

# La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad

Las estrategias de participación  
ciudadana en los procesos de  
planificación multiescalar

Carlos Sandoval  
Andrea Sanhueza  
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad

Las estrategias de participación  
ciudadana en los procesos de  
planificación multiescalar

Carlos Sandoval  
Andrea Sanhueza  
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Andrea Sanhueza, Consultora, Carlos Sandoval y Alicia Williner, del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

El presente volumen forma parte de la nueva colección Manuales de la CEPAL, que viene a sustituir la serie Manuales, cuyos títulos históricos se encuentran disponibles en la página web de la CEPAL, [www.cepal.org](http://www.cepal.org), y en el repositorio digital de publicaciones de la CEPAL, <http://repositorio.cepal.org>.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 2518-3923

LC/L.4069/Rev.1

LC/IP/L.342/Rev.1

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2015. Todos los derechos

reservados Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-01278

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Planificación multiescalar participativa</b> .....	13
A. La participación ciudadana en la construcción de instrumentos de gestión pública multiescalar. Ciudadanía, participación y representación .....	14
1. Principio de transparencia y acceso a la información .....	16
2. Voluntariedad.....	16
3. No exclusión .....	16
4. Equidad .....	16
5. Reconocimiento y respeto por la diversidad .....	17
6. Receptividad.....	17
B. Niveles de un proceso de participación ciudadana.....	17
1. Nivel informativo.....	17
2. Nivel consultivo .....	17
3. Nivel decisorio .....	17
4. Nivel cogestión .....	18
C. La planificación multiescalar participativa .....	18
D. Abordajes específicos género, convenio 169 y principio 10.....	19
1. Género y planificación multiescalar participativa.....	20
2. Los derechos de los pueblos indígenas y la planificación multiescalar participativa .....	21
3. El Principio 10 y la planificación multiescalar participativa.....	23
E. Casos de referencia: procesos de participación ciudadana en niveles multiescalares.....	24
<b>II. Estrategias de participación ciudadana para los instrumentos de gestión pública multiescalar</b> .....	27

A.	Los instrumentos de gestión pública del nivel nacional, regional y local (planificación multiescalar) y su implementación con una estrategia de participación ciudadana .....	28
B.	Estrategias de participación ciudadana y sus etapas para su elaboración, implementación y evaluación.....	28
C.	Etapas de una estrategia de participación ciudadana.....	30
1.	Etapa de preparación .....	31
2.	Etapa de evaluación estratégica.....	32
3.	Etapa de elaboración de la estrategia de participación ciudadana.....	36
4.	Etapa de aprobación de la estrategia de acuerdo a procedimientos existentes .....	41
5.	Etapa de implementación de la estrategia de participación ciudadana.....	42
6.	Etapa de incorporación de los resultados obtenidos en la estrategia de participación (nivel consultivo).....	43
7.	Etapa de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana .....	44
<b>III.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>47</b>
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>49</b>
	<b>Anexos</b> .....	<b>51</b>
Anexo 1	Instrumentos de las Naciones Unidas sobre mujeres y género.....	52
Anexo 2	Herramientas para cada etapa de la estrategia de participación para instrumentos de gestión pública .....	53
	<b>Manuales de la CEPAL: números publicados</b> .....	<b>72</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	¿Cómo la población puede contribuir a la inserción de la perspectiva de género en procesos de planificación participativa? .....	20
Cuadro 2	Instrumentos de gestión pública .....	28
Cuadro 3	Estrategia de participación ciudadana y objetivos .....	30
Cuadro 4	Plan de trabajo: estrategia de participación ciudadana para la elaboración del programa de apoyo escolar para estudiantes menores de 15 años de la región de Antofagasta.....	38
Cuadro 5	Diseño metodológico para nivel decisorio de participación.....	39
Cuadro 6	Tipo de costos .....	40
Cuadro 7	Recomendación de utilidad para la implementación de la estrategia.....	43
Cuadro 8	Las diferencias entre evaluación, seguimiento y rendición de cuentas .....	45
Cuadro A.1	Algunos de los instrumentos más importantes de las Naciones Unidas sobre mujeres y género.....	52
Cuadro A.2	Resumen de herramientas consideradas.....	53
Cuadro A.3	Matriz. Condiciones necesarias para elaborar e implementar una estrategia de participación ciudadana .....	54
Cuadro A.4	Identificación de aspectos relevantes .....	56
Cuadro A.5	Construyendo un mapa de actores.....	57
Cuadro A.6	Matriz de oportunidades y amenazas .....	60
Cuadro A.7	Niveles de participación.....	61
Cuadro A.8	Estrategia de participación ciudadana .....	62
Cuadro A.9	Medios para los públicos objetivos .....	63
Cuadro A.10	Plan de difusión.....	64
Cuadro A.11	Tipo de gastos .....	64
Cuadro A.12	Presupuesto de ingresos y gastos .....	65
Cuadro A.13	Gastos a incurrir .....	65
Cuadro A.14	Etapa de evaluación.....	66

Cuadro A.15	Aspectos recogidos en reuniones individuales .....	66
Cuadro A.16	Presentación estratégica en la instancia formal de aprobación .....	67
Cuadro A.17	Sistematización y clasificación aportes recibidos .....	68
Cuadro A.18	Análisis factibilidad política, técnica y económica de los aportes recibidos.....	69
Cuadro A.19	Totalidad aportes y nivel de incorporación .....	69
Cuadro A.20	Secciones de proyectos y aportes .....	70
Cuadro A.21	Aportes incorporados y no incorporados .....	70

### Recuadros

Recuadro 1	Condiciones necesarias presentes en un proceso de participación ciudadana .....	31
Recuadro 2	Elementos necesarios para analizar.....	32
Recuadro 3	Identificación de actores .....	33
Recuadro 4	Identificación de actores .....	34
Recuadro 5	Ejemplos de posibles aspectos conflictivos.....	35
Recuadro 6	Niveles de participación.....	36
Recuadro 7	Características de un objetivo bien planteado .....	37
Recuadro A.1	Verbos útiles para elaborar matrices .....	60
Recuadro A.2	Públicos objetivos .....	63

### Diagramas

Diagrama 1	Estructura conceptual .....	14
Diagrama A.1	Actores .....	58
Diagrama A.2	Importancia actores .....	58
Diagrama A.3	Mapeo de actores locales aliados, neutros y contrarios.....	59



## Resumen

---

Este manual que ILPES coloca a disposición de funcionarios públicos y agentes no gubernamentales que trabajan en la comunidad, tiene el propósito de compartir una breve reflexión teórica sobre el contexto socio-político actual por el cual este manual cobra importancia; y un conjunto de instrumentos metodológicos que acercarán al usuario a la práctica social de un proceso de participación ciudadana en la construcción de un instrumento de gestión pública.

El manual se estructura en dos capítulos:

El primero de ellos conceptualiza la planificación multiescalar participativa, a la vez que realiza una breve introducción a tres temas de suma relevancia a incorporar en todo proceso de planificación participativa y construcción de instrumentos de gestión pública: la perspectiva de género, el uso del Convenio 169 y del Principio 10.

El segundo capítulo sistematiza un conjunto de instrumentos metodológicos que describen las etapas de una estrategia de participación ciudadana para incorporar a los instrumentos de gestión pública multiescalar.

El manual cierra con dos anexos, el último de los cuales incorpora un conjunto de herramientas que podrán ser utilizadas en las etapas de la construcción de una estrategia de participación ciudadana.



## Introducción

---

Este documento tiene el propósito de reflexionar sobre experiencias de procesos de participación ciudadana en la construcción de instrumentos de gestión pública en diferentes niveles de gobierno. Además tiene como propósito extraer orientaciones generales para el diseño y la implementación de procesos de planificación participativa multiescalares.

En tanto manual, este documento incluye una reflexión conceptual sobre el tema y un conjunto de metodologías para generar estrategias de participación ciudadana en la gestión pública. El documento presenta además casos reconocidos en distintas escalas territoriales de América Latina y el Caribe, que pueden ser útiles como referencias de buenas prácticas. Finalmente, se anexa un conjunto de herramientas a utilizar para cada una de las etapas de una estrategia de participación ciudadana.

El formato de manual responde a la necesidad de contribuir de forma concreta en la tarea de quienes están interesados y comprometidos en asumir procesos de planificación participativa tanto en contextos gubernamentales como no gubernamentales.

Este manual está dirigido a agentes públicos y privados de América Latina y el Caribe, dado que su elaboración se asienta en parámetros culturales y prácticas propias de esta área geográfica.

Dos coyunturas históricas hacen pertinente el tema:

La primera se vincula a la creciente importancia que nuevamente adquieren los procesos de planificación en la región. La planificación está de vuelta, pero no con las características de la década de los 60, sino como un instrumento fundamental que acompaña los procesos de gobernanza multiescalar.

La gobernanza es una forma de entender la gestión pública que responde a los desafíos de construir gobiernos más cooperativos y relacionales y que ha irrumpido con fuerza en Europa y también en América Latina y el Caribe. La gobernanza involucra al Estado, a la sociedad civil y al sector privado en la resolución de los problemas identificados en el ámbito de sus competencias.

Los principios sobre los que el paradigma de la gobernanza se soporta, son la coherencia, la coordinación, la cooperación y la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Trabajar en asociación, con una mayor cooperación en proyectos conjuntos, con el propósito de conectar visiones y lograr eficiencia mediante el diálogo, es el desafío del modelo de gobernanza multiescalar, que involucra los espacios locales, regionales, nacionales e internacionales.

La gobernanza multiescalar necesita de instrumentos como la planificación multiescalar para lograr eficiencia política, coherencia y sinergias presupuestarias entre todas las escalas.

El modelo de gobernanza multiescalar requiere para su fortalecimiento:

- Del fomento a la participación de la ciudadanía.
- De la cooperación entre autoridades públicas.
- De un fuerte desarrollo de las capacidades institucionales.
- Del establecimiento de redes en los organismos políticos y administración pública, desde el nivel local al internacional y viceversa<sup>1</sup>.
- De una visión latinoamericana y caribeña propia de largo plazo.

La segunda coyuntura que exige promover estrategias de participación ciudadana es la invitación que realiza CEPAL en el último capítulo del texto “Pactos por la igualdad”, presentado en el período de sesiones realizado en Lima en mayo del 2014<sup>2</sup>.

El documento indica la importancia de llegar a acuerdos, definiendo a los pactos como “los procesos en los cuales se busca alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales, mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones y de políticas públicas requeridos para asegurar que esta nueva trayectoria, sea efectiva y deliberada (CEPAL, 2014: 312).

Los pactos logran acuerdos políticos que se concretizan a través de procesos de planificación participativa que buscan ejecutar las visiones contenidas en los acuerdos pactados.

Por consiguiente, la línea de reflexión que desarrolla este manual, conecta los procesos de gobernanza multiescalar, participación ciudadana, pactos territoriales y planificación multiescalar.

Justificada la relevancia y pertinencia del tema en el contexto actual, se presenta este manual como un aporte teórico-metodológico, estructurado en dos capítulos.

El primer capítulo se organiza en torno a tres ejes:

Un primer eje se refiere al alcance que tiene el concepto de participación ciudadana en un proceso de planificación multiescalar.

El segundo eje define la planificación multiescalar participativa conteniendo en ella la participación ciudadana como modalidad para su construcción, así como la importancia de este tipo de planificación en los procesos de fortalecimiento de la democracia y la consolidación del paradigma de la gobernanza como práctica.

El tercer eje realiza una vinculación entre los procesos de planificación participativa y la perspectiva de género; la consideración del Convenio 169 para la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios y el respeto al Principio 10<sup>3</sup> como componentes en el diseño de políticas públicas y planificación participativa, en todas las escalas territoriales.

<sup>1</sup> Comité de las regiones, 2 y 3 de abril del 2014. Resolución del comité de las regiones sobre la carta de la gobernanza multinivel en Europa. Resolución V 012.

<sup>2</sup> Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. (2014) CEPAL, Trigésimo quinto período de sesiones, Lima.

<sup>3</sup> El Principio 10 fue acordado en la Cumbre de la Tierra (1992), Río de Janeiro, Brasil. Este Principio establece “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El segundo capítulo tiene un carácter metodológico y por lo tanto instrumental. En él se enumeran un listado de instrumentos de gestión pública, posibles de utilizar en todas las escalas territoriales que pueden ser implementados en una estrategia de participación ciudadana, así como una descripción de las distintas etapas de una estrategia de participación ciudadana en procesos de planificación multiescalar.

Las etapas de una estrategia de planificación participativa no varían en las distintas escalas del territorio donde se lleven a cabo, lo que varía es el énfasis que se le coloca a los temas abordados de acuerdo a los problemas específicos según la escala; el mapa de actores que participa en el proceso y las herramientas escogidas para llevar a cabo la estrategia.

Este manual realiza dos aportes sustantivos:

Concentra la reflexión teórica, el componente metodológico y casos de buenas prácticas en un único texto, lo que permitirá incentivar procesos de planificación participativa a lo largo y ancho de la región.

Aborda las estrategias de participación ciudadana desde una dimensión multiescalar, considerando que la participación ciudadana debe estar presente en la escala local, subnacional, nacional, supranacional o en cualquier otra escala que no represente necesariamente una unidad político-administrativa.



## I. Planificación multiescalar participativa

---

Este primer capítulo tiene el propósito de establecer una definición acerca de qué se entiende por planificación multiescalar participativa.

La planificación multiescalar participativa está estrechamente vinculada a los modelos de gobernanza a los que se hace referencia en la actualidad. La gobernanza reclama hoy la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos que por su propia naturaleza política, acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar.

Es en ese sentido que ha tomado fuerza el concepto de gobernanza multiescalar, que la Unión Europea define como “la acción coordinada de la unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión”<sup>4</sup>.

En ese marco, la coordinación entre niveles asume un rol distintivo. Por lo tanto, la planificación multiescalar es entendida como expresión de objetivos, estrategias y o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral.

La posibilidad de diálogo entre diversos agentes que representan posiciones de poder variables, es un componente fundamental en procesos democráticos para lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida.

La participación ciudadana es un concepto central en estas discusiones. Para profundizar el significado y relevar la importancia del tema, es preciso preguntarse ¿cuál es el concepto de ciudadanía que en este manual se aborda? ¿Qué se entiende por participación ciudadana? ¿Cuáles son los principios en que debe basarse todo proceso de participación ciudadana? ¿Qué niveles de participación se pueden generar? ¿Qué capacidades se requieren para lograr procesos de participación ciudadana que contribuyan a una mayor equidad social?

¿Cómo concretar en la práctica aquello que se acuerda a partir de un proceso de participación ciudadana? ¿En qué etapas del proceso de construcción de un instrumento de gestión pública, es recomendable organizar un proceso de participación ciudadana?

---

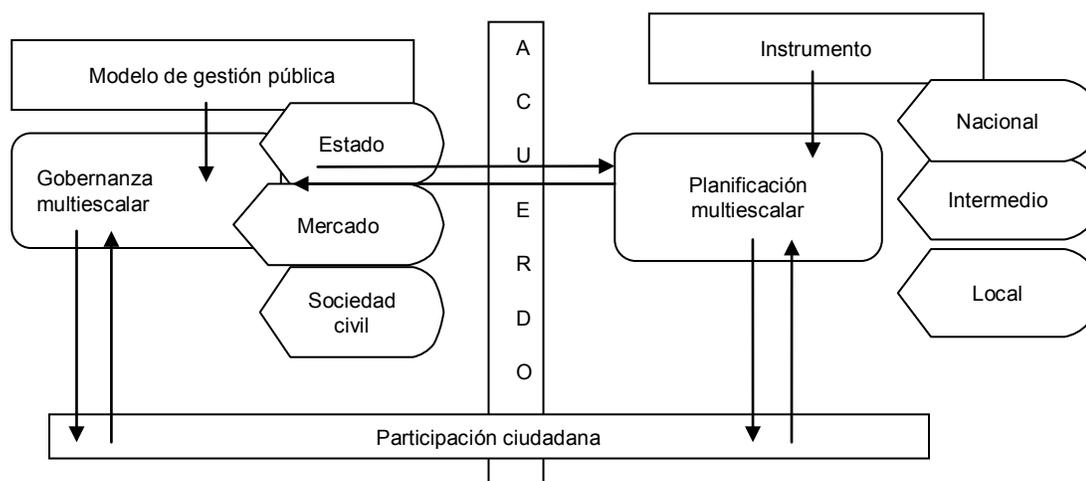
<sup>4</sup> Unión Europea, Comité de Regiones, Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel, 2009.

Habitualmente la escala que utiliza la planificación es la división político-administrativa. Con menor frecuencia se dan procesos de planificación en escalas que responden a distinciones geográficas (por ejemplo una cuenca), culturales (por ejemplo representativa de una etnia), transfronterizas (territorios simbólicamente unidos por identidades comunes pero separados por fronteras político-administrativas).

La planificación a múltiples escalas (local, interregional, sub-nacional, nacional, internacional y otras modalidades no vinculadas a la división político-administrativa) significa que aquello que se acuerda en una escala determinada, tiene que tener coherencia con los acuerdos y la planificación lograda en escalas territoriales mayores y menores.

El gráfico siguiente refleja la estructura conceptual del capítulo que a continuación se presenta:

**Diagrama 1**  
**Estructura conceptual**



Fuente: Elaboración propia.

## **A. La participación ciudadana en la construcción de instrumentos de gestión pública multiescalar. Ciudadanía, participación y representación**

El concepto de ciudadanía es multisemántico pero contiene al menos cuatro elementos clave.

En primer lugar, el concepto de ciudadanía se relaciona al de soberanía. La soberanía radica en el pueblo de una nación y por lo tanto es su portadora. Esto quiere decir que la ciudadanía es el núcleo de la sociedad y de la comunidad política. Este atributo significa que la ciudadanía es el único ente que tiene la legitimidad de elegir a sus gobernantes. Cada vez que los ciudadanos ejercen su derecho a voto en una elección determinada, delegan el ejercicio de la soberanía en sus representantes, quienes de acuerdo a la constitución deben trabajar por el bien común de la sociedad.

En segundo lugar, el concepto de ciudadanía reconoce que los y las ciudadanos y ciudadanas son iguales frente a la Ley y por lo tanto deben recibir el mismo trato, independiente de su condición económica, social, cultural, territorial, entre otras.

En tercer lugar, el concepto de ciudadanía remite a la calidad de sujetos de derecho frente al Estado. Un aspecto fundamental de la teoría política es que aquello que es un derecho para la ciudadanía se constituye en una obligación para el Estado y, por lo tanto, éste debe procurar los recursos humanos y económicos necesarios para otorgar las condiciones mínimas que permitan concretar la satisfacción de estos derechos. Bajo este enfoque, el Estado debe velar por garantizar las condiciones para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos, desde los civiles y políticos hasta los económicos, sociales y culturales.

En cuarto lugar, pero no por eso menos importante, el concepto de ciudadanía se relaciona con el de participación, en el sentido que si la ciudadanía es la soberana, por lo tanto, es la llamada a ser parte de la toma de decisiones, lo cual se realiza a través de las instituciones democráticas.

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos electorales<sup>5</sup>. De esta concepción se desprende que los asuntos de interés público, pertenecen a todos los ciudadanos y que el Estado es el encargado de administrarlos, pero no es su dueño.

Desde la mirada republicana, el concepto de ciudadanía supone la coexistencia de derechos y deberes en las personas en su relación con el Estado. La ciudadanía, entonces, tiene derechos como el goce de su libertad y también deberes que debe asumir en su calidad de protagonista de la vida en comunidad. Estos deberes están íntimamente ligados al concepto de libertad, en el entendido que la sociedad será libre en la medida que sea autogobernada por sus ciudadanos, a través del ejercicio de la deliberación y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

De esta forma la ciudadanía debe formarse en virtudes cívicas tales como la capacidad, compromiso y voluntad de servir al bien común involucrándose activamente en los asuntos de interés público<sup>6</sup>.

