

Un **conjunto** de herramientas para la participación en  
gobiernos locales

Aprendiendo **para que** la participación funcione

## INTRODUCCIÓN

El fin de la Guerra Fría dio lugar a una ola de democratización en muchas partes del mundo. Bajo la presión de su propia población y/o la comunidad internacional, muchos países han introducido reformas políticas para aumentar la legitimidad de gobiernos y de sus políticas.

La descentralización, transferencia de poderes para bajar las escalas de gobierno, es un aspecto importante de estas reformas. La Descentralización está basada en la hipótesis de que, en comparación a un gobierno central, el gobierno local:

- Cuenta con mejores conocimientos acerca de los problemas y prioridades locales
- Está en una mejor posición para cubrir los deseos y demandas de los ciudadanos y para promover procesos sostenibles de desarrollo local.

Un gobierno democrático y descentralizado sólo puede lograrse cuando las más bajas escalas de gobierno cuentan con los medios – en lo que se refiere a habilidades, capacidades, y herramientas – así como el compromiso para llevarlos a cabo. Una forma de promover un buen gobierno local es llevar a cabo elecciones locales democráticas, porque estas permiten a los ciudadanos ejercer su derecho a participar en decisiones que los involucran.

Pero las elecciones gubernamentales locales tienen dos importantes limitaciones en términos de participación ciudadana. Primera, estas sólo se realizan normalmente dentro de un intervalo de pocos años. Y la segunda es, que estas sólo permiten una participación indirecta, ya que los ciudadanos escogen a otras personas para tomar las decisiones y manejar los asuntos locales en su nombre.

Reconociendo esto, los ciudadanos y sus organizaciones, así como los organismos gubernamentales locales han estado buscando otras formas, más directas, para aumentar la participación ciudadana en los gobiernos locales.

**El conjunto** de herramientas se ha diseñado como una fuente de información e inspiración para promover una participación ciudadana más directa y eficaz en los gobiernos locales. Contiene estudios de grupo de la participación popular en gobiernos locales de todo el mundo. También proporciona información sobre “Herramientas” o instrumentos para la participación en una serie de contextos. Éstos incluyen grupos de asesoría ciudadana, foros, la planeación participativa de consejos comunitarios y muchos otros.

Para poder conceptualizar, diseñar, planear e implementar la participación ciudadana en cualquier situación específica, necesitamos saber más acerca de las estructuras y la dinámica de los procesos participativos. ¿Cuándo, dónde, bajo

qué circunstancias y cómo trabajan estos procesos? ¿Qué factores tienen impacto en su éxito o fracaso? ¿Qué herramientas son las más efectivas en situaciones específicas?

En un esfuerzo para obtener respuestas a preguntas como éstas, se han analizado en detalle sesenta y ocho ejemplos de participación ciudadana del conjunto de herramientas. A cada uno se le ha dado una puntuación tanto por su éxito como por su sostenimiento. Además, se han analizado factores que pudieran haber influido en su éxito y sustentabilidad.

Específicamente, se consideraron los siguientes factores:

- ❑ Escala - es decir, si el proceso de participación tuvo lugar en un caserío, en un pueblo pequeño, ciudad grande, etc.
- ❑ Quién definió el problema u asunto e inició el proceso de participación; éste puede ser un individuo o una organización.
- ❑ Área temática, por ejemplo salud e higiene, infraestructura, desarrollo económico, etc.
- ❑ Los integrantes principales, tales como organizaciones comunitarias, Organizaciones no Gubernamentales y el sector privado
- ❑ Características del presupuesto - sus fuentes, tamaño y espacio de tiempo para su empleo
- ❑ Duración del proceso
- ❑ Herramientas empleadas
- ❑ Las diferentes fases y niveles de participación

Este texto presenta los resultados de la investigación, basado en un análisis de estos factores. Debe leerse con la siguiente nota precautoria. Como todos los estudios de grupo presentados en el conjunto de herramientas, la muestra de 68 casos examinada aquí representa una selección aleatoria. Estos no deben considerarse como representantes de cada ejemplo reciente de participación ciudadana mundial. En este sentido, este estudio no tiene el valor de una autoridad científica.

El objetivo del estudio fue el de identificar puntos de aprendizaje que pudieran aplicarse a otros procesos de participación dónde fuera apropiado. Se espera que el estudio brinde recursos y materiales útiles a las personas involucradas en procesos similares, ayudando a fomentar la participación popular en los gobiernos locales. Con esta perspectiva, lo invitamos a compartir sus propias experiencias con nosotros, para que otros puedan aprender de estas.

Por favor envíe todas las contribuciones y comentarios sobre este artículo, a [www.toolkit@novib.nl](mailto:www.toolkit@novib.nl).

## 1. USANDO HERRAMIENTAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN

Este capítulo trata brevemente las ideas detrás de la participación ciudadana en los gobiernos locales e intenta responder a preguntas tales como:

- ¿Porqué luchar por la participación ciudadana?
- ¿Cuáles son los objetivos?
- ¿Quién está involucrado?
- ¿Cómo influye el contexto en el proceso de participación?
- ¿Cómo este contexto puede ser influenciado a su vez?

Además, el capítulo presenta varios conceptos, y examina cómo pueden aplicarse las herramientas. También incluye una discusión acerca de cómo los contextos en procesos de participación deben tenerse en cuenta.

### 1.1. ¿Porqué luchar por la participación ciudadana?

La participación ciudadana es tanto un fin en sí mismo, como un medio para un fin.

- *Un fin en sí mismo*

Los hombres y mujeres tienen derecho a tomar parte en la toma de decisiones que afectan a su comunidad. Esto es porque afectan a su propio desarrollo y futuro. En modelos de las corrientes principales de gobierno local, los ciudadanos delegan la dirección y desarrollo de la comunidad a políticos y especialistas. La participación directa puede verse como un aspecto de ciudadanía, un asunto de personas que tienen acceso a procesos de información y de hacer política, así como a toda la gama de procesos para tomar decisiones en su sociedad; en este sentido, puede considerarse que la participación ciudadana en los gobiernos locales es un *fin* en sí mismo.

- *Un medio para un fin*

La participación de las personas puede mejorar el ejercicio del poder haciéndolo más:

- transparente
- coherente
- responsable
- efectivo
- eficiente

El gobierno local está disponible para responder a las necesidades y demandas de las personas, involucrar a las mismas personas en la identificación de estas necesidades y demandas, y en el diseño de políticas y programas para cubrirlas, es una manera excelente de lograrlo. Así la participación ciudadana puede ser considerada como un medio para obtener un mejor gobierno local.

La dirección y el desarrollo municipal comprenden una cada vez más amplia y compleja gama de asuntos. Esto es especialmente cierto desde la perspectiva de sustentabilidad. La participación ciudadana es a menudo vital para lograr éstas tareas de administración y desarrollo.

Las buenas ideas pueden hacer mucho para mejorar los gobiernos locales, y los ciudadanos directamente involucrados, o afectados por un problema tienen a menudo las mejores ideas. Sus propias experiencias, pensamientos y opiniones proporcionan el acercamiento creativo e innovador necesario para abordar problemas delicados o difíciles en formas que sean satisfactorias para todos.

Finalmente, la participación de los ciudadanos en la gobernación local casi siempre es rentable. Esto es por varias razones; primero, los ciudadanos pueden ayudar a crear formas más baratas de hacer las cosas. Segundo, su participación voluntaria en la creación de políticas puede reducir significativamente los costos financieros.

Por último, incluir a los ciudadanos desde el principio puede suavizar el terreno de los programas y proyectos de desarrollo local. A la inversa, cuando las autoridades locales avanzan con los planes sin involucrar a los ciudadanos, por ejemplo, en proyectos para construcción de caminos, ellos a menudo se encuentran con la resistencia de las personas locales.

### **Fases y niveles de participación**

De manera ideal, la participación ciudadana debe ser una parte integral y permanente de la gobernación local, sin embargo, el conjunto de herramientas consiste en estudios de grupo de procesos reales de participación, que, por una variedad de razones, pueden no cubrir por completo este ideal. Los ejemplos tienen que ver con contextos, áreas y proyectos específicos, y los procesos de participación tienen normalmente principios y fines identificables.

Los ejemplos incluyen el desarrollo de un plan municipal de división en zonas, mejoras en barrios pobres y un proyecto para impulsar la participación de las personas indígenas en el gobierno local. Todos estos ejemplos son intentos de tratar con un problema particular o resolver un problema específico.

El conjunto de herramientas analiza la participación en términos tanto de *fases* como de *niveles*.

## Fases

Una forma de caracterizar la participación es identificar la etapa o fase del proceso en la que se busca la participación ciudadana. Las siguientes fases se han identificado<sup>1</sup>:

1. *Identificación del problema*: la investigación y discusión enfocadas a identificar la causa primaria o el aspecto más importante de un problema o asunto.
2. *Análisis del problema*: el análisis del contexto y factores que influyen en el asunto o problema, seguido por el desarrollo de posibles intervenciones y/o políticas.
3. *Preparación de políticas*: examen de la viabilidad de varias opciones de políticas e identificación de recursos potenciales.
4. *Diseño de políticas*: elección de la opción de política óptima, seguida de un refinamiento y concreción, para que esta pueda ponerse en práctica.
5. *Implementación de la política*: puesta en práctica de la política elegida
6. *Supervisión, evaluación y seguimiento*: Supervisión de la implementación, obteniendo retroalimentación sobre la efectividad y eficacia de las medidas escogidas, y ajuste de políticas, planes e implementación conforme a la retroalimentación, para asegurar la sustentabilidad.

