



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN
INGENIERÍA**

FACULTAD DE INGENIERÍA

**ESTRATEGIAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA GESTIÓN SOCIAL: UN ESTUDIO DE
CASO EN LA DELEGACIÓN XOCHIMILCO.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN INGENIERÍA

INGENIERÍA DE SISTEMAS – PLANEACIÓN

PRESENTA:

CANEK ORTEGA CANO

TUTOR:

DR. JAVIER SUÁREZ ROCHA



2010

JURADO ASIGNADO:

Presidente: DR. JOSÉ DE JESUS ACOSTA FLORES

Secretario: DRA. NELLY RIGAUD TÉLLEZ

Vocal: DR. JAVIER SUÁREZ ROCHA

1er. Suplente: M. I. MARIANO ANTONIO GARCÍA MARTÍNEZ

2do. Suplente: M. I. JOSÉ DOMINGO FIGUEROA PALACIOS

Lugar donde se realizó la tesis:

- ESPACIO COMUNITARIO “JARDINES DEL SUR” EN LA DELEGACIÓN XOCHIMILCO.
- POSGRADO DE INGENIERÍA.

TUTOR DE TESIS:

DR. JAVIER SUÁREZ ROCHA

FIRMA

DEDICATORIAS:

A mi madre, fuente ilimitada de cariño y respaldo. Seguimos creciendo y brillando.

A mi padre, por su apoyo incondicional e impulso a seguirme realizando. Vamos por la siguiente meta.

A mis hermanos, por sus comentarios, respaldo y complicidad en esta vida. Espero una dedicatoria en corto tiempo de tu trabajo de investigación (Tupac).

A mis abuelitos, por que sin tanto cariño y enseñanzas, se hubiera dificultado más mi camino en la vida. Un abrazo y estoy cierto que desde arriba comparten este logro.

A Jorge por su compañía, paciencia y consejos tanto en los buenos, como en los malos momentos.

A Claudia por su confianza y motivación hacia el logro de este proyecto.

A Valeria, mi musa, compañera, cómplice, asesora, amiga, y culpable de mi felicidad. Prueba superada amor mío.

A mis tíos y primos, por dedicarme su tiempo, consejos y gratos momentos cuando el camino se hacia difícil.

A mis amigos de mil batallas por soportarme en momentos de exámenes, entregas de avances y periodos de proyectos finales. Gracias mil por la compañía y los buenos ratos.

AGRADECIMIENTOS:

Agradecimientos sinceros y muy especiales al Dr. Javier Suárez Rocha, por sus enseñanzas, anécdotas, paciencia y asesoría durante toda mi estancia en la Maestría.

Al Dr. Gabriel de las Nieves Sánchez Guerrero, por sus clases, conocimiento y experiencia en el campo de las técnicas heurísticas para la planeación.

Al Dr. Mariano García Martínez, por su apoyo y asesoría durante mis estudios y en la revisión de este trabajo.

A la Dra. Nelly Rigaud Téllez, por sus comentarios enriquecedores y consejos valiosos.

Al Dr. José de Jesús Acosta Flores, por sus enseñanzas sobre el análisis de decisiones, ser mi tutor académico y brindarme su apoyo constante durante mis estudios en el Posgrado de Ingeniería.

Al M. I. José Domingo Figueroa Palacios, por sus consejos y enseñanzas en evaluación de proyectos, valuación de empresas y finanzas. Agradezco su disposición y apoyo en la revisión de este trabajo.

A mis compañeros y amigos de generación (Gabriel, Ricardo, Dani, Beto, Campeche, Bere, Cony, Lupis, Rita, Erick, Jacobo, Gines, Alberto, Edgar, David, Darío, Eliseo, Carlos, Cesar y Ale) por sus debates, apoyo, experiencia y esos inolvidables viernes por la noche de primer semestre.

A la Licenciada en Sociología de la Educación Valeria Rosas García, por su apoyo en la estructuración y revisión del trabajo.

Al Profesor José Luís Ortega Pérez, por la revisión, corrección y asesoría durante el desarrollo del trabajo.

A mi amada y querida Universidad Nacional Autónoma de México y al Posgrado de Ingeniería, por todos los conocimientos brindados, las oportunidades recibidas y las satisfacciones profesionales.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por brindarme la oportunidad de contar durante mis estudios con una beca económica, haciendo posible la realización de este trabajo.

ÍNDICE

RESUMEN

Palabras claves

ABSTRACT

Keywords

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. FORMULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.....	4
1.1 La gestión social.....	4
1.1.1 Políticas, programas y proyectos sociales.....	5
1.2 Los problemas de la gestión social.....	8
1.3 Los problemas de la participación ciudadana en la gestión social.....	9
1.4 Problema concreto por resolver.....	9
1.5 Objetivo general.....	10
1.6 Objetivos específicos.....	10
1.7 Alcance del proyecto.....	10
1.8 Conclusiones.....	11
CAPÍTULO 2. EXPERIENCIAS PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN SOCIAL.....	12
2.1 Participación ciudadana en la renovación urbana de Trondheim, Noruega.....	13
2.2 Presupuesto Participativo De Villa El Salvador (PP de VES), Perú.....	17
2.3 Lineamientos de políticas hidráulicas para una región de México.....	21
2.4 Proyecto de comunicación en zonas rurales marginadas de México.....	24
2.5 Un balance de la experiencia de planeación participativa a nivel local en el Distrito Federal (1998-2000).....	30
2.6 La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006.....	31
2.7 Conclusiones.....	34

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA.....	37
3.1 Enfoque de sistemas.....	37
3.1.1 Definición de sistema.....	37
3.1.2 Medio y retroalimentación de un sistema.....	38
3.1.3 Construcción de un sistema.....	38
3.2 Proceso de conducción.....	39
3.3 Fases de planeación.....	40
3.4 Planeación participativa.....	43
3.5 Planeación tradicional vs. Planeación participativa.....	43
3.6 Participación ciudadana.....	44
3.6.1 Niveles de participación ciudadana.....	45
3.7 Técnicas participativas de planeación.....	48
3.7.1 Técnica TGN.....	49
3.7.2 Técnica FODA.....	53
3.8 Conclusiones.....	57
CAPÍTULO 4. ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS LOCALES PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	58
4.1 Metodología del estudio de caso.....	58
4.2 Procedimiento propuesto.....	59
4.2.1 Obtención de datos del sistema de gestión.....	59
4.2.2 Selección del caso.....	59
4.2.3 Construcción del sistema conducente y el objeto conducido.....	60

4.2.4	Análisis de los stakeholders.....	60
4.2.5	Convocatoria a los talleres participativos.....	62
4.2.6	Análisis externo e interno del objeto conducido.....	62
4.2.7	Elaboración de las estrategias.....	63
4.2.8	Selección de las estrategias.....	63
4.2.9	Evaluación del taller.....	63
4.3	Conclusiones.....	63
	CAPÍTULO 5. ESTUDIO DE CASO.....	64
5.1	Obtención de datos del sistema.....	64
5.2	Selección del caso.....	67
5.3	Construcción del sistema conducente y el objeto conducido.....	67
5.4	Análisis de los stakeholders.....	71
5.5	Convocatoria a los talleres participativos.....	72
5.6	Análisis externo e interno del objeto conducido.....	73
5.7	Elaboración de las estrategias.....	78
5.8	Selección de las estrategias.....	80
5.9	Evaluación del taller.....	82
	CONCLUSIONES.....	83
	LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A SEGUIR.....	87
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88
	MESOGRAFÍA.....	92
	ANEXOS.....	93

RESUMEN

La propuesta de este trabajo tiene como objetivo elaborar estrategias para fomentar la participación ciudadana en un proyecto social dentro de un programa de gobierno local, mediante técnicas de planeación participativa y el enfoque sistémico.

El estudio se justifica por tres razones principales: los problemas encontrados en la gestión social de un gobierno local, el bajo nivel de participación ciudadana en los programas implementados y la escasez de información en las experiencias donde se utilizan técnicas que incluyen la participación de actores locales.

Por lo anterior, se desarrolla el marco conceptual del enfoque de sistemas, el sistema de conducción, el objeto conducido, la planeación y la participación ciudadana, cuyo análisis logra determinar los elementos teóricos necesarios en la elaboración de estrategias útiles para la inclusión de la ciudadanía respecto al diseño de alternativas hacia el fomento de su participación en un proyecto específico dentro de un programa social, tomando como referencia las técnicas de la planeación participativa TGN (Técnica Grupal Nominal) y FODA (llamada así por la sigla conformada con las primeras letras de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), además de otro instrumento de participación ciudadana como el taller participativo.

Palabras clave: gestión social, técnicas de planeación participativa, estrategias, enfoque sistémico, participación ciudadana.

ABSTRACT

The purpose of this work is to develop strategies to foment citizen engagement in a social project within a local government program, using participatory planning techniques and systemic focus.