El concepto de participación ciudadana está íntimamente ligado al del poder. Hoy, quienes tienen el poder para participar de la vida política son las autoridades y los que ocupan cargos de representación popular, lo que han obtenido a través del voto que les ha dado la ciudadanía. Es un poder delegado de la ciudadanía soberana a través de las elecciones como medio legítimo.

Al ampliar el campo de la política e involucrar a otros actores interesados en los temas públicos, este poder se distribuye entre más actores presentes en el debate. Por esto se dice que la participación es la lucha por el reconocimiento de los derechos y por tener una cuota de poder que permita ser reconocido como un otro legítimo en este debate público y en su proceso de toma de decisiones. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe quienes quedan fuera de decisiones que les interesan y afectan son los grupos en situación de vulnerabilidad, tales como comunidades en situación de pobreza, minorías étnicas y sexuales, entre otros. Estas comunidades enfrentan situaciones de desventaja frente a los otros grupos participantes. Estas desventajas se traducen en barreras que deben superar al momento de participar en forma sustantiva en el proceso. Algunas de estas barreras son la distancia geográfica, el idioma, el lenguaje técnico, la poca disponibilidad de tiempo.

Una de las principales formas de fortalecer la calidad de la democracia es lograr que la ciudadanía se involucre y tome parte en los temas públicos. El desafío es ampliar las esferas de la vida pública, lo que implica extender el concepto de ciudadanía y la política. Es de toda importancia recuperar el sentido de lo público y darle valor a “aquello que nos pertenece a todos” en medio de una cultura que privilegia lo privado y la visión individualista.

El espacio público necesita protagonistas y líderes convencidos de la relación directa entre el bienestar colectivo e individual. El espacio público tiene que ser apropiado por las personas y sus formas de organización para lograr ser parte del debate y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La instancia en la cual se generan procesos de planificación, es uno de los espacios donde convergen diferentes actores para abordar asuntos públicos.

---

<sup>5</sup> La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

<sup>6</sup> Dentro de esta perspectiva, se entiende que el Estado debe asumir un rol activo y comprometido con la implementación de procesos de formación que cultiven estas virtudes cívicas en la población.

Toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, los cuales proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación.

Estos principios son los de:

## **1. Principio de transparencia y acceso a la información**

Todo proceso de participación ciudadana debe ser proactivo en facilitar la información sobre sus objetivos, alcances, metodologías, presupuestos, etc. La condición para que las personas y grupos participen en forma sustantiva es el acceso a la información en forma oportuna y entendible para poder tener una opinión informada sobre el asunto que se trate.

La transparencia es un elemento fundamental para que las personas y grupos confíen en el proceso de participación que se quiere llevar adelante.

El derecho de Acceso a la Información Pública (AIP) es aquel que permite a todas las personas sin discriminación de ningún tipo, solicitar y recibir información que se encuentra en cualquier entidad estatal.

Es un derecho humano fundamental y el Estado está obligado a respetarlo y garantizar su ejercicio por parte de todas las personas. El ejercicio de este derecho es primordial ya que es la base para el ejercicio de otros derechos.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan hoy con leyes sobre transparencia y acceso a la información pública<sup>7</sup>.

La información debe cumplir ciertos requisitos. Esta debe ser oportuna, es decir las personas y grupos deben recibir la información cuando la requieren y no en forma tardía. La mayoría de la legislación en la región establece plazos desde 10 a 20 días para entregar la información solicitada.

En segundo lugar la información debe ser entendible, es decir debe estar redactada en forma simple. Este es un aspecto muy relevante al momento de organizar una estrategia de participación ciudadana. El lenguaje técnico puede no ser accesible para todos. Es de toda importancia “traducir” conceptos para que las personas comprendan la información y puedan participar sobre esta base.

En tercer lugar la información debe estar actualizada y completa. Es difícil lograr una participación sustantiva de parte de las personas si la información disponible no permite tener una visión completa y actual.

## **2. Voluntariedad**

Se trata que las personas y grupos que se integren lo hagan en forma voluntaria y por interés propio. Un proceso de participación no tendrá legitimidad si grupos han sido presionados para participar.

## **3. No exclusión**

Se trata que todas las personas o grupos que tengan un interés por participar tengan la oportunidad de hacerlo. La exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar aspectos conflictivos. Dejar fuera a un determinado grupo también es un elemento deslegitimador.

## **4. Equidad**

Se refiere a garantizar que todas las personas y grupos que participen de un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. El proceso será deslegitimado si es que un grupo tiene un trato especial o privilegios que los otros no tienen. Otro aspecto fundamental para avanzar en la igualdad de oportunidades es dar un apoyo especial si es que están participando grupos con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>7</sup> 23 países en América Latina y el Caribe cuentan hoy con Leyes de acceso a la información. Fuente: Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, CEPAL, 11 de abril del 2013.

## **5. Reconocimiento y respeto por la diversidad**

La participación supone reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente al asunto que se aborde. Estas diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual.

## **6. Receptividad**

Se refiere al compromiso de asegurar que todas las opiniones y propuestas serán escuchadas y que no se dará preferencia a las propuestas de un determinado grupo. Si se trata de un nivel consultivo se debe asegurar que todos los insumos serán considerados de igual forma al momento de analizarlos y ver cuáles incluir para la decisión final. Si se trata de un nivel decisorio se debe asegurar que las personas y grupos participantes tendrán las mismas oportunidades de influir en la toma de decisiones.

## **B. Niveles de un proceso de participación ciudadana**

La participación ciudadana puede darse con distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía y el grado de influencia que tienen las opiniones y propuestas ciudadanas en la toma de decisión respecto del asunto público que se trate.

Este manual propone distinguir los siguientes niveles:

### **1. Nivel informativo**

El nivel informativo consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público. Un ejemplo de este nivel es una campaña de información sobre prevención de enfermedades. Se trata de un nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información pero no busca recibir aportes ciudadanos.

### **2. Nivel consultivo**

Este nivel de participación representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. El objetivo del proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. La consulta no es vinculante para la autoridad. Sin embargo, a partir del análisis de la experiencia de consultas en diversos países de la región se han construido dos estándares interrelacionados y recomendables.

El primero es que la autoridad debe comunicar su decisión final y fundamentar por que incluyó algunas propuestas y otras no. El segundo estándar es que la autoridad incluya sólo propuestas que tengan viabilidad técnica, económica y política. Por lo mismo, se espera que las propuestas no incorporadas sean descartadas por motivos objetivos y no por razones de preferencia personal de la autoridad.

### **3. Nivel decisorio**

En este nivel de participación las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión.

Se pueden distinguir dos modalidades del nivel decisorio. El primero de ellos puede ser un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante. Un ejemplo es un plebiscito o referéndum con carácter vinculante.

La segunda modalidad es cuando ciudadanos y autoridad pública conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto público para en forma colectiva tomar una decisión al respecto. En este caso, la opinión de las personas, funcionarios y autoridades tienen el mismo peso, es decir todos participan con las mismas atribuciones. Se espera que este grupo tome decisiones por consenso. Si no es posible entonces se organiza una votación alrededor de las alternativas existentes.

## 4. Nivel cogestión

Este nivel de cogestión se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada.

Por último interesa destacar las condiciones mínimas para que una institución pública interesada en llevar adelante una estrategia de participación ciudadana esté en condiciones de realizarla.

Estas condiciones son:

- La institucionalización de procesos de participación ciudadana.
- La voluntad política de las autoridades responsables.
- La experiencia en la materia del equipo profesional que llevaría adelante el proceso.
- Recursos disponibles para la elaboración e implementación de la estrategia.
- Personas y grupos interesados en participar.

## C. La planificación multiescalar participativa

La planificación tiene características, enfoques y condiciones, que la hacen un objeto de estudio polisémico, dinámico y complejo. Matus (1998) la llama el pensamiento que precede a la acción y por lo tanto constituye un requisito para la administración pública y el gobierno en todos sus niveles. Asociada a un territorio se entiende la planificación como el “proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado” (Buarque, 1999).

En el contexto actual de América Latina y el Caribe, cuando se afirma desde la literatura y desde la práctica gubernamental, que la planificación está de vuelta, se hace referencia a una planificación muy distinta al paradigma de planificación centralizada de la década de los sesenta. En esa época se pensaba que la coordinación de los esfuerzos por construir una nueva sociedad, requería de una autoridad central que era la única capaz de decidir objetivos y medios para alcanzarla. En la actualidad se proponen procesos de planificación que tengan dos características fundamentales:

- Que todo proceso de planificación considere el principio de subsidiariedad, que significa que lo que puede realizarse de manera eficiente y efectivo al nivel más cercano a la ciudadanía, debe ser abordado en ese nivel, reservando competencias a los niveles superiores sólo en aquellas tareas que no puedan ser resueltas por el nivel inferior.
- Que si bien los procesos de planificación, deben fijar objetivos a partir de los problemas y necesidades de los propios ciudadanos-as, debe evitarse el voluntarismo y la atomización de esfuerzos, lo que advierte la importancia de la coherencia y de la coordinación como principios rectores de todo el proceso.

Un enfoque de planificación participativa busca garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos. Esto supone una coordinación de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Con ello se construye una planificación multiescalar como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente.

La planificación multiescalar es un proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo.

La planificación multiescalar, al entenderse como un instrumento de la gobernanza multiescalar asume los siguientes principios:

- El principio de subsidiaridad entre niveles del Estado, entendida como la acción de situar las decisiones en el nivel más eficaz y próximo posible a los ciudadanos.
- La asociación flexible y cooperación horizontal entre territorios, para la generación de iniciativas propias para problemas que pueden ser comunes.
- El enfoque integrado para enfrentar los problemas territoriales, para romper con la resolución de problemas de manera sectorializada.
- La interdependencia territorial asumida como el enfoque de resolución de desafíos que no solo se limitan a las fronteras administrativas formales.
- La planificación multiescalar deberá construirse a partir de instancias participativas.

Los ciudadanos y ciudadanas son soberanos que a través de la democracia representativa y a través de mecanismos de democracia semi-directa, se involucran en las decisiones que están relacionadas a problemas públicos.

Los países de la región, han tomado en consideración (con distintos niveles de compromiso) la importancia de escuchar la voz de la gente. El desafío es cómo hacer que esa participación ciudadana pueda incidir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Para que esa planificación multiescalar participativa pueda ser realidad en los países de la región, deben darse condiciones mínimas:

- Los espacios territoriales deben poder trascender las tradicionales divisiones político-administrativas. A veces se requiere subdividir un territorio de acuerdo a las diversidades económicas, sociales, culturales que se presentan en escalas inferiores. Por ejemplo, territorios rurales pueden requerir un proceso distinto al de territorios urbanos del que forman parte en la división política-administrativa. En otras instancias, se requiere combinar divisiones político-administrativas para reconocer una historia y cultura común, compartir servicios y problemas.
- La descentralización de competencias, las decisiones de qué y cuánto descentralizar en competencias dependerá del contexto, respetando el principio de subsidiaridad.
- Una tercera condición es la descentralización de recursos financieros y humanos. Todo recorte territorial en que se quiera generar un proceso de planificación participativa, requiere competencias, recursos económicos y personal capacitado para tal fin.
- La cuarta condición es la disponibilidad de capacidades del personal técnico y político, encargado de estos procesos, para que puedan llevarlos adelante con rigurosidad.
- Y por último, se debe fortalecer la práctica de generar, sistematizar y usar información de los propios territorios, para saber con qué se cuenta, hacia donde, por qué y para qué se requiere dirigir la atención hacia esa dirección y cuáles serán los mecanismos para monitorear la marcha de la planificación.

## **D. Abordajes específicos género, Convenio 169 y Principio 10**

Los procesos de planificación multiescalar participativa abarcan múltiples temas, sectores y actores.

En este manual se hará énfasis en tres temas:

- i) La perspectiva de género a lo largo de todo el proceso de planificación, implementación y evaluación.

- ii) Los mecanismos de consulta que establece el convenio 169 de la OIT en todos aquellos territorios indígenas donde se quiera realizar una explotación de recursos naturales (sobre todo si el país que está llevando a cabo un proceso de planificación, ha ratificado ese convenio).
- iii) El Principio 10 que establece la participación y la justicia en la toma de decisiones con impactos ambientales en un territorio.

## 1. Género y planificación multiescalar participativa

Los territorios, en tanto constructos sociales, contienen relaciones desiguales de género.

Esto quiere decir, que detrás de cada una de las características que definen un territorio, hay hombres y mujeres<sup>8</sup>, que se relacionan entre ellos y con el entorno de una manera determinada en función de unas normas, que de manera general, establecen relaciones desiguales. Estas normas pueden tener un origen diverso y generalmente son establecidas a través de una mirada masculina del mundo, en el cual las mujeres en esa distribución de poder se encuentran subordinadas.

En las consideraciones que se tomen en cuenta a la hora de generar procesos de planificación en distintas escalas territoriales, el género debe ser un componente a tener en cuenta. Pero el concepto de género por sí solo tampoco es homogéneo. Al abordarlo deben especificarse las diferencias establecidas a partir de la consideración de otras variables como por ejemplo la etnia, la edad, la cultura, la posición socio-económica y el sexo. La perspectiva de género en un proceso de planificación participativa se puede abordar en diversas instancias. A continuación se describen algunas de ellas.

**Cuadro 1**  
**¿Cómo la población puede contribuir a la inserción de la perspectiva de género en procesos de planificación participativa?**

Tipo	Características
Como ciudadanía	participando en los debates públicos y fomentando una participación sin discriminación por sexo potenciando una representación política equitativa e igualitaria que sea capaz de dar respuesta a las necesidades locales, regionales y nacionales y poner en marcha estrategias que incorporen la perspectiva de género.
Como representación política en el gobierno territorial	garantizando la equidad en los puestos de decisión proponiendo estrategias de desarrollo territorial que incorporen la perspectiva de género (incluyendo presupuestos sensibles al género).
Como empresarios y empresarias	incorporando políticas internas de inserción de la perspectiva de género (por ejemplo un acceso y condiciones laborales justas sin distinción de sexo) apoyando el proceso de desarrollo territorial con enfoque de género.
Como trabajadores y trabajadoras	exigiendo igualdad de condiciones de empleo para hombres y mujeres ( en tema de salarios, vacaciones,...) promoviendo y apoyando los procesos de igualdad y equidad de género en las instituciones en las que se desempeñan.
Como agentes de desarrollo	Sensibilizando a la población sobre la importancia de insertar la perspectiva de género en el desarrollo local, regional y nacional promoviendo instrumentos de análisis y gestión del territorio que tomen en cuenta la inserción de la perspectiva de género.
Como direcciones de los organismos y servicios territoriales	favoreciendo la inserción de la perspectiva de género en la estructura interna promoviendo y apoyando estrategias que favorezcan la igualdad y equidad de sexos en el territorio.
Como personal directivo o profesorado de las universidades	efectuando estudios que reflejen las desigualdades de género y que puedan ayudar a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local, regional y nacional.
Como personal de las asociaciones y ONGs	a través de la promoción de medidas de sensibilización y de capacitación que sirvan para la promoción de la igualdad de género.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> María Lugones, (Colonialidad y género (2008) Tabula Rasa, nro 9-julio-diciembre-p.73-101-Bogotá-Colombia) entre otras, indica que el concepto de género al ser abordado desde una perspectiva biológica, se torna un concepto conservador y sugiere tener en cuenta que el concepto de género y su abordaje es mucho más amplio que la diferencia entre hombre y mujer, y en él deberían contemplarse también los grupos denominados LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y travestis).

Una consideración importante de tener en cuenta en un proceso de planificación, es abordar el género de forma transversalizada a la planificación y no como un tema más de los tantos que incorpora la planificación en sí.

El concepto “transversalización de la perspectiva de género” suele utilizarse como una traducción del inglés “Gender Mainstreaming”, que es definido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997) como “una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no perpetúe las desigualdades”<sup>9</sup>.

La transversalización será posible si se cumplen ciertas condiciones: la voluntad política de los tomadores de decisión y diseñadores de procesos de planificación participativa en los territorios; equipos de planificadores sensibilizados y formados en la transversalización del género, participación y empoderamiento de los actores y actrices de cada escala territorial en temas de género y una coordinación efectiva entre todos los niveles para alinear un discurso común e incorporar la perspectiva de género en cada una de las instancias de planificación.

Los tres ejes temáticos que deben considerarse en la adopción de la perspectiva de género en un proceso de planificación participativa son los que Naciones Unidas considera hoy prioritarios de asumir: la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica<sup>10</sup>.

Por último, al considerar la perspectiva de género en los procesos de planificación participativa, debe tenerse en cuenta el marco legal que se ha construido en torno a este tema, y que se adjunta en el anexo 1.

Incorporar transversalmente el tema de género en un proceso de planificación participativa no es una tarea simple pero es cada vez más necesaria y a pesar de errores, marchas y contramarchas que pudieran ocurrir, el desafío es comenzar a romper estructuras mentales que permitan mirar la realidad permanentemente desde esa especificidad, superando la práctica usual de desagregar por sexo los datos en los diagnósticos que se realizan.

Se trata de realizar un esfuerzo por proponer en los procesos de planificación, acciones tendientes a cerrar brechas de género, presentes en los territorios donde la planificación se lleve a cabo.

## **2. Los derechos de los pueblos indígenas y la planificación multiescalar participativa**

La presencia de pueblos indígenas en un proceso de planificación territorial, exige que se consideren los derechos especiales y la legislación que en la actualidad protege a las etnias asentadas en la región.

Si bien los territorios sujetos de planificación pueden ser abordados desde una perspectiva material (como espacios geográficos concretos), también pueden ser vistos desde una perspectiva simbólica, como representación conciente de una determinada cultura.

Es el caso de los pueblos indígenas que consideran a sus territorios de asentamiento muy vinculados al “ser”. Las cosmovisiones del mundo indígena son muy diferentes a las miradas de quienes diseñan las políticas públicas.

El proceso de aculturación, deculturación y transculturación vividos por estos pueblos tiene una historia de más de 500 años.

<sup>9</sup> Mainstreaming Gender Perspective into all policies and programmes in the United Nations System. Consejo Económico y Social, 1997, en [www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm](http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm).

<sup>10</sup> “La autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad. El control sobre su cuerpo (autonomía física), la capacidad para generar ingresos y recursos propios (autonomía económica) y la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) constituyen tres pilares para lograr una mayor igualdad de género en la región.” Observatorio de igualdad de género de ALyC-DAG-CEPAL.

Actualmente y desde hace varias décadas, los movimientos de resistencia indígena cobran una relevancia mayor en los reclamos por una mejor calidad de vida.

Naciones Unidas ha realizado esfuerzos por considerar la situación de estos pueblos.

Entre otros, es necesario aquí destacar dos hitos.

Uno, establecido en 1989, por parte de la organización Internacional del Trabajo (OIT), llamado convenio 169 sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

Ese convenio que ha sido ratificado hasta la fecha por 22 países del mundo, establece a través de 44 artículos la necesidad de realizar consultas previas, libres e informadas a los pueblos indígenas cuando el Estado nacional o un actor privado, quiera realizar alguna intervención que afecte directa o indirectamente a esos pueblos.

Con el objeto de relacionar la importancia del Convenio 169 con los procesos de planificación multiescalar participativa, el artículo 7 de dicho convenio establece:

“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación, y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”... “Los resultados de estos estudios deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”... art 7.

El segundo hito importante es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas promulgada en la 107 sesión plenaria de la Asamblea general en el año 2007.

El artículo 5 de dicha Declaración establece: *“los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”*

El artículo 21 complementa: *“Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.”*

Finalmente, el artículo 23 establece: *“los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.”*

Este conjunto de artículos demuestra que los pueblos indígenas son actores relevantes en los procesos de planificación participativa.

La inclusión de los pueblos indígenas no está exenta de problemas toda vez que no todos sus representantes reconocen la legitimidad del Estado nacional.