## Niveles

Durante cualquiera de las fases anteriores, es posible encontrar, diferentes niveles de participación ciudadana; en nuestro sistema, el nivel más bajo es estar únicamente informado. En el otro lado de la balanza, el nivel más alto es ser completamente responsable de la dirección de un proceso, **los siguientes, son los niveles que se han identificado:**

1. *Resistencia*: la oposición activa de las personas involucradas.
2. *Oposición*: esta puede significar varias cosas. Primera, el papel formal creado por partidos políticos que no están en el gobierno para controlar e influenciar los partidos y políticas de estos gobiernos. Segundo, las acciones que ciudadanos y/u organizaciones civiles toman para protestar en contra y cambiar decisiones políticas y otras medidas gubernamentales.

Por último y más generalmente, el término también puede referirse a todos los procesos y movilizaciones de personas/facciones/partidos para protestar, cuestionar y tratar de cambiar decisiones o medidas dentro o fuera de las organizaciones.

3. *Información*: entendida aquí como la comunicación de un solo sentido hacia los interesados.
4. *Consulta*: Es una comunicación bi-direccional. Los interesados tienen la oportunidad de expresar sugerencias y opiniones, pero sin la seguridad de

---

<sup>1</sup> Las mencionadas a continuación fueron tomadas del “kubus.doc” de VNG.

que su participación sea empleada, o utilizada de la manera que ellos pensaron.

5. *Construcción de consenso*: los interesados actúan recíprocamente entre sí y discuten varias opciones, con el objetivo de acordar posiciones negociadas que son aceptables para todos.
6. *Toma de decisiones*: los ciudadanos se encuentran involucrados directamente en tomar decisiones y compartiendo responsabilidades por las consecuencias que resulten.
7. *Compartir riesgos*: los ciudadanos que participan se encuentran involucrados personalmente en los resultados, y comparten el riesgo de que los resultados puedan ser diferentes a lo esperado. De esta manera, ellos comparten la responsabilidad.
8. *Sociedad*: este nivel se construye a partir de los dos precedentes. Aquí, los ciudadanos no sólo forman parte de la toma de decisiones y de la responsabilidad, sino que también participan en la implementación de decisiones con una base de igualdad con otros interesados.
9. *Autogestión*: los ciudadanos manejan de manera autónoma el asunto en cuestión, de este modo llevan toda la responsabilidad y el compromiso. Éste es el nivel más alto de participación.

### *Formulación de objetivos concretos*

La observación de la participación ciudadana por lo que se refiere a fases y niveles ayuda a aclarar el papel que los ciudadanos juegan en diferentes situaciones, sin embargo, esta abstracta tipología necesita hacerse más clara y práctica. Esto nos ayudará a desarrollar estrategias efectivas y procedimientos para la participación ciudadana, por ejemplo, encontrando formas de motivar a las personas, y a través de determinar los recursos, en términos de fondos, tiempo etc., necesarios para lograr los objetivos que se pretenden.

### **1.3. participación ¿ de quien, para quien, y de qué clase?**

#### **Iniciando la participación**

Aunque la frase “participación ciudadana en el gobierno local” parece implicar que es el gobierno local -alcalde, concejales, consejo o empleados municipales- el que busca la participación ciudadana en sus asuntos, es igualmente probable que sea lo contrario.

Por ejemplo, en la comunidad rural mexicana de Zaragoza, fue un grupo de población de origen Náhuatl, no las autoridades municipales, quienes tomaron la iniciativa de incluir a la población indígena de la comunidad en el gobierno municipal. Zaragoza se localiza al sur de un próspero estado (Veracruz) petrolero.

La parte indígena de su población estaba viviendo en una abyecta pobreza cuando, cerca de 1980, estas personas formaron el “Comité de Defensa Popular de Zaragoza” (CDPZ). El CDPZ exigió el apoyo gubernamental local para el desarrollo de personas indígenas, por medio de proyectos productivos autogestivos.

Así como el gobierno local y grupos más o menos organizados de habitantes, los siguientes participantes también pueden comenzar un proceso de participación: organizaciones de desarrollo internacional, Organizaciones no gubernamentales (ONG, NGOs por sus siglas en Inglés) de servicio, intelectuales interesados, universidades, institutos de investigación y partidos políticos.

### **¿Por quien y para quien?**

Se necesita aclarar la distinción entre procesos iniciados *por* los mismos beneficiarios potenciales, por ejemplo por organizaciones basadas en la comunidad (OBCs), grupos de vecinos, etc., y procesos emprendidos *para* los beneficiarios por terceros, como las organizaciones no gubernamentales de servicio<sup>2</sup>.

Incluso donde los beneficiarios potenciales inician los procesos de participación, esto no es en sí una garantía de éxito, donde organizaciones externas como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo inician el proceso, estas necesitan reflexionar continuamente sobre sus razones para hacer esto. Ellos deben asegurarse de que sus propios intereses como organización no sean más importantes que los intereses de los ciudadanos que ellos quieran involucrar. Si esto pasa, el riesgo es que los ciudadanos “voten sin mucha consciencia” por no haber participado en absoluto, o su participación haya sido muy limitada, sin tener un compromiso real.

### **La necesidad de que los interesados dirijan el proceso**

Una vez que un participante, ya sea este un grupo de ciudadanos o una organización como el municipio, ha iniciado un proceso de participación en la gobernación local, este tiene entonces que ser diseñado, desarrollado e implementado. Para que esto ocurra, necesita existir un participante principal o “fuerza motriz” detrás del proceso.

En la mayoría de los casos estudiados aquí, las autoridades locales (municipios, consejos y alcaldes) son la fuerza motriz. Esto es verdad aún donde los ciudadanos comenzaron el proceso. Donde el proceso lo inician las organizaciones basadas en la comunidad (OBCs), éstas normalmente continúan llevando el proceso.

No parece importar si la fuerza motriz es la autoridad municipal o una organización basada en la comunidad. De hecho, cerca de la mitad de todos los procesos de participación iniciados por una autoridad municipal u organización basada en la comunidad tuvieron éxito, y la otra mitad no fueron exitosos, sin importar quien se encontraba en el sitio del conductor.

---

<sup>2</sup> Las ONGs de servicio son entendidas aquí como Organizaciones no Gubernamentales (organizaciones civiles) que se especializan en proporcionar servicio a los ciudadanos (y ocasionalmente también a los gobiernos). Estos servicios pueden ser de: asistencia técnica, asesoría, finanzas, servicios médicos, educación o investigación.



En siete de los ejemplos analizados, una organización no gubernamental de servicio dirigió un proceso que había sido ya iniciado por la misma organización no gubernamental u otro participante. En sólo uno de estos casos fue exitoso el proceso.

Parece ser que, si un proceso es dirigido por una organización que no está directamente involucrada con uno de los dos campos principales, a saber, autoridades locales o ciudadanos, el proceso no funciona. Esto mismo aplica cuando otras organizaciones externas (autoridades provincianas, instituciones internacionales, etc.) intentan tomar el mando.

La lección es clara: para que la participación ciudadana pueda tener éxito, la fuerza motriz debe pertenecer a uno de los dos lados principales, las autoridades locales o los ciudadanos involucrados.

### **¿Qué queremos decir con “participación ciudadana”?**

Antes de ir más adelante, necesitamos aclarar los términos:

- “*Autoridades locales*” es un término simple para una estructura bastante compleja que normalmente incluye consejeros elegidos u otros cuerpos legislativos, un alcalde, concejales u otros funcionarios de alto nivel y administradores profesionales.
- “*Ciudadanos*” se refiere a un complejo tejido social que incluye a los ciudadanos no-organizados, grupos informales y asociaciones, toda clase de clubes, asociaciones profesionales, sindicatos, agrupaciones de empresas privadas, etc. Al diseñar la participación ciudadana, debe tenerse alguna idea de hacia quién va realmente dirigida. Se hace aquí una útil distinción entre organizaciones *de* ciudadanos y organizaciones *para* los ciudadanos.

Más útil aun es la distinción entre organizaciones con el objetivo explícito de participar en el gobierno local y otras organizaciones que, aunque tengan objetivos primarios diferentes, pudieran todavía querer participar, ejemplos de lo anterior son los grupos de barrio establecidos específicamente para conseguir que las autoridades locales se involucren en el desarrollo de la comunidad; ejemplos de esto último son los sindicatos, organizaciones religiosas etc.. en tanto que la primer clase de organización necesitará poco en su forma de movilización, la segunda clase probablemente participará sólo si ellos piensan que promueva sus intereses centrales.

## **Autoridades locales y participación ciudadana**

Es vital considerar los intereses, actitudes y políticas de la autoridad local acerca de la participación ciudadana, **esto** sin tomar en cuenta si un proceso de participación fue iniciado por organizaciones basadas en la comunidad, autoridades locales o terceros. La idea de unas autoridades locales esforzándose por la participación ciudadana puede parecer paradójica.