The study is justified for three main reasons: the problems founded in the social management of a local government, the low level of participation in the programs implemented, and the shortage of information on the experiences where techniques are used that included the participation of local actors.

Therefore it develops the conceptual framework of systems focus, the conduction system, the driven object, the planning and citizen engagement, whose analysis achieved determine the theoretical elements necessary in developing useful strategies for the inclusion of citizenship in the design of alternatives to encouraging participation, in a specific project within a social program, taking as a reference the techniques of participatory planning NGT (Nominal Group Technique) and SWOT (named for the acronym formed with the first letters of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), plus other instrument of citizen engagement like the participatory atelier.

Keywords: social management, participatory planning techniques, strategies, systemic focus, citizen engagement.

INTRODUCCIÓN

Una de las funciones de la participación ciudadana como proceso es buscar incluir a la ciudadanía en la gestión de programas sociales, lo cual hace más fuerte la relación entre ciudadano y gobierno al ejecutarse decisiones de manera conjunta y consensuada.

El concepto de participación ciudadana tiene una historia reciente; comienza a partir de la introducción y adaptación de las teorías del desarrollo comunitario a fines de los años setentas¹. Posteriormente a mediados de la década de los ochenta se generó un proceso de transición hacia la democracia en Brasil, que provocó que los ciudadanos participaran en las decisiones públicas más allá del ejercicio del voto. A partir de los noventa, la noción de participación fue incluida en algunas agencias multilaterales de desarrollo, especialmente en el Banco Mundial, que preocupado por los pobres resultados de los proyectos de desarrollo pactados con los gobiernos de diversas partes del mundo, empezó a crear métodos que abrieron la puerta a un tipo de control ciudadano (Rivera, 1998) e incorporaron al factor social en el proceso de las políticas públicas (Olvera, 2006).

Simultáneamente, en los países centrales se fomentaron nuevas escuelas de pensamiento en relación a la reforma y modernización de la administración pública. El desarrollo de la llamada “*New Public Management*”² implicó modificar el punto de vista de las políticas públicas y partir de una concepción de ver a los ciudadanos como “clientes” que el sector público debía satisfacer con su oferta de servicios.

En este contexto, otras formas innovadoras de participación se establecieron en varios países de América Latina; en el caso de la Ciudad de México, desde 1994 se habían desarrollado experiencias hacia el fomento de la participación ciudadana (San Juan, 2001). La más conocida e institucionalizada es la llamada Ley de Participación Ciudadana de 1998, que condujo a la elección de los llamados comités vecinales, proceso que estuvo marcado por la indiferencia de la ciudadanía y la carencia de poderes reales de gestión, así como de representación que la ley reconoció a estos funcionarios electos a nivel local (Olvera, 2007).

¹ En la década de los cuarenta, en Latinoamérica da comienzo la retórica desarrollista [...]. El esquema del desarrollismo consideró que el crecimiento económico no tenía límites. [...]. Pero para finales de los años setenta, ante los claros signos de crisis del modelo desarrollista, esta concepción perdió adeptos [...]. Ante la carencia de sentido de la concepción “tradicional”, desde distintos escenarios comenzaron a gestarse nuevos enfoques: “desarrollo comunitario”, “desarrollo participativo”, “desarrollo social”, “desarrollo humano”, “desarrollo sostenible”, “desarrollo integral” y “desarrollo local” (Suárez, María Herlinda, 2006)

Para más información, ver : www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/est_edu/pdf/suarez.pdf

² Consiste básicamente en la adopción de modelos organizativos flexibles, la descentralización de actividades, y la introducción de mecanismos de mercados (competencia entre organismos públicos, contrataciones externas con el sector privado lucrativo y no lucrativo, modernización de arreglos administrativos, experimentación con nuevas fórmulas de gestión de los servicios). (Licha Isabel, 1999)

Elegido el primer gobierno de izquierda en la Ciudad de México (1997-2000), el nuevo gobierno federal panista creó múltiples consejos consultivos en las diversas áreas de la política pública, e incluso abrió una oficina especializada en la atención a la sociedad civil que hipotéticamente debía canalizar las demandas y propuestas de los diversos actores civiles y propiciar algún tipo de interlocución con el gobierno (Olvera, 2003).

Esta interlocución era entendida ya como una forma de participación, y por tanto, como un procedimiento democratizador de la vida pública.

En diciembre de 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad.

A principios de Junio del 2001 la DGPC y otras instancias de gobierno impulsaron la 1ra. Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana. Este ejercicio tuvo como limitante que en los talleres impartidos sobre planeación, se daban los lineamientos generales, pero no se decía el cómo llegar a ellos, ni se manejaba una metodología para entender mejor este proceso.

Uno de los proyectos más atrevidos, como el intento de un presupuesto participativo en la Delegación Tlalpan del Distrito Federal, fue abandonado en el proceso de cambio de delegados en el año 2003.

En el 2004, los habitantes de la Ciudad de México son invitados a participar en las Escuelas Ciudadanas, que por medio de esquemas de capacitación, hacen del conocimiento de los vecinos el nuevo marco jurídico de la participación ciudadana, el cual posibilita la autonomía de la representación ciudadana y crea instrumentos de acción ciudadana como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta ciudadana. Sin embargo, los cursos de formación ciudadana en dichas escuelas carecieron de una metodología de planeación que permitiera elaborar estrategias para el diseño, análisis y control de los programas de gobierno dentro de la gestión social, por lo que las Escuelas Ciudadanas se convirtieron en un espacio deliberativo sin un diagnóstico y evaluación de la política social implementada por el gobierno local.

En 2010, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) convocó para finales de octubre, a elecciones de comités vecinales, ahora llamados ciudadanos, y cuyas atribuciones fueron establecidas en la Ley de Participación Ciudadana, la que sufrió modificaciones en mayo

de este mismo año, entre las cuales destacó la facultad de la ciudadanía para que mediante asamblea decidiera la aplicación de un determinado presupuesto en programas específicos de las dependencias o las Delegaciones Políticas, cuyas reglas de operación así lo permitían.

Por otro lado, sin tomar como referencia efectos que puedan expresarse como "éxito" o "fracaso" de programas y proyectos sociales, existen experiencias que son claros indicadores de la incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia y la eficacia de los mismos, resultando esencial que los programas sociales y por lo tanto sus proyectos, impulsen una estrategia participativa. Esto constituye un verdadero desafío para la gestión de los mismos (Cohen, 1994).

Sin embargo, existen factores que inhiben el camino de la participación durante la gestión de los gobiernos locales, quienes se preocupan más por legitimar su trabajo que por entender el proceso de beneficiar directamente a la población.

Lo anterior ha provocado que los resultados reportados sean confusos, y sobre todo, se tenga la información como una caja negra de difícil acceso, lo cual en nada ayuda al entendimiento de la relación que tiene la participación ciudadana en los proyectos implementados por los gobiernos locales.

Este trabajo plantea contribuir en la realización de estrategias para fomentar la participación ciudadana en un proyecto social elaborado por un gobierno local, ejemplificar el qué y el cómo del proceso con la utilización de la planeación participativa, y empatar lo social con lo funcional como prioridad para resolver problemas cada vez más complejos de nuestra sociedad actual.

CAPÍTULO 1

FORMULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Para definir el problema concreto por resolver en la tesis, este capítulo aborda en primer término, un breve análisis de la gestión social para entender por qué la política social en México se aleja de una real participación ciudadana y encarece la gobernabilidad del país, no obstante que sus principales funciones son la protección, el bienestar, la cohesión social y la realización de los derechos humanos.

Posteriormente se conceptualiza sobre las políticas, programas y proyectos sociales y se describen en lo general los problemas de la gestión social.

Finalmente, al focalizar los problemas de la participación ciudadana en la gestión social, encontramos la fundamentación de por qué el fomento de la participación ciudadana es parte principal en el cumplimiento de los fines de la política social, lo que llevó a definir el objetivo general, así como los objetivos específicos de esta tesis.

1.1 La gestión social

La gestión social se centra en el análisis de la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales, además de las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para obtener resultados adecuados (Cohen y Franco, 2005). Es un proceso en plena construcción, que si bien adopta elementos teóricos y metodológicos consolidados, provenientes de distintas disciplinas, agrega continuamente nuevos elementos que se generan con el análisis sistemático de experiencias. Lo anterior promueve la necesidad de adoptar un enfoque heurístico³, que permita una construcción continua del conocimiento en dicho campo (Kliksberg, 1997).