Bolivia resolvió en parte ese problema con la Constitución del año 2009, que establece el Estado Plurinacional de Bolivia, incluyendo las múltiples nacionalidades asentadas en ese territorio. Lo propio hizo Ecuador, a través de su Constitución del año 2008.

Otros países aún no han resuelto este desafío y en otros casos en cambio, los pueblos indígenas se reconocen como parte del Estado conformado en el siglo XIX.

Por ello que el articulado presentado por Naciones Unidas, hace énfasis en la necesidad de respetar la decisión de los pueblos indígenas de participar o no en las definiciones de desarrollo y las estrategias socio-económicas diseñadas para la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de un país.

Más allá de las particularidades y complejidades del tema, en los distintos Estados de la región, la participación ciudadana de los pueblos indígenas en procesos de planificación debe ser una práctica habitual.

### **3. El Principio 10 y la planificación multiescalar participativa**

El Principio 10 fue adoptado junto a otros principios en la primera Cumbre de la Tierra realizada en Junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil.

En esa oportunidad los Estados acordaron una declaración que contiene los principios adoptados que se conoce como la Declaración de Río de 1992.

Este Principio 10 establece que todas las personas tienen derecho al acceso a la información, a la participación y a la justicia en los asuntos ambientales. Estos derechos se conocen como Derechos de Acceso.

Veinte años después, en Junio del 2012 se celebró la Tercera Conferencia de Desarrollo Sostenible nuevamente en Río de Janeiro, Brasil.

En esta oportunidad 10 países de América Latina y el Caribe firmaron la Declaración sobre Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible conocida como la “Declaración del Principio 10” comprometiéndose a crear un instrumento regional que permita garantizar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos de acceso en los respectivos países.

Esta declaración permanece abierta a todos los países de América Latina y el Caribe que deseen sumarse y busca apoyar la colaboración conjunta y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para la implementación del Principio 10. Actualmente cuenta con diecinueve países signatarios<sup>11</sup>.

A la fecha la mayoría de los países de la región han normado estos derechos, especialmente el derecho a acceder a información ambiental. Sin embargo aún existe un importante déficit de implementación de estos derechos de acceso a nivel nacional. Una manifestación de lo mucho que queda por avanzar en la región es la falta de normas y procedimientos para lograr un involucramiento más sustantivo de la ciudadanía y especialmente de las comunidades cercanas a proyectos de la industria extractiva y proyectos en general de explotación de recursos naturales.

La explotación a gran escala de recursos naturales agregada a la falta de información y participación de las comunidades está produciendo un alto índice de conflictividad socio-ambiental en la región, amenazando la gobernabilidad e institucionalidad democrática. La ciudadanía al verse enfrentada a un proyecto en su territorio se involucra en el proceso y se da cuenta de la debilidad de las normas y procedimientos que existen para su participación. La ciudadanía no está conforme con la manera cómo se toman las decisiones que impactan directamente sus vidas y cada día exigen más transparencia y mecanismos claros y efectivos para involucrarse en estos procesos.

Los países signatarios han realizado a la fecha un total de 4 reuniones regionales donde han ratificado un enfoque de derechos sobre la temática de la participación pública, el acceso a la información y a la justicia en asuntos ambientales y subrayaron la íntima vinculación existente entre la promoción de los derechos de acceso, el goce efectivo de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia.

También los Gobiernos se comprometieron a implementar un plan de acción a diciembre del 2014 con las siguientes tareas:

- Promover la declaración e incorporar nuevos países signatarios.
- Dar a conocer los avances realizados en los países en materia de implementación de los derechos de acceso.
- Promover la activa participación del público en el nivel nacional.

<sup>11</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

- Trabajar hacia la creación de un instrumento regional a través de grupos de trabajo sobre cooperación y fortalecimiento de capacidades y la definición de la naturaleza y alcance del instrumento regional.

En noviembre del 2014 los países signatarios acordaron iniciar la negociación del convenio regional con la amplia participación del público interesado. Se estima que este proceso de negociación finalizará en diciembre del 2016<sup>12</sup>.

Luego de relatar brevemente como se ha desarrollado el proceso regional sobre el Principio 10 es importante destacar por que la planificación multiescalar debe incorporar este principio que se refiere a los derechos de información y participación en las decisiones con impactos ambientales.

Cuando la planificación multiescalar aborde la creación, instalación y funcionamiento de proyectos en los territorios sobre los cuales está planificando, es de toda importancia que -además de cumplir con la obligación de tener un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado por las instancias correspondientes- el equipo profesional a cargo de esta planificación tome contacto en forma temprana con las comunidades en el área de influencia de un proyecto determinado, con el objetivo de entregar información en forma oportuna sobre el proyecto en cuestión, además de organizar un diálogo que permita a las comunidades que serán afectadas (en términos positivos y/o negativos) aportar a la definición de los impactos del proyecto en términos ambientales, socio-culturales y económicos para posteriormente elaborar planes de mitigación y compensación.

En el marco de prevenir conflictos alrededor de los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) se están implementando buenas prácticas (ya que no es un procedimiento obligatorio) de acercamiento temprano (antes que ingrese el EIA al SEIA) con las comunidades para precisamente crear las condiciones para el ejercicio de sus derechos a la información y a la participación en decisiones que tendrán impactos sobre estas comunidades.

## **E. Casos de referencia: procesos de participación ciudadana en niveles multiescalares**

Los casos que se destacan aquí no excluyen a otros que probablemente estén tan desarrollados como éstos.

El propósito de referenciar estos ejemplos, es acercar a los usuarios de este manual a algunos casos que están en proceso y que quiénes tengan mayor interés en profundizar en los mismos, puedan hacerlo a partir de estas referencias.

- En el caso de Argentina, se hace referencia a tres instrumentos de gestión pública: un plan estratégico territorial de carácter nacional, liderado por el Ministerio de Planificación federal, inversión pública y servicios, el denominado PET; un instrumento de carácter sectorial, representado por el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (2010-2020) coordinado por el Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca de nivel nacional y un tercer instrumento de carácter provincial, que es el Plan Estratégico Visión 2030 de la Provincia de Santa Fe.

Los tres instrumentos constituyen procesos de planificación participativa, pero entre ellos no existe una coordinación de contenido ni de ejecución, son ejemplos de cómo se llevan a cabo procesos de planificación participativa en los ámbitos nacional de carácter territorial, sectorial y un caso referido a un nivel subnacional.

- Brasil transita un proceso de planificación multiescalar participativo, liderado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión a través de tres instrumentos de gestión pública. El Plan plurianual participativo de alcance nacional, las instancias de planificación plurianual estatales y las instancias de planificación plurianual de consorcios municipales, como el caso del consorcio intermunicipal llamado grande ABC, recientemente aprobado y publicado.

<sup>12</sup> Para mayor información sobre el proceso y las modalidades de participar ir a <http://www.cepal.org/es/proyectos/declaracion-sobre-el-principio-10-acceso-la-informacion-participacion-y-justicia-en>.

La complejidad de un país como Brasil, hace que puedan identificarse otros casos, también de mucho impacto, como la experiencia de Rio Grande del Sur, a través de la creación de los COREDES (Consejos regionales de desarrollo) y el fortalecimiento de las prácticas de planificación que tuvieron su concreción a partir del 2009, cuando a través de un acuerdo firmado entre el foro de los COREDES y el Gobierno estadual, se concretó la elaboración de planes estratégicos de desarrollo en 27 regiones de las 28 con que cuenta el Estado de Rio Grande do Sul<sup>13</sup>. Investigadores de ese país están hoy estudiando cuánta relación existe entre los planes de desarrollo que elaboraron los COREDES en Rio Grande do Sul con los planes plurianuales nacionales, para analizar si existe coordinación entre niveles de Estado, a través de estos instrumentos de gestión pública.

- Otro caso de planificación multiescalar participativa lo lleva adelante Ecuador, que a través de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y control social intenta poner en marcha un sistema de planificación participativa multiescalar, no exento de marchas y contramarchas, debido a la complejidad de asumir un proceso de planificación sistémico para todo el territorio nacional.
- Guatemala es otro caso interesante de analizar. La presentación de su plan nacional de desarrollo K'atun-Guatemala 2032, elaborado por la SEGEPLAN (Secretaría de planificación y programación de la presidencia) y por el Consejo Nacional de desarrollo urbano y rural (CONADUR) da cuenta del interés del país, por instalar un sistema de planificación participativo y multiescalar. Algunas comunidades de Guatemala están ya elaborando planes comunitarios en el marco de este plan K'atun.
- Un último ejemplo de referencia es lo que acontece en México. La ciudad de México ha intensificado en los últimos años, la consolidación del diseño institucional para implementar el presupuesto participativo en la gestión de una de las ciudades más pobladas de la región.

Al profundizar en cada una de estas iniciativas, los lectores podrán apreciar que todas ellas tienen elementos comunes, en el momento de realizar un balance de las prácticas que se están llevando a cabo.

En todos los casos:

- Es el Estado el actor convocante de estos procesos de planificación participativa multiescalar.
- Los ejemplos que se pueden identificar se desarrollan en las más variadas escalas; en algunos países de forma coordinada entre ellas, y en otros no, pero municipios, Estados sub-nacionales, aldeas al interior de municipios y escalas nacionales están llevando adelante estos procesos.
- Todos los casos referenciados aquí han tenido contratiempos, avances y retrocesos en la multiplicidad de instituciones y relaciones establecidas para llevar a cabo estos desafíos, sumado a que al componente técnico, un proceso de planificación lleva adelante un proyecto político, lo que dificulta la marcha cuando se producen cambios de gobiernos, tensiones al interior de las coaliciones gobernantes, movimientos sociales intensos y de exigencias inmediatas y no de mediano y largo plazo como en general son los procesos de planificación.
- En algunos casos, las prácticas de planificación van respaldadas por leyes tales como el decreto 8.243 sobre la política nacional de participación social en Brasil, o la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y control social de Ecuador.
- En algunas de las referencias, el paradigma de desarrollo implícito en los procesos de planificación es el tradicional que rige en nuestros países, colonizados hace más de 500 años por Europa y en otros casos, como Ecuador, el paradigma que rige el proceso es innovador en cuanto a que recoge el pensamiento y la tradición de los pueblos indígenas andinos, los primeros habitantes de la región, a través del marco del denominado “Buen vivir”.

<sup>13</sup> Sodré da Silva, Roselani (2014) Planificación estratégica del desarrollo regional. Una experiencia del Estado de Rio Grande do Sul.(documento de trabajo preparado como insumo para este manual).



## **II. Estrategias de participación ciudadana para los instrumentos de gestión pública multiescalar**

---

Los principales mensajes que quiere transmitir el presente capítulo de carácter metodológico son los siguientes:

- Cualquier instrumento de gestión pública ya sea del nivel nacional, regional o local puede elaborarse, implementarse y/o evaluarse incorporándole una estrategia de participación ciudadana.
- Cualquier instrumento de gestión pública que quiera incorporar una estrategia de participación ciudadana debe cumplir con algunas condiciones mínimas para que su gestión participativa sea viable. Aspectos tales como voluntad política de las autoridades en cuestión y recursos disponibles son algunas de las condiciones que deben estar presentes.
- La estrategia de participación ciudadana y los pasos necesarios de realizar para su implementación son los mismos para instrumentos de gestión pública del nivel nacional, regional o local. También es la misma Estrategia si ésta es para la fase de elaboración, implementación y/o evaluación del instrumento de gestión pública en cuestión.
- Los aspectos que si variarán en la estrategia de participación ciudadana serán las herramientas concretas a utilizar dependiendo si se trata de un instrumento de gestión pública local, regional o nacional. También variarán las herramientas a utilizar dependiendo del nivel de participación de la estrategia de participación ciudadana. Un nivel informativo, consultivo, decisorio o de cogestión requiere de técnicas diferenciadas.

De esta forma, este capítulo provee:

- Un listado de los instrumentos de gestión pública a nivel nacional, regional y local.
- Concepto y etapas de una estrategia de participación ciudadana aplicable a cualquier instrumento de gestión pública al nivel local, regional y nacional.

- Descripción de cada etapa de la estrategia de participación ciudadana. Para cada etapa se presentará su objetivo, pasos a seguir, plazos, responsables, presupuesto y herramientas. Algunas de las etapas incluyen ejemplos para una mejor explicación.

## A. Los instrumentos de gestión pública del nivel nacional, regional y local (planificación multiescalar) y su implementación con una estrategia de participación ciudadana

Tal como se mencionó en el inicio de este capítulo cualquier instrumento de gestión pública para cualquier nivel de la planificación ya sea nacional, regional y local se puede realizar en forma participativa.

A continuación se presenta un cuadro —que no pretende ser exhaustivo— que entrega los diversos instrumentos de gestión pública que se pueden encontrar en la planificación nacional, regional y local.

Los instrumentos de gestión pública son herramientas utilizadas por la administración pública, para realizar, de forma eficaz y eficiente, las acciones relacionadas con la función pública (desde la organización del espacio hacia la gestión de recursos humanos y materiales).

Cualquiera de los instrumentos de gestión pública que se señalan a continuación puede ser abordado con una estrategia de participación ciudadana.

**Cuadro 2**  
**Instrumentos de gestión pública**

Nivel de planificación en la gestión pública	Instrumentos de la gestión pública
Nacional	Políticas públicas de los sectores: productivo, étéreo (infancia, juventud, adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, medio ambiente, entre otras. Ley de Presupuesto Nacional.
Intermedio	Estrategia regional de desarrollo. Políticas públicas nivel intermedio. Implementación políticas públicas nacionales a nivel regional: productivo, étéreo (infancia, juventud, adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, medio ambiente, entre otras. Planes de ordenamiento territorial nivel intermedio. Programación de inversiones. Presupuesto .
Local	Plan de desarrollo local. Presupuesto local. Políticas públicas locales. Programas locales de cualquier sector: salud, educación, productivo, étéreo (infancia, juventud, adulto mayor), social, cultural, vialidad e infraestructura, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, medio ambiente. Plan regulador/director/ordenamiento territorial local.

Fuente: Elaboración propia.

## B. Estrategias de participación ciudadana y sus etapas para su elaboración, implementación y evaluación

Una estrategia de participación ciudadana es un proceso organizado en diversas etapas que tiene por objetivo incorporar a las personas y grupos interesados y/o afectados por el asunto de interés público que aborda el instrumento de gestión pública en cuestión.

Un asunto de interés público se puede entender como cualquier tema o área de la esfera pública que generalmente son administrados por el Estado y que la ciudadanía tiene por un lado el derecho y por otro lado el deber cívico de ser parte de su debate y toma de decisiones en el marco de un sistema democrático.

Las instituciones públicas están cada vez más interesadas en involucrar a la ciudadanía en sus procesos de elaboración, implementación y/o evaluación de sus instrumentos de gestión pública en el entendido que este involucramiento incorpora el saber y la experiencia de quienes precisamente serán los que tradicionalmente se han llamado la población beneficiaria del instrumento en cuestión. El supuesto es que con el involucramiento de la ciudadanía las políticas van a ser más eficaces, eficientes y sostenibles en el tiempo.

Sin embargo, a pesar de la motivación e interés por lograr este involucramiento muchas veces los funcionarios /rias públicos/cas no tienen la experiencia y las metodologías para organizar e implementar un proceso de esta naturaleza.

Esperamos que este capítulo explique en forma clara y útil los pasos a seguir y sobretodo apoye y refuerce la motivación y el compromiso que se requiere para llevarlo adelante.

Sin duda los instrumentos de gestión a nivel nacional, regional y local presentan una serie de diferencias entre las que se pueden destacar el tema o sector que abordan y su nivel de complejidad, las facultades del organismo público y autoridades que están a cargo del instrumento de gestión, el alcance territorial del instrumento, entre otros. Tal como se ha establecido todos los instrumentos de gestión pública pueden utilizar la misma estrategia de participación ciudadana.

Sin embargo las herramientas que utilizará una estrategia de participación variarán dependiendo si se trata de un instrumento de gestión nacional, regional o local. Por ejemplo una política pública nacional de apoyo al micro emprendimiento utilizará herramientas para recoger propuestas de los interesados y afectados distintas a las que utilizará un programa de reciclaje local. La política pública nacional puede utilizar un panel de expertos para conocer cuáles son las principales dificultades que enfrentan las personas que inician emprendimientos y por su parte el plan de reciclaje local puede organizar diálogos comunitarios en la totalidad de los barrios de la comuna para conocer el nivel de disposición de las personas a involucrarse en este plan.

Un segundo aspecto (más allá del alcance territorial del instrumento de gestión pública) que también requiere de herramientas diferenciadas es el nivel de participación que tendrá la estrategia de participación. Estas herramientas variarán sustantivamente si se trata de un nivel informativo, consultivo, resolutivo o de cogestión.

Como se vio en el capítulo I los objetivos de un nivel informativo son informar a los actores interesados y/o afectados. Un nivel consultivo busca recoger propuestas de los actores para que luego la autoridad o institución pública decida sobre el nivel de incorporación de las propuestas recibidas. Por su parte un nivel decisorio busca que los actores sean parte del proceso de toma de decisiones, por lo tanto se busca acordar con los actores los contenidos del instrumento en cuestión. Por último, decidir con los actores los contenidos del instrumento en cuestión y la forma en que éstos van a participar en su implementación será un nivel de cogestión.

No es lo mismo organizar talleres para recoger opiniones sobre un asunto público dejando la decisión final para la autoridad que organizar un proceso donde los actores que participen serán parte de la toma de decisiones conjuntamente con las autoridades. No es lo mismo convocar a personas para informarles, que para solicitarles su opinión y propuestas que invitarlas a un proceso de toma de decisiones.

Estos elementos serán vistos en la etapa de elaboración de la estrategia de participación ciudadana.

A continuación se presentan las etapas de una estrategia de participación ciudadana y los objetivos para cada una de ellas:

**Cuadro 3**  
**Estrategia de participación ciudadana y objetivos**

Etapas de una estrategia de participación ciudadana para instrumentos de gestión pública a nivel nacional, regional y local	Objetivos
Preparatoria	Los objetivos de esta etapa son conformar el equipo técnico que llevará adelante la estrategia de participación ciudadana para el instrumento de gestión pública seleccionado. También en esta etapa se analizan si las condiciones necesarias para llevar adelante una estrategia de participación ciudadana están presentes o no.
Evaluación estratégica	Esta etapa tiene por objetivo realizar un análisis político estratégico del contexto en el cual se realizará la estrategia de participación analizando en forma temprana y específica los siguientes elementos: (i) situación general antes de la estrategia de participación ciudadana. (ii) territorio involucrado (iii) los actores clave, (iv) potenciales conflictos, (v) plazos disponibles, y (vi) demandas por participación existentes. Este análisis permitirá definir las oportunidades y amenazas que están presentes en el contexto socio político en el cual se llevará a cabo la estrategia de participación ciudadana.
Elaboración estrategia de participación ciudadana	El objetivo de esta etapa es elaborar la estrategia de participación ciudadana tomando en consideración las oportunidades y amenazas identificadas en la etapa anterior. El objetivo de esta etapa es definir los objetivos, nivel de participación, plan de difusión, diseño metodológico, plan de trabajo, evaluación y presupuesto de la estrategia de participación ciudadana para su aprobación y posterior implementación en función de la matriz de oportunidades y amenazas identificadas en la etapa anterior.
Aprobación estrategia de acuerdo a procedimientos existentes	El objetivo de esta etapa es aprobar la estrategia de participación ciudadana en las instancias formales que corresponda de forma de garantizar su viabilidad política, técnica y presupuestaria.
Implementación de la estrategia de participación ciudadana	El objetivo de esta etapa es implementar la estrategia de participación ciudadana de acuerdo a las definiciones realizadas en las etapas anteriores.
Incorporación de propuestas con factibilidad política, técnica y económica (nivel consultivo)	El objetivo de esta etapa para un nivel consultivo será la de incorporar aquellas propuestas recogidas durante la implementación de la estrategia de participación que aporten al mejor logro de los objetivos del instrumento de gestión pública que fue objeto de la participación y que sean viables en términos políticos, técnicos y económicos.
Acuerdo sobre los cambios a incorporar (nivel decisorio)	El objetivo de esta etapa para un nivel decisorio es lograr que la institución pública y las personas y grupos participantes lleguen a un acuerdo sobre los cambios a incorporar al instrumento de gestión pública en cuestión para el mejor logro de sus objetivos.
Evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana. Este manual describe una evaluación de resultados breve que no requiere muchos recursos económicos y humanos	El objetivo de esta etapa es realizar una evaluación de resultados al término de la implementación de la estrategia de participación ciudadana que permita conocer sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades, resultados esperados y establecer lecciones aprendidas.

