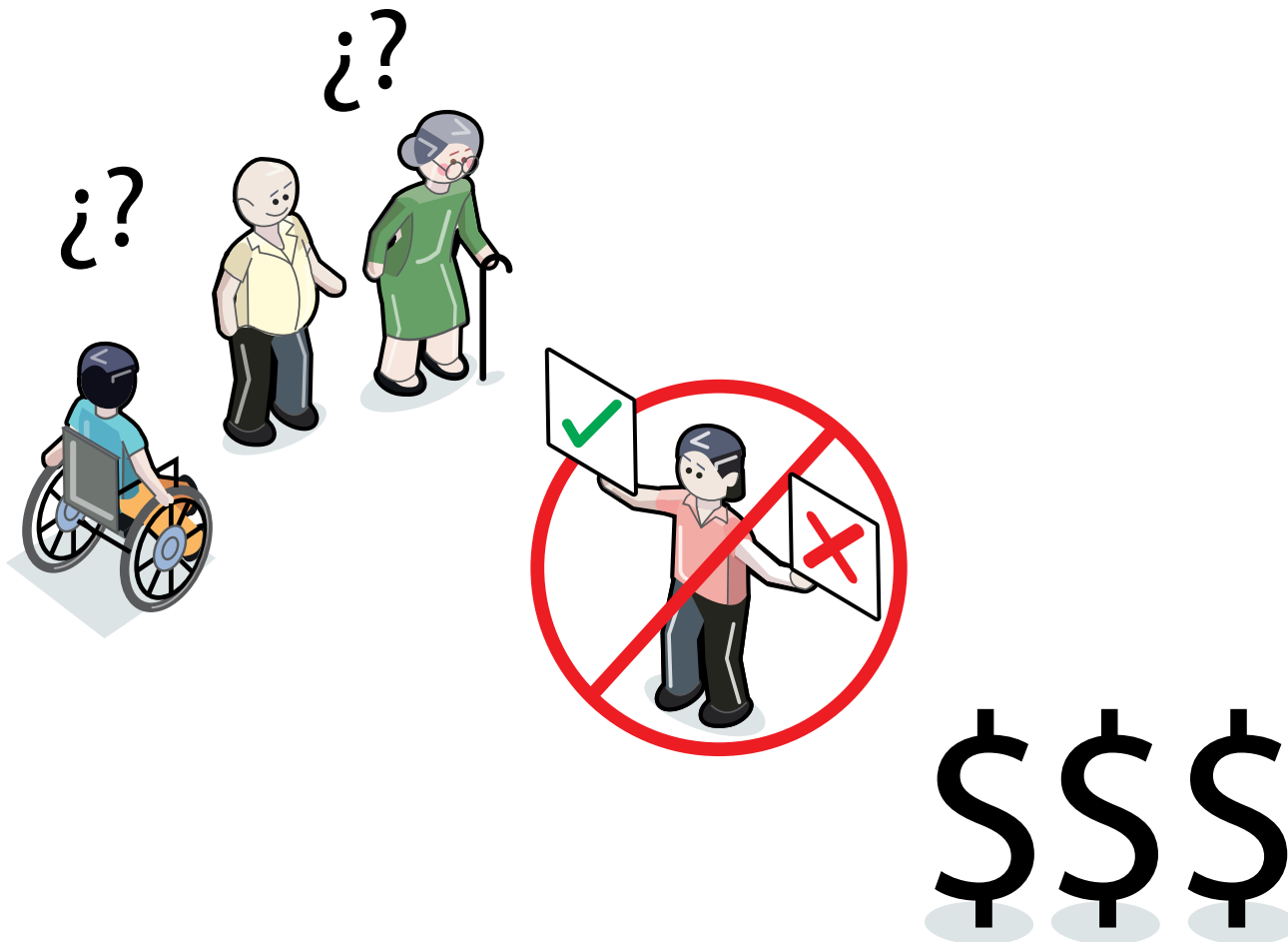
Fuente: Elaboración propia.



RECURSOS NECESARIOS

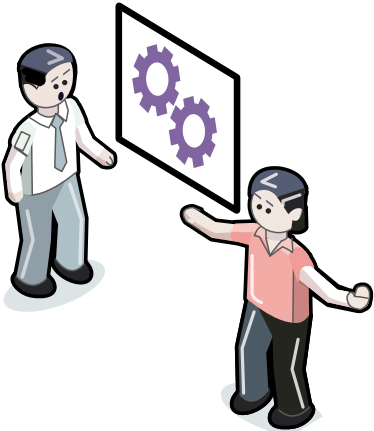
En cuanto al tiempo, se necesitan cerca de dos meses de preparación, cuatro o cinco días para realizar el evento y dos meses posteriores para evaluar.

- El presupuesto puede incluir:
- A los miembros del comité.
 - Moderadores.
 - Viáticos para los 25 participantes.
 - Transporte.
 - Hospedaje.
 - Comida.
 - Reclutamiento y promoción.
 - Comunicación.
 - Instalaciones y materiales.



RETOS

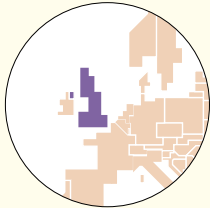
- Una célula de planeación no es recomendable para asuntos que afecten de manera inequitativa a diferentes regiones o grupos sociales. En estos casos, los participantes elegidos aleatoriamente no se perciben como negociadores legítimos de los grupos afectados.
- Tampoco se recomienda utilizar esta herramienta en casos en los que las únicas alternativas son “sí” o “no”.
- Otro problema asociado a las células de planeación es la legitimidad y planeación a largo plazo. Dado que los ciudadanos no son responsables de la implementación de la decisión final, puede que tomen decisiones que no son física o económicamente viables en este tipo de plazo.



Recuadro

21

CASO DE ÉXITO EN LA UTILIZACIÓN DE CÉLULAS DE PLANEACIÓN



LUGAR:
Aylesham, Inglaterra

TEMA:
Expansión urbana

El presente es un caso de éxito en el que se utilizó la Célula de Planeación para crear un plan de acción integral que permitiera una expansión urbana considerable. El proceso se llevó a cabo con la participación y creatividad de las partes interesadas, en especial los habitantes de la comunidad.

Previo al desarrollo de la célula, ya se habían desarrollado proyectos de expansión y urbanización en la región, pero los resultados habían sido de mala calidad, por lo que los habitantes estaban renuentes a la idea. El proceso participativo permitió que los ciudadanos dejaran de ver el proyecto como una imposición y se utilizó la creatividad de los involucrados para su beneficio.

En enero de 2002 se inició la colaboración entre las autoridades, agencias de desarrollo e instituciones académicas que establecieron el contexto y las dificultades a las que se enfrentaba el proyecto de expansión. El primer día de la célula se expuso el diagnóstico en una sesión informativa, seguida de una sesión de preguntas y respuestas. También hubo un recorrido por la zona para entender mejor el problema y sus posibles soluciones. Después,

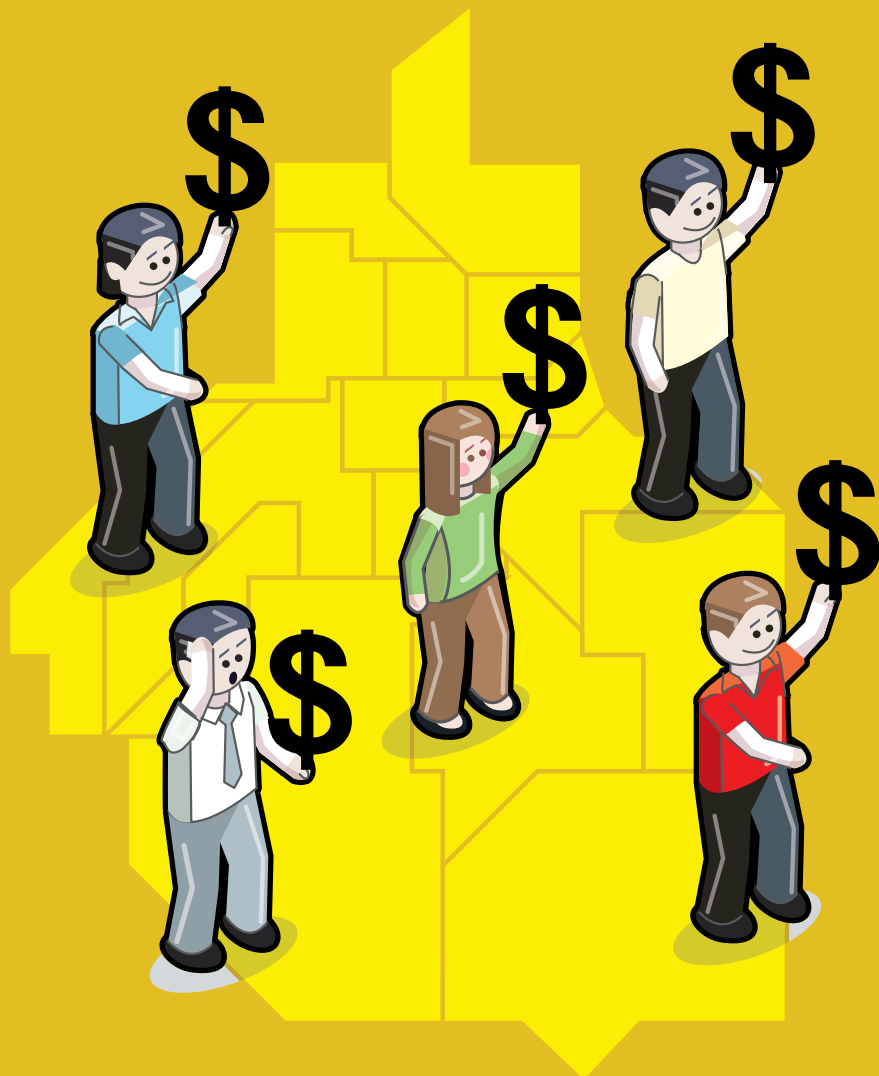
se dio la primera discusión en grupo. Al día siguiente, se exploraron los temas, hubo una lluvia de ideas y se discutieron las limitaciones y los campos de oportunidad. Se organizaron grupos pequeños para una discusión más profunda y comunicación efectiva; lo discutido en los subgrupos se reportó al grupo entero. El tercer día continuó el trabajo y discusión en equipos y con las partes interesadas. El último día se presentaron los resultados de la célula. Posteriormente, hubo otra unidad de trabajo con las partes interesadas en la que se trató el financiamiento, la estrategia a seguir y se perfeccionó el plan de acción. Se llevó a cabo una tercera unidad en la que se discutieron y trabajaron aspectos más concretos del proyecto, sobre el diseño y la ejecución. Finalmente, se bosquejó el plan de acción final y se presentó al público. Después de los talleres, se llevó a cabo una consulta pública para revisar el plan propuesto y, a partir de julio 2004, se inició la implementación de éste.

La participación permitió que el proyecto se llevara a cabo satisfactoriamente; los resultados finales tuvieron una aceptación considerable del público (83% de los residentes están satisfechos con ellos). Además, el proceso fue transparente en su planeación y ejecución, y tanto éste como sus beneficios están bien documentados.

Fuente: Community Planning, 2008b.

Presupuesto participativo⁴

El presupuesto participativo es un mecanismo o proceso de democracia universal, directa y voluntaria por medio del cual los ciudadanos de un territorio deciden o contribuyen a tomar una decisión sobre la asignación de una parte o de todos los recursos públicos disponibles.



CUÁNDO UTILIZARLO

A BENEFICIOS

- Profundizar el ejercicio democrático mediante el diálogo entre las autoridades y ciudadanos.
- Aumentar la transparencia, contribuir a la rendición de cuentas y garantizar la inclusión social en las acciones del gobierno.
- Colaborar en la modernización de la administración pública y hacer eficiente el gasto público.
- Reordenar las prioridades sociales y promover la justicia social.
- Brindar mayores oportunidades de trabajo y acceso a servicios básicos como salud, pavimentación, transporte público y educación.
- Que los ciudadanos definan sus prioridades y tengan la oportunidad de mejorar su calidad de vida en un marco de tiempo relativamente corto.
- Que los ciudadanos tengan la posibilidad de controlar y monitorear la ejecución del presupuesto.

B PARTICULARMENTE ÚTIL PARA:

- Cuando existe una clara voluntad política de la autoridad local.
- Cuando hay presencia e interés de la sociedad y organizaciones civiles.

PROCEDIMIENTO

No hay un modelo único, pues cada uno se adapta a las realidades y necesidades históricas, cívicas, culturales, geográficas, económicas y a la cultura administrativa del gobierno de la región. Sin embargo, en general, el presupuesto participativo es un porcentaje fijo del total de cada municipalidad o localidad, sobre el que los ciudadanos deciden. El procedimiento consiste en discutir y votar prioridades de gasto, hacer propuestas para generar un plan de acción en el cual se establezcan, con base en la votación, en qué y cómo se van a gastar los recursos destinados. Además, los ciudadanos pueden vigilar y monitorear el proceso y los resultados y tomarlos en cuenta en el siguiente periodo. Es importante aclarar cuáles son las atribuciones de la autoridad local y cuáles exceden su mandato.