En México se requieren cambios estructurales de fondo que permitan implantar una verdadera funcionalidad sistémica dirigida hacia la gestión social, la cual produzca como consecuencia el crecimiento del bienestar de los mexicanos. Los intentos por lograr un sistema eficiente no han logrado eliminar la estructura de tipo burocrático disfuncional, donde los diversos actores políticos pierden legitimidad al representar más a sus intereses personales y de grupo que a los sociales. Las respuestas del sistema político carecen de representatividad receptivo-ciudadana, lo que aleja a la ciudadanía de la participación y encarece la gobernabilidad del país (De la Cruz, 2003). Sin embargo, en no pocas

³ En algunas ciencias, manera de buscar la solución de un problema mediante métodos no rigurosos (www.rae.es)

ocasiones, la movilización y presión social han enfrentado con un relativo éxito al aparato burocrático-administrativo.

1.1.1 Políticas, programas y proyectos sociales

La política social contiene un conjunto de programas y proyectos que pretenden alcanzar los mismos fines (ver figura 1). Da las orientaciones sobre qué problemas sociales priorizar y define las principales vías y/o límites para la intervención que la política plantea (Cohen y Martínez, 2002).

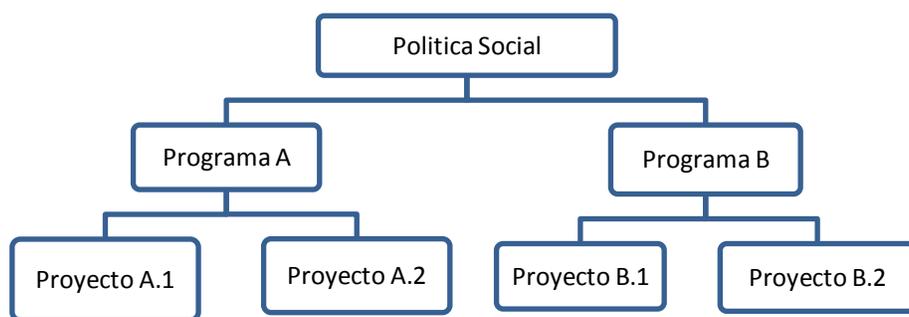


Figura 1. Relación entre política, programa y proyecto social (Cohen y Franco, 2005).

La política social cumple 4 funciones distintas y complementarias: protección, bienestar, realización de los derechos humanos y cohesión social. Así, la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía, lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado (Serrano, 2005).

Históricamente, el modelo de política social que se aplicó en nuestro país desde 1960 fue el “Estado Benefactor”, también conocido como “Estado de Bienestar”. Este modelo entró en vigor durante la década de los treinta en Estados Unidos, siendo interrumpido por la Segunda Guerra Mundial (hay que mencionar que el propio “Estado de Bienestar” emerge después de la crisis económica del 29 en dicho país). Para Keynes, ideólogo del “Estado de Bienestar”, la elección entre una economía controlada y una libre no era una opción; fue modificador de la economía del *laissez faire* (dejar hacer, dejar pasar) mediante una acción deliberada del Estado que consistía en centralizar la actividad económica en manos del gobierno.

En este orden de ideas, el modelo dominante consiste en los programas que realiza el estado, quien asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones; actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, en ocasiones, como evaluador. Cabe resaltar que

todas las funciones están unificadas en el mismo sujeto. Su carácter es universal y no toma en cuenta las diferencias entre los grupos beneficiados. Su criterio de prioridad va de lo macro a lo micro. Su indicador de eficiencia es el gasto público social.

Este modelo sufrió cambios importantes desde la década de los ochenta; posteriormente se toma como referencia el modelo Neoliberal, el cual recoge los antecedentes que mostraban el agotamiento de la concentración de responsabilidades en el aparato estatal, por lo que plantea promover la participación de los actores locales con el Estado y descentralizar la toma de decisiones.

Una hipótesis que se plantea mediante el nuevo modelo, es la que requiere una aceptación social que supone cambios organizacionales de gran importancia a nivel de empresas, instituciones y políticas, pues sugiere que las actitudes de los agentes que participan en el proceso sean activas y encaminadas a implementar programas y proyectos conjuntos.

Un programa social es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

Un proyecto social es la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema.

Un proyecto social debe cumplir las siguientes condiciones (Cohen y Franco, 2005):

- Definir, el o los problemas sociales, que se persigue resolver.
- Tener objetivos de impacto claramente definidos (proyectos con objetivos imprecisos no pueden ser evaluados).
- Identificar a la población objetivo a la que está destinada el proyecto (la que teniendo necesidades no puede satisfacerlas autónomamente vía el mercado).
- Especificar la localización espacial de los beneficiarios.
- Establecer una fecha de comienzo y otra de finalización.

Los proyectos sociales producen y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente, con una caracterización y localización espacio-temporal precisa y acotada. Sus productos se entregan en forma gratuita, o a un precio subsidiado.

Ejemplos de la relación entre políticas, programas y proyectos son:

Política Satisfacción de las necesidades alimentario-nutricionales de los sectores poblacionales que están por debajo de la línea de pobreza.

Programas Programa Nacional de Comedores Escolares.
Programa Nacional de Complementación Alimentaria.
Programa Materno Infantil.

Proyectos Comedor de la Escuela San Alfonso (dentro del Programa Nacional de Comedores Escolares).
Proyecto de distribución de alimentos y educación alimentaria para madres y lactantes del consultorio San José (ídem, 2005).

A continuación, en la figura 2 se muestra esquemáticamente un modelo para la elaboración de programas sociales y su relación con la gestión social.

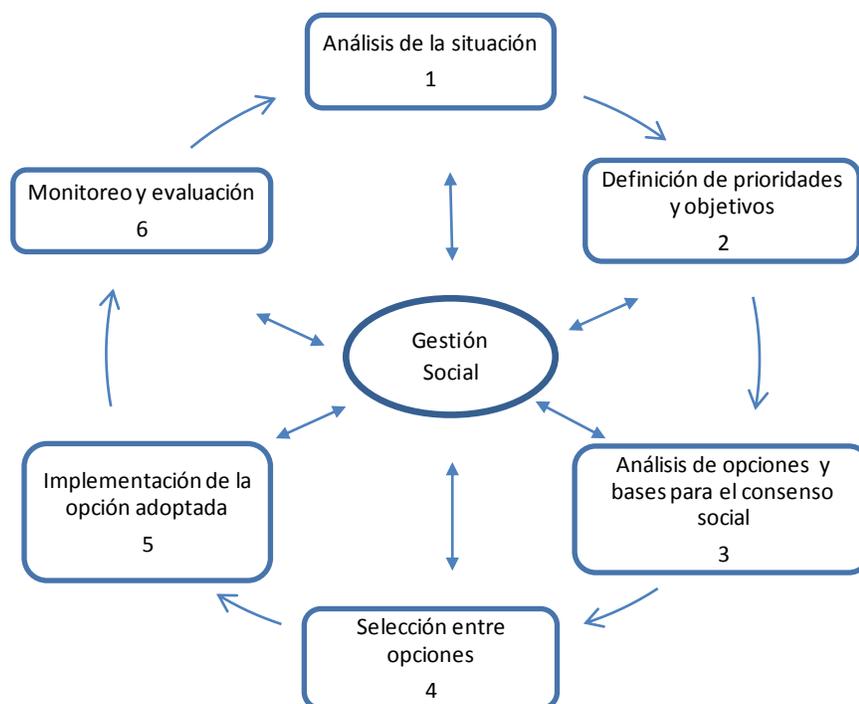


Figura 2. Modelo interactivo de la elaboración de programas sociales (Molina, 2002).

1.2 Los problemas de la gestión social

El concepto de problema puede entenderse como: *“Una situación o conjuntos de factores que se manifiestan a través de sus efectos sobre un objeto de estudio, los cuales no nos permiten alcanzar un estado más deseable”* (Macedo, 2005).

En este orden de ideas, los problemas en la gestión de las políticas sociales son muchos y de diferente índole. Su carácter y magnitud dependen de las características de las organizaciones participantes en su planeación, de la naturaleza del proceso productivo y de las condiciones en que debe realizarse la prestación del servicio. A pesar de esta diversidad, varios diagnósticos permiten identificar algunos problemas de ocurrencia frecuente (CEPAL, 1998):

- Los programas y proyectos no siempre están bien definidos, no responden a enunciados explícitos de políticas, tienen horizontes de realización irreales, carecen de una orientación hacia el logro de resultados y de criterios para la medición de la eficiencia y del impacto, con escasa focalización y la persistencia de subsidios encubiertos de los sectores pobres a los de mayores ingresos.
- Competencias del sector social fragmentadas entre diversas dependencias u organismos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar solución integral a los problemas, exigiendo una continua coordinación y colaboración.
- Escasas experiencias de descentralización, pues la gestión de la política ha seguido la tendencia general del aparato público hacia la centralización en las sedes de los ministerios e institutos de lo social.
- Técnicas de gestión y formas de organización del trabajo no adecuada ni consistente con la naturaleza de las tareas de los programas y proyectos.
- Excesiva burocracia, con resistencias al cambio y a la innovación, con fragmentación de tareas, numerosas capas jerárquicas, funciones departamentales aisladas e incomunicación entre los decisores y los operadores.
- Ausencia de sistemas de información fiables y precisos para monitorear y evaluar la implementación e impacto de las políticas sociales, con limitado uso de tecnologías de información, produciéndose una baja calidad/producción de los servicios sociales.
- Escasez de expertos en políticas sociales con capacidad técnica para el análisis de programas y proyectos.