Fuente: Elaboración propia.

### C. Etapas de una estrategia de participación ciudadana

A continuación se presenta para cada una de las etapas de la estrategia de participación ciudadana una descripción de sus objetivos, pasos a seguir, plazos, responsables, presupuesto y herramientas.

Estas son las etapas que se deben recorrer cuando se quiere diseñar una estrategia de participación ciudadana para el instrumento de gestión pública que haya sido seleccionado para estos efectos.

## 1. Etapa de preparación

### Objetivos:

El objetivo de esta etapa es conformar el equipo técnico que llevará adelante la Estrategia de Participación Ciudadana para el instrumento de gestión pública seleccionado.

Este equipo debe tener los conocimientos técnicos en el tema.

### Pasos a seguir:

- Conformar el equipo a cargo de elaborar, implementar y evaluar la estrategia de participación ciudadana. Es importante que al menos un integrante del equipo tenga alguna experiencia en procesos de participación ciudadana. Si no es el caso, entonces se recomienda buscar apoyo externo o interno para conformar el equipo con las capacidades necesarias.
- El equipo conformado debe analizar si las condiciones necesarias para implementar la estrategia de participación ciudadana están presentes o no. Estas condiciones están mencionadas en el Capítulo I de este manual (véase pag. 16 Principios). Si las condiciones necesarias no están presentes es necesario evaluar si es posible bajo estas circunstancias llevar adelante una estrategia de participación ciudadana o cuáles son los aspectos que deben estar presentes antes de comenzar el proceso.

#### Recuadro 1

##### Condiciones necesarias presentes en un proceso de participación ciudadana

Algún nivel de institucionalización de la participación ciudadana,  
Compromiso de la autoridad (voluntad política),  
Disponibilidad de Recursos  
Grupos interesados por participar.  
Alguna experiencia del equipo profesional en procesos de participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo no es posible realizar una estrategia de participación ciudadana si no hay voluntad política de la autoridad respectiva. Tampoco es posible realizarla si no hay recursos disponibles.

### Plazos:

Reconociendo que los plazos para alguna acción siempre se verán afectados por las otras tareas que el equipo debe realizar en forma paralela, se estima que el plazo para esta etapa debería ser de uno a dos meses.

Durante el primer mes se puede conformar el equipo interesado en elaborar y llevar adelante una estrategia de participación ciudadana para algún instrumento de gestión pública determinado.

La primera tarea es identificar el instrumento de gestión pública, que se quiere llevar adelante con una estrategia de participación ciudadana.

En algunas ocasiones será fácil identificar el instrumento de gestión pública específico para el cual elaborar e implementar una estrategia de participación ciudadana. Por ejemplo, puede existir un nuevo mandato legal que establece la obligación de organizar un proceso participativo para reformular la política nacional de educación o para elaborar el plan de desarrollo de una región o comuna. También puede suceder que un alcalde/sa asumió el compromiso político de realizar la definición del presupuesto de infraestructura y equipamiento en forma participativa.

En otras ocasiones será necesario realizar un análisis de cuáles instrumentos de gestión pública presentan una oportunidad para incluirle un proceso participativo.

En un segundo momento es necesario realizar el análisis de las condiciones necesarias y acordar si están esas condiciones presentes para comenzar el proceso.

Un aspecto que puede requerir más tiempo es conseguir un apoyo externo o interno de un profesional con experiencia en participación ciudadana si es que el equipo actual no cuenta con esta experiencia.

**Responsables:**

Los responsables de llevar adelante esta etapa son los profesionales interesados en realizar este ejercicio participativo.

**Presupuesto:**

Esta etapa requeriría de recursos económicos si es que es necesario contratar algunas horas profesionales para que colabore en el análisis de las condiciones necesarias.

**Herramientas:**

Matriz para analizar la presencia o no de las condiciones necesaria para elaborar e implementar una estrategia de participación ciudadana.

## 2. Etapa de evaluación estratégica

**Objetivos:**

El objetivo de esta etapa es realizar un análisis sobre aspectos presentes en el contexto socio-político que permita generar información clave para identificar las oportunidades y amenazas que la estrategia de participación ciudadana debe contemplar al momento de ser elaborada e implementada.

**Pasos a seguir:**

A continuación se entrega una breve explicación de cada uno de los elementos que es necesario analizar en el siguiente orden para lograr un diagnóstico de oportunidades y amenazas:

### Recuadro 2 Elementos necesarios para analizar

Es importante no duplicar esfuerzos en la búsqueda de información y por lo tanto en primer lugar revisar la información disponible.

Fuente: Elaboración propia.

i) Situación actual antes de la implementación de la estrategia de participación ciudadana:

El objetivo de este paso es especificar cuáles son las condiciones actuales en las que se encuentra el instrumento de gestión pública que será abordado con una estrategia de participación ciudadana.

Se trata de establecer el punto de partida de la estrategia de participación.

Algunas preguntas clave pueden ser las siguientes:

¿Se trata de organizar una estrategia de participación para la elaboración del instrumento de gestión seleccionado?

¿Se trata de organizar una estrategia de participación para las fases de implementación y/o evaluación del instrumento de gestión pública seleccionado? Si es así, ¿Este instrumento de gestión pública seleccionado contó con una estrategia de participación cuando fue elaborado?

¿Las personas y grupos interesados en este instrumento de gestión pública tienen alguna información sobre éste?

¿Se han implementado anteriormente estrategias de participación ciudadana para instrumentos de gestión pública similares? Si es así, ¿quiénes participaron? ¿cuáles fueron sus principales lecciones aprendidas?

## ii) Territorio involucrado:

El objetivo es identificar y describir el territorio donde se elaborará, implementará y/o evaluará el instrumento de gestión pública seleccionado.

Se debe precisar si se trata de un instrumento de gestión pública de alcance nacional (ejemplo: política pública de salud primaria), regional (ejemplo: estrategia regional de desarrollo productivo) o local (ejemplo: estrategia de prevención de accidentes del tránsito local).

Una vez realizada esta precisión el territorio en cuestión debe ser caracterizado a grandes rasgos incorporando aspectos tales como: nivel de presencia de zonas rurales y urbanas, nivel socioeconómico de la población, nivel educacional de la población, principales actividades productivas y servicios disponibles.

## iii) Actores clave:

El objetivo de esta etapa es identificar, organizar y caracterizar a los actores clave que deben estar presentes en la estrategia de participación ciudadana.

Se entiende por actores clave toda persona o grupos de personas que están interesadas y/o directa o indirectamente afectadas (en términos positivos y negativos) por el instrumento de gestión pública que incluirá la estrategia de participación ciudadana.

Este paso se considera fundamental ya que —entre otras razones— un proceso de participación ciudadana será considerado válido y legítimo de acuerdo a la cantidad y tipo de actores que convocó y logró incorporar.

Las lógicas de desigualdad social que existen en las sociedades latinoamericanas y caribeñas también pueden reproducirse en una estrategia de participación ciudadana. Algunos actores deben superar barreras para lograr participar, especialmente personas con necesidades especiales y comunidades en condición de vulnerabilidad (aisladas físicamente, con un bajo nivel de escolaridad, en situación de pobreza, minorías étnicas, sexuales). Algunos ejemplos de éstas son: costos de traslados, costos de cuidado de niños/nas y adultos mayores, nivel de escolaridad, experiencia de hablar en público, idioma, entre otros.

La identificación de actores claves contempla tres momentos:

En primer lugar es necesario identificar la mayor cantidad de actores posibles.

### Recuadro 3 Identificación de actores

Es de toda importancia ser proactivo en la identificación de actores claves.  
En varias ocasiones la tendencia es conformarse con la base de datos que ya existen en las instituciones y no realizar un esfuerzo adicional por identificar otros actores.

Fuente: Elaboración propia.

Es muy importante actualizar las bases de datos ya existentes ya que los datos cambian periódicamente.

Una base de datos no actualizada es una fuente de conflictos potencial, porque si las personas interesadas en participar no recibieron la invitación debido a que sus datos no estaban al día se van a sentir molestas de no haber sido contactadas, y responderles que no recibieron la invitación porque no fue actualizada la base de datos, denota una actitud poco proactiva y desprolija con el proceso.

Una forma para identificar otros actores además de los “sospechosos de siempre” es recurrir a líderes de opinión y/o expertos en el tema en cuestión y a líderes de organizaciones presentes

en el territorio. También es necesario identificar las instancias de participación que existen por un mandato legal tales como consejos de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional y/o local y comités de organizaciones vecinales a nivel local.

En segundo lugar estos actores deben ser clasificados. Se sugiere su clasificación de acuerdo a las siguientes categorías: actores públicos (otras instituciones y servicios públicos), políticos (partidos políticos, parlamentarios/rias) privados (empresas), organizaciones de la sociedad civil (ONG's, centros de estudios, gremios profesionales) ciudadanía organizada (organizaciones de vecinos) y ciudadanía no organizada/público en general (personas naturales).

#### **Recuadro 4** **Identificación de actores**

Utilice la clasificación de actores que más le acomode a la población con la cual se relacionará.  
No es necesario utilizar toda la categorización que aquí se propone.

Fuente: Elaboración propia.

El tercer momento es el de la caracterización donde el objetivo es identificar cuáles son los actores clave, es decir aquellos que deben estar presentes en el proceso.

Para lograr su caracterización es necesario conocer qué rol ejercen y como se relacionan con el instrumento de gestión pública seleccionado.

Finalmente se debe realizar un mapeo de los actores identificados como clave de acuerdo a los objetivos que persiguen y a sus necesidades e intereses respecto del instrumento de gestión en cuestión.

Se sugiere que este mapeo se realice en forma participativa, convocando a algunos actores clave para que colaboren en la caracterización de éstos.

#### iv) Demandas de participación:

Los objetivos de este paso son verificar si existe alguna obligación legal de organizar una estrategia de participación ciudadana para el instrumento de gestión pública en cuestión y en segundo lugar identificar si existen demandas de participación provenientes de grupos o actores específicos para participar en el proceso.

Algunos países tienen obligaciones en materia de asegurar instancias de participación para determinados instrumentos de gestión pública a nivel nacional, regional y/o local. Por ejemplo, en Chile es obligatorio realizar audiencias públicas para el proceso de elaboración o modificación de los planes reguladores comunales.

Un caso que compromete a muchos países en el mundo (más de 22 lo han ratificado) es el convenio 169 de la OIT, al que hicimos referencia en el capítulo I, y que obliga a los Estados que lo ratifican, a efectuar consultas previas, libres e informadas a los pueblos indígenas asentados en un territorio en el que se pretende intervenir respecto de cualquier temática que los afecte.

Por su parte las demandas por participar del proceso pueden provenir de autoridades locales y regionales, de parlamentarios/rias de un territorio específico, de otras instituciones públicas y de la ciudadanía organizada y no organizada.

#### v) Nivel de conflictividad:

El objetivo de este paso es lograr identificar la presencia o no de aspectos que puedan resultar conflictivos respecto del instrumento de gestión pública seleccionado ya sea en sus etapas de diseño, implementación o evaluación.

El conflicto social es un proceso complejo donde un grupo se siente afectado en sus intereses y necesidades y se organiza frente a quienes identifica como causantes de esa situación.

La complejidad de los conflictos está determinada por el número de actores (ciudadanía, grupos sociales, Estado y/o empresas), además de la diversidad cultural, económica, social y política y la debilidad institucional para atenderlos.

A continuación se presentan algunas áreas respecto de las cuales se pueden presentar conflictos. Se sugiere que los equipos profesionales responsables revisen este listado con el fin de identificar posibles aspectos conflictivos:

- Efectos negativos que tendrá la implementación del instrumento de gestión pública seleccionado. Por ejemplo si el instrumento de gestión pública es la construcción de un centro cívico en un actual sitio desocupado que era utilizado para deportes y recreación, uno de los efectos negativos es que los vecinos no tendrán donde reunirse y practicar deportes.
- Los beneficios de implementación del instrumento de gestión pública seleccionado llegarán a varios actores o sólo a unos pocos?
- ¿Cuáles sectores se van a ver afectados negativamente por la implementación del instrumento de gestión pública seleccionado?
- ¿Han habido conflictos (en el mismo o en otros territorios) asociados a instrumentos de gestión pública similares al que convoca en esta oportunidad?
- ¿Existen grupos que se opongan directamente al instrumento de gestión pública en cuestión y cuáles son sus razones?

#### **Recuadro 5** **Ejemplos de posibles aspectos conflictivos**

Se realizará la ampliación y reinstalación de un nuevo centro de acopio de reciclaje en un terreno más alejado del centro de una ciudad mediana. Esta decisión es una buena noticia para todos los actores clave, con la excepción de los recicladores que tendrán que recorrer una mayor distancia en sus bicicletas para llevar el material recogido al centro de acopio.

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar este paso la totalidad de los elementos recogidos deben ser sistematizados y organizados en una matriz de oportunidades y amenazas. Una vez organizada la matriz, se deben identificar acciones para potenciar y aprovechar cada oportunidad de forma de concretar elementos que favorezcan la estrategia de participación ciudadana así como acciones para controlar y/o disminuir las amenazas definidas de forma de disminuir los elementos que signifiquen una desventaja para la estrategia.

#### **Plazos:**

Resulta difícil establecer un plazo para esta evaluación estratégica ya que depende del instrumento de gestión pública que se trate, del territorio que involucre y de la información disponible.

#### **Responsables:**

Dada la importancia de esta etapa se considera relevante que la autoridad de la institución o el o la jefa correspondiente participe en ella además de los profesionales encargados de la estrategia de participación ciudadana.

**Presupuesto:**

Esta etapa requeriría de recursos económicos si es que es necesario contratar algunas horas profesionales para que colabore en la identificación, caracterización y mapeo de actores.

**Herramientas:**

Pauta para análisis de contexto general e identificación de aspectos clave:

Mapeo de actores.

Matriz de oportunidades y amenazas.

### 3. Etapa de elaboración de la estrategia de participación ciudadana

**Objetivos:**

El objetivo de esta etapa es definir los propósitos, nivel de participación, plan de difusión, diseño metodológico, plan de trabajo, evaluación y presupuesto de la estrategia de participación ciudadana para su posterior aprobación e implementación en función de la matriz de oportunidades y amenazas identificadas en la etapa anterior.

En esta etapa se definirá cuál es el nivel de participación que tendrá la estrategia de participación ciudadana, lo cual supone un diseño metodológico y técnicas diferentes según sea el nivel escogido (niveles informativo, consultivo, resolutivo o co-gestión).

**Pasos a seguir:**

Los pasos a seguir para la elaboración de la estrategia de participación ciudadana son los siguientes:

#### Recuadro 6 Niveles de participación

Los niveles de participación son:

- **Informativo:** Su objetivo es proveer información sobre un asunto de interés público. Este nivel no busca la retroalimentación del público al cual va dirigido.
- **Consultivo:** Su objetivo es entregar información oportuna, entendible y actualizada sobre un determinado asunto de interés público con el objetivo de recoger de parte de los participantes propuestas, intereses, preocupaciones, entre otros. Estos insumos serán incorporados al tema en cuestión de ser viables política, económica y técnicamente. La consulta no es vinculante para la autoridad, es decir la autoridad no tiene la obligación de incorporar los aportes recibidos.
- **Decisorio:** Su objetivo es que las personas y grupos participen de la toma de decisiones sobre el asunto que aborda la Estrategia de Participación. Por lo tanto, los aportes de los participantes son vinculantes para la autoridad.
- **Co-gestión:** Este nivel de participación busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones sobre el asunto que aborda la Estrategia luego se involucren en la implementación de esta decisión. Es decir su participación continua a través del seguimiento, monitoreo y acompañamiento.

Fuente: Elaboración propia.

#### a) Definir los objetivos de la estrategia y el nivel de participación

En primer lugar se deben establecer el objetivo general y los objetivos específicos de la estrategia.

Los objetivos definidos deben dar cuenta de las oportunidades y amenazas identificadas en la etapa anterior, del tiempo y recursos disponibles para la implementación de la Estrategia de Participación Ciudadana y del nivel de participación que se desea implementar.

Por ejemplo una estrategia de participación ciudadana que va a implementar un nivel consultivo puede definir un objetivo general de esta forma:

“Difundir e implementar una estrategia de participación que permita recoger propuestas y aportes a través de la realización de instancias de consultas (presenciales y no presenciales) para luego

sistematizarlas e incorporar aquellas propuestas que sean política, técnica y económicamente viables al programa de apoyo escolar para menores de 15 años de la Región de Antofagasta”.

Un ejemplo de una estrategia de participación ciudadana que va a implementar un nivel decisorio puede definir un objetivo general de esta forma:

“Difundir e implementar una estrategia de participación que permita acordar con los actores clave (interesados y afectados) de la comuna de Penco los cambios a realizar al programa de construcción, remodelación y heroseamiento de espacios recreativos y áreas verdes de la comuna”.

#### **Recuadro 7** **Características de un objetivo bien planteado**

Un objetivo bien planteado cumple las siguientes características:

- está relacionado a una meta.
- es medible y observable.
- especifica el grupo al cual se dirige la acción.
- aclara las condiciones bajo las cuales se puede lograr el objetivo.
- especifica el tiempo requerido para cumplir el objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

#### **b) Incorporar y revisar la identificación y caracterización de actores potencialmente interesados y afectados realizadas en la etapa anterior**

Una vez definidos los objetivos y el nivel de participación que tendrá la estrategia de participación es necesario revisar la identificación y caracterización de actores potencialmente interesados y afectados (incorporados en el mapa de actores) realizadas en la etapa anterior.

En esta etapa se pueden realizar precisiones a los actores en función de los objetivos y nivel definido y también viceversa, es decir precisar los objetivos establecidos de acuerdo a los actores identificados.

#### **c) Definir el plan de difusión, el plan de trabajo y diseño metodológico y la evaluación de la estrategia de participación**

El objetivo de este paso es organizar un plan de difusión, plan de trabajo que contemple un diseño metodológico (actividades y su secuencia), plazos y responsables de implementar la estrategia de participación ciudadana además de la evaluación que se llevará a cabo una vez implementada la estrategia.

##### *Definir plan de trabajo y diseño metodológico de la estrategia de participación ciudadana*

Un plan de trabajo debe incluir las actividades que se van a realizar, cuándo se implementarán y quién será responsable de cada una de ellas. Un plan de trabajo para implementar una estrategia de participación ciudadana tiene la misma estructura si es para un instrumento de gestión pública de carácter local, regional o nacional.

A continuación se presenta un ejemplo de un plan de trabajo para una estrategia de participación ciudadana que busca consultar sobre el Programa de Apoyo Escolar para estudiantes menores de 15 años de la Región de Antofagasta.

**Cuadro 4**  
**Plan de trabajo: estrategia de participación ciudadana para la elaboración**  
**del programa de apoyo escolar para estudiantes menores de 15 años**  
**de la región de Antofagasta**

Diseño metodológico para nivel consultivo de participación.

La presente estrategia de participación ciudadana tendrá un nivel consultivo y será implementada en los 10 establecimientos educacionales de la región.