SE RECOMIENDA SEGUIR LOS SIGUIENTES PASOS:

1. Hacer un análisis de la situación para identificar si se cumple con las condiciones antes establecidas.

⁴ Basado en ONU-HABITAT (2004).



- 2. Definir el origen de los recursos y la cantidad o porcentaje que se destinará.
- 3. Establecer las reglas de procedimiento o marco legal local que garanticen la obligatoriedad del ejercicio.
- 4. Informar claramente las fechas y el proceso.
- 5. Convocar a la participación de los ciudadanos.

Una condición necesaria es definir las reglas del juego de manera clara e inclusiva desde el principio; éstas incluyen (aunque no exclusivamente):

- Porcentaje del presupuesto que se utilizará.
- Los periodos de tiempo en el que se discutirá e implementará cada proyecto.
- Reglas para la toma de decisiones y la autoridad responsable de cada etapa.
- Distribución de recursos entre cada localidad.
- Consejo que dirija las acciones del Presupuesto.

Estas reglas no se pueden determinar ni modificar unilateralmente, y se deben actualizar cada año con base en los resultados obtenidos y el funcionamiento del proceso.



RECURSOS NECESARIOS

Dependiendo de la extensión territorial de la implementación del presupuesto participativo, los recursos monetarios y temporales variarán, por lo que se necesitarán recursos para:

- Difusión.
- Votación.
- Mesas de discusión.
- Elaboración del plan de trabajo.

RETOS

- Involucrar el interés vecinal para que se presenten más y mejores proyectos;
- Las grandes diferencias entre las distintas poblaciones en las que se implemente el presupuesto puede dificultar el proyecto en sí mismo.

Recuadro
22

CASO DE ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



LUGAR:
Porto Alegre,
Brasil

En quince años del presupuesto participativo se logró:

a

VIVIENDA: el promedio de hogares construidos anualmente aumentó de 493 a 1,000, con lo que se contuvo el aumento en el déficit de vivienda en Porto Alegre.

b

PAVIMENTACIÓN: se redujo el déficit de pavimentación de 690 kilómetros en 1998 a 390 en 2003. El presupuesto participativo ayudó a mejorar el acceso a transporte colectivo e infraestructura pública en las zonas más pobres de la ciudad.

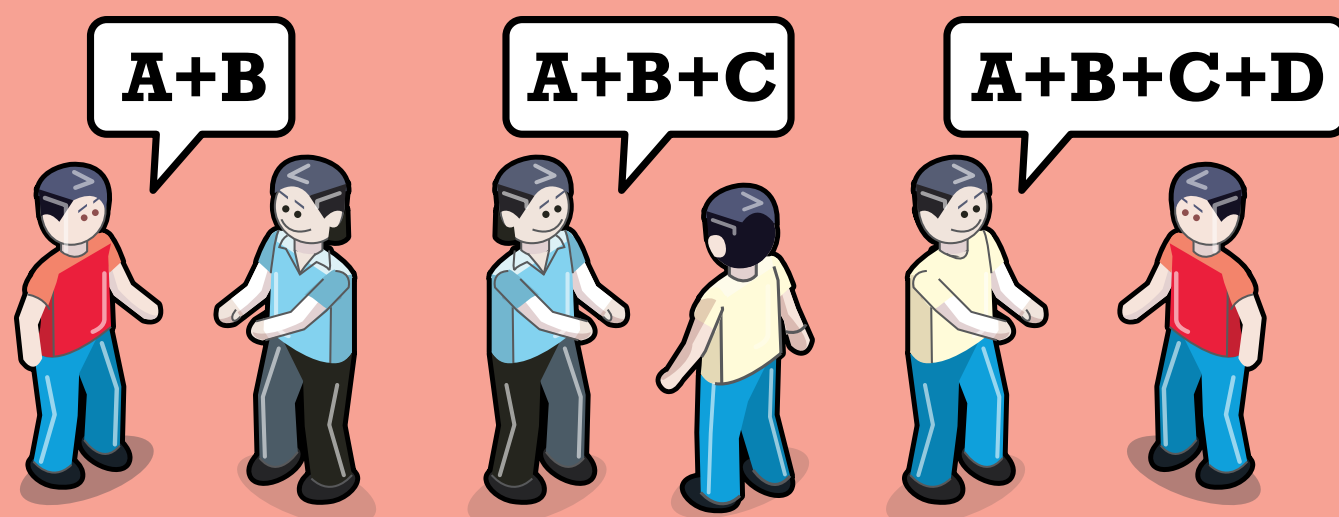
c

ACCESO AL AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS: el porcentaje de viviendas con acceso a agua tratada aumentó de 94.7% en 1989 a 99.5% en 2002. La proporción de viviendas con acceso a drenaje aumentó de 46% a 84%.

Fuente: ONU-HABITAT, 2004.

Proceso de diálogo multiactor⁵

Los procesos de diálogo multiactor tienen por objeto construir acuerdos sobre el diseño e implementación de políticas públicas que aborden una problemática de forma integral y que son resultado de un proceso de diálogo democrático, donde las partes se relacionan en forma horizontal.



⁵ Basado en Tapia *et.al.* (2006).

CUÁNDO UTILIZARLO

CONTRIBUIR A UNA POLÍTICA PÚBLICA O PROYECTO

➊ BENEFICIOS

- Facilita un espacio abierto y plural.
- Ayuda a las partes a tomar una decisión que toma en cuenta los intereses básicos de todos los involucrados.
- Genera decisiones legítimas y sustentables derivadas de un consenso participativo.
- Construye acción colectiva desde el diálogo.
- Genera lazos de confianza entre diversos actores.
- Da la oportunidad de la conformación de coaliciones.

➋ PARTICULARMENTE ÚTIL PARA:

- Situaciones de conflicto donde se necesita llegar a una solución, o bien, en las que aun sin haber conflicto, personas u organizaciones con preocupaciones e intereses diferentes y/o divergentes necesitan llegar a acuerdos para alcanzar un objetivo común.



PROCEDIMIENTO

Se convoca a individuos y grupos con diferentes intereses y puntos de vista sobre un tema o sobre un problema. El objetivo es que trabajen juntos en el desarrollo de un programa de acción, o en la resolución de un conflicto, utilizando un enfoque basado en el consenso. Para que este tipo de proceso salga adelante, es recomendable la participación de un tercero imparcial, que desempeñe el papel de facilitador o mediador.

➌ EVALUACIÓN INICIAL DE LA SITUACIÓN:

Este ejercicio tiene como finalidad hacer una primera valoración de la necesidad e importancia de llevar a cabo un proceso de diálogo multiactor. Adicionalmente, servirá para diseñar un proceso realista y apropiado.

Esta primera valoración se lleva a cabo mediante la conducción de entrevistas con personas clave en el asunto o conflicto a abordar, potenciales participantes en el proceso o personas cercanas al tema o problema. La persona más indicada para dirigir esta evaluación es el facilitador o mediador, pues es la base para el diseño y conducción de las sesiones de diálogo.

Durante estas entrevistas, será conveniente formular preguntas referidas a:

1. El problema:
para identificar los intereses y necesidades de las partes, así como las perspectivas del problema.
2. Los actores:
para distinguir las partes principales y asegurarse de que se les incluya. También es importante conocer la relación entre las partes, para poder ubicar las tensiones y afinidades, así como las relaciones de poder.
3. El proceso:
es fundamental conocer la opinión de los actores sobre las condiciones necesarias para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza en un ambiente de confiabilidad.

6 DISEÑO DEL PROCESO

Primero se crea la estrategia, en la que se redefine el problema, de tal modo que los involucrados sientan que sus preocupaciones fueron consideradas. Derivado de ésta, se deben identificar los objetivos del proceso y definir lo que se busca alcanzar, tanto con relación al problema como con las partes. Posteriormente, se deben establecer los mecanismos que se utilizarán para que los acuerdos alcanzados puedan incidir en la toma de decisiones.

Se requiere llevar a cabo una convocatoria, pues es parte de la construcción de confianza en la imparcialidad del proceso y en la relevancia de éste con los tomadores de decisiones. Es altamente recomendable ser plurales al convocar, de tal modo que no se polarice el tema, y no se repliquen los esquemas de desigualdad de la sociedad, generando así un ambiente colaborativo y de confianza. También se deben definir los roles de los participantes y de los facilitadores, pues esto abona a la imparcialidad del proceso.

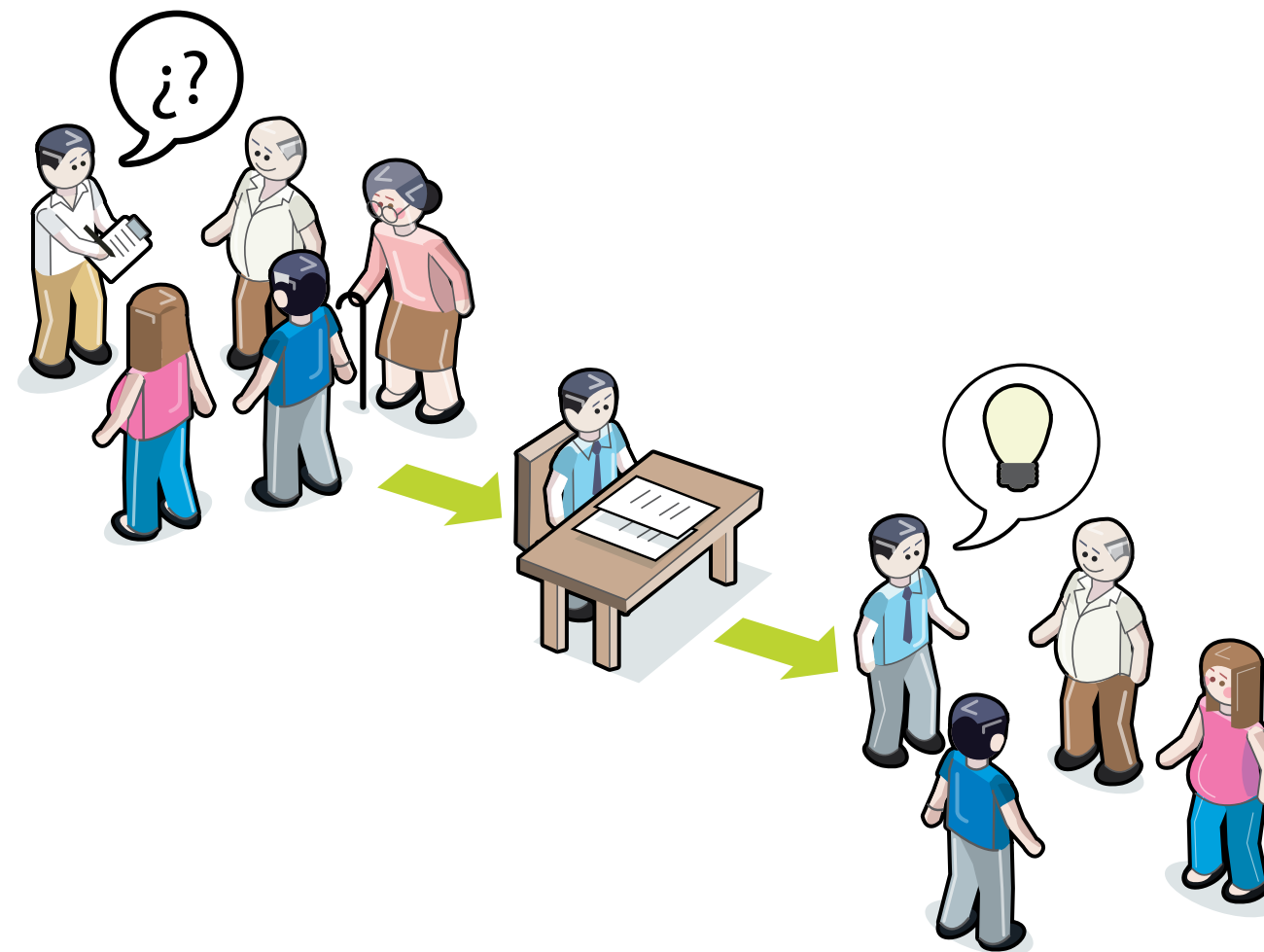
Desde el principio se debe enunciar el formato de la reunión y las reglas: sobre el alcance del proceso, su organización, la toma de decisiones, la interacción. Posteriormente, los facilitadores deberán llevar a cabo la labor de conducción del proceso orientado a la construcción de los acuerdos. Es importante que exista un primer momento en que todas las partes puedan expresar sus preocupaciones y perspectivas sobre el tema a tratar.

Todo conflicto o problema complejo requiere de mucha creatividad para resolverse de manera efectiva. Por lo tanto, el proceso debe promover espacios específicos para la innovación, sobre todo una vez existe un piso de entendimiento común entre las partes. Asimismo, se deberá elegir un mecanismo de toma de decisiones.



El registro de la memoria del proceso puede quedar a cargo de una persona o equipo que se dedique a tomar notas de las reuniones para documentarlo. También deberá consignar los acuerdos y asegurar que reflejen las perspectivas del grupo, así como los desacuerdos, para que haya claridad en los temas que podrían ser abordados en siguientes diálogos o en momentos posteriores del proceso.