- Ausencia de incentivos para el mejoramiento de la gestión con asignaciones presupuestarias a las instituciones, que gestionan los programas y proyectos que no están basadas en el desempeño, al igual que los sistemas de promoción y recompensa de los funcionarios, basados predominantemente en la antigüedad laboral.
- Funcionarios desmotivados, que perciben bajos salarios, con insuficiente actualización y capacitación.
- Dificultades en la participación de los grupos beneficiados de la política social, quienes carecen de información, influencia y organización; están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar las decisiones de la burocracia.

1.3. Los problemas de la participación ciudadana en la gestión social

La inclusión de la ciudadanía en la elaboración y desarrollo de programas y proyectos sociales coordinados por el gobierno local, no es tarea fácil, y los siguientes factores continúan siendo obstáculos (García Bátiz, 2004):

1. La inercia organizacional de los aparatos del Estado no permite el libre flujo de información y obstaculiza la comunicación entre promotores del desarrollo y los afectados directamente por sus programas.
2. Al estar concentrada una buena parte del capital humano en las agencias de gobierno o en las grandes corporaciones, la sociedad civil cuenta con muy pocos individuos con los conocimientos técnicos y la capacidad de organización para influir en la discusión de los problemas de desarrollo.
3. La información disponible para analizar a fondo la naturaleza de los problemas de desarrollo es muy pobre y a menudo resulta inaccesible.
4. La continuidad de las prácticas autoritarias, verticales y jerárquicas no permiten el ejercicio del poder y la toma de decisiones descentralizada y flexible en los procedimientos burocráticos.

1.4 Problema concreto por resolver

Al enunciar los problemas de la gestión social, se observó que el fomento a la participación ciudadana influye en el desarrollo de los programas y proyectos sociales. Esto implica que la apertura de los asuntos públicos a la participación ciudadana sirve como base para fortalecer los gobiernos locales. (Cohen, 1994).

Con base al criterio anterior, en esta investigación se determinó como problema concreto por resolver: *El fomento de la participación ciudadana en un proyecto social dentro de un programa de gobierno local.*

I.5 Objetivo general

Elaborar estrategias para fomentar la participación ciudadana en un proyecto social dentro de un programa de gobierno local, mediante técnicas de planeación participativa y el enfoque sistémico.

I.6 Objetivos específicos

- ✓ Analizar experiencias sociales significativas encaminadas hacia el fomento de la participación ciudadana.
- ✓ Describir mediante el enfoque sistémico: la planeación y sus etapas, así como un sistema conducente (dependencia gubernamental) y su objeto conducido (proyecto de gobierno).
- ✓ Analizar algunas de las causas que limitan la participación ciudadana en un proyecto encaminado a promoverla, para posteriormente elaborar estrategias que la fomenten utilizando las técnicas FODA⁴ y TGN⁵.

I.7 Alcance del proyecto

Las estrategias ciudadanas se realizarán en torno a un caso específico de un proyecto social en la Delegación Xochimilco, y así colaborar con el programa gubernamental local proponiendo alternativas de solución a la falta de participación social.

Los resultados de la investigación serán entregados a la dependencia encargada del proyecto social y a la comunidad que participe durante el proceso.

⁴ Llamada así por la sigla conformada con las primeras letras de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

⁵ Técnica Grupal Nominal.

I.8 Conclusiones

En este capítulo quedan establecidos:

- Los conceptos de gestión, política, programa y proyecto social, así como la relación e implicación de sus problemas y modelos hacia la colaboración de los actores locales.
- La falta de participación ciudadana en los programas sociales, problema concreto del que se desprenden el objetivo general y los objetivos particulares encaminados a fomentarla en un proyecto social dentro de un programa de gobierno Local.

CAPÍTULO 2

EXPERIENCIAS PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN SOCIAL⁶

Tras el auge de la organización civil para demandar solución a sus demandas, los gobiernos locales, así como diferentes líderes, han sido obligados a identificar las necesidades reales de la sociedad mediante el uso de instrumentos metodológicos que les ayuden a ubicar de forma científica las necesidades sociales en su justa dimensión, plasmadas en experiencias documentadas por los organismos participantes o el propio gobierno.

Dentro de las experiencias, el uso de la metodología cuantitativa consiste esencialmente en encuestas y sondeos de opinión representativos, los cuales nos definen el ¿qué piensan?, ¿quiénes piensan que?, y ¿en qué parte de la ciudad lo piensan? La metodología cualitativa consiste en diálogos a profundidad que nos permiten definir el ¿por qué piensan lo que piensan? Al resolver cuestionamientos básicos como ¿el qué?, ¿el quién?, ¿el dónde?, ¿el por qué?, y ¿el cómo? Las dependencias de gobierno pueden entender a profundidad las demandas sociales para poder empezar a ponderarlas y valorizarlas de forma más precisa y buscar el cumplimiento de su función en la búsqueda del bien común general. Es a partir de éste momento cuando existen posibilidades de identificar a los diversos actores y correlacionar sus fuerzas, para definir el problema que se atenderá y buscar alternativas de solución. Sin embargo, la inclusión de la participación ciudadana y las metodologías utilizadas, poco espacio ocupan en los documentos recabados y analizados en este capítulo.

Las experiencias para el fomento de la participación ciudadana en la gestión social contenidas en este capítulo son la participación ciudadana en la renovación urbana de Trondheim, Noruega; el Presupuesto Participativo de Villa El Salvador (PP de VES), Perú; lineamientos de políticas hidráulicas para una región de México; proyecto de comunicación en zonas rurales marginadas de México; un balance de la experiencia de

⁶ Este capítulo toma al Índice de desarrollo humano, como indicador de referencia para ubicar experiencias que se desarrollen en países con un nivel de desarrollo humano alto y medio.

El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros:

- Vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer).
- Educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria).
- Nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita en dólares).

planeación participativa a nivel local en el Distrito Federal (1998-2000) y la política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006.

Finalmente, se presenta una tabla comparativa de las citadas experiencias respecto a la metodología utilizada, tipo de convocatoria e inclusión, evaluación y costos (ver tabla 1).

2.1 Participación Ciudadana en la renovación urbana de Trondheim, Noruega⁷

El objetivo del proyecto era la transformación del área de Tempe al sur de Trondheim, tercera ciudad más grande de Noruega. Se estableció que el área urbana debía ser renovada a través de la creación de:

- Hasta 10,000 nuevos puestos de trabajo de oficina.
- Un total de 1,500 nuevas viviendas y departamentos.
- Un nuevo puente sobre el Río Nidelva.
- Los servicios locales (tales como tiendas, panaderías) estarían conectados al transporte público, la red de carreteras principales y los espacios públicos más concurridos.

A partir de los criterios anteriores, una firma de arquitectos diseñó una propuesta con cinco diferentes estrategias de desarrollo para la zona llamado "5 x Tempe".

Se introdujeron en "5 x Tempe" a las partes afectadas, y se llevó a cabo una visita de campo. Posteriormente se discutió cómo debía ser transformada el área de Tempe a lo largo de cuatro sesiones, por medio de un panel de ciudadanos.

El proyecto se inició con un llamado a la comunidad en el periódico regional el 3 de junio de 2004. Terminó el 27 de octubre de 2004, cuando el informe de los ciudadanos fue entregado al alcalde de Trondheim.

Los principales criterios para el diseño del proceso de participación fueron:

- El proceso debía permitir la participación de los ciudadanos no organizados.
- Los ciudadanos participantes debían tener la posibilidad de aprender acerca del proceso de planificación para el área de Tempe, así como sus objetivos y calendarios.

⁷ De acuerdo al IDH del 2005, Noruega se sitúa en el lugar número 2, clasificado en un nivel de desarrollo humano alto (PNDU, 2007).

- Los participantes debían ser capaces de escuchar los puntos de vista y opiniones de los interesados sobre el proceso de transformación de la zona de Tempe.
- El proceso debía proporcionar a los participantes el tiempo suficiente para identificar los problemas que se abordarían, discutir y escribir en un informe final.

Se formó un consejo técnico del proyecto, el cual recomendó que la participación de los ciudadanos pudiera establecerse dentro de horarios que no afectaran sus actividades cotidianas, que no requirieran tiempos de trabajo y que no fueran prolongados. En el diseño del proceso, dicho consejo utilizó el modelo danés de Conferencia de Búsqueda, y el modelo alemán de Paneles Ciudadanos. Ambos procesos permiten agrupar de 14 a 25 ciudadanos no organizados en la discusión y conocimiento de políticas públicas.