Esto es porque la participación implica compartir el poder con los ciudadanos, lo cual es algo en lo que no pueden estar interesadas las personas en el poder, cuando los municipios se lanzan en un proceso de participación sin entregar el poder genuinamente a los ciudadanos, aumentan las posibilidades de que el proceso sea insostenible, o falle inmediatamente. En Braintree en el Reino Unido, por ejemplo, los foros anuales (“Días de Prueba”) para mejorar la participación de la juventud en el desarrollo de la comunidad sólo fueron ligeramente exitosos.

Este estudio de grupo United Kindong 5 (*UK5*) describe los sentimientos de los jóvenes acerca del proceso; parecía para ellos que, aunque habían invertido mucho en el proceso, eran el alcalde y el consejo quienes tenían la última palabra. Sin embargo, en muchos de los casos estudiados aquí, tal desilusión a corto plazo quedó en segundo plano por la convicción de que a la larga, la participación ciudadana es una proposición de triunfo - logrado.

Varios de los 68 ejemplos muestran cómo la desconfianza inicial de los ciudadanos ante los motivos que las autoridades locales tienen para involucrarlos está a menudo basada en la percepción de que estas autoridades no siempre han gobernado con un completo interés por la comunidad en mente. Donde tal sospecha es un problema, es necesario crear o fortalecer un clima de seguridad y confianza entre los líderes locales y ciudadanos, para aumentar las oportunidades de éxito ( ver casos; *BF1* y *MA3*), mucho parece depender de la *actitud* de quienes están en el gobierno local.

El estudio de grupo de Walsall, Reino Unido, documenta la introducción de un desarrollo **autogestivo** de la comunidad. Aquí, se expresa el punto de vista de que las autoridades locales “deben mostrarse deseosas por cambiar la forma en que trabajan, de tener permiso para hacer cosas para las personas, para tener un papel trabajando con y para las personas, para dar un valor agregado a la toma de decisiones en la comunidad” (ver caso *UK1*).

Puesto de otra manera, una participación exitosa de la ciudadanía implica que “los diferentes participantes cambien de un punto de vista vertical en donde los participantes principales son los “financieros”, “implementadores” y los “beneficiarios”, hacia una visión más horizontal, donde los otros participantes locales estén involucrados” (ver caso; *ES1*).

La confianza y voluntad ciudadanas para participar también están relacionadas con la *estructura y funcionamiento interno* de las autoridades locales, un intento de estimular a un grupo para mejorar el medio ambiente y la salud de la comunidad se vio afectado negativamente cuando, en cierto punto, El Consejo se convirtió en una especie de lugar sagrado o gabinete del interior (ver caso: *UK2*). Si la corrupción municipal es un problema, esto también mina la confianza (ver caso: *PE1*).

En resumen, para que funcione un proceso de participación, la actitud de las autoridades locales – en los más altos así como en los más bajos niveles – es crucial. Una medida de esta actitud es si la autoridad piensa progresar desde instancias específicas de participación ciudadana a corto plazo, hasta un estilo de gobernación local en que la participación ciudadana sea un elemento *permanente, íntegro y esencial* de gobernación.

Busque en la sección de sustentabilidad más información sobre esto. La literatura secundaria corrobora este punto de vista. Por ejemplo, un trabajo de United States Agency for international development (**USAID**) reporta que la participación es más fácil de comprender, más eficiente y más efectiva cuando se integra a una corriente principal de estructuras y procedimientos de una autoridad local.<sup>3</sup>

#### **1.4. Tomando en cuenta el contexto**

Claramente, la participación ciudadana no ocurre en un vacío, no existe ningún laboratorio dónde los experimentos puedan llevarse a cabo en ambientes neutros, para que las estructuras ideales, organizaciones y procedimientos puedan identificarse, aunque es tentador tratar de identificar un modelo ideal para la participación ciudadana, (ver 2.12) tal modelo sólo puede ser un punto de referencia, no un modelo, para situaciones de la vida real. Esto es porque los procesos en la vida real tienen lugar en *contextos* específicos que ayudan a formarlos, por contexto, queremos decir aquí: todo lo que rodea e influye en la participación ciudadana (literal y figuradamente), que no puede influenciarse directamente y que tiene un impacto positivo o negativo en el proceso.

Por ejemplo, los estudios de grupo analizados indican que la participación ciudadana en los gobiernos locales tiene más éxito si las personas – particularmente, los grupos sociales / étnicos involucrados - cuentan ya con una ‘cultura de participación’. Con esto queremos decir una tradición en la valoración y estímulo a la participación de las personas en los asuntos colectivos. Un rasgo cultural tal se describe como un factor contextual porque es imposible de influenciar dentro de un período razonable de tiempo.

---

<sup>3</sup> Cf. “Participación en USAID – Tercera Parte: Permitiendo la Participación” (27 pp.) – ver: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov).

Existen también otros aspectos contextuales importantes que ayudan a formar el proceso de participación, tales como los contextos sociales, políticos, económicos y legales. Juntos, forman el punto de partida más o menos inalterable de la participación ciudadana.

### **Poniendo los factores contextuales a trabajar**

En lugar de dar por hecho el contexto, el acercamiento que el **conjunto** de herramientas promueve es el de desarrollar una conciencia sobre aquellos aspectos de un contexto que promueven la participación ciudadana o la hacen más difícil. Una vez que esto se lleva a cabo, se hace posible *diseñar* y *adaptar* los procesos de participación usando herramientas, estructuras y procedimientos específicos para fortalecer los factores que pudieran mejorarlos, y evitan o contrarrestan aquellos que pudieran tener un impacto negativo.

En los párrafos siguientes, resumimos la influencia de estos factores contextuales en los casos examinados en el estudio. Además, se hacen algunas sugerencias sobre cómo tomar en cuenta estos factores al diseñar un proceso específico de participación ciudadana.

A lo largo del 2001-2, como parte del proyecto llamado Toolkit (conjunto de herramientas), el propio **conjunto** de herramientas se probará en términos de su utilidad y funcionalidad en diferentes contextos. Además, se probarán diferentes instrumentos en una variedad de situaciones.

### **Contexto cultural**

El análisis de la muestra de 68 estudios de grupo nos dice que, dondequiera que existe una tradición de participación de las personas en la toma colectiva de decisiones, la participación ciudadana ha sido muy exitosa y sustentable:

- El municipio colombiano de Jericó **es** un pueblo pequeño de 31 asentamientos rurales en su vecindad, todos en una cordillera de casi 2 kilómetros sobre el nivel del mar. En Jericó, nada se hace sin el consentimiento de sus “Asociaciones Comunales” de las cuales hay más de 70. Estas permiten y promueven la incursión ciudadana en cada aspecto de la vida comunal.

Esta cultura de participación data desde los años cincuenta, cuando se establecieron varias sociedades cívicas privadas para la caridad, el desarrollo comunal, la conciencia histórica, etc. Así cuando Gilberto Toro fue elegido alcalde en 1988 y comenzó a involucrar a los ciudadanos en el gobierno municipal, sus iniciativas cayeron en tierra muy fértil y florecieron.

Actualmente en Jericó, todo se hace a través de la comisión de la autoridad local a estas organizaciones comunales. Esto está conduciendo a importantes mejoras en las condiciones de vida de las personas y a beneficios para todos los involucrados (caso; *CO1*). Jericó es un excelente ejemplo de como un contexto cultural contribuye significativamente al éxito de la participación ciudadana.

- En **Pucarani**, Bolivia, la participación es un elemento central en la cultura indígena de Aymara. Esto proporcionó una base sólida para la muy exitosa participación de la población en el trazo del plan de desarrollo municipal (*BO1*).
- En Porto Alegre, Brasil, se construyó una cultura de participación para involucrar a los ciudadanos en el desarrollo del presupuesto municipal anual. Como se menciona en el estudio del grupo: “ Una parte sustancial de la población reaccionaría en forma adversa si el mecanismo de participación en el presupuesto fuera modificado en un nuevo escenario político” (caso: *BR1*).

Este último ejemplo se acerca a la situación ideal donde la participación ciudadana en el gobierno local es más que solamente una colección de casos aislados. En tal situación, la participación es la forma acostumbrada de tratar asuntos locales de la comunidad, hasta el punto en que las personas protestan cuando ellos *no* forman parte del gobierno local.

Otro factor cultural importante es si las tradiciones comunales favorecen las formas individualistas o colectivas de vivir. El análisis indica que una orientación más colectiva favorece la participación ciudadana, por ejemplo, los esfuerzos en Zaragoza, Veracruz, México, hacia el desarrollo municipal a través de la participación cívica fueron exitosos en parte debido a la cultura de los habitantes indígenas de apoyo mutuo y trabajo colectivo (caso: *ME2*).

¿Qué ocurre si el contexto cultural no proporciona tal escena favorable? por ejemplo, ¿donde los ciudadanos no tienen el hábito de participar y podrían incluso desconfiar del gobierno?