Posteriormente, se deberá efectuar la implementación y monitoreo de los acuerdos; ésta es una parte esencial del proceso, ya que la falla en esta fase puede redundar en la falta de confianza tanto en el ejercicio de diálogo como entre los participantes. Es importante entender que esta etapa puede ser tan complicada como las anteriores y que el seguimiento de la misma puede dar pie a procesos de construcción de acuerdos en pequeña escala, para que así las partes sientan que lo que se está haciendo está apegado a sus preocupaciones y necesidades.



RECURSOS NECESARIOS

El tiempo varía considerablemente dependiendo de la complejidad y controversia del tema, además de la cantidad de participantes y trabajo previo.

Es necesario considerar:

- Personal: director de proyecto, coordinador y facilitadores.
 - Organizadores logísticos.
 - Expertos.
- Diseño y organización del proceso.
- Reclutamiento y promoción: convocatoria, promoción y difusión del evento.
- Instalaciones.
- Materiales de papelería.
- Espacio físico adecuado.
- Alimentos durante el evento.
- Transporte y hospedaje de ser necesario.
- Comunicación: impresión y difusión del reporte final.



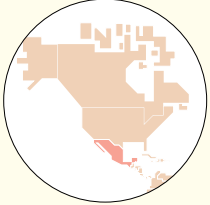
RETOS

- Falta de voluntad al momento de participar.
- Desconfianza de los participantes en el proceso mismo.
- Búsqueda de impulsar una agenda propia.
- Garantizar la participación de todos los actores que tienen que estar y procurar no replicar las desigualdades presentes en la sociedad.

Recuadro

23

CASO DE ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROCESO MULTIACTOR



LUGAR:
Zona Metropolitana del Valle de México, México

TEMA:
Movilidad sustentable

Entre 2011-2012 se llevó a cabo un diagnóstico de la problemática de movilidad sustentable mediante la elaboración de entrevistas y grupos focales con 111 actores de diversos sectores, para conocer sus intereses y preocupaciones principales. Se identificaron los puntos de convergencia, los asuntos prioritarios con los que se podría construir una agenda común, los puntos de divergencia y los vacíos de información prevalecientes.

Se llevaron a cabo dos reuniones con actores diversos y representativos de sociedad civil, gobierno, empresarios transportistas, sector privado, académicos, líderes vecinales, entre otros. En estas reuniones se analizaron los ha-

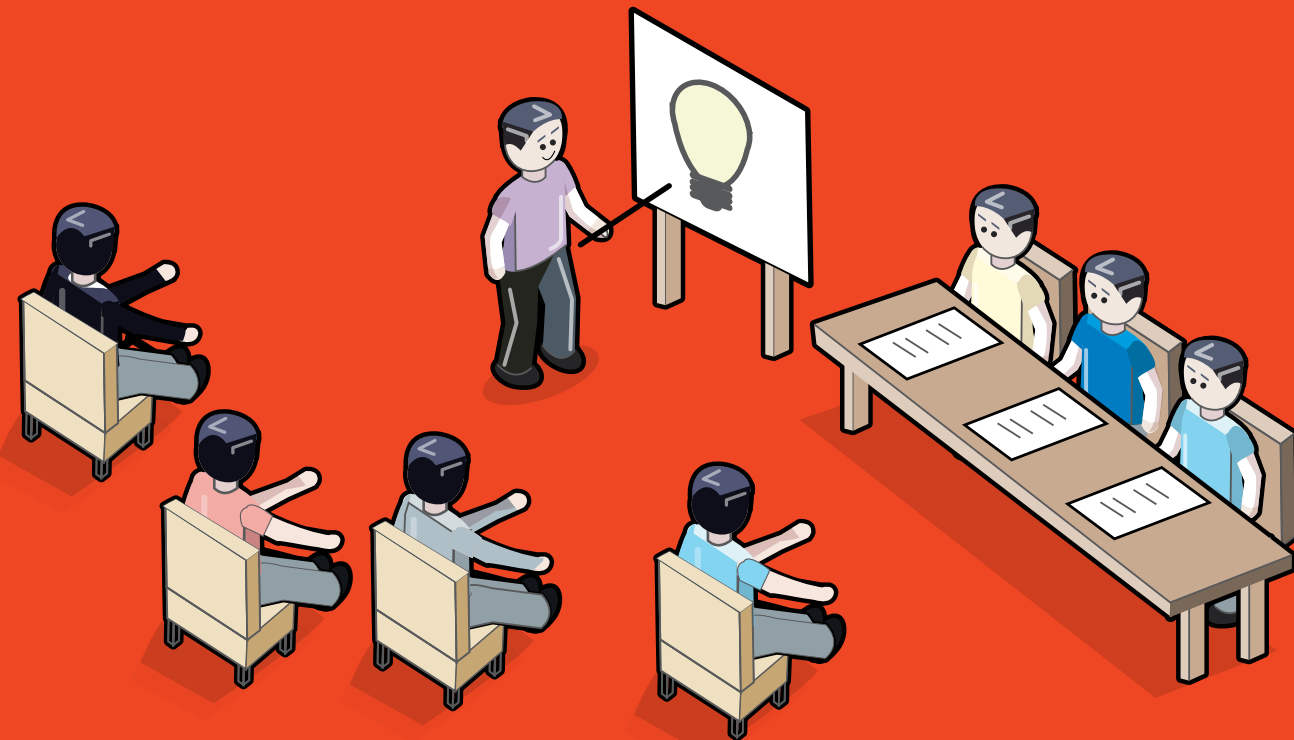
llazgos del mapa de actores, así como diagnósticos de expertos. El objetivo fue priorizar las problemáticas centrales que enfrenta la movilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México y definir los criterios que deben tomar en cuenta las políticas públicas para solucionarlas. En la segunda reunión se elaboró una visión compartida sobre movilidad sustentable, se forjaron líneas estratégicas y se elaboraron propuestas concretas para impulsarla.

Así, a partir de los acuerdos alcanzados en el proceso, se desarrolló un documento que articula el diagnóstico con ocho estrategias de acción, sus beneficios y los indicadores de seguimiento. Se complementó el documento con información técnica y cálculos de beneficios.

Fuente: Ciudadanos con Visión, 2012.

Conferencia de consenso

Una conferencia de consenso es una consulta pública a un grupo de entre diez y treinta ciudadanos que se encargan de evaluar un tema controvertido. El grupo expone preguntas e inquietudes a un panel de expertos, evalúan las respuestas y negocian entre ellos. El resultado es una declaración consensuada donde se exponen sus expectativas, preocupaciones y recomendaciones, la cual se hace pública a manera de informe, y va dirigida a los grupos parlamentarios, hacedores de política y al público en general. El objetivo es ampliar el debate sobre un tema e incluir los puntos de vista de los ciudadanos promedio, y dar a conocer esta información a los tomadores de decisiones. Las conferencias suelen realizarse en tres días de trabajo intensivo abierto al público.



CUÁNDO UTILIZARLO

GENERAR RECOMENDACIONES

a BENEFICIOS

- Proporcionar a los ciudadanos un medio para influir en la toma de decisiones políticas, evaluar conflictos y aclarar puntos de vista sobre algún tema que afecta a la sociedad. También se utiliza en experimentos sociales, proyectos de investigación y como medio para promover la conciencia social y el debate público.
- El resultado tiene un alto nivel de credibilidad porque es el ciudadano común quien define la agenda y realiza la evaluación.
- Genera nuevos debates y acuerdos.
- Construye puentes entre diferentes grupos de interés y elimina miedos y prejuicios.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Temas que puedan ser definidos y delimitados.
- Cuando se necesita la opinión pública para desarrollar o revisar una política pública.
- En temas controversiales, complejos o técnicos.
- Cuando afecta a grupos diversos.
- Cuando hay necesidad de aumentar la conciencia y debate público.
- Cuando los ciudadanos quieren participar de manera formal.

PROCEDIMIENTO

Primero, se selecciona a los ciudadanos participantes de manera aleatoria; éstos deben reunirse dos fines de semana antes de la conferencia para exhibir las cuestiones importantes relacionadas con el tema. Desde su propia perspectiva, formulan un conjunto de preguntas clave, que se presentan al panel de expertos durante los días de conferencia. Después de dos días de presentaciones de los expertos y preguntas de los ciudadanos, el panel hace un informe basado en su aprendizaje integral y la respuesta de los especialistas a las preguntas clave. Se presenta el informe el último día de conferencias y se difunde entre los tomadores de decisiones y las partes



interesadas; de esta manera se construye un puente entre las contribuciones y las políticas públicas.

4 ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

Los participantes y sus respectivas funciones son:

- **Organizadores:** cuestiones logísticas, presupuestarias y de difusión.
- **Comité asesor:** de cinco a seis individuos encargados de determinar los objetivos y el alcance de la conferencia, asegurarse de que el proyecto sea objetivo, monitorear el proceso, seleccionar a los expertos más adecuados para el tema y aprobar el programa. Los miembros del comité deben ser elegidos con base en su conocimiento del tema y para promover la diversidad de puntos de vista (pueden ser tomadores de decisiones, científicos, miembros de la industria o de organizaciones no gubernamentales, entre otros actores relevantes dependiendo del tema).
- Panel ciudadano: al formar el panel se intenta que se refleje la diversidad de opiniones que existe en la realidad. Sus tareas incluyen generar un entendimiento profundo del tema, hacer preguntas a los expertos y finalmente discutir, resumir y presentar un documento con base en las recomendaciones que surjan.
- Panel de expertos: cerca de 20 expertos deben presentar opiniones en favor y en contra de los diferentes puntos de vista.
- **Facilitadores:** guían el proceso de diálogo y asisten en la redacción del documento final.

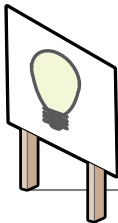
5 DINÁMICA DEL EVENTO

La siguiente ilustración presenta los pasos a seguir para llevar a cabo una conferencia de consenso:

RECURSOS NECESARIOS

El proyecto entero requiere 12 meses en promedio. Al planear el presupuesto se debe considerar:

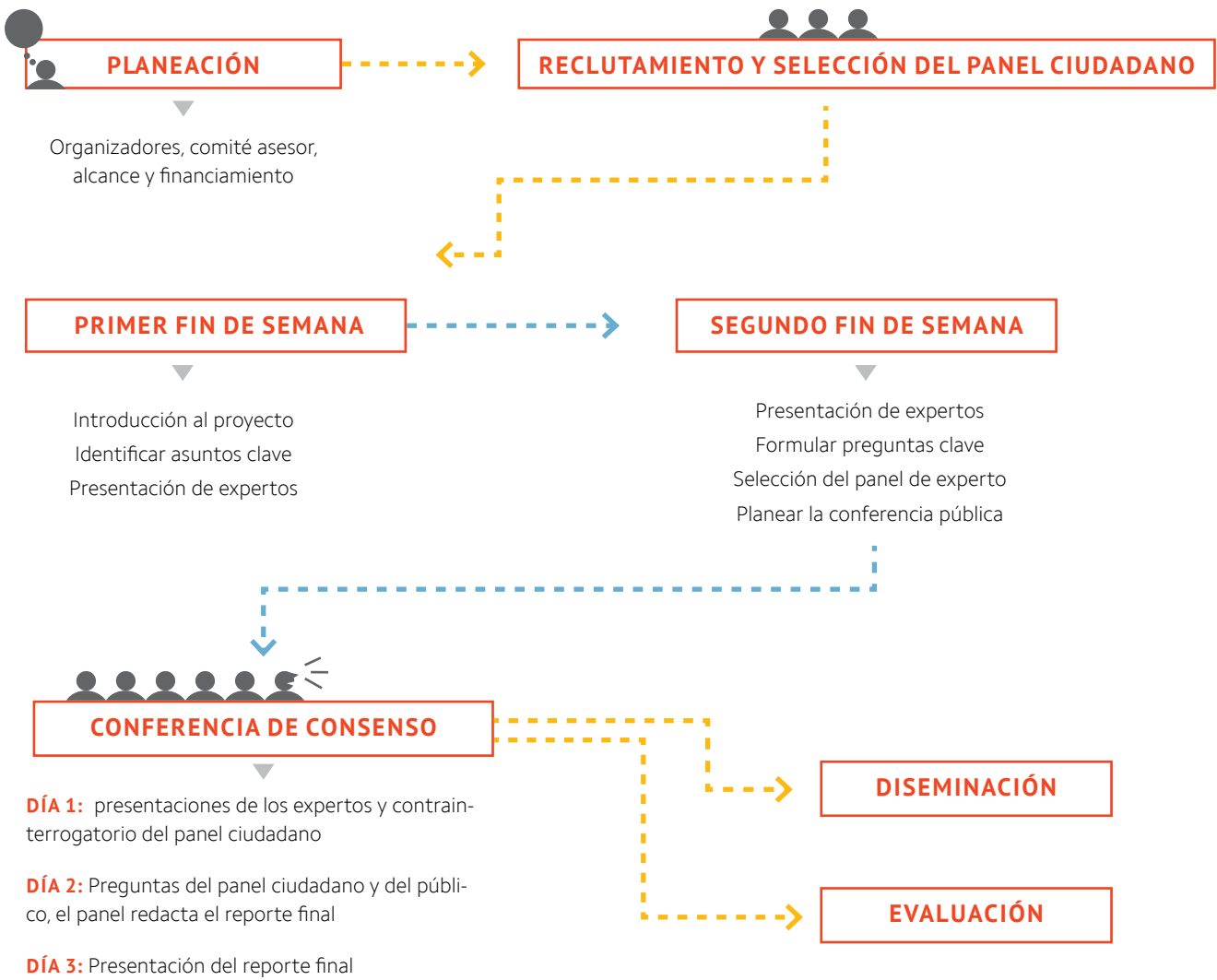
- El personal.
- Transporte y hospedaje para los participantes si es necesario.
- Alimentos para los fines de semana previos, la conferencia y algún evento mediático.
- Reclutamiento y promoción (publicidad del proyecto y costos de comunicación).
- Lugar de reunión.
- Materiales y equipo.