El proyecto tuvo las siguientes etapas:

- La conformación de un grupo de 14 residentes no organizados de Trondheim.
- Cuatro reuniones, cada una con duración de cuatro horas, y con espacio de dos semanas entre cada sesión.
- La redacción de un comunicado que fue entregado al alcalde de Trondheim.

Con mayor detalle, el proceso se desarrolló de la siguiente manera:

El consejo técnico reclutó a 14 participantes a través de anuncios en la prensa local e invitaciones de 1,000 residentes seleccionados al azar en Trondheim. Los participantes tenían de 18 a 72 años de edad, con igualdad en el número de hombres y mujeres, localizados en diferentes partes de la ciudad de Trondheim, diversos niveles de la educación y profesiones. Los 14 ciudadanos no eran una muestra representativa de los residentes de Trondheim (que hubiera requerido un grupo mucho mayor de participantes), pero se buscó que entre ellos existieran criterios diferentes.

Antes de la primera reunión, los miembros del grupo recibieron capacitación sobre "5 x Tempe". El objetivo era preparar a los participantes con la información que les permitiera desarrollar sus propios criterios, antes de participar en debates con los demás miembros del grupo.

La primera reunión tuvo un propósito cuádruple:

- La presentación de los equipos de trabajo.
- Una breve introducción al proyecto, y al objetivo de las cuatro reuniones.

- La información de la planeación urbana por parte del departamento de planeación y construcción de Trondheim.
- La discusión de los participantes en el panel con los especialistas y la identificación de una serie de preguntas que serían el eje de las reuniones posteriores.

La segunda reunión se inició con una visita a Tempe. Posteriormente las autoridades informaron sobre los planes de urbanización en la localidad.

La tercera reunión se inició con las dos presentaciones solicitadas por los miembros del panel. Posteriormente, el grupo hizo una lista de cinco factores prioritarios que se debían tomar en cuenta para el proyecto de urbanización de Tempe.

La cuarta y última reunión se inició con una mesa redonda de los cinco factores. El principal objetivo era crear un entendimiento común de los problemas, antes de que se redactaran las recomendaciones a las autoridades. El grupo trabajó en cinco grupos, cada uno responsable de un tema. Después de que todos los miembros terminaron de leer el documento individualmente, se dio un debate en una plenaria (ver figura 3). Al final de esta reunión, el panel no había podido terminar de escribir sus recomendaciones. Así, el grupo seleccionó dos miembros, un hombre y una mujer, para terminar el informe en colaboración con el comité técnico.

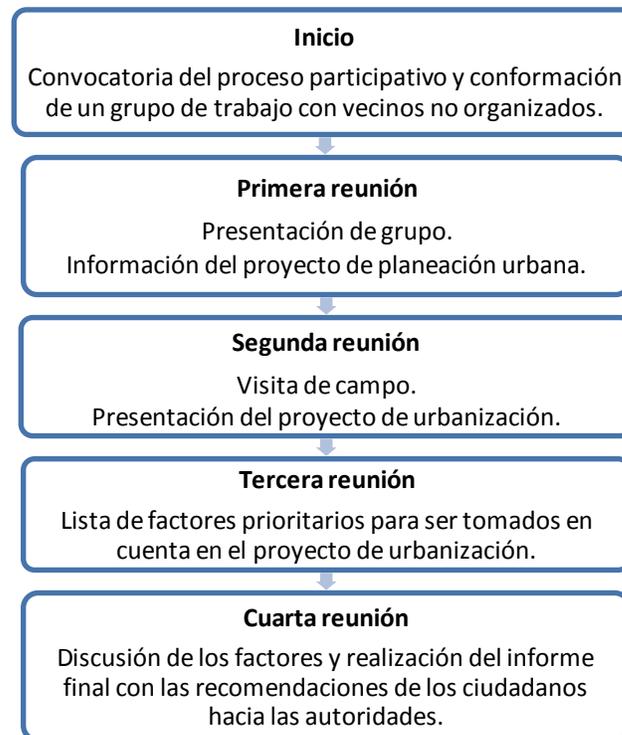


Figura 3. Etapas del proyecto para la renovación urbana de Trondheim, Noruega.

El costo del proceso fue de aproximadamente 12,500 euros. Esto incluye todos los gastos del proyecto (alquiler de salas de conferencias, anuncios en un periódico para la contratación de los participantes, refrigerios durante las reuniones, los gastos de viaje para los participantes y el de dos empleados del consejo técnico que trabajaron con el proyecto), sin embargo, no se incluyeron los salarios de los dos empleados. Cada miembro del grupo recibió un pago de 125 euros por su participación. Esto se manejó como un pago simbólico en reconocimiento a su contribución como ciudadanos responsables. El representante de la localidad de Trondheim y las cinco personas que dieron conferencias, durante los tres primeros encuentros, trabajaron de forma gratuita.

Evaluación del proyecto:

Los resultados de la evaluación muestran que es posible involucrar a los ciudadanos no organizados en procesos de planificación urbana, y que pueden hacer valiosas contribuciones en estos procesos. También es posible la promoción de debates informados y fructíferos entre los miembros del panel.

Los miembros del panel deben tener suficiente tiempo para familiarizarse con los demás.

También debe existir reglas claras sobre cómo deben ser las discusiones plenarias.

El trabajo de los facilitadores en las discusiones es esencial.

Con base en los resultados de evaluación, algunos cambios se podrían hacer con el método:

- Aumentar el número de personas invitadas a participar en el panel para crear una amplia selección de los candidatos y miembros del panel.
- Ampliar la duración del proceso. Esto permitiría a los miembros del grupo más tiempo para seguir los debates. También habría más espacio para reuniones de información.
- Establecer reglas más claras para el debate y, en su caso, realizar una guía. En el proyecto de Tempe, cuatro miembros del grupo dominaban los debates (OECD, 2009).

2.2 Presupuesto Participativo De Villa El Salvador (PP de VES), Perú⁸

La experiencia en Villa El Salvador (VES), distrito que ha logrado significativos avances en su consolidación, se dio con el Presupuesto Participativo (PP), el cual se ha desarrollado en el marco de un proceso de descentralización y democratización de la gestión, apoyándose en la participación organizada de la población en la toma de decisiones.

En base a un Plan Integral de Desarrollo (PID) como elemento articulador del PP al desarrollo local, se hizo una descripción detallada de la gestión del PP, sus antecedentes, objetivos, actores, etapas del proceso y las percepciones del mismo. Finalmente se señalan las lecciones aprendidas, los aspectos posibles de replicar y las conclusiones generales, como el cambio de actitud de los pobladores (ya no se dedican exclusivamente a demandar) y los funcionarios municipales que vienen adecuándose al nuevo estilo de gestión con una dinámica más participativa y dejando un poco la actitud exclusivamente burocrática.

Lo anterior sirve como base para entender el enfoque conceptual que ha influenciado las iniciativas de desarrollo que incluye la formulación del PID y el PP de VES, cuyos objetivos están encaminados a:

- a) El fortalecimiento de los gobiernos locales como espacios estratégicos y como base para la democracia.
- b) Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el proceso de desarrollo del distrito.
- c) Promoción de un plan concertado entre las instituciones que son partícipes del desarrollo de ciudad.

Proceso de gestión del PP:

En la primera etapa se estableció la administración municipal, donde se integraron los comités para el soporte técnico, la designación de delegados políticos municipales, responsables administrativos y las Agencias Municipales de Desarrollo (AMD), así como los criterios de manejo y asignación del presupuesto para el proceso.

En la segunda etapa de formulación del PP, se promovió la activación de comités en todos los grupos residenciales. Cada grupo fue conformado por un promedio de 16 manzanas, agrupadas a su vez por 24 lotes cada una. Los representantes de estos grupos eligieron

⁸ De acuerdo al índice de desarrollo humano (IDH) del 2005, Perú se sitúa en el lugar número 87, clasificado en un nivel de desarrollo humano medio (PNDU, 2007).

una junta directiva formada por un dirigente vecinal en cada manzana, un titular por lote y los representantes de las organizaciones funcionales como las redes ambientales, grupos de mujeres y de jóvenes, etc.

En las reuniones de los diferentes grupos se discutieron las necesidades y obras que se querían incluir en el presupuesto. También se decidió la posible participación de la comunidad en las respectivas iniciativas. Las decisiones sobre las prioridades de cada grupo se informaron en asambleas generales, y para el caso del PP, se definieron las propuestas que serían llevadas por los delegados o la junta directiva a la siguiente instancia.