En tales situaciones, los procesos exitosos de participación dependieron de sustanciales cantidades de tiempo, energía y dinero invertidos para crear conciencia, capacitar y movilizar a los ciudadanos. Esto es particularmente importante *antes* de que inicie el proceso participativo real. por ejemplo, antes de invitar a los ciudadanos a participar en el presupuesto municipal en Icapuí, Brasil, se implementó un extenso programa para construir capacidades entre líderes regionales y comunitarios y funcionarios municipales (ver: *BR3*).

En Walsall en el Reino Unido, la construcción de capacidades y el fortalecimiento de la comunidad se planearon durante un período de dos años antes de que los comités de desarrollo de la comunidad fueran inclusive preparados (ver: *UK1*).

La importancia del contexto cultural limita hasta que punto pueden reproducirse las historias de éxito en diversas situaciones, por ejemplo, un caso de “planeación de jóvenes en la comunidad” en Los Países Bajos (Holanda) parece haber sido menos que exitosa en parte porque se basaba en procesos desarrollados en los **Estados Unidos de America (EE.UU)**..

El problema consistió en que el modelo estadounidense se adaptó insuficientemente a la situación holandesa (ver caso: *NL7*)., en otras palabras: la estrategia, el acercamiento, la metodología y herramientas para la participación necesitan ser adaptadas al contexto socio-cultural específico. Esto fue hecho exitoso para motivar a los habitantes de los barrios bajos para participar en un “Programa de Inclusión Social” en Sao Paulo, Brasil (caso: *BR2*).

### **Contexto político**

El análisis de la muestra confirma lo que podría esperarse, que la participación ciudadana tiende a ser más exitosa en escenarios plurales, transparentes, democráticos. Por ejemplo en el caso *TA1*, que trata acerca de la participación de la comunidad en la planificación del medio ambiente en Tanzania (posición: *TA1*): el programa comenzó poco después de que Tanzania re-introdujo un sistema político abierto basado en la democracia multipartidaria. Esto mejoró la libre participación de aquellos interesados en el proceso de identificar sus necesidades”.

La inestabilidad política o la polarización política extrema favorecen el éxito de la participación ciudadana (ver, por ejemplo, *BO4*). En tales escenarios, la lección principal es evitar las percepciones públicas de que el proceso de participación es políticamente partidario, o está mezclado con las políticas de partidos. Es mejor aún ir un paso más allá y hacer que todos los partidos políticos locales, incluyendo aquellos en el poder y aquellos en la oposición, apoyen el proceso de participación.

El ejemplo de participación en el presupuesto de Montevideo muestra cómo esto puede lograrse (caso: *UR1*). Otro exitoso ejemplo es la iniciativa para promover la participación de la mujer en el gobierno local en Marcala, Honduras, aquí, se pidió que las mujeres de todos los partidos políticos tomaran parte en la construcción de un nuevo tipo de gobierno (caso *HO1*).

Donde el gobierno local está dividido, es débil y/o fragmentado, una buena estrategia es basar la iniciativa de participación en valores fundamentales suscritos por todos los partidos políticos locales; estos valores actúan entonces como un denominador común y punto de referencia para todos los involucrados, enfatizando lo que une a las personas en lugar de lo que las divide, por ejemplo, el modelo de participación para mejorar el vecindario desarrollada por el Institute for the Study of Civic Values (Instituto para el Estudio de Valores Cívicos) (ISCV) en Filadelfia, EE.UU., está basado en el Preámbulo a la Constitución de los Estados Unidos, que tiene un valor casi mítico en este país. (caso.*US1*); los procesos de

participación también pueden basarse en valores religiosos, indígenas, culturales o históricos.

El eje de centralismo contra el de la descentralización es todavía otro factor político que puede influir significativamente en el proceso de participación. Una cultura política centralista obstaculiza la participación ciudadana (caso: *EC1*), mientras que un compromiso genuino a largo plazo de la política hacia la descentralización no sólo mejora la participación ciudadana, sino que también contribuye a su sustentabilidad (casos: *AR1*, *BO1*, *SE1* y *UR1*).

### **El contexto legal**

Cuando las autoridades locales en el área metropolitana de México lanzaron una iniciativa de participación ciudadana para bosquejar planes de desarrollo urbano en dos comunidades, descubrieron que no había de hecho ninguna base legal para que los ciudadanos locales y las organizaciones basadas en la comunidad tuvieran algo que decir en el diseño de políticas (caso: *ME4*). Si una base legal es débil o ausente, se mina la participación ciudadana.

En Ecuador, por ejemplo, las iniciativas de participación para mejorar los cuidados a la salud fueron obstaculizadas por contradicciones entre los dos sistemas legales que gobiernan las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, (caso: *EC1*). Aquí hay dos lecciones; primera, es importante investigar la base legal antes de diseñar una iniciativa de participación. Segundo, sea la que sea la base legal hay que comunicarla a todos los involucrados desde el principio.

Además, es a veces una buena idea incluir un cambio en el marco legal como uno de los objetivos en una iniciativa de participación. En Pucarani, Bolivia, los ciudadanos tomaron parte de una lucha por obtener la sanción legal para el derecho a establecer impuestos locales, aunque tomó dos años, el objetivo se logró eventualmente (ver caso: *BO1* y ver también *AR1* y *EC2*).

### **Contexto económico**

En Jinja, Uganda, Africa las personas más pobres no participaron en la rehabilitación de dos centros comunitarios, la razón era que ellos no tuvieron tiempo, ellos necesitaron de todo su tiempo para generar los suficientes ingresos para vivir (*UG3*). Participación significa pedir a los ciudadanos que invirtieran recursos – su tiempo, su energía, y en ocasiones, su dinero, sin embargo, quienes son muy pobres no tienen ningún recurso del cual prescindir.

Por otro lado, la participación ciudadana beneficia a las personas de bajos recursos más que a las personas ricas, esto es porque ellos dependen más que las personas ricas del gobierno local y de los fondos públicos, las personas ricas también tienen otros medios para influir en los procesos de tomas de decisión locales, esto se menciona en el estudio de grupo sobre la participación en el presupuesto de Porto Alegre, Brasil,: “la mayoría de las personas que asisten a las reuniones de participación son pobres porque los ricos [...] tienen un acceso diferente a los procesos de toma de decisiones (caso: *BR1*).

¿Cómo pueden diseñarse iniciativas de participación que aumenten la participación de las personas pobres? Una forma es minimizar las demandas que el proceso pide a estas personas, otra, y aún mejor manera, es permitirles obtener un ingreso a través de su participación, por ejemplo al contribuir en una implementación de proyecto.

## **Liderazgo**

En varios de los casos más exitosos de participación ciudadana examinados aquí, puede atribuirse su éxito en gran medida al fuerte liderazgo, ya sea dentro de la autoridad local o entre los ciudadanos, en varios casos, un alcalde recientemente elegido con una nueva y fuerte visión orientada hacia los ciudadanos inició el proceso (casos: *CO1*, *EC1*, *EC2*, *BO1* y *GU1*), en otros, fue un líder de la comunidad (ejemplo: *AR2*) o una lideresa campesina (observar: *BO2*).

Sin embargo, un liderazgo fuerte tiene ventajas y desventajas, por ejemplo, en el caso de una campaña contra la corrupción en un sector de la Ciudad de México, la iniciativa llegó a su fin al renunciar su delegado (caso: *ME6*).

¿Qué puede hacerse cuándo faltan dirección visionaria, inspiradora y práctica? un acercamiento es hacer que los entrenamientos hacia la dirección sean parte integral de la iniciativa. En Yacapaní, Bolivia, por ejemplo, el entrenamiento de las mujeres en técnicas de planeación fue parte esencial de una iniciativa para mejorar la participación femenina en los asuntos municipales (revisar: *BO2*); otros estudios de grupo involucraron el liderazgo y entrenamiento para gobernar entre líderes de la comunidad (mirar: *BO1*, *BO4*, *NI1*, *UR1* y *US1*).

Para concluir esta sección, una variedad de factores contextuales pueden mejorar o impedir la participación; estos deben tenerse en cuenta, a pesar del hecho de que estos no siempre pueden influenciarse, o sólo pueden influenciarse con gran esfuerzo.



## 1.5. Usando las herramientas

En el lenguaje de este conjunto de herramientas, la palabra “*herramientas*” se refiere a los métodos o instrumentos empleados para facilitar la participación ciudadana. La variedad o alcance de las herramientas mencionadas en la muestra varía considerablemente, lo cual hace que su análisis sea algo complicado.

A pesar de esta dificultad, esta sección considera a estas herramientas más de cerca, hace estas preguntas; ¿qué herramientas o juegos de herramientas se emplean *más a menudo*, *cómo* se usan y *qué tan eficaz* es su uso?

### 1.5.1. La visión general de las herramientas

#### Talleres

Ésta es hasta el momento la herramienta más popular. Fue utilizada en aproximadamente un 80% de los estudios de grupo analizados. Los talleres tienen tantas formas, que nosotros sólo podemos decir algo útil sobre ellos distinguiendo sus diferentes clases.