RETOS

Si bien el panel ciudadano debe estar formado por individuos con perspectivas y opiniones divergentes, los miembros deben ser de mente abierta para tener una discusión efectiva con los demás, es decir, deben estar dispuestos a escuchar y abiertos a entender los puntos de vista de los otros, además de explorar y explicar sus propias opiniones y razonamiento.

Ilustración 9 PASOS A SEGUIR

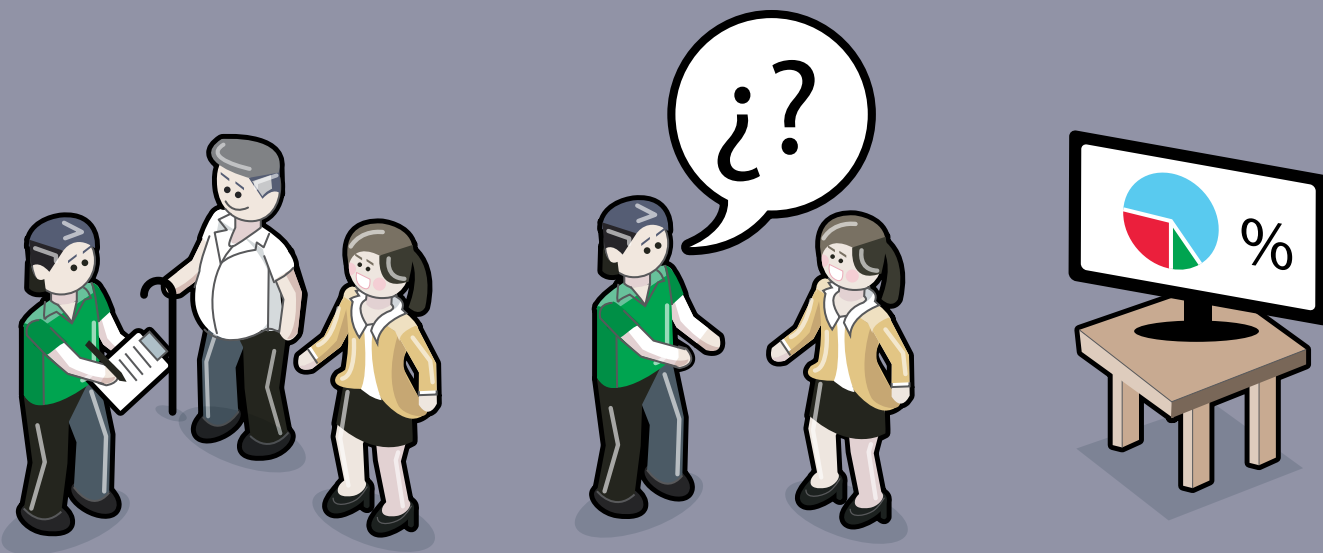


Encuesta deliberativa⁶

Deliberative Polling™

Este método se desarrolló para hacer frente a uno de los retos de la democracia moderna: conseguir un punto de vista representativo y al mismo tiempo informado del sentir y pensar ciudadano sobre un tema público para ayudar a la toma de decisiones. El sondeo convencional tiene una influencia importante sobre los tomadores de decisiones, pero generalmente ofrece sólo impresiones superficiales y generales. La encuesta deliberativa revela conclusiones que el público alcanzaría si tuviera la oportunidad de estar más involucrado e informado en cuestiones de política pública. El método consiste en una encuesta a una muestra representativa y aleatoria de la población, una deliberación informada entre un

subgrupo de la muestra y una encuesta posterior para permitir un análisis de los cambios en actitud y conocimiento de los participantes. La segunda fase es posible al tener conversaciones significativas sobre el tema, información equilibrada e imparcial que capture las opiniones de expertos y una metodología estructurada. Los cambios estadísticamente significativos de las conclusiones antes y después de la discusión reflejan los que habría en la opinión pública en conjunto. Un último aspecto distintivo es el involucramiento de los medios y la televisión en el evento con el propósito de acercar al público y a los tomadores de decisiones en un proceso transparente y dar poder al público.



⁶ Deliberative Polling™ es una marca registrada y todo evento que utilice el método requiere autorización y presencia de los creadores (para más información cdd.stanford.edu).

CUÁNDO UTILIZARLO

GENERAR RECOMENDACIONES

Antes de empezar es necesario plantear la naturaleza y condición del tema y responder las siguientes preguntas:

- ¿El tema tiene suficiente importancia e interés público?
- ¿El tema implica diferencias en juicios de valor?

El objetivo del proceso es influir en la toma de decisiones y mostrar al público que la deliberación puede hacer la diferencia. Los tomadores de decisiones deben estar abiertos a los resultados de la encuesta: si tienen conclusiones de antemano se socava el valor del proceso.



PROCEDIMIENTO

a ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

- Reclutar al equipo de proyecto para el diseño de la encuesta;
- Se necesita la participación de los patrocinadores, de los medios, de una encuestadora con credibilidad y de un grupo directivo que vincule el proyecto con los tomadores de decisiones, las partes involucradas, patrocinadores y encuestadora.

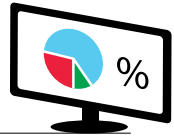
Ilustración **PASOS**
10



RECURSOS NECESARIOS

El desarrollo e implementación de la encuesta deliberativa puede tomar entre seis meses y un año. El costo varía dependiendo de la duración, el lugar, y la necesidad de alojamiento o transporte. Es necesario sopesar el costo del proyecto con la información que genera. Al planear el presupuesto es necesario considerar:

- El equipo de diseño: dada la naturaleza del método es necesario que sea especializado y capacitado para supervisar el desarrollo y aplicación de la metodología.
- Análisis de la información: debe ser realizado por una casa encuestadora reconocida e imparcial.
- Logística.
- Un monto considerable por la difusión, promoción y comunicación.
- Transporte y hospedaje.
- Lugar.
- Moderador y asesores.
- Recursos en línea.



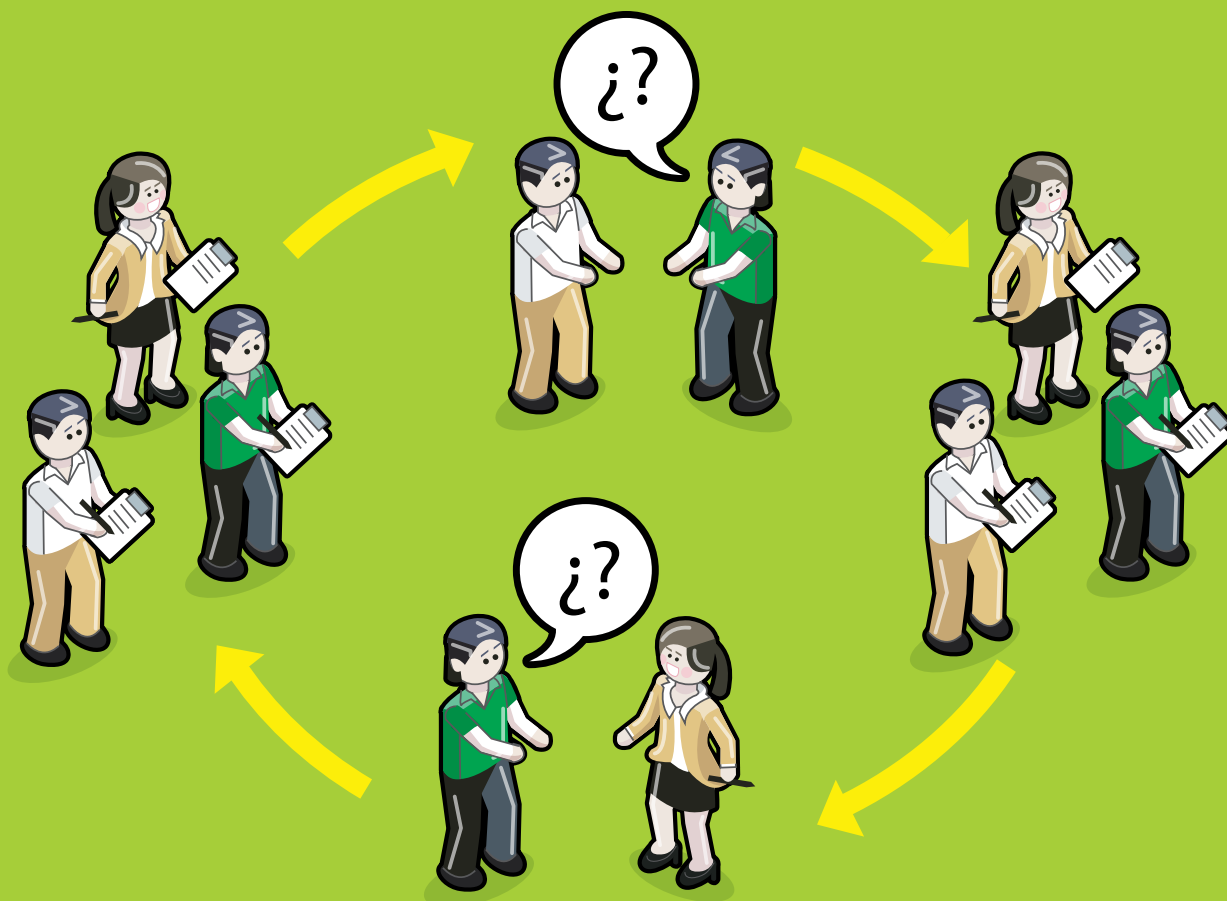
RETOS

Es importante que quien patrocina la encuesta deliberativa no tenga preferencia absoluta por algún resultado del proceso. Para que la encuesta tenga el mayor impacto posible las autoridades deben comprometerse a tomar en cuenta los resultados: el público quiere saber qué impacto tuvo el tiempo y energía que dedicaron al proceso. Se recomienda que la encuesta sea parte de un ejercicio más amplio de participación.

Método delphi

El método delphi es una encuesta reiterada a expertos. Cada participante contesta un cuestionario y recibe retroalimentación sobre las respuestas de los demás. Con esta información, se repite el cuestionario; esta vez cada participante da una explicación de aquellas opiniones que son significativamente divergentes a las de los demás, lo cual sirve como información útil para los demás expertos para confirmar o modificar su opinión. El proceso se repite tantas veces como sea útil para au-

mentar el saber colectivo. La idea es que todo el grupo pueda sopesar las opiniones discrepantes que están basadas en información privilegiada. Así, en la mayoría de los procesos, el consenso aumenta de ronda en ronda: esto es útil en casos en los que se debe elegir una de varias opciones. Tradicionalmente se conduce por correo electrónico, pero también existe la versión cara a cara. Las características principales del método son estructurar los flujos de información y retroalimentación.



CUÁNDO UTILIZARLO

GENERAR RECOMENDACIONES

a BENEFICIOS

- Los encuestados pueden aprender de los demás sin el problema de que los participantes que más fuerte hablan sean los que más se escuchen.
- Permite que los expertos aborden de manera sistemática un problema complejo y que las recomendaciones se hagan con base en información completa.
- Asegura que se pongan sobre la mesa todas las posibles consideraciones, además se estima el impacto, consecuencias y la aceptabilidad de una opción particular.
- El método elimina varios problemas comunes: que algunas personalidades dominen la discusión, la falta de voluntad de los participantes de tomar una postura antes de saber hacia dónde se dirige la mayoría, la dificultad de contradecir públicamente a personas en puestos más altos y la renuencia a abandonar una postura una vez que se hizo pública.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Cuando el problema no se presta únicamente a análisis técnicos, sino que de manera colectiva se beneficia de juicios subjetivos.
- Cuando los individuos necesarios para contribuir en el análisis no se comunican de manera efectiva (por cuestiones de espacio, de recursos o por la existencia de un ambiente hostil).
- Cuando es necesaria la heterogeneidad de los participantes para asegurar resultados.