Posteriormente se activaron comités a nivel de 8 sectores territoriales en los cuales está dividido VES. En esas instancias se realizaron los diagnósticos y se priorizaron las propuestas de forma concertada, teniendo en cuenta una visión más integral del distrito y el techo presupuestal designado por el municipio para cada sector, según los criterios para las asignaciones. Las decisiones se tomaron en asambleas que se llevaron a cabo en cada sector.

En la tercera etapa de implementación del PP, la Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) revisó los expedientes técnicos para la ejecución de las obras. Los proyectos y las obras se realizaron bajo la modalidad de administración directa, es decir, el mismo municipio es quien realizó los trabajos.

La cuarta etapa de fiscalización y rendición de cuentas, fue responsabilidad de los comités de gestión de los grupos residenciales en cuanto se refiere a obras. La rendición de cuentas y la evaluación se llevaron a cabo bajo la responsabilidad de la DDU, a través de las AMD.

En la quinta etapa de evaluación participaron los habitantes, representantes de las organizaciones sociales, dirigentes vecinales, regidores, el alcalde y los funcionarios de la administración municipal, incluidos los directores de las AMD. Los representantes de las áreas territoriales informaron sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por la población y su grado de participación en la ejecución de lo aprobado.

La evaluación se hizo anual para sacar el balance respectivo con el comité distrital, pero a partir de los informes presentados por los directores de las AMD y las cifras finales de los gastos en las obras del PP en los ocho sectores territoriales (ver figura 4).

Para cerrar el proceso se presentaron las percepciones de algunos actores sobre diferentes aspectos del PP. Estas opiniones fueron obtenidas mediante entrevistas.



Figura 4. Etapas del proceso de gestión del Presupuesto Participativo de Villa El Salvador.

Estrategia de difusión, información y comunicación:

Se ejecutó a través de la Dirección de Comunicaciones para facilitar la participación de los pobladores. La misión era la de comunicar y transmitir a la población cada una de las etapas del proceso, con el objetivo de familiarizar, sensibilizar y crear un clima de opinión y discusión en torno al PID y el PP. Se hizo a través de campañas en los diferentes medios de comunicación, diseño de afiches, trípticos, comunicaciones oficiales y pintado de murales. Se tuvo muy buena experiencia con la participación de grupos de teatro que promocionaron la participación de la ciudadanía en eventos que tenían que ver con el desarrollo local. Mensualmente el municipio publicó el boletín que informó sobre los proyectos y programas en curso, convenios y rendición de cuentas del municipio.

Para difundir y anunciar que el proceso se inició, se presentaron públicamente los objetivos, la metodología y los alcances del PP. Podía ser en asamblea pública acompañada de una estrategia de comunicación, avisos, afiches, perifoneos (automóviles con altavoces que recorrían todo el distrito).

De todo el proceso se concluye que:

Los directores de las AMD han percibido que a partir de implementar el PP se genera confianza entre el ciudadano y la administración. Para los dirigentes vecinales el aspecto importante tiene que ver con la ciudadanía, pues la población ha tomado conciencia para

pagar sus impuestos, cuidan más el barrio, y están pendientes de que los vecinos cumplan con sus responsabilidades.

Existen cambios al interior de las organizaciones, pues los actores involucrados de alguna manera se transforman con la finalidad de adecuarse para acompañar un proceso.

Al respecto en VES, las organizaciones sociales manifiestan que se han dinamizado y se ha dado el surgimiento de nuevos líderes.

Esta experiencia contempla enseñanzas y sugerencias para desarrollar procesos parecidos de PP en otras localidades. Haciendo una síntesis de lo manifestado por los diferentes actores, hay coincidencia en que la base para iniciar un proceso similar es contar con una organización comunitaria fuerte y preparada para el proceso, con la decisión y compromiso político de la gestión que lo representa. Es importante realizar al inicio una evaluación para conocer la fortaleza de la organización existente.

Los entrevistados consideran importante identificar las malas experiencias para que no se repitan, como en la gestión entre 1990-1992.

De igual manera aconsejan la capacitación permanente a los dirigentes y líderes para promover nuevos cuadros de dirigentes informados y conocedores, que puedan representar a los vecinos en las diferentes instancias. La mayoría, y con mayor énfasis los ex alcaldes, sugieren que este fortalecimiento de capacidades se debe hacer extensivo a todos los actores para que puedan participar en igualdad de condiciones.

Otra sugerencia importante es que se desarrollen reglas claras desde el inicio para que los procesos sean transparentes y promuevan la equidad. Mayor transparencia propicia la confianza de la población y aumenta la participación en procesos donde van a ser escuchados. Es igualmente importante y contribuye a la transparencia, que la información esté al alcance de todos y no sólo sea del manejo de los funcionarios.

También se aconsejó plantear el tema de la institucionalidad, tanto en el nivel de la administración municipal como en el nivel de las organizaciones sociales y la población en general.

“Hay que lograr que los ciudadanos se apoderen del proceso porque ello va a contribuir en buena parte a su continuidad. La legislación sin el apoyo de la ciudadanía no garantiza la persistencia del proceso” (Chambi, 2001).

2.3 Lineamientos de políticas hidráulicas para una región de México⁹

Otra experiencia de participación ciudadana se encuentra en la incorporación de los ciudadanos a la planeación ambiental, mediante el proyecto “Lineamientos de política Hidráulica para una región de México”¹⁰ llevado a cabo durante el periodo de mayo de 1998 a noviembre de 1999 y que fue promovido por la Agencia Federal del Agua (AFA) “a través de la subgerencia general de programación de la gerencia regional, supervisada por la gerencia general a través de la Subgerencia General de Programación. Además se contaba con la participación del Banco mundial (BM) como institución que financiaba el proyecto y asesoraba los trabajos. El proyecto fue propuesto como un ejercicio de planeación participativa y tenía como objetivo general consensar con los usuarios la problemática principal de la región, y a partir de ésta, definir los lineamientos de política hidráulica de la región” (García Bátiz, 2006).

En cuestión a la orientación del proceso, entendido éste como un ejercicio de análisis y diálogo entre los involucrados en un problema para buscar alternativas de solución, se planteó un enfoque que buscaba la participación activa de los usuarios y de los afectados del problema, por lo que se escogieron a empresas, representantes de organismos públicos, asociaciones, académicos y asesores técnicos, y en general a quienes pudieran hacer aportaciones para conocer mejor el problema y así canalizar los recursos para su solución.

El proceso participativo se formó con cinco etapas:

1.- Preparación y organización: Como objetivos se enmarcaron organizar y definir el proceso de planeación participativa con los actores sociales e institucionales de la región y la actualización de diagnósticos técnicos preliminares. Las actividades que se realizaron en esta etapa fueron el diseño del proceso de planeación participativa, la identificación y caracterización de los usuarios, la actualización de información, el análisis de la información y la elaboración de diagnósticos. Los instrumentos que se implementaron fueron entrevistas personales y telefónicas con actores importantes de la región aplicando las metodologías: bola de nieve y entrevistas de élite. Los resultados fueron diagnósticos técnicos, caracterización de usuarios, diagramas de flujo sobre el proceso de planeación participativa, directorio de involucrados, así como un listado preliminar del problema por región.

⁹ De acuerdo al IDH del 2005, México se sitúa en el lugar número 52, clasificado en un nivel de desarrollo humano alto (PNDU, 2007).

¹⁰ García Bátiz comenta que por respeto a las personas que proporcionaron la información y con el propósito de guardar la confidencialidad posible del caso, se cambiaron los nombres del proyecto y de las agencias promotoras.

2.- Diagnóstico consensado: Como objetivo se tuvo presentar a los involucrados el proyecto y explicar cómo se inscribe éste en el nuevo esquema de planeación contemplado en la política de agua a nivel nacional e identificar los problemas relevantes de la región, así como sus causas y efectos, para lo cual se implementó un taller de identificación de problemas. El instrumento que se utilizó fue la aplicación de un cuestionario sobre la gravedad y prioridad de los problemas identificados en el diagnóstico preliminar, además de la construcción de árboles de problemas según la metodología ZOPP (Planeación Orientada a Objetivos). Lo anterior se realizó a través de una empresa consultora y los participantes fueron usuarios, académicos, representantes gubernamentales, representantes de asociaciones cámaras y organizaciones.

3.- Alternativas de solución: Como instrumentos se utilizó la transformación de los árboles de problemas en árboles de objetivos (siguiendo la metodología ZOPP) y se identificó la ruta de solución de alternativas, además de un cuadro de objetivos principales. El responsable fue la empresa consultora y los participantes fueron usuarios, académicos, representantes gubernamentales y representantes de asociaciones, cámaras y organizaciones. El resultado fue un árbol de objetivos con medios y fines, así como una lista de alternativas por tema.