Nivel consultivo se implementará a través del siguiente diseño metodológico en cada uno de los establecimientos educacionales:

- Una reunión introductoria
- Dos talleres consultivos
- Proceso de sistematización de propuestas
- Director y equipo docente analizan las propuestas e incorporan aquellas propuestas que son viables. en términos políticos, técnicos y económicos
- Elaboración del documento "Plan de Apoyo Extraescolar de Establecimiento Secundarios con aportes incorporados del proceso de consulta"
- Una reunión informativa para dar a conocer el nivel de incorporación de las propuestas

Actividades	Objetivos	Cuando	Recursos necesarios	Responsables
10 reuniones introductorias. En cada reunión se estima la participación de 120 padres y apoderados y 60 estudiantes.	Motivar la participación de padres, apoderados y estudiantes. Dar a conocer los objetivos, actividades, resultados esperados y duración del proceso.	Dos meses. Mes 1 y 2.	Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Video motivacional Papeles y lápices para ejercicio grupal. Café y refrigerio para 200 personas.	Coordinador(a) de la Estrategia de Participación Ciudadana de cada establecimiento educacional.
10 talleres consultivos para padres y apoderados. En cada taller se estima la participación de 120 padres y apoderados.	Recoger necesidades de los padres y apoderados para el apoyo escolar a sus hijos/jas además de propuestas para los establecimientos educacionales.	3 meses. Mes 3, 4 y 5.	Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Papeles y lápices para ejercicio grupal. 10 facilitadores para los Grupos de Trabajo. Café y refrigerio para 140 personas.	Coordinador(a) de la Estrategia de Participación Ciudadana de cada establecimiento educacional.
10 talleres consultivos para estudiantes. En cada taller se estima la participación de 60 estudiantes.	Conocer las necesidades de apoyo escolar que tienen los estudiantes, además de identificar los intereses y motivaciones de los estudiantes.	3 meses. Mes 3, 4 y 5.	Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Papeles y lápices para ejercicio grupal. 6 facilitadores para los Grupos de Trabajo. Café y refrigerio para 70 personas.	Coordinador(a) de la Estrategia de Participación Ciudadana de cada establecimiento educacional.
Sistematización de (i) necesidades identificadas por los padres, apoderados y estudiantes, (ii) intereses y motivaciones de los estudiantes y (iii) propuestas de padres y apoderados sobre apoyo escolar que los establecimientos educacionales pueden entregar	Sistematizar las necesidades identificadas por padres, apoderados y estudiantes, los intereses y motivaciones de los estudiantes y las propuestas de los padres y apoderados sobre el rol de los establecimientos educacionales.	3 meses. Mes 6, 7 y 8.	Equipos humanos de cada establecimiento educacional y de la Coordinación Regional.	Cada Coordinador de establecimiento educacional prepara un informe de los resultados obtenidos. Equipo Coordinador de la Estrategia a nivel regional sistematiza los 10 informes recibidos de los establecimientos educacionales.

Cuadro 4 (conclusión)

Actividades	Objetivos	Cuando	Recursos necesarios	Responsables
Análisis de propuestas e incorporación de aquellas viables en términos políticos, técnicos y económicos.	Analizar las propuestas y decidir las que son viables de incorporar.	2 meses. Mes 9 y 10.	3 jornadas de trabajo de 4 horas cada una. Sala. Refrigerio para 30 personas.	Autoridad regional de educación, equipo coordinador regional, director y un docente por establecimiento educacional.
Elaboración del documento "Plan de Apoyo Escolar con aportes incorporados del proceso de consulta".	Elaborar el documento final del "Plan de Apoyo Escolar para menores de 15 años de la Región de Antofagasta". Imprimir 2.500 folletos con el Plan de Apoyo.	Dos meses. Mes 11 y 12.	Equipo docente conformado para estos efectos. Edición, diseño e impresión de 2.500 folletos.	Equipo de Coordinación Regional.
Una reunión informativa y de cierre para dar a conocer el nivel de incorporación de las propuestas.	Informar a los padres, apoderados y estudiantes del Plan de Apoyo y de las propuestas incorporadas. Agradecer a los padres, apoderados y estudiantes además de los docentes y personal administrativo que apoyaron la implementación de la Estrategia de Participación Ciudadana.	1 mes. Mes 13.	1 sala para 200 personas. Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Café y refrigerio para 200 personas. 200 certificados de participación. 200 folletos con el Plan de Apoyo.	Equipo de Coordinación de cada Establecimiento educacional.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta un ejemplo de un plan de trabajo para una estrategia de participación ciudadana que busca implementar un nivel decisorio de participación para el programa de apoyo escolar para estudiantes menores de 15 años de la Región de Antofagasta.

#### **Cuadro 5** **Diseño metodológico para nivel decisorio de participación**

<p>La presente estrategia de participación ciudadana tendrá un nivel decisorio. Este nivel decisorio se implementará a través del siguiente diseño metodológico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una reunión introductoria</li> <li>• Período para implementar proceso de postulación de padres, apoderados y estudiantes interesados en ser representantes de su establecimiento educacional en el proceso</li> <li>• Elección de cuatro (dos padres y apoderados y dos estudiantes) representantes por establecimiento educacional</li> <li>• Dos talleres de trabajo con los representantes de los establecimientos educacionales.</li> <li>• Elaboración de propuesta final con los acuerdos</li> <li>• Elaboración del documento "Plan de Apoyo Extraescolar de Establecimiento Secundarios con aportes incorporados del proceso de consulta"</li> <li>• Dos reuniones informativas para dar a conocer la versión final del "Plan de Apoyo Extraescolar de Establecimiento Secundarios"</li> </ul>
--

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presentan los tipos de costos que se deben identificar para la elaboración del presupuesto de una estrategia de participación ciudadana para instrumentos de gestión pública a nivel local, regional y nacional. Estos tipos de costos también son aplicables a cualquier nivel de participación que se defina para la estrategia.

**Cuadro 6**  
**Tipo de costos**

Tipos de costos
Equipos humanos técnicos, expertos, administrativos y consultores.
Traslados locales y fuera de la ciudad, estadía, alimentación.
Materiales de oficina.
Equipamiento; computadores, impresoras.
Edición, diseño, impresión, traducción y distribución de documentos.

Fuente: Elaboración propia.

### ***Definir el plan de difusión de la estrategia***

El objetivo de este plan es lograr una amplia difusión de la estrategia que se va a llevar a cabo de forma que cualquier persona o grupo interesado pueda participar de las actividades definidas.

La forma y medios para la difusión deben establecerse de acuerdo a tres aspectos clave: el tipo de actores a los cuales se quiere informar y convocar, el presupuesto disponible y si se trata de un instrumento de gestión a nivel local, regional o nacional.

Por ejemplo si se trata de organizar una estrategia de participación a nivel regional para consultar sobre las mejores forma de apoyo escolar a los estudiantes menores de 15 años de una determinada región, los medios de difusión pueden incluir: colocar anuncios y afiches en la totalidad de los establecimientos educacionales, enviar un correo electrónico a los padres y apoderados (si es que tienen acceso), enviar una comunicación por escrito a través de los estudiantes, publicar avisos en diarios de circulación regional además de anuncios en radios de alcance regional y local.

Sin embargo, si se trata de un proceso de consulta para un Proyecto de Ley de Pesca que se encuentra en el Congreso sus formas de difusión serán muy diferentes al ejemplo anterior. En este caso los actores interesados en participar presentan características muy diversas entre ellos, por lo tanto cada uno requerirá una forma de difusión específica. De esta forma entre los actores interesados en participar estarán empresas transnacionales, grandes empresas nacionales hasta grupos de pescadores artesanales. Probablemente la mejor forma de difusión para las grandes empresas es un correo electrónico dirigido al gerente general. Para las medianas empresas se podrán también enviar un correo electrónico y publicar anuncios en diarios y radios en las regiones donde están las empresas medianas. Y para los pescadores artesanales la mejor forma de difusión puede ser a través de sus organizaciones, además de publicar anuncios en las Municipalidades de las comunas donde trabajan.

### ***Definir los objetivos y el tipo de información a recopilar para la evaluación de la estrategia de participación ciudadana a realizarse al término de ésta***

A pesar que la evaluación es la última etapa en la implementación de la estrategia de participación ciudadana los objetivos de ella deben ser definidos al momento de elaborar la estrategia.

Dependiendo de los objetivos que se establezcan para la evaluación será el tipo y cantidad de información que se debe recoger durante la implementación de la estrategia. De esta manera, al final del proceso se dispondrá de la información que permita realizar la evaluación planeada<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Ver más detalle de este paso en la etapa de evaluación de resultado, punto 7.

**Plazos:**

Como se puede apreciar en los ejemplos planteados los plazos para la elaboración de una estrategia de participación ciudadana variarán dependiendo del instrumento de gestión pública que se trate, su alcance (local, regional y/o nacional) y su nivel de participación.

**Responsabilidad:**

Los equipos responsables de elaborar la estrategia de participación ciudadana será el equipo que se conforma para estos efectos. Este equipo profesional debe cumplir con los siguientes requerimientos: tener alguna experiencia en procesos de evaluación y de recopilación de información y ser parte del equipo a cargo de la estrategia de participación ciudadana de forma que esté informado y cerca del proceso.

El enfoque de la evaluación propuesto en este manual tiene como propósito lograr una sistematización que permita establecer lecciones aprendidas además de logros y no-logros. No es necesario para estos efectos la contratación de un profesional externo. Las mejores personas para identificar lecciones aprendidas, logros y no-logros son las que han llevado a cabo el proceso.

**Presupuesto:**

El presupuesto para la elaboración de una estrategia de participación ciudadana variará dependiendo del instrumento de gestión pública que se trate, su alcance (local, regional y/o nacional) y su nivel de participación.

En el anexo 2 se indican algunas herramientas.

Matriz para la etapa de evaluación.

#### **4. Etapa de aprobación de la estrategia de acuerdo a procedimientos existentes**

**Objetivos:**

El objetivo de esta etapa es aprobar la estrategia de participación ciudadana en las instancias formales que correspondan de forma de garantizar su viabilidad política, técnica y presupuestaria.

**Pasos a seguir:**

- Identificar quiénes son las autoridades y equipos profesionales que deben aprobar la estrategia.
- Realizar algunas acciones estratégicas para asegurar apoyo político para la estrategia y conseguir su aprobación. En algunos casos para asegurar este apoyo es necesario realizar reuniones individuales con algunos o todos los que participarán de la decisión antes de la reunión grupal donde se discutirá la estrategia para su aprobación. La ventaja de sostener reuniones individuales previas es la posibilidad de identificar las preguntas, dudas y/o aprehensiones que cada una de las autoridades y profesionales puedan tener sobre la estrategia. De esta forma antes de la reunión grupal se puede precisar y aclarar algunos aspectos de la estrategia de acuerdo a los elementos recogidos durante las reuniones individuales.
- Preparar la presentación de la estrategia en un formato atractivo, claro y breve. Seguramente la estrategia deberá ser presentada para su análisis y aprobación en alguna instancia formal tales como un Comité Directivo, Consejo de Ministros, Sesión de Consejo Municipal. Esta instancia formal variará considerando si se trata de una estrategia de participación para el nivel local, regional y/o nacional.
  - Es relevante dedicar tiempo para preparar una presentación de la estrategia que se enfoque en los aspectos más relevantes y a la vez que indique como se hará cargo de los aspectos más sensibles de su implementación o que despiertan más dudas.
  - Considere para la presentación utilizar medios audiovisuales como videos, grabaciones, etc. que muestren de forma más clara la importancia de la Estrategia.
- Presentar la estrategia de participación en la instancia correspondiente. Al iniciar la presentación de la Estrategia es importante mencionar los siguientes aspectos: i) agradecer a todos las personas que participaron en su elaboración, ii) valorar el apoyo político que han

dado las autoridades, jefaturas o quien corresponda a la estrategia, iii) destacar los beneficios que la implementación de la estrategia va a traer al servicio o institución pública que se trate.

- A pesar de haber realizado reuniones individuales en forma previa a la realización de la instancia formal es posible de igual forma que se levanten nuevos aspectos que se solicite sean precisados, reemplazados e incluso eliminados. Esté preparado para tener una actitud abierta y no defensiva y también para defender los aspectos de la estrategia que considere fundamentales.

**Plazos:**

En términos generales esta etapa no debería ser muy extensa considerando que en la etapa de elaborar la Estrategia ya se evaluó si ésta contaba con las condiciones necesarias, incluyendo la voluntad política y compromiso de las autoridades a cargo del instrumento de gestión pública que se trate.

Toda estrategia de participación ciudadana debe ser aprobada en la instancia formal correspondiente dentro del servicio público responsable del instrumento de gestión pública en cuestión. Este paso confirma la voluntad política y compromiso de las autoridades involucradas de llevar la Estrategia adelante, lo que constituye una garantía para el equipo responsable de implementarla.

**Responsables:**

Los responsables de esta etapa es el equipo profesional a cargo de elaborar la estrategia de participación ciudadana y las autoridades que participarán de su aprobación.

**Presupuesto:**

Esta etapa requeriría de recursos económicos si es que es necesario contratar algunas horas profesionales para que colabore en la presentación de la estrategia de participación ciudadana.

**Herramientas:**

Pauta para sistematizar aspectos recogidos en reuniones individuales.  
Pauta para presentación estrategia.

## 5. Etapa de implementación de la estrategia de participación ciudadana

**Objetivo:**

El objetivo de esta etapa es implementar la estrategia de participación ciudadana de acuerdo a las definiciones realizadas en las etapas anteriores.

**Pasos a seguir:**

- Organizar el equipo de trabajo responsable de la implementación de la estrategia.
- Implementar el plan de difusión y el plan de trabajo.
- Recopilar la información necesaria para la evaluación de resultados que se implementará al finalizar la implementación de la estrategia de participación.

**Responsables:**

La responsabilidad de implementar la estrategia de participación ciudadana es del equipo coordinador de la Estrategia y eventualmente las autoridades tendrán que participar de ciertas actividades o hitos.

**Presupuesto:**

Esta etapa requerirá de recursos políticos, técnicos y económicos para su implementación. Esta es la etapa que requiere de más recursos para su implementación. Algunos recursos políticos son la voluntad y compromiso político de las autoridades. Por ejemplo si surge algún inconveniente donde tenga que intervenir la autoridad, se puede requerir que ésta asista a un evento donde apoye públicamente la estrategia de participación ciudadana.

Algunos recursos técnicos pueden ser la opinión de especialistas en temas específicos, o habilidades específicas como elaborar una encuesta, calcular una muestra representativa entre otros. Algunos recursos económicos son financiamiento que se requiera para actividades que no estaban programadas además de las que están presupuestadas.

### **Cuadro 7**

#### **Recomendación de utilidad para la implementación de la estrategia**

Crea en la estrategia de participación que está implementando. No se olvide que está contribuyendo a fortalecer la democracia, la capacidad de la ciudadanía de involucrarse en asuntos públicos y las capacidades de instituciones públicas.
Siempre cumpla las promesas y los compromisos que adquiere durante la implementación de la Estrategia. Este cumplimiento es un factor crítico para crear confianza entre las personas, grupos e instituciones públicas.
Sea flexible en la implementación de los diversos planes que contempla la Estrategia.
Póngase en el lugar de las personas y grupos que participan. Es mucho más fácil comprender puntos de vista y críticas cuando uno se "pone en los zapatos del otro."
Es importante crear relaciones de confianza entre las instituciones públicas y entre ellas y la ciudadanía. Crear confianza toma tiempo.
Sea creativo cuando implemente la Estrategia de Participación Ciudadana. Siempre van a haber imprevistos que enfrentar y oportunidades que aprovechar. Trabaje en equipo.
Prepárese para recibir críticas. Siempre va a recibir críticas de las personas y grupos involucrados en una Estrategia de Participación. Desgraciadamente es imposible que todos y todas estén satisfechos con la totalidad de las actividades, enfoques, decisiones, etc.
No ignore cuando vea tensión o una situación incómoda entre participantes, entre participantes y funcionarios/rias. Es importante tomar la iniciativa, entender la situación e intentar resolverlo.

Fuente: Elaboración propia.

## **6. Etapa de incorporación de los resultados obtenidos en la estrategia de participación (nivel consultivo)**

### **Objetivo:**

Incorporar aquellas propuestas recogidas durante la implementación de la estrategia de participación que aporten al mejor logro de los objetivos del instrumento de gestión pública que fue objeto de la participación y que sean viables en términos políticos, técnicos y económicos.

### **Pasos a seguir:**

#### **a) Sistematizar y clasificar la totalidad de los aportes recibidos**

Este paso suele requerir una cantidad importante de horas profesionales ya que significa incluir en una matriz cada uno de los aportes recibidos. Al momento de realizar esta tarea es común que varios de los elementos planteados por las personas y grupos que participan son más bien comentarios que propuestas. La tendencia en este caso es a eliminar el comentario ya que no es una propuesta. El ejercicio que se recomienda realizar acá es "convertir" los comentarios en propuestas y de esta forma captar estos comentarios y no abandonarlos.

Una vez que se tienen los aportes en una matriz se sugiere clasificarlos de forma que su análisis resulte eficiente. Hay diversas formas de clasificar los aportes y propuestas recibidas. Algunos de los criterios que se pueden utilizar son:

- Por responsable o encargado de implementar el aporte: autoridades, organizaciones vecinales, Congreso, entre otras.
- Por actividades que requieren recursos o no requieren recursos.
- Por actividades de corto, mediano y largo plazo.
- Por actividades de difusión, capacitación, asistencia técnica, acompañamiento, entre otras.

#### **b) Analizar los aportes recibidos de acuerdo a su viabilidad política, técnica y económica de ser incorporados**

Una vez clasificados los aportes y propuestas éstos deben ser puestos en una matriz que permita analizar su viabilidad política, técnica y económica.

En primer lugar, podemos entender que los aportes recibidos serán viables si cuentan con el apoyo político de las autoridades correspondientes. Las propuestas recibidas también serán

políticamente viables si se complementan con obligaciones que tiene la autoridad y la institución pública en cuestión. En segundo lugar los aportes recibidos tendrán viabilidad técnica si son posibles de implementar desde el punto de vista de las habilidades, conocimiento y experiencia que los equipos profesionales deben tener para su implementación. En tercer lugar los aportes y propuestas tendrán viabilidad económica si la institución responsable por su ejecución cuenta con los recursos necesarios para su implementación. Deben ser incorporados aquellos aportes que son viables en términos políticos, técnicos y económicos. Si un aporte cumple con ser viable técnica y económicamente, pero no lo es en términos políticos entonces seguramente su posterior implementación resultará incierta.

**c) Obtener una nueva versión de la política, programa o proyecto que incorpore los elementos seleccionados**

Una vez que los aportes han sido seleccionados entonces se procede a preparar una nueva versión del instrumento de gestión pública en cuestión. Los aportes deben incorporarse en las secciones del documento que correspondan y destacarlos de alguna forma (color o tipo de letra) que permita identificar fácilmente los aportes incorporados. La nueva versión debe contener un fundamento para las propuestas incorporadas y las no incorporadas.

**d) Aprobar esta nueva versión en las instancias correspondientes**

La versión final que se obtenga luego de la incorporación de las propuestas viables política, técnica y económicamente debe ser aprobada por la autoridad o autoridades que corresponda de acuerdo al instrumento de gestión que se trate. Esta aprobación debe ocurrir en una instancia formal donde su aprobación quede por escrito e incorpore las formalidades necesarias.

**e) Informar sobre los cambios introducidos a la política, programa o proyecto a las personas y grupos que participaron de la estrategia de participación ciudadana**

Se debe realizar un proceso de rendición de cuentas —donde a través de diversos medios— se dé a conocer la versión final del documento entregando una razón fundada para aquellas propuestas incorporadas y también para aquellas no incorporadas.

**Plazos:**

Los plazos para la implementación de una estrategia de participación ciudadana variarán dependiendo del instrumento de gestión pública que se trate, su alcance (local, regional y/o nacional) y su nivel de participación.