PROCEDIMIENTO

En la primera fase se explorará el tema a discusión y cada individuo contribuirá con la información que considere pertinente. En la segunda fase se llegará a una idea generalizada de cómo se siente el grupo respecto al tema, si existe acuerdo o desacuerdo sobre el significado de términos relativos como deseable, importante y factible. Si hay desacuerdo, se explorará en la tercera fase para encontrar sus causas y evaluarlas. En la cuarta fase se realizará una evaluación final en la que se considera la información recopilada inicialmente, las evaluaciones y la retroalimentación.

4 ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

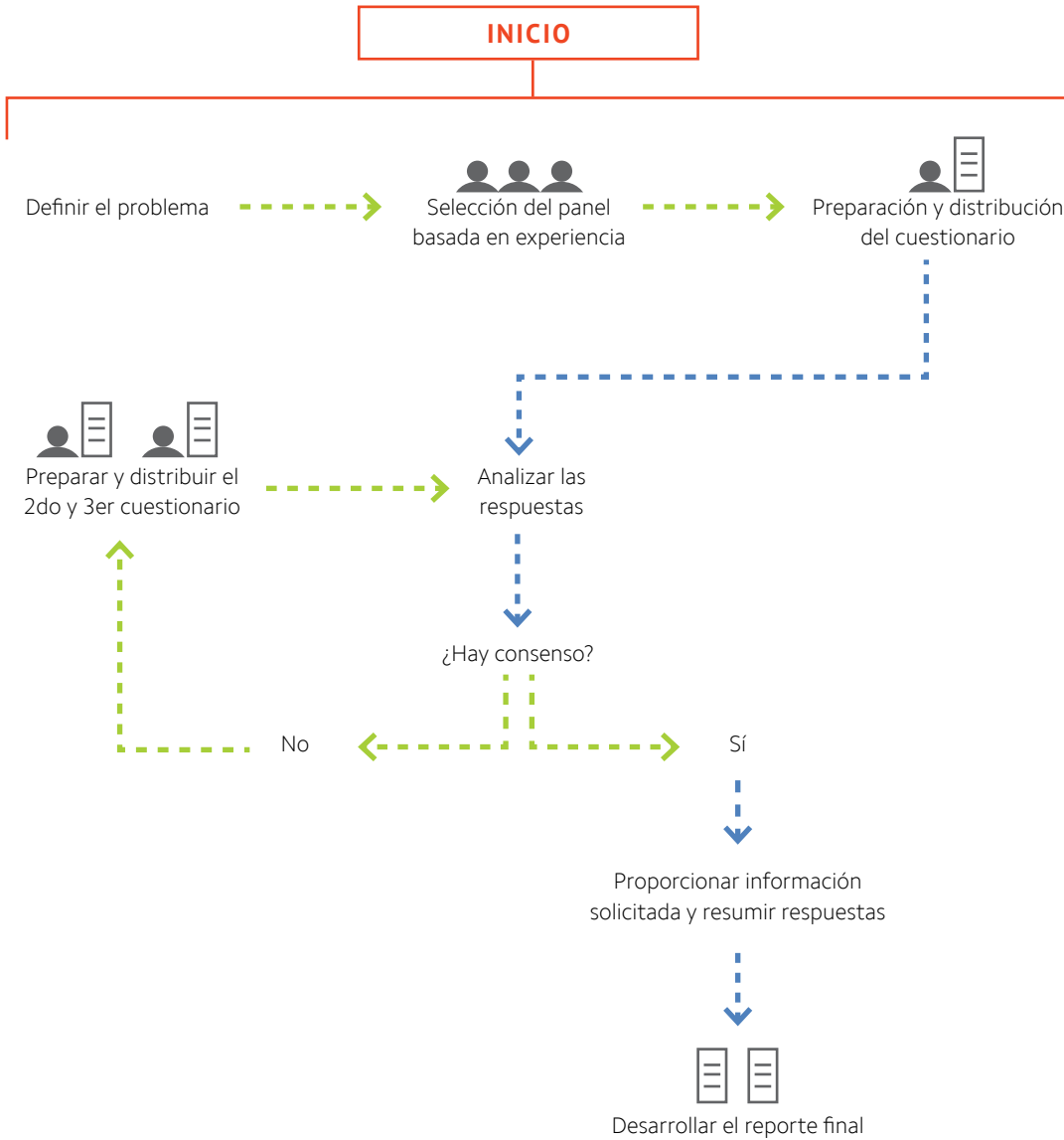
Los participantes necesarios son:

- I. Un equipo organizador que se encargue de desarrollar los cuestionarios, reclutar expertos, distribuir cuestionarios, analizar comentarios y dar retroalimentación y escribir el reporte final.
- II. Expertos que contesten los cuestionarios.
- III. Moderadores (en la versión cara a cara).

5 DINÁMICA DEL EVENTO

Ilustración
11

DINÁMICA DEL EVENTO



RECURSOS NECESARIOS

El método requiere cerca de 18 semanas desde la planeación hasta el reporte de resultados. En el presupuesto es necesario considerar:

- La remuneración del personal y los moderadores.
- El lugar.
- Transporte.
- Hospedaje y viáticos.
- Reclutamiento y promoción.
- Materiales de papelería

RETOS

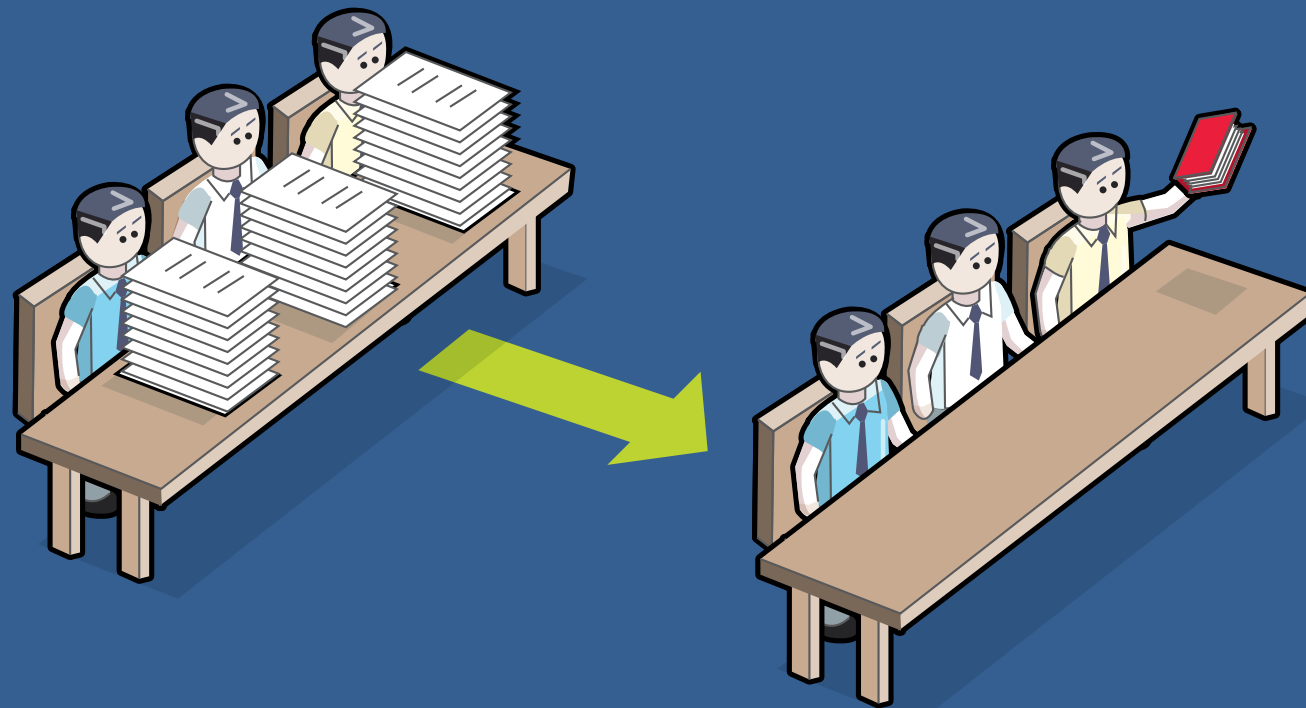
Algunas razones por las que el proyecto podría fracasar son:

- Se asume que esta herramienta sustituye a todas las demás formas de comunicarse en un proceso.
- Por sintetizar o presentar de manera incorrecta las respuestas del grupo.
- Ignorar, en vez de explorar, los puntos en los que hay desacuerdo.



Panel de expertos

La tarea principal del panel de expertos es sintetizar una variedad de contribuciones (testimonios, reportes de investigación, métodos de predicción, entre otros) y hacer un reporte que proporcione una visión o recomendaciones para futuras posibilidades y necesidades del tema. Se emplean herramientas específicas para seleccionar y motivar al panel, asignar tareas y provocar el intercambio y desarrollo de conocimiento.



CUÁNDO UTILIZARLO

GENERAR RECOMENDACIONES

② PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Temas muy complejos que requieren la síntesis de expertos de diferentes disciplinas o conocimientos técnicos.
- Casos en los cuales la participación activa del público es prescindible, pues no la contempla.



PROCEDIMIENTO

① ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

1. Especificar el objetivo: el proyecto debe ser formulado cuidadosamente para asegurar un entendimiento claro de su naturaleza, su alcance, objetivos y limitaciones.
2. Determinar la composición deseada del panel: al escoger a los miembros debe tenerse en mente la composición y el balance en perfiles. Debe haber una mezcla que permita entender, analizar y extraer conclusiones sobre el tema, y que al mismo tiempo represente los diferentes puntos de vista.
3. Reclutar a los expertos, a los presidentes del panel y personal de apoyo: los presidentes guían el proceso de análisis y búsqueda de soluciones; sirven como facilitadores y son el elemento integrador del grupo. Además, ayudan en la gestión del proyecto y son el principal portavoz entre el panel y los patrocinadores.
4. Una vez formado el grupo, se espera que se investiguen y estudien los temas asignados y se expongan conclusiones y recomendaciones en informes escritos. Si el tema es de interés público considerable, puede programarse una reunión abierta a la comunidad para presentar resultados.

② DINÁMICA DEL EVENTO

PRIMERA SESIÓN:

Discutir el origen, antecedentes y estado actual del tema, además de los objetivos del estudio inicial.

SEGUNDA SESIÓN:

Es un debate con los patrocinadores que retoma los temas de la primera.

TERCERA SESIÓN:

Se discute las expectativas de otros involucrados.

CUARTA SESIÓN:

Se explora la composición y balance del panel, cada miembro hace una presentación.

QUINTA SESIÓN:

Es una inmersión inicial en el objeto de estudio, realizada a menudo en reuniones con los patrocinadores.

SEXTA SESIÓN:

Es la discusión entre el panel y los organizadores para llegar a un acuerdo.

El reporte final debe incluir el tema a discusión, la descripción de la composición del panel, incertidumbre científica, distinguir evidencia de supuestos, distinguir análisis de elecciones políticas, citar otros informes pertinentes, consensos y desacuerdos. El estudio puede presentarse ante el público cuando el tema es de interés general.



RECURSOS NECESARIOS

En la estimación del presupuesto debe incluirse:

- El personal (salarios para los organizadores, honorarios para los expertos, investigadores y asistentes, contratación de servicios técnicos, si aplica, y revisores).
- Transporte, hospedaje y alimentos.
- Reclutamiento y promoción.
- Comunicación.
- Instalaciones y materiales.