Una forma de diferenciarlos es según su objetivo. Parece ser que existen tres objetivos básicos:

- Proporcionar información y crear conciencia
- Capacitación (normalmente en habilidades específicas)
- Desarrollo de políticas y (preparación para) la toma de decisiones.

Los talleres con el primero de estos objetivos tendieron a ser menos exitosos que los talleres en el segundo y tercer objetivos, sin embargo, existen excepciones: ver por ejemplo *AR2*.

Es vital, cuando se usen los talleres, poder asegurarse de que estos tengan objetivos claros y específicos, por ejemplo, en el área metropolitana de la Ciudad de México, D.F., se usaron con éxito talleres para que los ciudadanos pudieran identificar los principales problemas en su comunidad (caso: *ME4*). En la ciudad holandesa de Almere donde los ciudadanos formaron una “Compañía de Vecinos” para trabajos comunales, organizaron exitosamente talleres para asignar los ingresos de la Compañía a proyectos sociales (caso: *NL5*).

## Reuniones públicas

También en la cima de los niveles de popularidad se encuentran las reuniones públicas, que fueron empleadas en casi dos tercios de los ejemplos, esto no es de sorprender, ya que las reuniones públicas son una manera fácil, universal de involucrar a los ciudadanos en cada fase de una iniciativa de participación.

Aunque exista falta de información específica, parecen haber dudas sobre la efectividad de tales reuniones, a menos que se hagan esfuerzos conscientes para adaptar el diseño, formato y progreso de una reunión a la situación particular que se presenta. Uno de los estudios de grupo (caso: *BR2*) reporta un llamado hacia formatos de reunión más creativos, en combinación con otras herramientas adecuadas para la situación y región involucrada, en este ejemplo en particular, las reuniones públicas y talleres se combinaron con:

- Mapas de inclusión y exclusión social, representando las áreas geográficas en términos de cuánto se vieron beneficiadas por las políticas públicas
- Un rápido diagnóstico de un problema o asunto, a través de las percepciones de los participantes involucrados
- “Programación integrada”: un compromiso de los departamentos municipales para integrar y coordinar sus actividades a través de la participación de los ciudadanos.

## Audiencias públicas

Éstas se usan en cerca de una cuarta parte de los ejemplos, es decir, son mucho menos frecuentes que las reuniones públicas, esto no es afortunado, porque las audiencias públicas, aunque similares a las reuniones, son de hecho una herramienta mucho más poderosa para mejorar la participación.

La diferencia principal es que las reuniones públicas están enfocadas en compartir la información, mientras que las audiencias tienen el explícito objetivo de solicitar las opiniones y reacciones de las personas a las propuestas, con la intención de tomar en cuenta esta retroalimentación.

Una buena ilustración del potencial de la herramienta es su uso en Córdoba, Argentina, dónde el municipio quiso fomentar la participación particularmente de moradores en áreas de bajos ingresos (ver: *AR1*), para este propósito, se establecieron “Centros de Participación Comunal” en estas áreas. En los centros, las audiencias públicas se dirigieron para conocer las preocupaciones prioritarias de las personas.

La herramienta fue aquí la adecuada, porque combinó una baja barrera para la participación, que es crucial para personas con menor educación, con un compromiso de las autoridades locales para que la participación se tome en cuenta.

Las “audiencias públicas de presupuesto” en San Ignacio en Paraguay (*PA1*) son otro ejemplo interesante del uso de esta herramienta, aquí, el desafío era fomentar la participación pública después de 43 años de dictadura y régimen centralista, para lograrlo, el gobernador de la provincia animó a las personas a formar Comisiones de Vecinos.

Estas comisiones recibieron entrenamiento de una organización no gubernamental y enviaron comisiones de 5 a 10 personas a las audiencias de presupuesto en el Ayuntamiento, asistiendo en grupos, y con entrenamiento preparatorio, los ciudadanos pudieron hacer un caso convincente desde sus puntos de vista y demandas.

### **Contacto con la comunidad**

Esta es una herramienta realmente popular, siendo empleada en casi la mitad de los estudios de grupo en el análisis, por ejemplo, para motivar a los ciudadanos de Pucarani, Bolivia a participar, doce empleados de la autoridad local visitaron todos los asentamientos municipales, además, se organizaron comidas comunales y fiestas, y la misma alcaldesa visitó cada comunidad para discutir las preocupaciones de las personas (ver *BO1*).

En Walsall en el Reino Unido, el contacto con la comunidad “incluyó reuniones abiertas, estudios de la comunidad, ejercicios de “Planeación para la Realidad”, paredes con graffiti, entrevistas con residentes locales, y sesiones de visita en donde las preocupaciones y sugerencias podían ser expresadas.

También incluyó una “lista de deseos” y otras medidas para obtener el conocimiento de lo que las personas locales querían, y para asegurar el apoyo de los residentes para la iniciativa. (ver *UK1*) mientras que estos dos ejemplos de contacto con la comunidad fueron muy exitosos, muchos otros intentos para usar esta herramienta no lo fueron, sin embargo, la muestra no contenía información lo suficientemente detallada para identificar las razones para esta falta de éxito. La popularidad de la herramienta y su potencial para la movilización, como se ilustra en los casos aquí mencionados, garantiza una investigación posterior.

### **Planificación Participativa**

Aproximadamente un 40% de los estudios de grupo examinados incluyen el uso de la planificación participativa, los resultados, sin embargo, se mezclan, donde esta herramienta se empleó con éxito, pudo haber sido porque los ciudadanos participaron desde el inicio del proceso, en la fase de identificación del problema y análisis, sin embargo, donde los ciudadanos se involucraron únicamente después de que la autoridad local había empezado a planear, esta herramienta no parece haber contribuido al éxito.

Esto se ve claramente en el pueblo holandés de Wageningen, por ejemplo, aquí, la autoridad local empezó un proceso de planeación participativa sobre el uso del espacio público, sin embargo, los ciudadanos no estaban motivados porque pensaron que la autoridad ya había decidido lo fundamental de antemano (ver: *NL2*).

Para que la planeación participativa sea eficaz, los ciudadanos deberán tomar no sólo parte en las primeras fases del proceso, sino que también durante las tomas de decisiones reales.

### **Comités**

Los comités se usaron en más de una tercera parte de las iniciativas en la muestra, su composición varió, con muchos cambios de consejeros locales, expertos y especialistas técnicos, líderes de la comunidad y ciudadanos, representantes de organizaciones locales, etc.. Sus tareas eran igualmente variadas, estas abarcaban desde vigilar el progreso de una iniciativa, a través del desarrollo de políticas y su aplicación, hasta consejo y evaluación.

A pesar de esta diversidad, los comités fueron herramientas altamente exitosas en una significativa mayoría de los casos dónde estos fueron utilizados. Esto fue especialmente cierto en comités con cargos de autogestión (casos: *MA3*, *ME1*, *NL4*, *UK1* y *UK2*) y para comités que reunieron a la autoridad local con sus ciudadanos para dirigir una iniciativa y tomar decisiones (*BR1*, *ES1*, *NL1*, *NL3* y *NL5*).

Los comités con un papel asesor (*BR3* en presupuesto, por ejemplo, y *BO1* en la educación) o con un mandato de planificación, como el de planificación urbana (caso *ME4*) o que promovieran los intereses de las mujeres (caso: *GU1*) tuvieron también éxito; una mirada más cercana a la media docena de comités menos exitosos muestra que su falta de éxito no tuvo nada que ver con la herramienta en sí, sino que era debido a otros factores.

Una explicación para el extendido éxito de los comités es el hecho de que estos permiten continuidad de interacción entre las autoridades locales y los ciudadanos, otra explicación pudiera ser que, debido a que las autoridades locales y los ciudadanos invierten tiempo y esfuerzo en el mismo comité, ambos lados toman al comité y sus resultados en serio, sin embargo, incluso los comités compuestos únicamente por ciudadanos, sin la participación del personal y consejeros de la autoridad local, tuvieron éxito, siempre y cuando ellos contaron con una comisión clara y el poder para hacer una diferencia.

Esto fue cierto en Cuenca, Ecuador, por ejemplo, dónde los comités ciudadanos manejan algunas cuentas municipales, y tienen control sobre otras (ver: *EC1*), de hecho, el poder parece ser un factor clave en todos los comités exitosos. Finalmente, en muchos de los ejemplos, comités que se pensaba que sólo serían temporales cuando fueron establecidos se convirtieron en estructuras más permanentes para la participación ciudadana, esta institucionalización mejora significativamente la sustentabilidad (ver la sección de sustentabilidad).

## **Mesas Redondas**

Como los comités, las mesas redondas consisten en múltiples interesados, y pueden tener diferentes comisiones, la diferencia es que son menos permanentes que los comités; todos los estudios de grupo en la muestra donde se usaron las mesas redondas se situaron en América del Sur, cada una de ellas demostró ser exitosa. Por ejemplo, en Tobatí, Paraguay, las mesas redondas fueron establecidas como parte de un proceso de descentralización participativa en siete sectores, incluyendo el de salud, conjunto para la comunidad, juventud y niños (ver: PA2).

A diferencia de los comités, las mesas redondas no cuentan con miembros fijos, en su lugar, están dirigidas a **lograr** que los interesados locales hagan que las cosas resulten entre ellos, sabiendo de antemano que una autoridad local respetará los resultados de una mesa redonda contribuye a su éxito. Otro factor importante es la identidad de los interesados.