**Responsables:**

La responsabilidad de implementar la estrategia de participación ciudadana es del equipo coordinador de la estrategia y eventualmente las autoridades tendrán que participar de ciertas actividades o hitos.

**Presupuesto:**

Esta etapa requerirá de recursos humanos para realizar la sistematización y clasificación de las propuestas recogidas. También requerirá de recursos políticos para tomar la decisión sobre los aportes que serán incorporados y cuáles no.

**Herramientas:**

Pauta para la sistematización y clasificación de los aportes recibidos.

Pauta para analizar la factibilidad política, técnica y económica de las propuestas sistematizadas.

Matriz para la elaboración de fundamentos para las propuestas incorporadas y no incorporadas.

## **7. Etapa de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana**

En reiteradas ocasiones los equipos responsables de implementar una estrategia de participación ciudadana cuentan con escasos recursos económicos y tiempo disponible para la implementación de esta última etapa. Sin embargo es de toda importancia al menos realizar un ejercicio acotado y simple de evaluación de la estrategia.

Este manual describirá el objetivo y los pasos mínimos a seguir para realizar un ejercicio de corto plazo, útil, reflexivo y transparente de evaluación de la estrategia de participación ciudadana.

### **Cuadro 8**

#### **Las diferencias entre evaluación, seguimiento y rendición de cuentas**

---

El concepto de evaluación distingue entre la evaluación de resultados y la evaluación de impacto. Este manual se referirá a la evaluación de resultados. Esta evaluación se realiza cuando finaliza la implementación de la estrategia de participación ciudadana y tiene por objetivo conocer el nivel de logro y no logro de los objetivos propuestos, actividades implementadas y productos esperados.

---

El concepto de seguimiento supone la elaboración de indicadores de cumplimiento que permitan ir chequeando los aspectos seleccionados para ello durante la implementación de la estrategia. Esto supone la creación de un instrumento con indicadores que periódicamente se vaya completando durante la implementación. Un sistema de seguimiento o monitoreo requiere de recursos profesionales y económicos para su adecuada implementación.

---

El concepto de rendición de cuentas se refiere al requerimiento que tienen las autoridades, los representantes de cargo de elección popular y toda institución pública de dar a conocer los resultados de su gestión incluyendo su ejecución presupuestaria en forma periódica. El ejercicio de rendición de cuentas se enmarca en los conceptos de transparencia de la gestión pública. Específicamente para el caso de la implementación de una Estrategia de participación Ciudadana la rendición de cuentas será el proceso a través del cual se da a conocer a los actores involucrados y cualquier persona natural y legal interesada en los resultados obtenidos en la Estrategia de Participación Ciudadana y su proceso de evaluación.

---

Fuente: Elaboración propia.

A pesar que esta es la última etapa en la implementación de la estrategia de participación ciudadana, los objetivos de la etapa de evaluación deben ser definidos al momento de elaborar la estrategia. Dependiendo de los objetivos que se establezcan para la evaluación será el tipo y cantidad de información que se deberá recoger durante la implementación de la estrategia de forma de contar con la información necesaria al final del proceso que permita realizar la evaluación planeada.

#### **Objetivo:**

El objetivo de esta etapa es realizar una evaluación de resultados al término de la implementación de la estrategia de participación ciudadana que permita conocer sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades y resultados esperados.

#### **Pasos a seguir:**

Este manual entregará los pasos a seguir para una evaluación básica o mínima de la estrategia implementada.

#### **a) Definir los objetivos para la evaluación que se llevará a cabo**

Los objetivos establecidos para la evaluación definirán el tipo de información a recoger y sistematizar durante la implementación de la estrategia.

Algunos de los posibles objetivos de la evaluación pueden ser:

- Reflexionar si los objetivos propuestos se lograron.
- Analizar y sistematizar las lecciones aprendidas que se obtuvieron con la implementación de la estrategia.
- Conocer si hubo otros efectos positivos y/o negativos no esperados durante la implementación de la estrategia.

#### **b) Definir el tipo de información a recoger y sistematizar y responsables para ello**

Una vez definidos los objetivos se debe proceder a definir la información que debe ser recogida para que su posterior análisis permita responder a los objetivos planteados para la evaluación.

Para estos efectos durante la implementación de la estrategia es necesario evaluar cada una de las actividades realizadas a través de algún medio de fácil uso (pauta de evaluación, encuesta) que logre capturar opiniones, críticas y propuestas de los y las participantes.

Para ir registrando las lecciones aprendidas se puede designar una persona del equipo profesional que tenga la tarea de registrar eventos que se van dando durante la implementación de la estrategia y que luego puedan ser insumos para sistematizar las lecciones aprendidas y efectos positivos y negativos no esperados.

**c) Recoger y sistematizar la información**

Es importante que la responsabilidad de llevar el registro de los eventos y evaluaciones de actividades específicas esté claramente asignada a una persona o a un grupo de personas dentro del equipo profesional.

**d) Analizar la información y preparar el informe de evaluación**

Este paso debe implementarse al momento de finalizar la estrategia de participación ciudadana. Se debe designar quien estará a cargo de organizar este paso, probablemente pueden ser las mismas personas que llevaron el registro de los eventos y evaluaciones de actividades específicas.

Este equipo debe en primer lugar analizar y sistematizar toda la información registrada de acuerdo a los objetivos de la evaluación.

Este primer paso entregará información para luego analizar en conjunto con todo el equipo a cargo de la estrategia de participación el nivel de cumplimiento de los objetivos de la evaluación.

Se recomienda organizar el número necesario de talleres que permita realizar un análisis reflexivo que aporte sugerencias claras para futuras estrategias.

Este paso finaliza con la elaboración de un documento que refleja los principales resultados arrojados por la evaluación. Prepare una versión breve de fácil lectura utilizando gráficos y cuadros para la entrega de la información.

**e) Dar a conocer los resultados de la evaluación**

Para el objetivo de dar a conocer los resultados se sugieren los siguientes medios:

- Realizar una asamblea con la participación de los y las participantes además de autoridades y funcionarios/rias que participaron.
- Distribución del informe breve en las instancias interesadas en conocer los resultados.
- Envío de correo electrónico con el informe breve.

Y por supuesto en cada una de estas instancias agradezca el tiempo que los diversos actores dedicaron al proceso.

**Plazos:**

Los plazos para la evaluación de resultados propuesta de una estrategia de participación ciudadana variarán dependiendo del instrumento de gestión pública que se trate, su alcance (local, regional y/o nacional) y su nivel de participación.

En todo caso una evaluación de resultados como la definida en este manual requiere de bastante menos tiempo que una evaluación de resultados exhaustiva o una evaluación de impacto.

**Responsables:**

La responsabilidad de implementar la evaluación de estrategia de participación ciudadana es del equipo coordinador de la estrategia.

**Presupuesto:**

Esta etapa requerirá de recursos humanos para realizar la sistematización y análisis de la información recogida que permita responder a los objetivos establecidos para la evaluación. También se requerirán recursos económicos para la impresión y distribución del informe y los costos asociados a organizar una asamblea.

**Herramientas:**

- Evaluaciones informales.
- Recolección y análisis de datos cuantitativos.
- Encuestas sobre participantes y sondeos de opinión.
- Evaluaciones críticas.

### III. Conclusiones

---

La decisión de ILPES de publicar un manual sobre procesos de planificación participativa, responde a una lectura del contexto actual, que indica la necesidad de proveer a funcionarios públicos y agentes privados y de organizaciones sociales, de metodologías e instrumentos que puedan permitirles llevar adelante con rigurosidad un proceso de planificación participativa en escalas territoriales diversas.

Si el primer capítulo busca contextualizar la relevancia del tema; avanza hacia los conceptos centrales que se consideran en el manual y realiza un alcance de cuáles son las temáticas que no pueden dejarse de lado en un proceso de planificación participativa multiescalar (género, derecho a la consulta previa libre e informada y Principio 10), cerrando el capítulo con la referencia a algunos países que están trabajando en esa línea; el capítulo II se dedica a describir los pasos metodológicos para elaborar un proceso de planificación participativa.

Este Manual no pretende constituirse en un dogma para quiénes son responsables de llevar a cabo estas iniciativas, sólo pretende constituirse en una guía de orientación a dichas prácticas, que nunca están exentas de dificultades por el carácter humano y social que representan.

Cada espacio social donde un proceso de planificación participativa se lleve a cabo es singular, porque en él se desarrollan interrelaciones humanas diversas que responden a un contexto socio-histórico político distinto.

Cada proceso iniciado no podrá ser replicado en otro espacio, sin tomar los recaudos de la necesaria contextualización que deba llevarse a cabo para el éxito de la propuesta.

Sin embargo, hay condiciones que ya fueron enumeradas en el cuerpo del texto, que deben estar presentes para que cada proceso de planificación participativa, tenga posibilidades de concreciones reales.

Es importante destacar al finalizar este manual, que esas condiciones deben estar presentes para una posibilidad real de concretar procesos de planificación participativa cada vez de mayor calidad.

Es necesario destacar entonces que:

- Paralelamente a estas instancias de planificación participativa, se deberá considerar la importancia de descentralizar competencias, de forma tal que la ejecución del plan pueda hacerse de la forma más eficiente posible, para responder con celeridad a las demandas de los ciudadanos/as.

- En el caso de que el territorio que está llevando a cabo un proceso de planificación participativa, no cuente con los recursos financieros y humanos necesarios para elaborar el plan y luego ejecutarlo, las autoridades deberán garantizar la presencia de esos fondos financieros y de personal calificado que acompañe los primeros años del proceso, hasta dejar capacidad instalada en el propio territorio.
- Una última condición necesaria es que el territorio comience a trabajar en paralelo a la construcción del plan, una base de datos que pueda ir construyéndose en el tiempo, de forma tal que cuando el plan deba renovarse, muchos de los datos necesarios para un diagnóstico preciso estén en las manos de las autoridades responsables de impulsar el proceso.

## Bibliografía

---

- Allebrandt, S. (2009), "*Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul*", de 1990 a 2009. Tese, 2009. Doutorado em Desenvolvimento Regional-UNISC, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. 301 f.
- Bandeira, P.S. (2006), "*Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial*", In: Economía Regional e Urbana, Clélio Campolina Diniz e Marco Aurélio Crocco-Organizadores, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Barquero, A.V. (2001), "*Desrrollo endógeno y globalizaciom*", unpublished.. en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Boisier, S. (1996), "*Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas n° 13*", jun. de 1996.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional-Secretaria de Desenvolvimento Regional. (2012) Curso Internacional de Planejamento Estratégico do Desenvolvimento regional e local./Brasília: Debrito Propaganda.
- Buarque, S. (1999), "*Metodologia de Planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*", INCRA/IICA, Brasília.
- Cargnin, A. P.(2011), "*Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*", 2011.Tese de Doutorado, Programa de Pós graduação em Geografia/ Antonio Paulo Cargnin-UFRGS, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. 317 f.
- CEPAL(2012) Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Y Social (ILPES), "*Programa de Cooperação em Capacitação para o Desenvolvimento Regional/Local: um estudo de caso da experiência Brasileira. Impresso nas Nações Unidas*", Santiago de Chile.
- Cordera, R., P. Ramírez y A. Ziccardi (2008), "*Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*", México, UNAM-IIS.
- Marquina, L. (2013), "*Capital social y desarrollo territorial en la Ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos*", Revista Desenvolvimento Regional em Debate, año 3, núm. 2, 100-113. Disponible en <http://www.periodicos.capes.gov.br/>
- Marquina, L. y M. Alonzo (2014), "*Presupuesto participativo en la Ciudad de México*", ponencia presentada en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Massolo, Alejandra(2006), "*Reflexiones. Desarrollo local con equidad de género*". El Salvador, PNUD, GTZ y FISDL.

- Putnam, R. D.(2002), *“Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”*, Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Lui Alberto Monjardim, 3 ed., Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Randolph, R., Tavares, H.M.(2013), *“Desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil”*, in: *Política e Planejamento Regional-Uma Coletânea* Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares, Organizadores. Brasília; UP Gráfica.
- Rio Grande do Sul, *Processo de Consulta Popular e Processo de Participação Popular e Cidadã*, disponible sitio <http://www.participa.rs.gov.br/> e <http://www.consultapopular.rs.gov.br/>, consultados en agosto de 2014.
- Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).(2014), *“Observatório do desenvolvimento regional (OBSERVADR)”*. Información disponible sitio <http://observadr.org.br/portal/> consultado en agosto de 2014.
- Ziccardi, Alicia (1998), *“Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Instrumentos de las Naciones Unidas sobre mujeres y género

**Cuadro A.1**  
**Algunos de los instrumentos más importantes de las Naciones Unidas sobre mujeres y género<sup>a</sup>**

	Tratados	Año	Características
Acuerdos y Conferencias Internacionales	Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	Declara que toda persona tiene los mismos derechos sin distinción de sexo.
	Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW)	1979	Es el principal instrumento jurídico internacional relativo a los derechos de las mujeres, y concretamente hace referencia a los derechos civiles y políticos, y a los derechos en el campo socioeconómico, de la educación y formación, del trabajo y la maternidad, de la salud, del crédito y de las condiciones en las zonas rurales, e invita a los gobiernos a adoptar medidas contra la discriminación de las mujeres.
	Protocolo facultativo de la CEDAW	1999	Reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer para recibir y considerar comunicaciones de violaciones de los derechos de las mujeres por personas o grupos de los Estados miembros.
	Declaración de Viena	1993	Hace referencia a los Derechos Humanos de la mujer y de la niña como parte inalienable e integrante de los Derechos Humanos Universales.
	Conferencia Internacional sobre población y desarrollo	1994	Hace referencia a la libertad de hombres y mujeres para realizar control de la vida reproductiva, así como a los mecanismos de garantía de participación de la mujer y a las medidas para eliminar sus diferentes formas de explotación.
	Conferencias Mundiales sobre las Mujeres	1975	La más importante de todas fue la IV Conferencia, que tuvo lugar en Beijing en 1995, y que fue acompañada de una plataforma de acción. Consiguió visibilizar y situar en la agenda política internacional asuntos que antes no habían sido abordados, centrándose en los problemas de las desigualdades de género, sus causas estructurales y sus posibles soluciones.
	Objetivos de Desarrollo del Milenio	2000	Son un acuerdo mundial para la consecución de diferentes objetivos en 15 años. Todos los objetivos incluyen el género de manera transversal y además el objetivo 3 enuncia la promoción de la igualdad entre los géneros y el objetivo 5 la mejora de la salud materna.
Acuerdos y Programas Regionales	Convención Interamericana para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra la mujer	1994	Reconoce, sanciona y propone medidas para acabar con la violencia contra las mujeres en todas sus formas.
	Programa de Acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe	1995-2001	Recoge las líneas de acción de la CEPAL en materia de: equidad de género, desarrollo económico y social con perspectiva de género, eliminación de la pobreza, participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder, en la vida pública y privada, en los derechos humanos, paz y violencia, en las responsabilidades familiares compartidas, en el reconocimiento de la pluralidad cultural de la región, y en el apoyo y cooperación internacional.
	Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe <sup>b</sup>	1997-2010	Han creado diferentes consensos en tema de igual y equidad de género. La primera de ellas hablaba de la propuesta de medidas para incorporar a la mujer en la vida activa a nivel económico, político, social y cultural, y la última de ellas ha puesto el acento en la responsabilidad de los Estados como promotores de medidas que busquen realmente superar la desigualdad de género en todas sus dimensiones (en relación al cuidado, al ámbito laboral, en la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres).

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Lista no exhaustiva que pretende únicamente resaltar algunos de los marcos más importantes adoptados a nivel mundial y en la Región de América Latina y el Caribe, en relación a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género.

<sup>b</sup> Los textos completos de las diferentes Conferencias Regionales se pueden obtener en la página web de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

## Anexo 2

### Herramientas para cada etapa de la estrategia de participación para instrumentos de gestión pública

Este anexo tiene por objetivo presentar un conjunto de herramientas para cada una de las etapas de una estrategia de participación ciudadana para instrumentos de gestión pública.

Existen una multiplicidad de herramientas que se pueden considerar al momento de elaborar e implementar una estrategia de participación. Lo importante es ser flexible y creativo al momento de utilizarlas de forma que apoyen el logro de los objetivos de la estrategia.

Este manual entenderá por herramientas un conjunto de metodologías, técnicas e instrumentos que facilitan el logro de los objetivos de cada etapa de una estrategia de participación ciudadana.

Para cada una de las herramientas se establecerá su objetivo, descripción de sus etapas y pasos.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las herramientas consideradas para cada una de las etapas de una estrategia de participación ciudadana.

**Cuadro A.2**  
**Resumen de herramientas consideradas**

Etapas	Herramientas
1. Preparatoria	Matriz para analizar la presencia o no de las condiciones necesarias para elaborar e implementar una Estrategia de Participación Ciudadana.
2. Evaluación Estratégica	Pauta para análisis de contexto general e identificación de aspectos clave. Mapeo de Actores. Matriz de Oportunidades y Amenazas.
3. Elaboración Estrategia	Matriz para organizar un Plan de Trabajo y Diseño Metodológico. Matriz para el Plan de difusión. Matriz para elaborar el Presupuesto de Ingresos y Gastos. Matriz para la etapa de evaluación.
4. Aprobación Estrategia	Pauta para sistematizar aspectos recogidos en reuniones individuales. Pauta para presentación Estrategia.
5. Implementación Estrategia	Herramientas para el nivel consultivo: talleres, buzones, audiencias públicas, plebiscitos no vinculantes, Asamblea Ciudadana del Siglo XXI (México), célula de planeación (México), conferencia de consenso (México), encuesta deliberativa (México), panel de expertos (México). Herramientas para el nivel decisorio: conferencia de búsqueda de consenso (OCDE), jurados ciudadanos (OCDE), carrete (México), proceso de diálogo multiactor (México).
6. Incorporación de propuestas con factibilidad política, técnica y económica (nivel consultivo) Acuerdo sobre los cambios a incorporar (nivel decisorio)	Pauta para la sistematización y clasificación de los aportes recibidos. Pauta para analizar la factibilidad política, técnica y económica de las propuestas sistematizadas. Matriz para la elaboración de fundamentos para las propuestas incorporadas y no incorporadas.
7. Evaluación, Seguimiento y Rendición de Cuentas de la Estrategia	Evaluaciones informales. (OCDE). Recolección y análisis de datos cuantitativos. (OCDE). Pauta de Evaluación para actividades grupales. Talleres de Evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

## 1. Etapa preparatoria

### Objetivos:

Conformar el equipo técnico que llevará adelante la estrategia de participación ciudadana para el instrumento de gestión pública seleccionado.

Analizar si las condiciones necesarias para llevar adelante una estrategia de participación ciudadana están presentes o no.

### Herramientas:

#### **Matriz para analizar la presencia o no de las condiciones necesarias para elaborar e implementar una estrategia de participación ciudadana**

##### *Objetivo:*

Esta herramienta tiene por objetivo identificar si las condiciones necesarias para llevar adelante una estrategia de participación ciudadana están presentes o no tanto en el equipo profesional interesado en elaborarla como en la institución para la cual trabajan.

##### *Descripción:*

Esta herramienta es una matriz que contiene las condiciones necesarias y para cada una de ellas establece un conjunto de preguntas para orientar el análisis del equipo profesional que les permita establecer si éstas están presentes o no. De no estar presentes algunas de las condiciones también se incluyen preguntas que permitan definir los pasos necesarios para obtener las condiciones aún no presentes en el equipo profesional y/o en la institución.