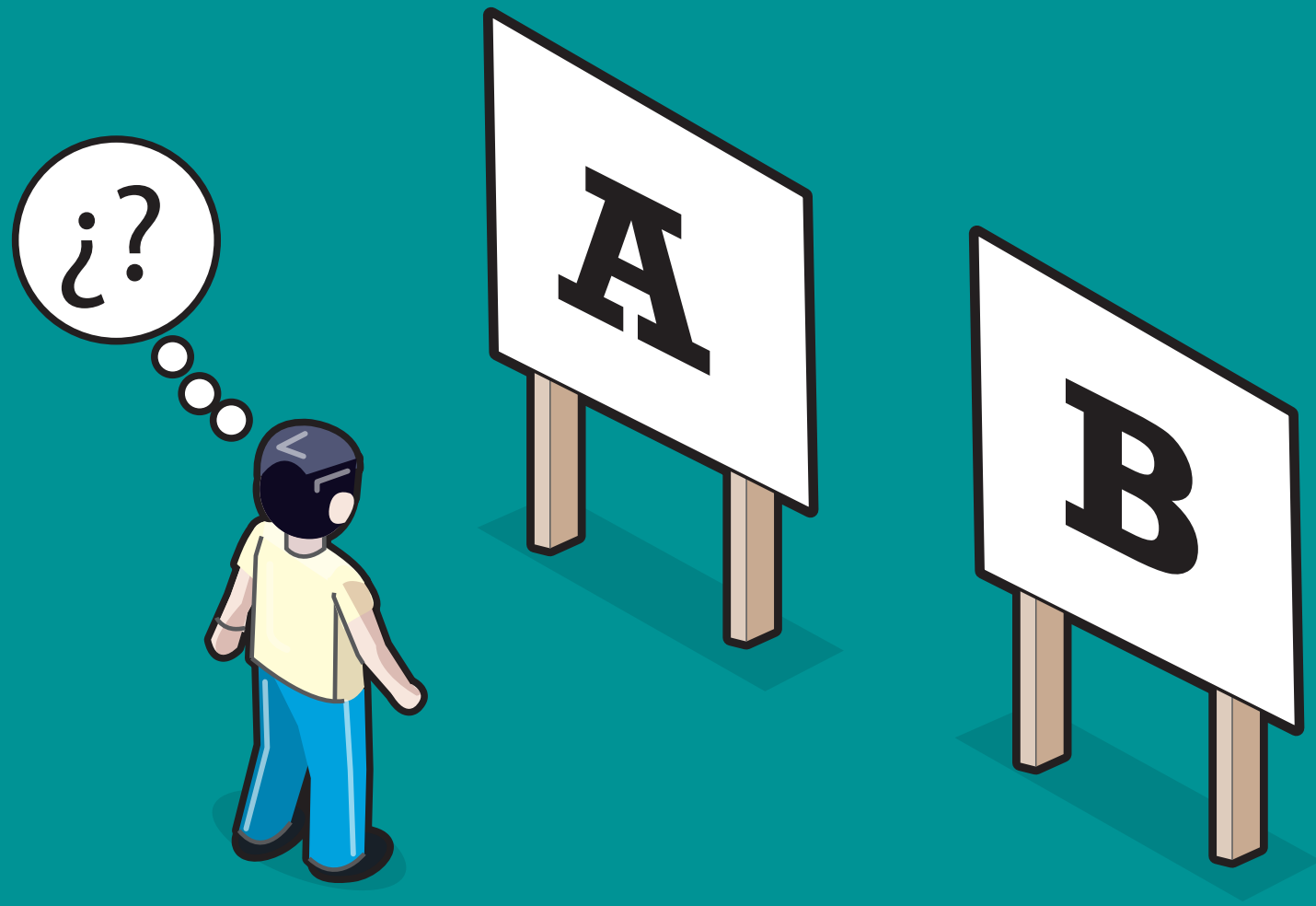
El presupuesto se planea de acuerdo al número de reuniones de panel, la duración de cada sesión de deliberación y una reunión de revisión.

RETOS

- Debe haber diversidad entre los participantes.
- Además del conocimiento técnico, los participantes deben ser creativos y capaces de aportar puntos de vista nuevos, trabajar bien en grupos, y expresar sus opiniones individuales con libertad.

Creación de escenarios

Los escenarios son descripciones narrativas de posibles resultados que centran la atención en la relación entre eventos y decisiones.



CUÁNDO UTILIZARLO

GENERAR RECOMENDACIONES

a BENEFICIOS

- Los escenarios ayudan a dirigir la atención a las causas de los problemas, las posibles vías de evolución y la envergadura de las contingencias que pueden surgir.
- Analizar desde un escenario futuro al presente, siguiendo la secuencia de eventos y cambios críticos, permite a los involucrados desarrollar un plan estratégico de acción para el momento en el que sucedan. Esto brinda a los participantes la posibilidad de crear tendencias en vez de ser víctimas de éstas.
- El método de creación de escenarios da a los planificadores material para pensar en los innumerables resultados posibles. En lugar de concentrarse en un "futuro más probable", se desarrolla una variedad equilibrada de estrategias que pueden ser necesarias dependiendo de las circunstancias.
- El proceso también se utiliza para construir una visión común entre los participantes. Puede usarse para generar consenso y dirección: se comprenden mejor las estrategias y opciones de política pública necesarias para enfrentar posibles contingencias. Además, el proceso de imaginar el futuro facilita la acción.
- Las aplicaciones principales del método son: mejorar la toma de decisiones a largo plazo, motivar el cambio, generar trayectorias alternativas para el futuro, estar preparado para contingencias y emergencias, guiar decisiones clave, así como construir conocimiento y planes de acción orientados al futuro.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Cuando varios factores deben ser considerados y hay un alto grado de incertidumbre sobre el futuro.
- Situaciones en las que el pasado o presente no son guías suficientes para hacer predicciones.
- Cuando el problema es complejo.
- Si la probabilidad de que algo cambie es alta.
- Si las tendencias dominantes no son favorables y deben ser analizadas.
- Cuando el horizonte de tiempo es largo.

PROCEDIMIENTO

El primer paso es obtener puntos de vista, percepciones y hechos. Después habrá de identificarse el tema o la decisión principal a tomar, así como los factores internos y externos que la afectan. Posteriormente se ordenarán los factores por importancia e incertidumbre, para así seleccionar los posibles escenarios (es muy importante identificar los mecanismos de acción que llevan a éstos) y explorar las implicaciones. Estos escenarios se presentarán ante el público relevante y se discutirán las opciones.

a ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

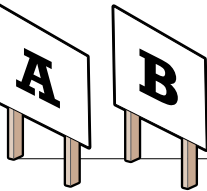
El equipo debe estar compuesto por los tomadores de decisiones, pensadores creativos y personas con amplias perspectivas políticas, áreas de conocimiento y funciones, ya que ellos son los que deciden la información, las herramientas metodológicas y el proceso de análisis. La información incluye tendencias y predicciones, factores que puedan modificar y moldear eventos futuros y el papel que tienen las partes interesadas.

b DINÁMICA DEL EVENTO

Los escenarios pueden presentarse de manera explicativa o normativa. La primera toma como punto de partida la situación actual y tendencias pasadas, de las cuales se hacen supuestos que llevan a futuros posibles. Los escenarios normativos surgen de imágenes futuras (que pueden ser deseables o no) y de éstas se perfilan uno o más caminos que conducirían ahí (para seguirlos o evitarlos). Es decir, se realiza una inducción hacia atrás. Se deberán seleccionar los indicadores o eventos característicos que indiquen qué escenario se aproxima para que cuando se presente sea clara la estrategia a seguir. Los escenarios se expondrán de manera escrita o actuada. Después de la presentación se deberán discutir y formular estrategias de acción.

RECURSOS NECESARIOS

Una vez definido el tema y recolectada la información necesaria para decidir las fuentes de incertidumbre se necesita un mínimo de dos días para hacer los ejercicios. Después de la presentación de los escenarios se requiere de tiempo para analizar y construir una estrategia. La preparación previa puede tomar cerca de seis meses y el ejercicio, tres días. Es un proceso continuo que implica desarrollo, modificación y adaptación de escenarios, utilizar las interpretaciones en nuevos proyectos e implementar proyectos



previos. El método necesita más trabajo y es más costoso que una planeación cualquiera, pero dado que la incertidumbre es un factor importante, el costo extra puede estar justificado porque el plan es duradero.

El presupuesto incluye:

- Al director de proyecto.
- Participantes y expertos.
- Transporte, hospedaje y comidas.
- Reclutamiento y promoción.
- Comunicación.
- Lugar para la presentación.
- Materiales.

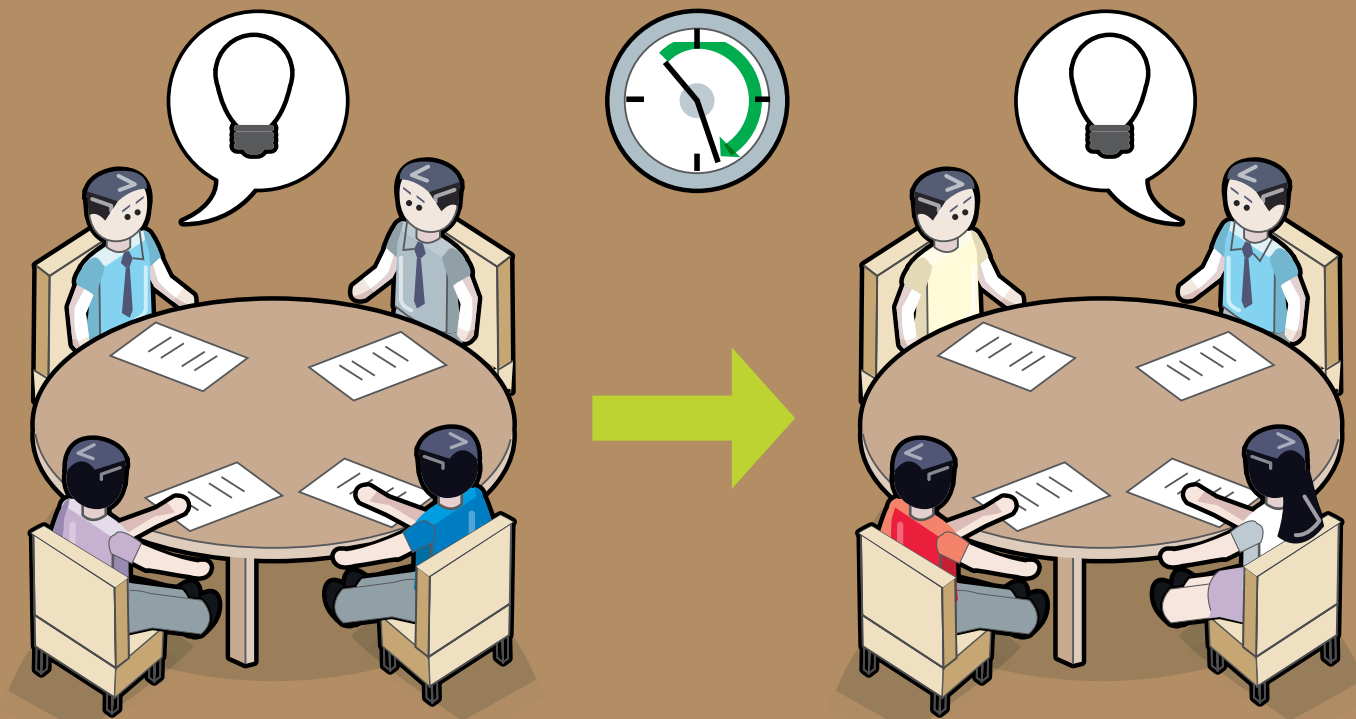
RETOS

- A veces es confuso trabajar con varios futuros posibles, por lo que se recomienda desarrollar únicamente de tres a cinco escenarios en cada taller. Sin embargo, de esta forma surge el riesgo de que la dinámica se limite.
- Los escenarios que sólo presentan generalidades y no tienen un análisis que los apoye no son de gran ayuda.



Café mundial

Las sesiones de café son un proceso creativo para facilitar el diálogo colaborativo, compartir conocimiento e ideas, y crear una cadena de conversación y acción. El ambiente debe ser íntimo e informal: se discute un asunto en grupos de cuatro personas, aproximadamente, en mesas de café o en salas. Los participantes cambian de mesa en intervalos regulares y discuten entre veinte y treinta minutos en cada una. Cada mesa tiene un presentador o anfitrión fijo que ayuda a resumir la conversación previa a los nuevos participantes; así, los diálogos siguen el curso de lo discutido anteriormente.



CUÁNDO UTILIZARLO

GENERAR RECOMENDACIONES

a BENEFICIOS

- Genera un proceso de diálogo auténtico en un grupo grande de personas (más de doce).
- Explora a fondo oportunidades y desafíos.
- Fortalece las relaciones de grupo; de esta manera genera una interacción significativa entre el presentador y la audiencia.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Generar contribuciones, compartir conocimiento, estimular el razonamiento e innovación y explorar posibles campos de acción.
- Situaciones en las que no se busca llegar a una solución o respuesta previamente establecida, en las que el flujo de información es unilateral o se quieren hacer planes de implementación detallados.



PROCEDIMIENTO

En el proceso de planeación es necesario plantear preguntas sobre cuál es el tema a explorar, quién debe participar, quién puede aportar conocimiento convencional y no convencional, de cuánto tiempo se dispone, qué líneas de indagación se van a seguir y cuál es el resultado esperado. La pregunta debe ser simple y clara, que provoque reacciones, explore nuevas posibilidades y genere discusión energética.

a ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

Los pasos a seguir una vez establecida la pregunta es:

1. Invitar a los participantes.
2. Crear un espacio hospitalario en el cual los participantes se sientan cómodos para expresarse, con un ambiente informal e íntimo.



DINÁMICA DEL EVENTO

- Durante el evento, es clave contribuir ideas, expresar opiniones y al mismo tiempo escuchar a los demás; todo esto es necesario para conectar y relacionar lo discutido.
- Los participantes deben explorar el tema por medio de la conversación en mesas, en varias sesiones consecutivas con una duración de entre veinte y treinta minutos. En cada sesión se realizan cambios de mesa para que la discusión sea más fértil y comprenda las ideas generadas en otros diálogos.
- El presentador de cada mesa debe recordar a los participantes tomar notas de las ideas, descubrimientos o preguntas que surjan, asegurarse de que los participantes roten y compartir las ideas principales de la discusión previa cuando haya nuevos participantes.
- Al final se efectúa una sesión plenaria, donde se establecen ideas clave y conclusiones.

RECURSOS NECESARIOS

La planeación del evento no requiere mucho tiempo ni dinero. El evento en sí dura unas cuantas horas, o bien varios días si se trata de más de un tema. El tiempo y recursos dependen de la magnitud del evento y la cantidad de participantes.