## **Foros**

Éstos son similares a las mesas redondas, pero tienden a ser menos formales y menos comprometedores que estas últimas, un buen ejemplo, de un foro se presenta en el estudio de grupo de **Marcalá, Honduras, que buscó** una iniciativa para promover la participación de las mujeres en el gobierno local (HO1).

Se organizó un foro como evento único para “convencer a la alcaldesa de Marcalá de la importancia de la participación de las mujeres en la ciudadanía y la política”, sin embargo, en muchos otros casos, los foros no tuvieron mucha diferencia, al parecer, su carácter no obligatorio no los hace una herramienta muy eficaz.

## **Grupos de enfoque y los grupos de asesoría ciudadana**

Aunque se emplean bastante a menudo, los grupos de enfoque y de asesoría ciudadana parecen ser menos exitosos que las mesas redondas o foros. Estas herramientas se usan a menudo en las etapas más tempranas de un proceso, para identificación y análisis de problemas, o solamente como un mecanismo de consulta, es probable que estas herramientas sean menos exitosas cuando los ciudadanos en los grupos no se involucren subsecuentemente en el diseño real de políticas y tomas de decisión.

## **Encuestas**

Las encuestas se emplearon en cerca de una quinta parte de la muestra.; estas no parecieron ser un factor decisivo en el éxito o fracaso de la participación ciudadana. Esto tiene sentido, porque el papel de la ciudadanía en las encuestas es bastante pasivo, a ellos se les acercan empleados municipales o extranjeros quienes les piden que contesten una serie de preguntas, sin garantizar que también se les pida su participación de otras maneras, o incluso que sus respuestas se tomen en cuenta.

Sin embargo, las encuestas pueden ayudar a estimular la participación cuando se combinan con otros instrumentos: En Victoria, en las islas de Seychelles, Africa, por ejemplo, la autoridad local involucró a los jóvenes en la determinación de prioridades y estrategias para su Programa de Desarrollo de la Juventud (ver: SY1). Inicialmente, los puntos de vista de los jóvenes se solicitaron a través de talleres.

Aunque la asistencia era alta, no funcionó bien debido al dominio de algunos de los participantes que hablaban muy por encima de otros que no se expresaron, por lo que entonces se realizó una encuesta, en dónde se les dio un cuestionario a los jóvenes. La respuesta fue abrumadora, y se llevaron a cabo más talleres para discutir y refinar los resultados de la encuesta, esta vez, la participación fue excelente y los talleres cumplieron las expectativas.

Otro ejemplo, mencionado en 1.4. ilustra cómo pueden adaptarse las herramientas al contexto cultural, cuando el municipio holandés de Prins Alexander (en Rotterdam) quiso evaluar los problemas y oportunidades de sus jóvenes, decidió usar la "Planeación de los Jóvenes en la Comunidad", una herramienta desarrollada en los EE.UU. (NL7), básicamente, esta incluye el entrenamiento de los jóvenes para salir a las calles e inspeccionar su área, encontrar información, etc.

A través de estas actividades, ellos pueden aclarar sus prioridades, identificando qué recursos y servicios existen para ellos y cuales falta, la iniciativa mostró un uso creativo del método de encuestas, a través de su integración en la investigación de acción llevada a cabo por el propio grupo objetivo, sin embargo, en términos de participación, esta iniciativa particular no tuvo mucho éxito; esto no se debió a la herramienta en sí, sino debido a otros dos factores como los siguientes:

- No se hizo lo suficiente para adaptar la herramienta norteamericana a la situación específica en Prins Alexander, por ejemplo, el grupo de proyecto municipal y los jóvenes planificadores no fueron apoyados por una organización que reconociera completamente el proyecto y su contenido
- Los creadores de políticas municipales no le dieron el mando a los jóvenes, la iniciativa sufrió un acercamiento de arriba hacia abajo, en el que los adultos tomaron todas las decisiones importantes. El informe de la encuesta fue escrito para los adultos, no para los jóvenes, e incluso se presentó a los políticos y a la prensa en lugar de a los interesados primarios, los propios jóvenes.

### **Conjuntos de proyecto conjunto**

En cerca de una sexta parte de la muestra, se usaron conjuntos de proyecto compuestos tanto por personal de la autoridad local como por ciudadanos en diversas fases y niveles, puesto que los conjuntos de proyecto representan una interacción intensiva, casi por definición estos mejoran la participación ciudadana. Sin embargo, desde el punto de vista del ciudadano, es importante que el pequeño número de ciudadanos en el equipo del proyecto mantenga un estrecho contacto con las personas a las que se supone están representando.

En cuanto a la autoridad local, esta debe tener un interés real en delegar el poder al equipo del proyecto para tomar decisiones, asignar fondos y manejar la implementación en el pueblo holandés de Wageningen, los equipos vecinales de proyecto conjunto recibieron un presupuesto de la autoridad local para planear, diseñar e implementar el desarrollo de espacios públicos (NL2).

Fue un valioso proceso para todos los involucrados, porque promovió entre los ciudadanos la comprensión de las presiones y limitaciones que las autoridades locales enfrentan continuamente; aún así, muchos ciudadanos se mostraron descontentos porque pensaron que el presupuesto asignado era demasiado bajo, y porque las autoridades retuvieron el poder para gobernar las decisiones del equipo del proyecto.

También, algunos se quejaron de que aunque asistieron a las primeras reuniones más de cien personas, quienes se unieron a los equipos del proyecto fueron en su mayoría personas bien educadas, que no representaron a toda la comunidad.

### **La casa abierta**

Una casa abierta es un evento informal dónde los consejeros y el personal municipal presentan una propuesta a los ciudadanos y escuchan su retroalimentación, una casa abierta tiene dos objetivos principales; primero, proporcionar información y crear conciencia y segundo, las consultas; aunque algunos de los estudios de grupo usan el término de “casa abierta” para referirse a cualquier reunión pública, su significado preciso es un tanto diferente, una “casa abierta” implica un esfuerzo consciente para tocar e involucrar a grandes cantidades de ciudadanos, por ello, y debido a esto, requiere de una buena preparación e inversión, pero bien vale la pena el esfuerzo.

En casos de participación exitosa, esta herramienta se combina a menudo con una encuesta en forma de un cuestionario que los miembros asistentes a la casa abierta son invitados a completar. *Las exhibiciones* también son ingrediente común en una casa abierta (por ejemplo en, DK1 y NL3).

Sólo una octava parte de los casos analizados uso la herramienta de la “casa abierta”, la razón principal para esta falta de popularidad parece ser el desconocimiento, e ignorancia sobre su potencial para crear participación. Este también parece ser el caso de las herramientas que se mencionan abajo: la negociación, la mediación y el cabildeo.

### **Negociación**

Aunque la negociación se empleó en sólo cuatro de los 68 estudios de grupo, tuvo éxito en todos ellos; la “Negociación” se refiere a métodos y técnicas que facilitan el que individuos y organizaciones con diferentes puntos de vista lleguen a un acuerdo para problemas específicos. Es desafortunado que raramente se utilice, porque al ayudar a resolver objetivos e intereses diversos, puede ayudar a hacer un proceso de participación exitoso.

En Montevideo, Uruguay, por ejemplo, la autoridad local descentralizó sus poderes dividiendo la municipalidad en 18 zonas y estableciendo un Consejo de vecinos en cada una de ellas, se asignaron presupuestos a cada Consejo para manejar la marcación de zonas, servicios sociales y actividades culturales (ver: *UR1*). La composición de los consejos era muy diversa, estos incluyeron un amplio número de organizaciones locales, así como del sector privado, con entrenamiento y asistencia técnica, los Consejos pudieron usar la negociación para comprender las diferentes prioridades e intereses de sus miembros.

Al final, esta expresión de diversas puntos de vista se convirtió en una ventaja, ya que ayudó a los Consejos a desarrollar políticas y asignaciones presupuestarias que cubrieron una amplia variedad de necesidades.

### **Mediación**

Éste es un proceso estructurado, que apunta a reunir a las diferentes partes para aclarar sus diferencias y conflictos, es particularmente apropiado cuando las relaciones en una localidad se han deteriorado al punto que las negociaciones son imposibles, debido tanto al rencor como a la violencia.

En Medellín, Colombia, la guerra civil ha hecho que una sostenida y exitosa participación ciudadana en la gobernación local sea todo menos posible, sin embargo desde principios de 1999, el alcalde ha estado dirigiendo una amplia iniciativa para mediar entre los *guerrilleros*, la población, y las autoridades locales (ver: *CO2*). Aquí, la “mediación” no solo consiste en reunir a las personas alrededor de una mesa, sino que se refiere a una gama de actividades integradas.



Estas actividades buscan promover la coexistencia pacífica, aumentar la inclusión de grupos marginados y enemistados y transformar las confrontaciones violentas en negociaciones productivas, en términos prácticos, el proceso de mediación incluye una variedad de actividades, tales como eventos culturales, proyectos escolares para intercambiar juguetes bélicos por pedagógicos, trabajar con los medios de comunicación, y visitas ciudadanas a *guerrilleros* encarcelados.