4.- Taller de evaluación de alternativas: Como objetivo se seleccionaron las principales alternativas para mejorar el uso y manejo del agua en la región, evaluar las alternativas seleccionadas en cuanto a sus impactos (económico, social y ambiental) y quienes eran los principales involucrados para llevar a cabo las alternativas. El método que se utilizó fue la aplicación de un cuestionario que evaluó la prioridad y factibilidad de las acciones; los resultados obtenidos en el cuestionario individual se procesaron y se identificaron cuáles fueron las alternativas que obtuvieron el puntaje más alto. En la evaluación se formaron pequeños grupos de trabajo y discusión para valorar los impactos de las alternativas. Los resultados fueron la selección de alternativas importantes por su prioridad y factibilidad según sus impactos económicos, sociales y ambientales.

5.- Taller de consenso de lineamientos: Como objetivo se consensó entre los usuarios los lineamientos de política hidráulica para la región VIII Lerma-Santiago-Pacífico. Se utilizó una adaptación del método Conferencia de Búsqueda, cuyo objetivo es lograr la aprobación entre los involucrados en un problema. Durante la dinámica se puso énfasis en encontrar las ventajas y obstáculos que existen en las situaciones para que los lineamientos puedan ser aplicados. El resultado fue un consenso de lineamientos (ver figura 5).

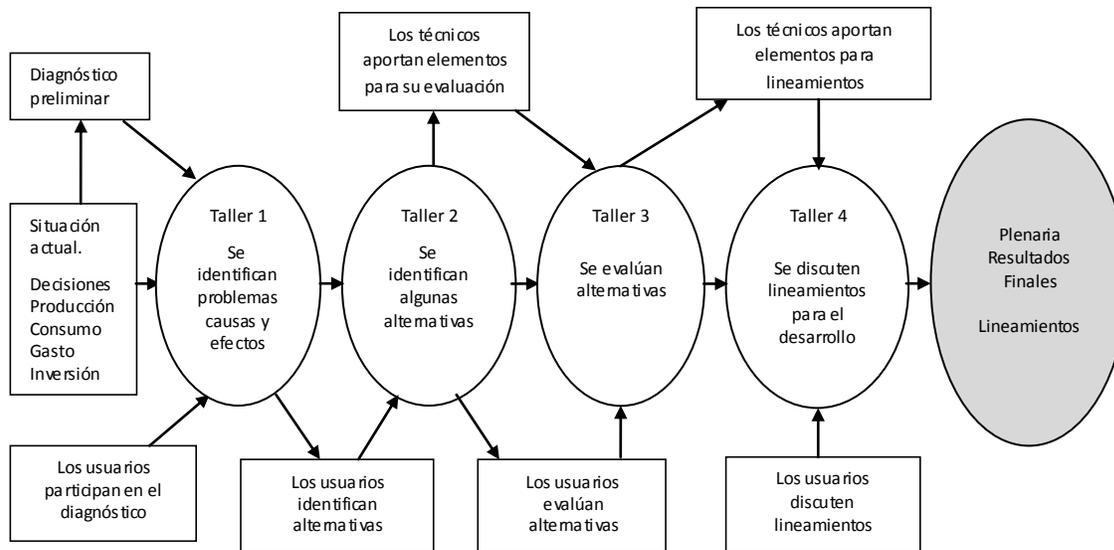


Figura 5. Diagrama del proceso participativo en el proyecto "Lineamientos de política Hidráulica para una región de México" (García Bátiz, 2006).

Los métodos seleccionados buscaron cumplir con dos premisas básicas: igualdad en las posibilidades de participación y discusión de los asuntos, además de construir consensos basados en la argumentación y discusión de las propuestas.

Se concluyó que hubo una escasa participación que se explica porque:

- Los usuarios involucrados consideraban que se estaban haciendo esfuerzos repetidos de trabajo y había escepticismo sobre la continuidad del trabajo.
- El proceso de invitación fue inadecuado; se tardaban tres semanas para que las invitaciones estuvieran listas para su envío porque tenían que estar firmadas por el gerente de la región.
- Se comentaba que se hacían demasiadas reuniones lo que confundía a los usuarios.
- Se encontró que las ONG tienen un ciclo de vida muy corto y tienden a tener intereses más generales en lo que se refiere al ambiente.
- Otra cuestión fue que no se tomaron en cuenta los costos.

En la cuestión de los alcances de la participación se mostró que la empresa consultora, ante la necesidad de utilizar un esquema participativo de planeación, optó por mantener una participación limitada y legitimadora del proceso; su objetivo más importante fue terminar el proceso en los tiempos definidos y cumplir los requisitos que le pedía el Banco

Mundial. Los usuarios que no participaron, o los que no asistieron, fueron calificados como apáticos, mientras a los que fueron y participaron se les escuchó, pero se esperaba de ellos una participación tranquila sin conflictos quedando claro que el poder de decisión lo tenía la empresa consultora, lo que significó que los promotores se sentían con la libertad de cambiar algunos de los resultados de los talleres, pues consideraban que éstos eran muy pobres y que la gente no tenía la capacidad para brindar una opinión calificada.

En conclusión, el ejercicio muestra que el modelo diseñado y promovido por la empresa consultora apunta a fortalecer una participación legitimadora donde los objetivos por educar, informar y concientizar a los ciudadanos permiten mantener el statu quo de los promotores, lo que parece ser el objetivo central. Aunque se busca una participación representativa de los ciudadanos no se logra tener una alta participación.

La excesiva confianza de los promotores y su perspectiva autoritaria en cuanto a la importancia que los ciudadanos deberían darle a su proceso de planeación, mostró que el éxito relativo de la participación ciudadana en procesos de planeación no depende solo de abrir puertas, sino que implica un trabajo más profundo y complejo, donde el conocimiento de la matriz social de involucrados, los grupos de interés y sus redes, así como el procedimiento adecuado del proceso de invitación y la imagen de la agencia promotora, también juegan un papel fundamental en el éxito o fracaso de los procesos.

La inclusión de la participación ciudadana sólo en etapas de diagnóstico y propuestas en procesos de planeación, con una discusión sólo entre ciudadanos (pares) y voz pero no voto real, llevó a que la participación e influencia de los ciudadanos en la definición de la agenda de discusión y de políticas fuera pobre, lo que define un proceso que promueve una participación simulada y no real (García Bátiz, 2006).

2.4 Proyecto de comunicación en zonas rurales marginadas de México

En el proyecto se sistematizaron las herramientas para planear el desarrollo local, se dio prioridad a las necesidades de la base rural y se buscó el objetivo de masificar el método sin perder calidad, ni reducir los plazos de la formación del personal y los tiempos necesarios para elaborar marcos lógicos de proyectos generados en las comunidades. Producido en México, el método fue usado también con éxito en contextos rurales, urbanos y penitenciarios, en Guatemala, Argentina, El Salvador, Costa Rica, Panamá y Paraguay.

El gobierno mexicano propuso a un equipo internacional de comunicadores para el desarrollo y diseño de una estrategia de comunicación rural para todo el país, y en este marco, la sistematización de la propuesta de *Planeación Participativa*.

Lo que se pretendía era “dar la palabra” a las comunidades para que pudieran hacer sus propios proyectos. Se propuso entonces, como primer paso, diseñar y producir un material de capacitación que permitiera masificar estos procesos y que respondiera a la diversidad cultural del campo mexicano, el cual cuenta con 25 millones de habitantes rurales y más de 60 lenguas indígenas vivas.

La pedagogía masiva multimedia es una metodología apropiada para masificar de manera homogénea procesos de capacitación sin pérdida de calidad, por lo que para atender el desafío de sistematización de dicha propuesta pedagógica, se implementó un curso en DVD con cuadernillos y trabajos prácticos (paquete pedagógico multimedia), que se puso a prueba en 32 comunidades campesinas de México. La mediación está dada por mensajes audiovisuales contruidos *ad hoc*, por lo que la herramienta audiovisual permite superar las barreras del analfabetismo, la baja escolaridad, el multilingüismo y la dispersión de la población rural.

Para aplicar la metodología se seleccionaron y fundamentaron, de acuerdo con un orden lógico, diez herramientas para la *Planeación Participativa* de entre un universo o “menú” mucho más amplio y complejo. El diagnóstico realizado en 2002-2003 en el sector rural mexicano permitió seleccionar aquellas herramientas que han demostrado mayor correspondencia con los objetivos que persiguen, pero sobre todo, permitió ordenar el uso de las mismas en una secuencia lógica.

1. Transecto: Ofrece una visión general de todo el territorio de la comunidad (incluyendo partes altas, bajas, accidentadas, entre otras). El “transecto” constituye un recorrido por la comunidad en el que se establece una conversación informal en la que los facilitadores se ubican como gente que desconoce y fundamentalmente escucha.

Sus preguntas van orientadas a estimular la expresión de los participantes campesinos y la conversación entre ellos. Se establece así un ambiente de relajamiento e informalidad que, al romper el hielo, facilita la expresión de personas usualmente calladas, sobre todo en la visión tradicional de lo que constituye una relación de aprendizaje.