Es necesario considerar en el presupuesto:

- Organizadores del evento.
- Transporte y alimentos.
- Invitaciones.
- Impresión y distribución del reporte de conclusiones.
- El lugar.
- Los materiales necesarios.

RETOS

- El lema de este método es “ayudar a la gente a recordar lo que ya sabe hacer”. Es decir, los facilitadores deben ayudar a los participantes a ser conscientes de su propio conocimiento para crear un diálogo productivo y poderoso. Es más recomendable hacer preguntas del tipo “¿qué resulta útil en esta situación?”, en lugar de preguntas como “¿cuál es la verdad en este asunto?”, para no caer en discusiones filosóficas que no producen recomendaciones prácticas.

Grupos de enfoque

Se trata de una discusión entre un grupo pequeño de partes interesadas (entre cuatro y doce personas), con ayuda de un moderador experto. Está diseñado para obtener información sobre las preferencias y valores de las personas sobre un tema y el porqué de estas preferencias, mediante la observación de la discusión estructurada de un grupo interactivo en un ambiente permisivo y libre de amenazas. Así, un grupo de enfoque puede ser visto como una combinación entre una entrevista y un grupo de discusión. Puede hacerse cara a cara o en línea.



CUÁNDO UTILIZARLO

SONDEAR OPINIONES

a BENEFICIOS

- Son relativamente baratos y de formato flexible.
- Permite que los participantes se cuestionen unos a otros y discutan de acuerdo con esas respuestas, y se da en un contexto social más natural.
- Da seguridad a los participantes. Esto es especialmente útil cuando la diferencia de poder entre ellos y los tomadores de decisiones es tal que disuade la participación franca.

b PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Realizar una exploración inicial de un tema y para generar ideas creativas.
- A menudo se utilizan para probar, evaluar o revisar un programa.
- Son apropiados para hacerse una idea de las diferencias de opinión entre personas de diferente región, género, edad o grupo étnico.
- Situaciones en las que no se busca dar información al público en general o brindar respuesta a preguntas generales, ni tomar decisiones o crear consenso; más bien, se utilizan para la investigación de mercados y trabajo político y sociológico. Algunos efectos de los grupos de enfoque incluyen trabajo exploratorio y triangulación con otros métodos de recolección de datos.
- Los grupos de enfoque son útiles para entender el razonamiento detrás de un punto de vista; también sirven para observar el proceso mediante el cual los participantes desarrollan e influyen en las ideas y opiniones de los demás durante una discusión.
- Algunas de sus utilidades son: evaluar la naturaleza e intensidad de las preocupaciones y valores de los grupos de interés sobre los temas; obtener un panorama general de la opinión del público (cuando el tiempo o el dinero no son suficientes para una revisión total); obtener opinión de individuos y grupos de interés; hacer propuestas iniciales; recopilar información sobre necesidades; y determinar qué información se requiere para desarrollar temas de consulta o nuevas propuestas.

PROCEDIMIENTO

a ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

- 1. Reclutar al personal.
- 2. Definir conceptos a investigar.
- 3. Generar preguntas para el grupo de enfoque.
- 4. Organizar la logística y los materiales.

b DINÁMICA DEL EVENTO

- El evento dura unas cuantas horas: el moderador guiará al grupo en una discusión más o menos estructurada para enmarcar los puntos de vista de los participantes y resumir el tema principal y las perspectivas.
- El análisis necesario durante el grupo de enfoque incluirá escuchar con atención e identificar inconsistencia o vaguedad en los comentarios, para buscar que se precisen.
- Después del trabajo en grupo se elaborará un diagrama, un resumen y se contrastarán los resultados.



RECURSOS NECESARIOS

En cuanto a tiempo, es necesario cerca de un mes de planeación, además del periodo necesario para realizar el reporte final. Cada evento individual tiene un costo relativamente bajo, pero depende del número total de grupos de enfoque que sean necesarios.

El presupuesto debe considerar:

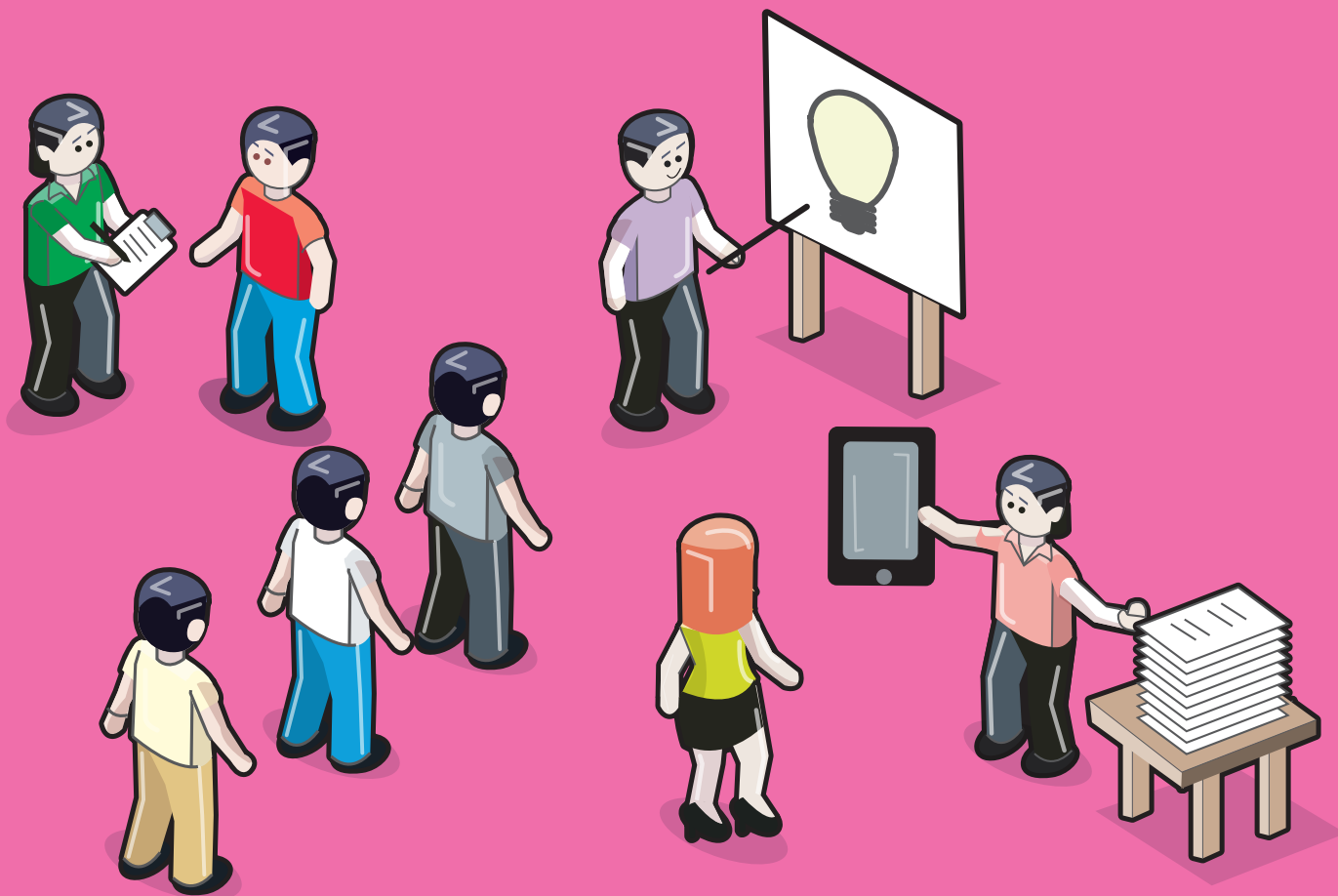
- Director de proyecto.
- Moderadores.
- Asistentes y honorarios para los participantes (si aplica).
- Transporte, hospedaje y comida.
- Reclutamiento y promoción.
- Instalaciones.
- Materiales.

RETOS

- El grupo de enfoque debe crear sinergia y asegurar la cooperación entre los miembros, por eso es crucial que la comunicación sea abierta y se cree confianza rápidamente. Para hacer posible este flujo de información es necesario escoger de manera correcta a los miembros.
- La desventaja es que el control que tienen los investigadores es limitado, ya que hay muchas voces y la estructura es muy flexible. A veces las ideas en grupo interfieren con la expresión individual y el método refleja el pensamiento del grupo, no de los participantes.

Festival tecnológico

Un festival tecnológico es un evento público extenso, de fácil acceso, centrado en un asunto claramente definido. Tiene el propósito de proporcionar un medio para lograr un diálogo comprensivo, sobre temas políticos o sociales complejos, controversiales y multifacéticos. Las personas tienen la oportunidad de sumergirse en diversos aspectos del tema en un periodo corto de tiempo. Un festival es una mezcla equilibrada de información, entretenimiento y actividades que ayudan a aumentar la conciencia pública.



CUÁNDO UTILIZARLO

SONDEAR OPINIONES

Ⓐ BENEFICIOS

- Está diseñado para presentar a las personas un panorama general del tema, una sensación de riqueza de conocimiento, varias perspectivas y algunas de las diferentes formas en las que las sociedades modernas abordan el tema en la vida cotidiana, la política, arte, medios de comunicación, etc.
- Puede enriquecer una discusión que esté siendo abordada o esté estancada, pero no es apropiado para profundizar el debate político público.
- Es posible apoyar la toma de decisiones políticas por medio de un festival, pero para lograrlo el programa debe ser diseñado con ese propósito en mente.

Ⓑ PARTICULARMENTE ÚTIL PARA

- Temas complejos que requieren una participación activa del público.
- Involucrar a un grupo grande y diverso de ciudadanos (cerca de mil) interesados en un tema.
- Presentar una visión comprehensiva y global del tema.
- Compartir e intercambiar conocimiento de temas que influyen en la vida diaria.
- Abordar asuntos sobre los que hay mucha información disponible, ya que pueden ser presentados y definidos desde diferentes puntos de vista, o bien, cuando involucran varias disciplinas.
- Dar a la organización visibilidad y una imagen positiva.
- No es tan útil cuando la meta final es influenciar la toma de decisiones o ahondar en la discusión; tampoco cuando no hay suficiente presupuesto ni personal disponible, el lugar no es apropiado, el tema es unidimensional, controversial, o está reservado para ciertos ciudadanos específicos.

Se debe mantener en mente que el festival está hecho para que los visitantes tengan la opción de participar en varias partes del programa. Por ello, cada sección del evento debe servir por sí misma, ya que es posible que por restricciones espaciales o de tiempo no todas las personas asistan a todas las actividades.

PROCEDIMIENTO

Lo más importante es determinar y enmarcar el tema, que debe ser complejo, generar diferentes puntos de vista y reacciones y ser de interés general a una audiencia diversa. Si no hay suficiente información disponible sobre el tema debe recopilarse como parte de la preparación previa.

3 ORGANIZACIÓN DEL EVENTO

1. El personal necesario para llevar a cabo el evento incluye:

- Equipo de festival: de cuatro a cinco personas que se encargan de planear y dirigir el proyecto. Cada una es responsable de un componente central que incluye el presupuesto, el contenido del programa, las actividades del evento, la comunicación y promoción, y logística.
- Comité asesor: de cinco a siete personas que conozcan bien el tema para asegurarse de que se representen varias perspectivas, se explore el tema ampliamente y para que aprueben el programa.
- Participantes directos del festival: conferencistas, moderadores, defensores, escritores, columnistas, entrevistadores, comediantes, entre otros.
- Auxiliares: supervisan y organizan a las personas el día del evento (logística, seguridad, materiales, etc.).
- Gerentes del lugar.
- Personal técnico.
- Expertos en multimedia.
- Expositores.
- Recepcionistas.
- Observadores y evaluadores del festival.
- Periodistas.
- Servicio de comida.
- Seguridad.

4 DINÁMICA DEL EVENTO

Las actividades incluyen:

- Presentaciones en donde se den a conocer diferentes puntos de vista del tema, cada una de 30 minutos, seguidas de una sesión de preguntas.
- Debates para contrastar las perspectivas.
- Entrevistas y encuestas.
- Talleres prácticos.
- Sesión de expertos.
- Demostraciones.
- Laboratorios.
- Exhibiciones: arte, comedia, cine, teatro, música, concursos, entre otros.

Las actividades deben ser suficientemente variadas para que las personas elijan a cuáles asistir según sus preferencias y el tiempo del que disponen.

RECURSOS NECESARIOS

La organización es compleja y requiere mucho tiempo (cerca de un año de planeación).

El presupuesto también es considerable ya que se necesita:

- Personal.
- Materiales audiovisuales.
- Un lugar suficientemente grande.
- Decoración.
- Actividades.
- Gastos comunes en todos los eventos (transporte, hospedaje, comunicación, materiales, comida).



RETOS

- Para que el proceso sea exitoso el espectro de visitantes debe ser amplio, al igual que la cantidad.
- El ambiente debe ser relajado, las personas deben administrar su tiempo de manera individual y no por un programa riguroso.