**Cuadro A.3**  
**Matriz. Condiciones necesarias para elaborar e implementar una estrategia de participación ciudadana**

Condiciones	Está presente	No está presente
Algún nivel de institucionalización de la participación ciudadana. Preguntas orientadoras: ¿Existe un instrumento o procedimiento en la institución para implementar procesos de participación ciudadana? (Ordenanza, Instructivo, entre otros) ¿Existe algún proceso de participación que se haya llevado a cabo en la institución? ¿Existen buenas prácticas en la institución de participación ciudadana? ¿Existe un instrumento que emane del Gobierno Central y/o Regional y/o Local sobre participación ciudadana?		
Compromiso de la autoridad (voluntad política). Preguntas orientadoras: Bajo la presente administración institucional ¿se han implementado Estrategias de Participación Ciudadana? ¿Cuál es la opinión de la autoridad institucional respecto a los procesos de participación ciudadana? ¿Cuáles son sus argumentos a favor? ¿Cuáles son sus argumentos en contra? ¿Ha tenido malas y/o buenas experiencias en materia de participación? Si la autoridad no es proclive a apoyar un proceso de participación ciudadana ¿quiénes dentro y fuera de la institución podrían influir sobre ella?		
Disponibilidad de Recursos. Preguntas orientadoras: ¿Existen ingresos disponibles que se podrían destinar a una estrategia de participación ciudadana? Aunque hoy no estén disponibles la totalidad de los recursos.		

Cuadro A.3 (conclusión)

Condiciones	Está presente	No está presente
necesarios ¿podrán estar disponibles en otro momento? ¿Será necesario realizar algunas acciones de incidencia para lograr que los recursos disponibles se utilicen en una estrategia de participación? ¿Cuáles son los mejores argumentos para convencer a las personas indicadas de la importancia de implementar una estrategia de participación?		
Alguna experiencia del equipo profesional Preguntas orientadoras: ¿El equipo ha implementado antes estrategias de participación ciudadana en la institución? ¿Cuáles fueron los aspectos positivos, debilidades y lecciones aprendidas de estas experiencias previas? ¿Algunos de los miembros del equipo ha tenido experiencias previas en otras instituciones? ¿Algunos de los miembros del equipo se han capacitado en estrategias de participación ciudadana? Si el equipo no tiene experiencia, ¿habrá alguien en la institución que tenga experiencia y esté dispuesto a apoyar al equipo? ¿Será necesario contar con un consultor/a que apoye al equipo profesional? ¿En la elaboración de la estrategia? ¿O en otros aspectos más específicos?		
Grupos interesados por participar. Preguntas orientadoras: ¿El equipo profesional tiene información o ha tenido contacto con grupos que estarían interesados en participar? ¿Han recibido solicitudes concretas de algunos grupos interesados en involucrarse en los asuntos público que administra la institución? Si han habido procesos participativos previos, ¿Cómo fue la experiencia? ¿Existen evaluaciones o sistematizaciones que indiquen como las personas y grupos participantes evaluaron el proceso? ¿Se podría contactar a algunas personas clave para conocer el grado de interés por participar de diversos grupos?		

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Etapa de evaluación estratégica

### Objetivos:

Realizar un análisis sobre aspectos presentes en el contexto socio-político que permita generar información clave para identificar las oportunidades y amenazas que la estrategia de participación ciudadana debe contemplar al momento de ser elaborada e implementada.

### Herramientas:

#### a) Matriz del contexto

Matriz para identificar aspectos relevantes de la situación actual del contexto, territorio y experiencias previas de participación ciudadana.

#### Objetivo:

Esta herramienta tiene por objetivo identificar y analizar los aspectos relevantes del contexto y las características del territorio que deben ser consideradas para la identificación de oportunidades y amenazas que la Estrategia debe contemplar al momento de su elaboración.

Esta herramienta permite recopilar información clave del contexto, territorio y demandas por participación.

#### Descripción:

Esta herramienta es una matriz que contiene los aspectos a considerar para analizar el contexto y el territorio en el cual se llevará a cabo la estrategia de participación ciudadana. Para cada uno de los aspectos a considerar se establece un conjunto de preguntas para orientar su análisis y la definición de oportunidades y amenazas presentes en el contexto y el territorio involucrado.

Para completarla se puede recopilar la información necesaria utilizando internet además de la que esté disponible en la institución. También se pueden realizar algunas entrevistas clave, chequear que la información esté actualizada y que provenga de fuentes confiables.

Es importante definir los límites del territorio en el cual se implementará la estrategia de participación y mostrarlo con esquemas gráficos para facilitar su comprensión.

A continuación se presenta la matriz:

**Cuadro A.4**  
**Identificación de aspectos relevantes**

Identificar aspectos relevantes de la situación actual del contexto territorio y experiencias previas de participación ciudadana	
Aspectos relevantes	Aspectos a considerar
Situación actual antes de la implementación de la estrategia de participación ciudadana	<p>¿Se trata de organizar una estrategia de participación para elaborar un instrumento de gestión seleccionado?</p> <p>¿Se trata de organizar una estrategia de participación para las fases de implementación y/o evaluación del instrumento de gestión pública seleccionado? Si es así, ¿este instrumento de gestión pública seleccionado contó con una estrategia de participación cuando fue elaborado?</p> <p>¿Las personas y grupos interesados en este instrumento de gestión pública tienen alguna información sobre éste?</p> <p>¿Se han implementado anteriormente estrategias de participación ciudadana para instrumentos de gestión pública similares? Si es así, ¿quiénes participaron?</p> <p>¿Cuáles son sus principales lecciones aprendidas?</p>
Territorio involucrado	<p>¿El alcance de la estrategia de participación ciudadana es nacional, regional o local?</p> <p>¿Cuál es el porcentaje de zonas rurales y urbanas en el territorio?</p> <p>¿Cuál es el nivel socioeconómico de la población?</p> <p>¿Cuál es el nivel educacional de la población?</p> <p>¿Cuáles son las principales actividades productivas y servicios disponibles?</p> <p>¿Cuáles son los usos del suelo del territorio? (residencial, industrial, mixto, turístico).</p>
Actores clave	<p>Número de organizaciones presentes en el territorio.</p> <p>Tipología de organizaciones presentes.</p> <p>Presencia de pueblos indígenas.</p> <p>Presencia de poblaciones en situación de vulnerabilidad.</p>
Demandas por participación	<p>¿Existen regulaciones obligatorias que cumplir en materia de participación ciudadana?</p> <p>¿Hay demandas por participar del proceso de autoridades locales y regionales?</p> <p>¿Hay demandas por participar en el proceso de parlamentarios/rias presentes en el territorio?</p> <p>¿Hay demandas por participar de otras instituciones públicas?</p> <p>¿Hay demandas por participar de la ciudadanía organizada y no organizada.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## **b) Mapeo de actores**

### *Objetivo:*

El objetivo del mapa de actores es identificar, clasificar y caracterizar a las principales instituciones, grupos y personas que están de alguna forma vinculadas al instrumento de gestión pública en cuestión.

### *Descripción:*

En primer lugar organice una lista con la totalidad de los actores. Alguna información de la matriz anterior (matriz para identificar aspectos relevantes de la situación actual del contexto, territorio y experiencias previas de participación ciudadana) le proveerá de información útil. Sea innovador en las fuentes que utilice para conseguir información sobre los actores.

Luego organice la lista con las categorías “actores favorables”, “actores contrarios” y “actores neutros” de acuerdo a la información disponible. Una vez organizados los actores los debe caracterizar de acuerdo a su tamaño.

En tercer lugar es necesario conocer las principales motivos que presentan los actores para estar a favor, en contra o neutros.

Esta información permitirá definir acciones para abordar al menos a los más relevantes en términos del impacto potencial que pueden tener sobre la estrategia de participación ciudadana y sus resultados.

A continuación se presenta una matriz para organizar a los actores identificados:

**Cuadro A.5**  
**Construyendo un mapa de actores**

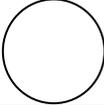
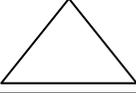
	Actores favorables	Actores indecisos	Actores críticos
Empresarios	A	A	A
Grandes	B	B	B
Medianos	C	C	C
Pequeños microempresarios	D	D	D
Instituciones públicas	A	A	A
Agencias del gobierno central	B	B	B
Agencias del gobierno regional	C	C	C
Otras entidades públicas	D	D	D
Centros educativos	A	A	A
Universidades	B	B	B
Centros de formación técnica	C	C	C
Otras entidades de formación	D	D	D
Organizaciones de Base	A	A	A
Vecinos	B	B	B
Jóvenes	C	C	C
Deportistas	D	D	D
Mujeres	E	E	E
Culturales	F	F	F
Étnicas	G	G	G
Religiosas	H	H	H
Otras			

Fuente: Gestión integral del desarrollo económico territorial. Metodología para el mapeo de actores. Módulo V: Gobierno subnacional y alianzas públicos-privadas-BID-INDES-septiembre del 2011.

1. Realice un listado de los actores más relevantes presentes en el territorio.
2. Seleccione los actores que pueden ser parte de la alianza, que se opondrán a ella o que asumirán una actitud neutra.

- Utilizando la lógica de socio-grama, establezca el mapa de actores utilizando la siguiente simbología.

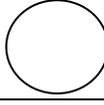
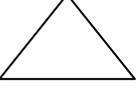
**Diagrama A.1**  
**Actores**

	Actores favorables a la constitución de alianzas
	Actores contrarios a la constitución de alianzas
	Actores neutros frente a la constitución de alianzas

Fuente: Gestión integral del desarrollo económico territorial. Metodología para el mapeo de actores. Módulo V: Gobierno subnacional y alianzas públicos-privadas-BID-INDES-septiembre del 2011.

- De un mayor o menor tamaño el triángulo, círculo o cuadrado de acuerdo a la importancia relativa o potencia del actor.

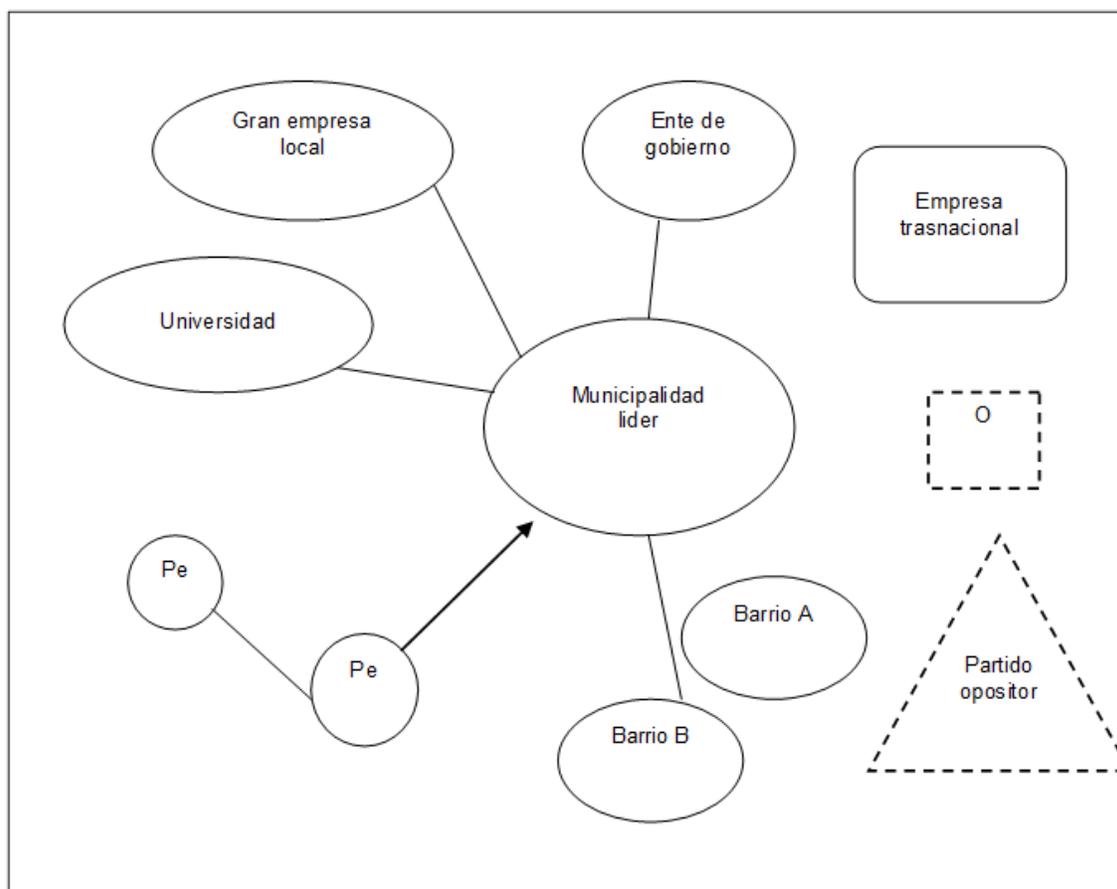
**Diagrama A.2**  
**Importancia actores**

	Pequeño actor favorable		Gran actor favorable
	Pequeño actor desfavorable		Gran actor desfavorable
	Pequeño actor neutro		Gran actor neutro

Fuente: Gestión integral del desarrollo económico territorial. Metodología para el mapeo de actores. Módulo V: Gobierno subnacional y alianzas públicos-privadas-BID-INDES-septiembre del 2011.

5. Construya el mapa de la siguiente forma.

**Diagrama A.3**  
**Mapeo de actores locales aliados, neutros y contrarios**



Fuente: Gestión integral del desarrollo económico territorial. Metodología para el mapeo de actores. Módulo V: Gobierno subnacional y alianzas públicos-privadas-BID-INDES-septiembre del 2011.

### c) Matriz de oportunidades y amenazas

#### *Objetivo:*

Esta matriz presenta dos objetivos.

El primero de ellos es recoger de las herramientas utilizadas en esta etapa (matriz para identificar aspectos relevantes de la situación actual del contexto, territorio y experiencias previas de participación ciudadana y el Mapeo de actores) aquella información relevante que aporte a la identificación de oportunidades y amenazas.

El segundo objetivo es organizar esta información en oportunidades y amenazas para la estrategia de participación ciudadana.

Estas oportunidades y amenazas son un insumo estratégico al momento de elaborar la estrategia de participación ciudadana.

#### *Descripción:*

Esta herramienta tiene los siguientes pasos:

1. Revise y seleccione aquella información recogida en los instrumentos anteriores que sea un insumo para definir oportunidades y amenazas para la estrategia.

## 2. Organice esta información recogida en oportunidades y amenazas para la estrategia.

Una oportunidad es una situación positiva que está disponible para aprovecharla en el logro de los objetivos que la estrategia de participación ciudadana se propone. Las oportunidades hay que potenciarlas y aprovecharlas a través de acciones concretas.

Una amenaza es una situación o hecho externo a la institución que elaborará la estrategia de participación ciudadana que puede ser negativo para el logro de sus objetivos. Las amenazas hay que reducirlas o controlarlas a través de acciones concretas.

A continuación se presenta la matriz de oportunidades y amenazas.

**Cuadro A.6**  
**Matriz de oportunidades y amenazas**

Matriz de oportunidades y amenazas	
Oportunidades	Amenazas

Fuente: Elaboración propia.

## 3. Etapa de elaboración de la estrategia

### Objetivos:

El objetivo de esta etapa es definir los objetivos, plan de difusión, plan de trabajo y diseño metodológico, evaluación y presupuesto de la estrategia de participación ciudadana para su posterior aprobación e implementación en función de la matriz de oportunidades y amenazas identificadas en la etapa anterior.

En esta etapa se definirá el nivel de participación que tendrá la estrategia de participación ciudadana, lo cual supone un diseño metodológico y técnicas diferentes para los niveles informativo, consultivo, resolutorio o cogestión.

### Herramientas:

Las herramientas que se presentan a continuación abordan áreas diferentes necesarias de realizar al momento de elaborar la estrategia de participación pero utilizan el mismo formato de matriz.

Se presenta un listado de verbos que pueden ser útiles al momento de elaborar las diferentes matrices:

**Recuadro A.1**  
**Verbos útiles para elaborar matrices**

Informar, consultar, decidir, debatir, analizar, proponer, priorizar, acordar, discutir, sugerir, contribuir, enlistar, animar, motivar, conocer, sistematizar, evaluar, determinar, negociar, trabajar, crear, difundir, dar a conocer, motivar, acompañar, realizar, elaborar, implementar, aplicar.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante completar las matrices en el orden que se presentan acá:

### a) Matriz para organizar plan de trabajo y diseño metodológico

#### *Objetivo:*

Esta matriz tiene por objetivo definir en primer lugar los objetivos de la estrategia de participación y su nivel de participación.

Una vez acordados los objetivos y el nivel de participación se puede proceder a acordar las actividades a realizar, establecer sus responsables y cuándo éstas serán implementadas de acuerdo al nivel de participación establecido.

#### *Descripción:*

Para el uso de esta matriz se deben seguir los siguientes pasos:

- Acordar el o los objetivos de la estrategia de participación ciudadana.

Un insumo fundamental para acordar los objetivos de la estrategia de participación es la matriz de oportunidades y amenazas que se elaboró en la etapa anterior.

Un objetivo no será viable si desconoce las amenazas existentes, y tampoco será fácil de lograr si no establece actividades para controlar las amenazas existentes y también aprovechar las oportunidades que se presentan.

Un ejemplo: en una comunidad rural la mayoría de sus habitantes está molesta con el Alcalde por qué luego que ésta participó en un conjunto de reuniones para informar sobre sus necesidades y aportar con propuestas para elaborar el plan de inversión anual, ninguna de sus propuestas quedó incorporada en el plan de inversiones. Esta es una amenaza importante para cualquier institución que vaya a llevar a cabo una estrategia de participación ciudadana en un determinado territorio que incluya esta comunidad rural.

- Definir el nivel de participación de la estrategia.

Una vez definidos los objetivos corresponde decidir respecto del nivel de participación que tendrá la estrategia de participación.

El nivel de participación determinará el tipo de actividades a realizar y por consiguiente los responsables, plazos y recursos necesarios.

- Incorporar y revisar la identificación y caracterización de actores potencialmente interesados y afectados realizadas en la etapa anterior.
- Definir las actividades específicas a realizar, sus responsables y plazos.

### **Cuadro A.7 Niveles de participación**

Los niveles de participación son:
<b>Informativo:</b> su objetivo es proveer información sobre un asunto de interés público. Este nivel no busca la retroalimentación del público al cual va dirigido.
<b>Consultivo:</b> su objetivo es entregar información oportuna, entendible y actualizada sobre un determinado asunto de interés público con el objetivo de recoger de parte de los participantes propuestas, intereses, preocupaciones, entre otros. Estos insumos serán incorporados al tema en cuestión de ser viables política, económica y técnicamente. La consulta no es vinculante para la autoridad, es decir la autoridad no tiene la obligación de incorporar los aportes recibidos.
<b>Decisorio:</b> su objetivo es que las personas y grupos participen de la toma de decisiones sobre el asunto que aborda la Estrategia de Participación. Por lo tanto, los aportes de los participantes son vinculantes para la autoridad.
<b>Co-gestión:</b> este nivel de participación busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones sobre el asunto que aborda la Estrategia luego se involucren en la implementación de esta decisión. Es decir su participación continua a través del seguimiento, monitoreo y acompañamiento.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta la matriz para organizar el plan de trabajo y el diseño metodológico:

**Cuadro A.8**  
**Estrategia de participación ciudadana**

Matriz para organizar el plan de trabajo				
Objetivo de la estrategia:				
Nivel de participación de la estrategia:				
Diseño metodológico:				
Actividad	Objetivo	Cuándo	Recursos necesarios	Responsables

Fuente: Elaboración propia.

### b) Matriz para organizar el plan de difusión

#### *Objetivo:*

El objetivo de esta matriz es identificar las acciones necesarias de realizar para lograr una amplia difusión de la estrategia que se va a llevar a cabo de forma que cualquier persona o grupo interesado pueda participar de las actividades definidas.

La forma y medios para la difusión deben establecerse de acuerdo a tres aspectos clave: el tipo de actores a los cuales se quiere informar y convocar, el presupuesto disponible y si se trata de un instrumento de gestión a nivel local, regional o nacional.

#### *Descripción:*

Este plan de difusión es complementario al plan de trabajo y diseño metodológico de la estrategia de participación ciudadana.