En los primeros ocho meses, iniciaron 56 procesos de mediación, involucrando a 3,000 miembros de las cuadrillas, milicias y pandillas así como a miles de ciudadanos ordinarios, hasta ahora, la iniciativa parece estar teniendo éxito al reducir la violencia y combatir la marginalización. El principal desafío es conseguir ahora que el sector privado se involucre, en particular proporcionando trabajos que faciliten la inclusión social.

Para un caso similar, donde la mediación ha sido empleada para construir la paz después de un conflicto bélico, ver el caso de El Salvador, (ver: ES1), el cual documenta lo ocurrido después de que un acuerdo concluyó una década de guerra civil, en Bamako, ciudad capital de Mali, la mediación fue empleada en una situación menos extrema, para superar diferencias aparentemente infranqueables con respecto a la rehabilitación de un área de extrema pobreza con 40,000 residentes (MA2).

El alcalde quiso derribar las viviendas del barrio y ofrecer a sus habitantes la oportunidad de adquirir sus propias tierras, en donde pudieran construir una casa permanente; con la amenaza de las aplanadoras aproximándose, crecieron el enojo y las tensiones, sin embargo, el alcalde tuvo éxito al convencer a los líderes informales y tradicionales del barrio, así como a líderes de negocios locales, para que tomaran parte en la rehabilitación del sector.

De hecho, ni la rehabilitación del barrio en general ni el elemento de participación fueron enteramente exitosos, un tercio de los residentes que solicitaron un pedazo de tierra no lo obtuvieron, sin embargo, el proceso de mediación previno que aumentaran los problemas y se convirtieran en violencia callejera.

### ***Cabildear***

Cabildear significa tratar de influenciar a quienes hacen la política y a quienes toman decisiones, pensar en cabildear como una herramienta para la participación ciudadana puede parecer extraño. Es más usual que el ímpetu por la participación venga de quienes hacen política y toman decisiones que de los mismos ciudadanos.

Cabildear es una herramienta importante y puede ser muy exitosa cuando se emplea adecuadamente; a través del cabildeo, los ciudadanos pueden influenciar a quienes hacen política y toman decisiones *fuera* del área local como por ejemplo el gobierno del estado (llamado aquí cabildeo externo). También, a nivel de las autoridades locales, el cabildeo puede funcionar al lograr que las autoridades locales cambien sus políticas o tomen decisiones que no habían planeado originalmente (llamado aquí cabildeo interno).

Un buen ejemplo de cabildeo tanto interno como externo es el que emplea en Uruguay un comité director de proyectos compuesto por delegados de una organización ciudadana, el consejo municipal y el ministerio nacional de la vivienda (*caso: UGI*); el proyecto buscó que la comunidad se incorporase proporcionando mano de obra voluntaria para el mejoramiento de viviendas e infraestructuras en sus asentamientos ilegales. Las personas participaron, pero al mismo tiempo su delegado en el comité director persuadió a los otros miembros para cabildear conjuntamente para la legislación del asentamiento.

Muchas organizaciones no gubernamentales saben por experiencia que cabildear puede a menudo ser más efectivo si se combina con campañas públicas, para ejemplos de esto, ver *UK1*, el cual documenta un “día de acción comunitaria” y *EC1*, que describe una marcha hacia la capital para presionar al gobierno nacional.

### ***Centros de Recursos***

Únicamente dos de los estudios de grupo en la muestra mencionan el uso de un centro de recursos, en otras palabras, un lugar donde el público puede obtener o consultar materiales informativos de las autoridades locales acerca de una iniciativa propuesta, en ninguno de estos casos el centro incrementó significativamente la participación ciudadana. Aquello puede explicarse por el hecho de que los ciudadanos tienen que llevar a cabo un esfuerzo consciente para visitar un centro de estas características, su verdadero valor puede radicar en el hecho de que al proporcionar información, estimulan a los ciudadanos a participar más plenamente en una etapa posterior.

### ***Centros de Participación***

Los centros que combinan la función de proporcionar recursos con otras actividades son mucho más exitosos al fomentar la participación que los que únicamente son centros de recursos, por carecer de un nombre mejor, nombremos a estos “centros de participación de la autoridad local”; ejemplos de estos incluyen a los “Centros de Participación Comunal” en Córdoba (*ARI*), oficinas municipales que promueven la participación de la mujer (*BO2* y *HO1*), y la “agencia pública-privada de desarrollo” en El Salvador (*ES1*). Todos estos invitan a los visitantes no solamente a obtener información, sino también a obtener ventajas de entre una variedad de oportunidades para participar de manera más completa.

## **Plebiscitos**

Solo uno de los estudios de grupo en la muestra utilizó un plebiscito, en donde el público decide un asunto por votación general (*ME3*), sin embargo, el estudio de grupo en sí no proporciona información acerca de cómo se empleó esta herramienta.

Todas las herramientas hasta aquí descritas se mencionan en el punto 21 del formato de estudio de grupos, sin embargo, muchos de los casos estudiados emplearon también otras herramientas, que no se mencionan en esta lista, algunas ya han sido mencionadas, mientras que otras que son importantes o interesantes se mencionan abajo. Estas otras herramientas son muy diversas. Esto refleja la creatividad, ingenuidad y esfuerzo que hay detrás de su diseño y adaptación para situaciones específicas. Aquí se agrupan conforme a temas:

### □ **Herramientas para comunicación**

Estas abarcan desde herramientas muy simples tales como la *comunicación de boca a boca* (es decir, difundir las palabras de persona a persona, ver *UK2* para un buen ejemplo) hasta *campañas* totalmente desarrolladas para *hacer conciencia* (*HO1, ME4 y ME6*), a menudo estas campañas usan información con objetivos tanto informativos como educacionales, en un modelo integrado (ver *SE1*).

Varios de estos estudios de grupo mostraron que los medios masivos se emplearon de manera efectiva (ver *CO2, DK1, NL5, NL6 y UK2*), el uso de la *radio local*, por ejemplo *PE1*, merece una mención especial, es especialmente importante en países del sur donde otros medios masivos, tales como la prensa escrita y la televisión no se han introducido. Los boletines de noticias, panfletos etc., son herramientas populares que utilizan la comunicación escrita (por ejemplo, *ME4, NL6, NL7, UK1 y UK3*).

En áreas más desarrolladas, una línea telefónica dedicada a los ciudadanos puede ser apropiada (por ejemplo, *NL2*), también en aumento, los *servidores con listas de correo electrónico y sitios en la red* pueden ser útiles (ver ejemplos *NL3, NL6, UK3 y US1*); donde el acceso a la Internet es limitado, pueden establecerse ciber - cafés locales (*UK5*). A pesar de todas estas innovaciones, en ocasiones las herramientas más antiguas de comunicación pueden ser más efectivas todavía, como ocurre con el *sonido de tambores* para llamar a la participación ciudadana en la rehabilitación de barrios pobres en Mali (*MA2*).

### □ **Actividades culturales**

Estas pueden utilizarse para aumentar la conciencia y motivar a los ciudadanos (*AR2, BO1, BR2 y NL3*); en África y Asia, existe una tradición en desarrollo que emplea el *teatro* para informar, crear conciencia e impulsar la participación. Algunas veces esta tradición se basa en prácticas culturales con muchos siglos de antigüedad (*BF2*).

## □ **Herramientas para planeación y diseño**

En muchos casos, se han empleado herramientas específicas de planeación y diseño. Aunque estas herramientas se han desarrollado a menudo para una situación particular, estas pueden utilizarse para brindar ideas e inspiración también para otras situaciones. Estas incluyen:

- *Modelos de procesos de planeación estratégica (UG4 UR1)*
- *Análisis-SWOT (Análisis de Fuerzas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, ver UG4 para un ejemplo)*
- *Escenarios de resultados hipotéticos (NL3)*
- *Modelos físicos de tales resultados (UK3, ver también BF1 y BF2).*

Algunas de estas herramientas se enfocan en las personas involucradas en la planeación y el diseño. Por ejemplo:

- *“Casos de intercambio” (MA1 y PE1)*
- *Excursiones (NL7)*
- *Servicios o prácticas internas (PE1)* – tanto esta como la herramienta anterior permiten a las personas el aprendizaje de otros ejemplos.
- *Diálogos (MA1, MA3, SE4 y UR1)*
- *Seminarios (AR2 BR2)*
- *Grupos evaluativos de estudio (NL5)*

En situaciones que involucren intereses en conflicto, desconfianza o una franca hostilidad, varios de los estudios de grupo ilustran el uso de diferentes formas de **contratos sociales, convenios y acuerdos** que unen formal o moralmente a sus firmantes (ver ES1, UR1 y US1). Esta herramienta merece un mayor desarrollo, ya que parece tener una contribución significativa en el éxito de la participación ciudadana en diversos medios ambientes, también su carácter público ceremonial parece inducir el respeto a los contratos sin tener que atravesar el largo proceso de proporcionarles un estatus legal.