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

HERRAMIENTA	OBJETIVO	DEFINICIÓN	TIEMPO AROX.	COSTO
Asamblea Ciudadana del Siglo XXI	Contribuir a una política pública o proyecto.	Permite a miles de personas deliberar al mismo tiempo sobre temas de política mediante un foro tecnológico.	1 año	Alto
Carrete	Contribuir a una política pública o proyecto.	Taller intensivo cara a cara, diseñado para promover el consenso entre distintos grupos de la sociedad en periodos cortos de tiempo.	2-3 meses	Medio
Conferencia de consenso	Generar recomendaciones.	Consulta pública para decidir sobre temas controvertidos.	7-12 meses	Alto
Encuesta deliberativa	Generar recomendaciones.	Permite obtener puntos de vista representativos e informados de lo que la ciudadanía siente respecto a un tema.	8 meses	Alto
Delphi	Generar recomendaciones.	Encuesta reiterada a expertos, que permite exponer todas las opiniones y opciones sobre un tema complejo.	Variable	Variable
Panel de expertos	Generar recomendaciones.	Sintetizar una variedad de contribuciones en un tema especializado y hacer recomendaciones.	Variable	Variable
Grupo de enfoque	Conocer la diversidad de opiniones.	Discusión entre un número pequeño de personas para obtener información sobre las preferencias de un tema.	1 mes	Bajo
Células de planeación	Contribuir a una política pública o proyecto.	Permite a la ciudadanía aprender y elegir sobre diferentes opciones de temas específicos e importantes.	5 meses	Alto
Creación de escenarios	Generar recomendaciones.	Descripciones narrativas de posibles resultados que centran la atención en la relación entre eventos y decisiones.	6 meses	Medio
Festival tecnológico	Conocer la diversidad de opiniones.	Evento público extenso, de fácil acceso y que se centra en un asunto claramente definido.	6-12 meses	Alto
Café mundial	Generar recomendaciones.	Procesos creativos que facilitan el diálogo colaborativo, compartir ideas y conocimiento y crean una cadena de conversación.	1 mes	Bajo
Presupuesto participativo	Contribuir a una política pública o proyecto.	Proceso de democracia directa mediante el cual los ciudadanos de un territorio deciden sobre la asignación de un presupuesto.	3-6 meses	Variable
Proceso multiactor	Contribuir a una política pública o proyecto.	Proceso de construcción de acuerdos, que aborda las problemáticas de forma integral y resultados de un proceso de diálogo democrático.	Variable	Variable

11. Comentarios finales

Las políticas de movilidad urbana sustentable y las exigencias de su diseño presentan la oportunidad ideal para abrir el camino de la participación pública, tanto en la planeación como en la implementación de las mismas. El sentimiento de separación de los ciudadanos con sus representantes es motivo suficiente para llevar a cabo procesos de participación y garantizar la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Los procesos de participación pueden aportar mucho a ambas partes de un Estado: tanto a los gobiernos como a la sociedad. Garantizar la transparencia y rendición de cuentas, crear cohesión comunitaria y permitir que las voces de los involucrados sean escuchadas permite que los proyectos perduren en el tiempo y las comunidades se apropien de ellos, de tal forma que los beneficios planeados para incrementar la sustentabilidad urbana y ambiental se alcancen con mayor facilidad. Lo anterior también redunda en beneficios sobre el erario público, al reducir los costos monetarios de implementación y el mantenimiento de la infraestructura en el largo plazo.

A pesar de no ser un proceso sencillo, la participación mejora la calidad de las decisiones y el apoyo a las mismas y hace el proceso de formulación de políticas más democrático. Además, contribuye a mejorar la calidad de la movilidad urbana y es la forma óptima de generar un entendimiento común de los objetivos, de cómo atacar los problemas y de posibles estrategias para implementar soluciones. El presente trabajo es sólo una muestra de las múltiples opciones que existen para implementar un proceso participativo; su intención es esbozar los grandes beneficios que puede traer abrir las políticas públicas a procesos de participación y hacerlas más democráticas y muestra las distintas formas posibles de hacerlo.

Bibliografía

Acosta, Luis Alejandro. (2005). *Guía práctica para la sistematización de proyectos y programas de cooperación técnica*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ah474s/ah474s00.pdf>.

America Speaks. (2010). *America Speaks: Our Budget, Out Economy*. Recuperado el 2 de agosto de 2013, de <http://americaspeaks.org/projects/topics/budgeting/americaspeaks-our-budget-our-economy-2/>

Arnstein, Sherry. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planning* 35: 216-24.

Auwerx, Patrick, Elke Bossaert, Sarah Martens, Jorgina Cuixart y Susana Forjan. (2011). *Involving Stakeholders: Toolkit on organizing successful consultations*. Szentendre, Hungría: Civitas Initiative.

Baqai, Huma. (2005). Democratic Deficit in South Asia. *Pakistan Horizon* 58 (4): 43-52.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). *Participación Ciudadana*. Recuperado el 26 de julio, de www.diputados.gob.mx/cesop/

Ciudadanos con Visión. (2012). *Diálogo*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <http://ciudadanosconvision.mx/dialogo>

Community Planning. (2008a). *The Gateway Centre*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <http://www.communityplanning.net/casestudies/casestudy003.php>.

Community Planning. (2008b). *Aylesham Masterplan*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <http://www.communityplanning.net/casestudies/casestudy001.php>.

Cornwall, Andrea y Vera Coelho. (2007). *Spaces for Change? The politics of Participation in New Democratic Arenas*. Nueva York: Zed Books.

Dabelko, David y Mark Weinberg. (1984). Citizen Participation in Policy Making. *Humboldt Journal of Social Relations* 11 (2): 28-39.

Dahl, Robert. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Cohesión comunitaria e innovación social. (2010). Del tejido social a la cohesión comunitaria, una aproximación inicial para México. *Revista Este País* 233: 61-64.

Ebdon, Carol y Aimee L. Franklin. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review* 66 (3): 437-47.

Fischer, Frank. (2012). Participatory Governance: from theory to practice. En David Levi-Faur (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press

Fisher, Simon, Dekha Ibrahim, Jawed Ludin, Richard Smith, Steve Williams y Sue Williams. (2000). *Trabajando con el conflicto: Habilidades y estrategias para la acción*. Guatemala: CEPADE, CIDECA, Responding to Conflict.

Tapia, Graciela, Pablo Lumerman, Julián Portilla, Eliana Spadoni. (2006). *Conflicto y Desarrollo. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo*. Buenos Aires: Fundación Cambio Democrático.

Gaventa, John. (2002). *Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/gaventa332.pdf>

Gaventa, John. (2004). *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/centreoncitizenship/jgnru.pdf>

Gaventa, John. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin* 37 (6): 23-33.

Gilbreath, Gina y Olha Zakharchenko (eds.). (2002). *Citizen participation handbook*. Kyiv, Ucrania: International Centre of Policy Studies. Recuperado el 22 de noviembre, de <http://siteresources.worldbank.org/INTBELARUS/Resources/eng.pdf>

Sanoff, Henry. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. Nueva York: Wiley.

Hernández, Mara, Sylvia Aguilera, Ana Lucía García y Rosario Espinosa. (2010). *Negociación y Construcción de Consensos en Conflictos Ambientales*. México: Centro de Colaboración Cívica.

ITDP. (2011). *Ciclociudades: Manual Integral de Movilidad Ciclista para Ciudades Mexicanas*. México: ITDP México.

ITDP – Centro EURE. (2012). *Planes Integrales de Movilidad. Lineamientos para una movilidad urbana sustentable*. México: ITDP México.

Kweit, Robert y Mary Grisez. (1980). Bureaucratic Decisión-Making: Impediments to Citizen Participation. *Polity* 12 (4): 647-66.

Lupano, Jorge y Ricardo Sánchez. (2009). *Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte*. Santiago de Chile: CEPAL.

Martínez López, Miguel. (2011). Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 133: 21-4.

Medina, Salvador. (2012). *Transformando la movilidad urbana en México. Hacia ciudades accesibles con menor uso del automóvil*. México: ITDP México.

Medina, Salvador y Jimena Veloz. (2012). *Guía de estrategias para la reducción del uso del auto en ciudades mexicanas*. México: ITDP México.

Medina, Salvador y Jimena Veloz. (2013). *Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad*. México: ITDP México.

Merino, Mauricio. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Norris, Pippa. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

New York City DOT. (2013). *NYC Bike Share: Designed by New Yorkers*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de <http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/bike-share-outreach-report.pdf>

Olvera, Alberto. (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. Recuperado el 22 de noviembre de 2013, de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf

ONU-HABITAT. (2004). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Quito, Ecuador: ONU-HABITAT

Rosener, Judy. (1978). Citizen Participation: Can we measure its effectiveness?. *Public Administration Review* 38 (5): 457-63

Slocum, Nikki. (2005). *Participatory methods toolkit. A practitioner's manual*. Bruselas, Bélgica: King Baudouin Foundation.

SHCP. (2012). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2012*. Recuperado el 5 de julio de 2013, de http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2012/cuarto_trimestre_2012/Informe%204o%20Trimestre%20de%202012.pdf

Tapia, Monica, Beatriz Campillo, Susana Cruickshank y Giovanna Morales. (2010). *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. México: Alternativas y Capacidades.

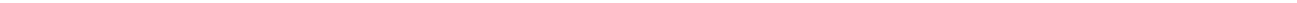
Wang, Xiaohu. (2001). Assesing Public Participation in U.S. cities. *Public Performance & Management Review* 24 (4): 322-36.

Yang, Kaifeng. (2005). Public administrator’s trust in citizens: a missing link in citizen involvement efforts. *Public Administration Review* 65 (3): 273-85.
Yang, Kaifeng y Kathe Callahan. (2005). Assessing citizen involvement efforts by local governments. *Public Performance & Management Review* 29 (2): 191-216.



Tratados internacionales

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Primera Cumbre de las Américas – Plan de acción de Miami
- Segunda Cumbre de las Américas - Plan de Acción de Santiago
- Tercera Cumbre de las Américas – Plan de Acción de Quebec



Leyes federales

- Constitución política de los estados unidos mexicanos
- Ley general de desarrollo social
- Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil
- Ley de planeación
- Ley general de asentamientos humanos
- Plan nacional de desarrollo 2013-2018
- Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente
- Ley de aguas nacionales
- Ley general de cambio climático
- Ley general de desarrollo forestal sustentable
- Ley general de vida silvestre
- Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía
- Ley general para la prevención y gestión integral de los residuos

Leyes estatales

- Ley de participación ciudadana del estado de Aguascalientes
- Ley de participación ciudadana del estado de Baja California
- Ley de participación ciudadana del estado de Baja California Sur
- Ley de participación ciudadana para el estado de Coahuila de Zaragoza
- Ley de participación ciudadana del estado de Colima
- Ley de participación social para el estado de Chiapas
- Ley de participación ciudadana del Distrito Federal
- Ley de participación ciudadana para el estado de Durango
- Ley de participación ciudadana para el estado de Guanajuato
- Ley de participación ciudadana del estado libre y soberano de Guerrero
- Código electoral y de participación ciudadana del estado de Jalisco
- Ley de participación ciudadana para el estado de Michoacán de Ocampo
- Ley de participación ciudadana del estado de Morelos
- Ley de participación ciudadana del estado de Nayarit
- Ley de participación ciudadana del estado de Oaxaca
- Ley de participación ciudadana del estado de Querétaro
- Ley de participación ciudadana del estado de Quintana Roo
- Ley de referéndum y plebiscito para el estado de San Luis Potosí
- Ley de participación ciudadana del estado de Sinaloa
- Ley de participación ciudadana del estado de Sonora
- Ley de participación ciudadana del estado de Tabasco
- Ley de participación ciudadana del estado de Tamaulipas
- Ley de consulta ciudadana para el estado De Tlaxcala
- Reglamento de participación ciudadana del estado de Veracruz
- Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito
- Referéndum y la iniciativa popular en el estado de Yucatán
- Ley de participación ciudadana del estado de Zacatecas

Anexo A

LISTA DE INSTITUCIONES EN LAS QUE SE REALIZARON ENTREVISTAS

1	>>>	Autoridad del Espacio Público
2	>>>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
3	>>>	Barrios Amables Zapopan
4	>>>	Bicitekas
5	>>>	Calidad de Vida
6	>>>	Comisión de Planeación Urbana Guadalajara
7	>>>	Estrategia de Movilidad en Bicicleta
8	>>>	FUNDARQ MX
9	>>>	Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México
10	>>>	Frente Amplio contra la Supervía
11	>>>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
12	>>>	Instituto Electoral del Distrito Federal
13	>>>	Instituto Municipal de Planeación Puebla
14	>>>	Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad Guadalajara
15	>>>	Pueblo Bicicletero Nuevo León
16	>>>	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda DF
17	>>>	Secretaría de Transportes y Vialidad DF



Av. México 69,
Col. Hipódromo Condesa
Cuauhtémoc, D.F., 06170, México
Tel. +52 (55) 3626 2963 - 64
www.mexico.itdp.org



Embajada Británica
en México

Embajada Británica
Tel. +52 (55) 1670 3200
www.ukinmexico.fco.gov.uk