Se requieren ambos planes para implementar una estrategia de participación ciudadana.

Muchas veces las estrategias de participación ciudadana no cuentan con un plan de difusión y solamente realizan algunas acciones puntuales de difusión para convocar a las personas y grupos que a la institución le interesa.

Contar con un profesional del área de las comunicaciones es un excelente recurso para llevar adelante un plan de difusión que defina en forma clara los mensajes a entregar, los públicos objetivos a llegar y los medios más adecuados para alcanzar los públicos objetivos definidos.

Para la realización de un plan de difusión se deben recorrer los siguientes pasos:

- Definir los principales mensajes que entregará el plan de difusión.

Los mensajes a difundir deben elaborarse a partir de los objetivos de la estrategia, su nivel de participación y diseño metodológico.

#### *Ejemplo:*

El objetivo de la estrategia es implementar un nivel consultivo para obtener aportes de parte de los y las trabajadoras de diversos sectores productivos de una región determinada del país para elaborar el “Programa de Prevención de Accidentes en el Trabajo”.

La elaboración de los mensajes para convocar deben rescatar los conceptos de “consulta”, “prevención”, “dar tus ideas”, “construir juntos a los trabajadores y trabajadoras”, entre otros.

- Definir los públicos objetivos a los cuales el mensaje debe llegar.

Para la definición de los públicos objetivos se consideran (i) personas, grupos e instituciones que se quiere convocar a participar y (ii) personas, grupos e instituciones que interesa estén informadas de la estrategia de participación ciudadana.

Siguiendo el mismo ejemplo, los públicos objetivos serán los siguientes:

#### **Recuadro A.2 Públicos objetivos**

Asociaciones Gremiales nacionales y regionales de diversos sectores productivos.  
Asociaciones de empleados nacionales y regionales de diversos sectores productivos.  
Equipos profesionales a cargo del área de seguridad industrial de empresas presentes en la región donde se va a implementar la estrategia.  
Sindicatos de empresas presentes en la región.  
Mutual de seguridad.  
Hospitales.  
Trabajadores individuales.

Fuente: Elaboración propia.

- Definir los medios de comunicación adecuados para cada tipo de público objetivo.

No todas las personas y grupos nos informamos de la misma manera. Algunos grupos tienen acceso a internet y hacen uso de las redes sociales y otros no.

Es importante conocer cuáles son los medios a través de los cuales los públicos objetivos se informan y de acuerdo a esto organizan los medios a utilizar.

Siguiendo el ejemplo podemos identificar los siguientes medios para los públicos objetivos:

#### **Cuadro A.9 Medios para los públicos objetivos**

Público objetivo	Medios a utilizar
Asociaciones gremiales nacionales y regionales de diversos sectores productivos	Correo electrónico. Sitios electrónicos de las asociaciones. Facebook de las asociaciones y boletines institucionales.
Asociaciones de Empleados nacionales y regionales de diversos sectores productivos	Correo electrónico. Sitios electrónicos de las asociaciones. Facebook de las asociaciones y boletines institucionales.
Equipos profesionales a cargo del área de seguridad industrial de empresas presentes en la región donde se va a implementar la Estrategia	Correo electrónico. Boletines institucionales.
Sindicatos de empresas presentes en la Región	Correo electrónico. Boletines institucionales.
Mutual de Seguridad a nivel nacional y regional	Correo electrónico. Boletines institucionales.
Hospitales regionales	Correo electrónico. Boletines institucionales.
Trabajadores individuales	Avisos radiales. Afiches en zona de gran afluencia de público en ciudades y pueblos de la región. Sitios electrónicos regionales: turismo, servicios, etc.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta la matriz para el plan de difusión:

**Cuadro A.10**  
**Plan de difusión**

Estrategia de participación ciudadana Matriz para el plan de difusión		
Mensajes a difundir	Públicos objetivos	Medios a utilizar

Fuente: Elaboración propia.

### c) Matriz de ingresos y gastos

#### *Objetivo:*

El objetivo de esta herramienta es calcular los ingresos y los costos para implementar una estrategia de participación ciudadana.

#### *Descripción:*

Para elaborar un presupuesto que incorpore la totalidad de los ingresos y de los costos se deben seguir los siguientes pasos:

- Enlistar los ingresos, la fecha de su disponibilidad y tipo de gasto que financian para llevar a cabo la estrategia de participación.
- Se requiere conocer los ingresos disponibles, cuándo estarán disponibles (es común que no todos los ingresos estén disponibles al momento de iniciar la estrategia) y para qué tipo de gastos los recursos pueden ser destinados. En ocasiones el uso de los ingresos está restringido a cierto tipo de gastos. Por ejemplo, se pueden utilizar para traslados, alimentación y alojamiento, pero no para financiar honorarios profesionales.
- Enlistar la totalidad de los gastos organizados en tipos de gastos.
- Es necesario identificar la totalidad de los gastos en los cuales se incurrirá para llevar adelante la estrategia de participación.
- Es importante también dejar un porcentaje del total de los gastos para imprevistos, ya que estos siempre se presentan. Generalmente se deja entre un 2 y un 5% del total de los gastos para imprevistos.

Algunos tipos de gastos son:

**Cuadro A.11**  
**Tipo de gastos**

Tipos de gastos
Equipos humanos técnicos, expertos, administrativos y consultores.
Traslados locales y fuera de la ciudad, estadía, alimentación.
Materiales de oficina.
Equipamiento; computadores, impresoras.
Edición, diseño, impresión, traducción y distribución de documentos.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta la matriz para el presupuesto de ingresos y gastos:

**Cuadro A.12**  
**Presupuesto de ingresos y gastos**

Matriz presupuesto de ingresos y gastos		
Ingresos disponibles:		
Monto	Fecha de disponibilidad	Tipos de gastos que financia

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro A.13**  
**Gastos a incurrir**

Actividad	Tipo de gasto	Valor unidad	Cantidad	Total

Fuente: Elaboración propia.

#### **d) Matriz para la etapa de evaluación**

##### *Objetivo:*

El objetivo de esta matriz es definir y organizar las acciones a realizar junto con sus responsables para llevar adelante una sistematización que permita establecer lecciones aprendidas además de logros y no-logros de la estrategia junto con el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades y resultados obtenidos.

##### *Descripción:*

El enfoque de la evaluación propuesto en este manual tiene el propósito de lograr una sistematización que permita establecer lecciones aprendidas además de logros y no-logros. Para estos efectos no se considera necesario la contratación de un profesional externo. Las mejores personas para identificar lecciones aprendidas, logros y no-logros son las que han llevado a cabo el proceso.

Los pasos a seguir son:

- Reunir al equipo profesional que va a llevar adelante la estrategia de participación y el plan de difusión y acordar —de acuerdo a los recursos humanos y económicos disponibles— los objetivos y aspectos que podrían ser sistematizados durante su implementación.
- Una vez definidos los objetivos y aspectos a sistematizar defina responsables de llevar adelante esta tarea de sistematización y la periodicidad con la cual se debe realizar.
- También es importante definir al momento de implementar la estrategia las técnicas que se utilizarán para la evaluación que se realizará al término de la implementación. Estas técnicas aparecen más abajo en la etapa de evaluación.

A continuación se presenta la matriz:

**Cuadro A.14**  
**Etapa de evaluación**

Estrategia de participación ciudadana Matriz para la etapa de evaluación		
Objetivos:		
Aspectos a sistematizar:		
Aspecto a registrar	Responsable	Periodicidad

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Etapa de aprobación de la estrategia

##### **Objetivos:**

Aprobar la estrategia de participación ciudadana en las instancias formales que correspondan.

##### **Herramientas:**

##### **a) Pauta para sistematizar aspectos recogidos en reuniones individuales**

##### *Objetivo:*

El objetivo de esta pauta es recoger y sistematizar los aspectos más importantes recogidos en las reuniones individuales sostenidas con las personas que participarán de la toma de decisiones sobre la implementación de la estrategia.

##### *Descripción:*

El disponer de una pauta que presente todos los elementos recogidos en las reuniones individuales entrega una visión completa de los aportes y comentarios recibidos.

Esta visión completa permite ser estratégicos al momento de analizar y decidir cómo abordar los comentarios recibidos en la reunión donde se presentará la estrategia para su discusión y aprobación.

Una vez que se tengan la totalidad de los comentarios en la pauta se deben buscar argumentos, informaciones u otros antecedentes que respondan a los comentarios recibidos. También puede suceder que producto de éstos sea conveniente modificar algunos aspectos de la estrategia de participación ciudadana de forma de fortalecerla y/o hacerla posible de ser aprobada en las instancias correspondientes.

A continuación se presenta la pauta para sistematizar aspectos recogidos en reuniones individuales.

**Cuadro A.15**  
**Aspectos recogidos en reuniones individuales**

Pauta sistematización aportes reuniones individuales	
Reuniones individuales:	Aportes recibidos:
Reunión 1:	
Nombre persona:	
Fecha:	
Lugar:	
Reunión 2:	
Nombre persona:	
Fecha:	
Lugar:	

Cuadro A.15 (conclusión)

Pauta sistematización aportes reuniones individuales	
Reuniones individuales:	Aportes recibidos:
Reunión 3:	
Nombre persona:	
Fecha y lugar	

Fuente: Elaboración propia.

### **b) Pauta para presentación de la estrategia en instancia formal para su aprobación**

#### *Objetivo:*

El objetivo de esta pauta es integrar los principales elementos e información que deben ser presentados en la instancia formal para el debate y aprobación de la estrategia.

#### *Descripción:*

Los pasos a seguir son los siguientes:

- Revise la presentación original de la estrategia considerando los comentarios y elementos recogidos durante las reuniones individuales.
- Realice los cambios pertinentes a la estrategia con el objetivo de fortalecer su viabilidad política, técnica y económica.
- Prepare una presentación atractiva y breve respondiendo a los principales aspectos recogidos durante las entrevistas.
- Realice la presentación antes de la reunión formal a integrantes de su equipo u otras personas de forma de ver si ésta es adecuada y convincente.

A continuación se presenta la pauta para la presentación de la estrategia en instancias formales para su aprobación.

### **c) Pauta para presentación de la estrategia en instancia formal para su aprobación**

**Cuadro A.16**  
**Presentación estratégica en la instancia formal de aprobación**

Pauta presentación estrategia instancia formal de aprobación	
Aspectos a incluir en la presentación	Elementos específicos a destacar
Fundamentos de la estrategia: ¿por qué es necesario llevarla a cabo?	
Objetivo estrategia	
Nivel participación	
Principales aspectos plan de difusión	
Principales etapas y/o actividades	
Principales resultados esperados	
Presupuesto	
Riesgo y como serán abordados	

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Etapa de implementación de la estrategia

### Objetivos:

Implementar la estrategia de participación ciudadana de acuerdo a las definiciones realizadas en las etapas anteriores.

### Herramientas:

- Algunas sugerencias para el nivel consultivo: talleres, buzones, audiencias públicas, plebiscitos no vinculantes, Asamblea Ciudadana del Siglo XXI (México), célula de planeación (México), conferencia de consenso (México), encuesta deliberativa (México), panel de expertos (México).
- Algunas sugerencias para el nivel decisorio: conferencia de búsqueda de consenso (OCDE), jurados ciudadanos (OCDE), carrete (México), proceso de diálogo multiactor (México).

## 6. Etapa de incorporación de propuestas con factibilidad

### Objetivos:

El objetivo de esta etapa para un nivel consultivo será la de incorporar aquellas propuestas recogidas durante la implementación de la estrategia de participación que aporten al mejor logro de los objetivos del instrumento de gestión pública que fue objeto de la participación y que sean viables en términos políticos, técnicos y económicos.

El objetivo de esta etapa para un nivel decisorio es lograr que la institución pública y las personas y grupos participantes lleguen a un acuerdo sobre los cambios a incorporar al instrumento de gestión pública en cuestión para el mejor logro de sus objetivos.

### Herramientas:

#### a) Pauta para la sistematización y clasificación de los aportes recibidos

##### Objetivo:

Los objetivos de esta pauta son en primer lugar sistematizar los aportes recibidos durante la consulta realizada de acuerdo a la sección de la estrategia donde fueron mencionados para luego clasificarlos en base a la temática del comentario o propuesta realizada.

##### Descripción:

Los pasos para la elaboración de esta pauta son los siguientes:

- En primer lugar ordene los comentarios recibidos de acuerdo a la sección donde fueron mencionados.
- Una vez que tenga la totalidad de los comentarios incorporados realice una clasificación de éstos.

A continuación se presenta la pauta para la sistematización y clasificación de los aportes recibidos.

**Cuadro A.17**  
**Sistematización y clasificación aportes recibidos**

Pauta sistematización y clasificación aportes recibidos		
Sección de la estrategia	Aportes recibidos	Clasificación aportes

Fuente: Elaboración propia.

## b) Pauta para analizar la factibilidad política, técnica y económica de las propuestas sistematizadas

### Objetivo:

El objetivo de esta pauta es analizar si los aportes recibidos cumplen con los requisitos para ser viables de implementar. Estos requisitos se refieren a que éstos deben ser factibles en términos políticos, económicos y técnicos.

### Descripción:

Los pasos a seguir son los siguientes:

- Tome la clasificación de los aportes realizados en la pauta anterior.
- Para cada uno de los tipos de aporte analice su factibilidad. Un aporte para ser efectivamente incorporado en la propuesta definitiva para su posterior implementación debe cumplir con los tres tipos de factibilidad.
- Finalmente agrupe los aportes factibles de implementar y aquellos que no se podrán implementar en una tabla.

A continuación se presenta la pauta para analizar la factibilidad política, técnica y económica de las propuestas sistematizadas.

**Cuadro A.18**  
**Análisis factibilidad política, técnica y económica de los aportes recibidos**

Pauta análisis factibilidad política, técnica y económica de los aportes recibidos			
Clasificación de aportes recibidos	¿Tienen factibilidad técnica?	¿Tienen factibilidad económica?	¿Tienen factibilidad política?

Fuente: Elaboración propia.

## c) Matriz para la elaboración de fundamentos para las propuestas incorporadas y no incorporadas

### Objetivo:

El objetivo de esta matriz es recopilar la totalidad de los aportes recibidos fundamentando cuáles fueron incorporados y cuáles no.

### Descripción:

Esta matriz resulta fundamental al momento de realizar el proceso de consulta y se debe dar cuenta a los y las participantes de la totalidad de los aportes recibidos y su nivel de incorporación

Esta matriz será la herramienta principal para la rendición de cuentas sobre la estrategia y los resultados obtenidos. A continuación se presenta la matriz.

**Cuadro A.19**  
**Totalidad aportes y nivel de incorporación**

Estrategia de participación ciudadana
Matriz totalidad aportes y nivel de incorporación

Fuente: Elaboración propia.

La matriz que se presenta a continuación contiene la totalidad de los aportes recibidos e informa sobre el nivel de incorporación de éstos. A modo de resumen se puede indicar que se recibieron un total de 56 aportes provenientes de un total de 50 participantes (15 organizaciones y 35 personas naturales).

Estos 56 aportes se realizaron en las siguientes secciones del “Proyecto piloto para prevenir el embarazo adolescente en la Región de Los Lagos”:

**Cuadro A.20**  
**Secciones de proyectos y aportes**

Sección del proyecto piloto	Número de aportes
Objetivos	10
Acciones a implementar	25
Duración del proyecto piloto	11
Presupuesto	10

Fuente: Elaboración propia.

El nivel de incorporación de las propuestas fue de un 75%, es decir 42 aportes del total recibidos fueron incorporados a la versión final del proyecto piloto.

A continuación se presenta la matriz con el detalle:

**Cuadro A.21**  
**Aportes incorporados y no incorporados**

Aportes incorporados					
Sección	Aportes	Vialidad técnica	Vialidad política	Vialidad financiera	Fundamentos
Objetivos	xxx	si	si	si	
Objetivos	xxx	si	si	si	
Aportes no incorporados					
Sección	Aportes	Vialidad técnica	Vialidad política	Vialidad financiera	Fundamentos
Objetivos	xxx	si	si	no	
Objetivos	xxx	no	si	no	

Fuente: Elaboración propia.

## 7. Etapa de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia

### Objetivos:

Realizar una evaluación de resultados al término de la implementación de la estrategia de participación ciudadana que permita conocer sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades, resultados esperados y establecer lecciones aprendidas.

### Herramientas:

#### a) Evaluaciones informales

##### Objetivo:

Recoger a través de encuentros y conversaciones informales opiniones, datos, reclamos y/o sugerencias de los y las participantes de la estrategia.

##### Descripción:

Esta técnica es útil para recoger opiniones y comentarios sobre la implementación de la estrategia en forma sencilla y no estructurada.

La información recogida puede ser sistematizada e incorporada en la matriz donde se llevará el registro de los aspectos a evaluar que se definieron en la etapa de elaboración de la estrategia.

Es importante ir recogiendo opiniones de diversos actores y de aquellos que tienen una actitud crítica a la estrategia de participación y/o al programa o proyecto que se está abordando.

### **b) Recolección y análisis de datos cuantitativos**

#### *Objetivo:*

Esta herramienta tiene por objetivo recoger y sistematizar durante la implementación de la estrategia datos básicos que luego aportarán elementos para tener una visión general sobre lo logrado y lo no logrado en diversos aspectos de la Estrategia.

#### *Descripción:*

Algunos de los datos que es necesario registrar en forma sistemática son los siguientes:

- Reuniones realizadas (talleres, seminarios, casas abiertas, etc.) lugar: número de reuniones, fecha, número de participantes y listado de los y las participantes.
- Actividades de difusión realizadas: afiches y folletos distribuidos, correo electrónicos enviados, cobertura de prensa, radios, TV y en redes sociales lograda,

### **c) Pauta de evaluación de reuniones y talleres**

#### *Objetivo:*

Recoger opiniones de los y las participantes sobre el desarrollo de una actividad grupal específica.

#### *Descripción:*

Estas Pautas de Evaluación son de fácil elaboración y permiten recoger en forma sistemática opiniones de personas que participan de actividades como reuniones, talleres, seminarios, etc.

Esta pauta debe estructurarse en preguntas con alternativas para responder dejando siempre un espacio para comentarios. Los aspectos que se pueden evaluar de una actividad son los siguientes: (i) cumplimiento de los objetivos de la actividad, (ii) calidad de los expositores, (iii) utilidad de las exposiciones para el logro de los objetivos de la actividad, (iv) calidad de la facilitación del taller, (v) clima de trabajo, (vi) materiales entregados (vii) aspectos logísticos: horario, lugar, alimentación.

Es recomendable evaluar cada una de las actividades realizadas y registrar su sistematización a lo largo de la implementación de la estrategia. Al término de la implementación esta información será valiosa para evaluar la estrategia.

### **d) Talleres de evaluación**

#### *Objetivo:*

Recoger opiniones, propuestas y comentarios de los y las participantes sobre aspectos específicos o generales de la Estrategia en forma colectiva.

#### *Descripción:*

Estos talleres pueden realizarse durante o al término de la implementación de la estrategia. Es recomendable al menos realizar dos talleres, uno durante la implementación y otro al término.

La convocatoria a estos talleres es abierta, es decir la totalidad de los y las participantes son invitados explicando claramente cuál es el objetivo del taller.

Estos talleres pueden tener una duración de medio día hasta dos días completos dependiendo del alcance de la estrategia de participación ciudadana.

Es importante que el taller aborde los siguientes aspectos: (i) Una introducción que explique sus objetivos y los aspectos específicos que se pretenden evaluar, (ii) Una actividad que motive una participación activa y honesta (invitar a las personas a dar sus opiniones en forma transparente), (iii) presentación de datos recopilados y sistematización de evaluaciones de actividades ya desarrolladas, y (iv) espacios libres para que los y las participantes compartan.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## Manuales de la CEPAL

### Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

1. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, ILPES/CEPAL, (LC/L.4069/Rev.1, LC/IP/L.342/Rev.1), 2015.