- Aunadas al punto anterior se encuentran herramientas tendientes a establecer **Alianzas entre sectores** (por ejemplo ES1).
- **El entrenamiento** que ya se ha nombrado varias veces, merece ser mencionado nuevamente. En este contexto, el entrenamiento se dirige generalmente a los ciudadanos y a sus líderes, pero también puede dirigirse a empleados municipales y autoridades (por ejemplo ME6, donde se menciona el entrenamiento en los aspectos morales del servicio civil).

El entrenamiento parece que estimula mejor la participación ciudadana cuando este se organiza para grupos sociales específicos (por ejemplo los jóvenes, como en *BR4*, y las mujeres, como en *BO2* y *BO4*), y cuando se centra en temas muy específicos, por ejemplo, las mujeres hondureñas se han capacitado para cabildear con autoridades locales (*HO1*), los jóvenes se han formado para trabajar en equipo y en cómo tomar parte en reuniones importantes (*BR4*), y los grupos ciudadanos se han capacitado en el ejercicio de la auto-administración local (*UK1*).

- Existe también otro grupo de herramientas innovadoras que tienen que ver con aumentar la transparencia y accesibilidad de las autoridades locales. Existen algunos ejemplos, por ejemplo, en el estudio de grupo *ES1*, los edificios de consejo se abrieron al público. En *UR1* y *ES1*, se permitió el acceso del público a las reuniones de consejo / reuniones del alcalde y concejales. Y aún más radicalmente, las reuniones de consejo se llevaron a cabo en vecindarios locales en lugar del edificio público central; más sorprendente quizá, es el ejemplo de un alcalde que establece un consejo ciudadano de múltiples sectores para vigilar las acciones del gobierno y recibir quejas de los ciudadanos sobre corrupción (*ME6*).
- El uso de **consejeros externos** merece una atención especial, estos son expertos en contenido o en proceso, que cuentan con la ventaja de no tener un riesgo personal en el asunto que se está tratando; el uso de consejeros externos es especialmente popular en los Países Bajos, de hecho, cada ejemplo de su uso se encontró en los Países Bajos (*NL1*, *NL2*, *NL3* y *NL7*). En tres de estos casos, el consejero fue crucial para el éxito del proceso, sin embargo en el cuarto, el caso menos exitoso mostró que mucho depende de la personalidad del (de la) consejero(a) y su habilidad para encontrar el equilibrio entre brindar su apoyo a procesos en marcha y llevar a cabo una intervención externa, donde el contenido tiene más que ver que el proceso, el consejo externo puede tomar la forma de un equipo técnico (*BF* y *UR1*).
- Existe un grupo de herramientas desarrollado para promover la participación ciudadana en **sectores** particulares, por ejemplo, *UK4* documenta un programa contra el crimen que incluye una red de apoyo a víctimas, proyectos para normar los bienes y un acuerdo de “propiedades más seguras”; el estudio de grupo *ES1* intentó promover el desarrollo económico local a través de un Fondo de Igualación para el Desarrollo Local, comprendiendo al gobierno local, empresas privadas, organizaciones basadas en la comunidad y organizaciones no gubernamentales. Finalmente, *UK2* y *UK5*, documentan iniciativas para aumentar fondos.
- Se han desarrollado algunas herramientas para impulsar la participación de **las mujeres o grupos sociales específicos**, por ejemplo, un comité municipal de mujeres (*GUI*), un foro de Niños (*UK3*) o competencias escolares (*NL3* y *TA1*).

- Por último en orden, pero no en importancia, se han desarrollado algunas herramientas para hacer divertida la participación, unos buenos ejemplos han sido emplear la recepción de Año Nuevo del alcalde para lanzar un proceso de participación (NL3), y ferias o fiestas públicas tales como un carnaval.

### **1.5.2. Factores que influyen en el éxito de una herramienta**

Las herramientas son medios poderosos para promover, formar y centrar la participación ciudadana en los gobiernos locales, pero estas pueden hacerlo únicamente si se aplican dentro de una estructura de participación como un proceso con diferentes etapas y niveles (ver más adelante, los párrafos 2.10 y 2.11), en este párrafo, revisamos que es lo que hace que una herramienta particular sea apropiada para un proceso particular de participación, como siempre, nuestro interés es identificar factores que promuevan la exitosa participación ciudadana.

Puede parecer obvio que las herramientas necesitan adaptarse a situaciones específicas, sin embargo vale la pena mencionar que con unas pocas excepciones, tales como mesas redondas, comités ciudadanos y consejeros externos, el análisis indica que el uso de herramientas particulares no contribuye significativamente al éxito o fracaso de la participación ciudadana. Lo importante en los casos más exitosos fue que las herramientas eran las apropiadas, ya porque fueron consistentes dentro del contexto indígena, o porque estas se adaptaron a situaciones específicas.

***El orden con el que se emplean las herramientas*** también parece ser significativo, uevamente, puede parecer evidente de por sí que no tiene caso establecer un grupo de consejo para ciudadanos antes de tener contactos comunitarios o de emplear alguna otra herramienta para crear conciencia, pero las situaciones son a menudo más sutiles y complejas de lo que pudieran percibir quienes están fuera de ellas; ya hemos mencionado el ejemplo de Seychelles, donde resultó ser muy difícil que las mujeres jóvenes y adolescentes participaran. Después de que los talleres fallaron, se llevó a cabo una encuesta, esto creó conciencia y redujo el inicio de la participación, con el resultado de que los talleres subsecuentes fueron exitosos (SY1).

Basándose en un análisis de los 68 estudios de grupo, una receta para el uso de herramientas que estimulen la participación ciudadana debe incluir:

- 1) *Un análisis preliminar de la situación*, que es un análisis de las tradiciones, capacidades culturales y experiencias de participación en el gobierno local de los grupos estudiados. Un análisis de esta clase debe tomar en cuenta aspectos contextuales que pudieran promover o entorpecer la participación, incluyendo la actitud de la autoridad local frente a la participación (UG1 y UG3)

- 2) *Una descripción del proceso de participación que se estudia, en términos de etapas y niveles*, las diferentes etapas comprenden la identificación de problemas a través de su evaluación y seguimiento. Dentro de cada etapa, los niveles de participación inician con el aprovisionamiento de información hasta llegar a la dirección ciudadana; son difíciles de identificar las herramientas adecuadas sin este análisis de etapas y niveles, varios estudios de grupo incluyen claras explicaciones de los procesos de participación (por ejemplo *ME4, NL2, NL4, NL7, UK1, UK2, UK3 y UK5*) y de las uniones entre las diferentes etapas y diferentes herramientas (por ejemplo *TA1, ZA1 y ZA11*).
- 3) *Procesos de programa, proyecto y planeación de presupuesto*, estas son actividades más abstractas que por ejemplo, la construcción de un camino o la limpieza ambiental, por lo que demandan herramientas especiales. Se aplica, por ejemplo en los estudios de grupos Latinoamericanos sobre presupuestos de participación (ver *BR3 y BR4*, los cuales involucraron a niños y jóvenes). También aplican en la planeación y diseño de proyectos a gran escala (ver el caso de regeneración del centro de Johannesburgo, *SA1*), y la participación de ciudadanos de enlace con institutos de investigación o 'expertos' (*ES1*).

Ya se ha dicho que las herramientas individuales por si mismas no son decisivas cuando se trata del éxito u otras circunstancias de la participación ciudadana. Sin embargo, nuestro análisis de los 68 ejemplos nos permite identificar algunos factores generales que influyen en el éxito o fracaso de las herramientas:

- Las herramientas parecen ser exitosas únicamente cuando la población a quién van dirigidas es lo suficientemente consciente de los beneficios de la participación y **consciente de sus oportunidades** de participación. Muchos procesos exitosos iniciaron con herramientas diseñadas específicamente para la toma de conciencia, para motivar a las personas a tomar parte (por ejemplo, *HO1*).
- Es igualmente significativo **si las personas son capaces de participar**, esto se relaciona con sus capacidades, tiempo y otros medios para hacerlo.; esto también es cierto en las actividades de cabildeo. Es interesante ver que en todos los casos donde se proporcionó entrenamiento para participación al grupo objetivo o a sus líderes antes de iniciar el proceso de participación en sí, la participación subsecuente fue efectiva; el proceso de capacitación a los líderes comunitarios parece ser particularmente importante (por ejemplo *NI1, UR1 y BO1*, acerca del caapcitación en legislación).

- El pequeño número de casos donde se diseñaron herramientas para hacer que la participación fuera divertida (NL3 y UK3) contrastó claramente con muchos otros estudios de grupo que dieron la impresión de un proceso participativo extremadamente serio, demandante y complicado, agregándose a las cargas existentes de preocupaciones e inquietudes. Esta impresión es solo eso – una impresión, sin embargo, un estudio de grupo mencionó explícitamente que las “reuniones que se prolongan” y otras monótonas herramientas tuvieron que reemplazarse por herramientas de comunicación más creativas para trabajar con poblaciones objetivo de quienes habitan barrios pobres (*BR2*).

Por lo que parece posible que hacer atractiva la participación aumente sus oportunidades de triunfo; esto puede comprender el uso de herramientas inesperadas y espontáneas, que incluyen una naturaleza festiva y fomentan la improvisación, todo con el objetivo de hacer la participación más agradable.