Al regreso del recorrido, el grupo se divide en equipos de trabajo que dibujan los elementos principales de su entorno; casas, acequias, drenajes, campos cultivados,

caminos, etcétera. Esta tarea introduce al grupo a la posibilidad de un trabajo colectivo en un esquema de baja supervisión y del cual son responsables.

Se estimula la participación en un ambiente cordial y la posibilidad de que ellos mismos sean los generadores del conocimiento sustantivo de su comunidad. Cada grupo empieza a definir en la práctica liderazgos internos (uso de la palabra, propuestas de auto-organización, manejo de los plumones, etcétera).

La exposición ante los demás grupos del taller y delante de los facilitadores en un tema relativamente sencillo, pero que refuerza la confianza para hablar en público.

Los mensajes implícitos de esta sesión son fundamentales para la continuidad de la asistencia y establecen un patrón básico para el funcionamiento de las sesiones siguientes. Finalmente, se hacen presentaciones ante el resto del taller, durante las cuales los facilitadores estimulan el diálogo entre participantes.

2, 3 y 4 sesión: Cuadro de actividades económicas; dibujo de organización social y el mapa de recursos naturales y culturales. Las tres sesiones anteriores incluyen los siguientes elementos básicos: explicación de la herramienta y actividades con apoyo audiovisual; lectura grupal del cuadernillo del participante; resolución de dudas; trabajo autónomo en equipos (representación gráfica y diálogo interno); exposición por parte de los equipos y discusión colectiva en plenaria.

Cada sesión tiene su propia forma de representación gráfica, incluyendo un cuadro matriz (lo económico), un diagrama de Venn (lo social) y un bosquejo de mapa (recursos naturales y culturales). Estas tres herramientas tienen el carácter de analizar la realidad del grupo participante dividida en lo económico, social y ambiental.

5. Cuadro de evaluación de recursos. Con el método básico ya establecido y la herramienta específica para cada sesión: se repasan y evalúan los principales recursos económicos, sociales, ambientales y culturales y se profundiza en su situación actual, en su evolución y en la visión de futuro de acuerdo con las actuales tendencias.

6. Cuadro de priorización de problemas. Se colocan en orden de importancia los problemas identificados. La herramienta específica de esta sesión pasa por la comparación de los problemas entre sí y su votación por los participantes; es una herramienta que entusiasma a los grupos comunitarios por su estilo democrático y la manera en que puede contribuir a resolver conflictos internos.

7. **Árbol del problema.** Se identifican relaciones de causalidad alrededor de cada uno de los problemas principales (entre cuatro y seis en una comunidad). Hacia abajo del árbol, las raíces: se exploran sus elementos determinantes. Hacia arriba, el follaje: sus efectos.

Permite identificar si el problema visualizado y priorizado del punto seis, es en realidad una consecuencia de otro problema anterior o “causa”. Ubicar las raíces del problema nos da entrada a conocer las causas que lo originan. La visualización de los efectos sensibiliza a los participantes acerca de la importancia de resolver dicho causa, que ahora será “el problema”. Si fuera necesario, se puede aplicar nuevamente el cuadro de priorización de problemas, ahora con las causas.

8. **Cuadro de identificación y evaluación de soluciones.** Esta sesión explora las soluciones posibles a los problemas principales desde la perspectiva de las ventajas y desventajas de la solución. Es una visión diferente a la de sus causas y también a la de las dificultades y potencialidades para instrumentarla. Consiste en prever las consecuencias positivas, neutras y negativas que tendría la solución una vez instrumentada.

9. **Marco lógico.** Esta sesión constituye en cierto sentido la culminación del curso y es una de las más complejas, en tanto que recopila y coloca en un cuadro sintético buena parte de los aprendizajes y resultados de las sesiones anteriores. En el marco lógico se identifica, por parte del grupo comunitario, un objetivo que por un lado habrá de contribuir a un propósito mayor y, por el otro, habrá de conseguirse si se consiguen resultados (o metas) identificables. Estas, a su vez, requieren de la ejecución de tareas explícitas, asignadas y cuantificables. Incluye un ejercicio de presupuesto para realizar tales tareas e identifica los riesgos que pueden obstaculizarlas.

Esta herramienta permite ordenar con rigor los objetivos por jerarquía, empezando por el propósito de qué es una definición y de cómo el proyecto contribuirá a la solución del problema.

Ya con las actividades definidas, se identifican los recursos necesarios (humanos, materiales, naturales y financieros) para lograr dichas actividades. Esto se hace a través de la herramienta “plan de acción”.

10. **Cuadro de seguimiento y evaluación.** Constituye el final del curso y se centra en la reflexión e identificación de los indicadores que permiten darle seguimiento a las metas o resultados que configuran el logro del objetivo (ver figura 6).

Es importante mencionar que la conducción de las sesiones de trabajo bajo el esquema metodológico del “Paquete Pedagógico Multimedia” implica dificultades muy superiores para los facilitadores, que las que presenta para los participantes campesinos. El aprendizaje del estilo de liderazgo participativo, acotado y dirigido a estimular la participación y el surgimiento de liderazgos alternativos entra en contradicción con años de una práctica diferente y orientada a otros propósitos. Sobre todo, los periodos en los que se requiere su ausencia para permitir el trabajo autónomo campesino, parecen ir en contra de su ética laboral, lo que usualmente se considera un buen uso de su tiempo y su papel habitual de ser el generador de conocimiento y el que les resuelve todo al grupo campesino. Para los facilitadores, aprender el método, cambiar de actitud a la de liderazgo participativo y modificar incluso su forma de hablar, su posición dentro del taller, el estilo y ritmo de sus preguntas, abstenerse cuando el grupo habla y, sobre todo, colocar la mirada en el proceso participativo y no en sus resultados (claramente de menor calidad a los que se obtendrían si es que el facilitador les hace la tarea) requiere un esfuerzo de revisión autocrítica.

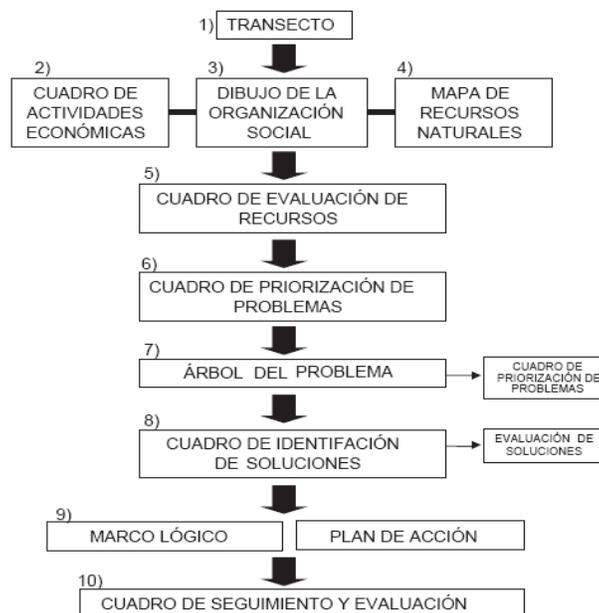


Figura 6. Ordenamiento lógico del uso de herramientas de planeación participativa en el proyecto de comunicación en zonas rurales (Korstanje, 2009).

El proceso de planeación en comunidades genera una profunda reflexión acerca del cambio de relaciones con los técnicos (o prestadores de servicios profesionales en el caso de México) y con los distintos niveles de gobierno. En los cursos, los campesinos llegan a proponer verdaderas estrategias de desarrollo rural. La reflexión autocrítica acerca del

estado de descomposición de sus propias organizaciones ejidales, divididas por la intervención manipuladora externa (partidos políticos, funcionarios que utilizan los fondos de programas públicos para favorecer a grupos de amigos, intermediarios o coyotes, etcétera) permite generar propuestas encaminadas a dejar un mejor escenario para sus hijos.

Llama la atención ver cómo grupos que tienen enormes carencias a escala individual, proponen proyectos de desarrollo rural sustentable que incluyen a toda su comunidad. Por pequeños que fueran los grupos convocados (y asumiendo que la mayoría de ellos no eran representativos de toda la comunidad) plantearon directrices de desarrollo a largo plazo y no proyectos mezquinos o coyunturales.

El rechazo a los subsidios fugaces, el análisis del problema de la migración, el compromiso con el buen uso de los recursos públicos, los problemas ambientales son los temas que se discutían con un grado de madurez que podría sorprender a quien ingenuamente pensara que los grupos solicitarían apoyos económicos para sus problemas más urgentes. Lo anterior constituye una verdadera lección para políticos y funcionarios locales que subestiman a los campesinos.

Las herramientas de planeación seleccionadas en el paquete pedagógico, bien aplicadas, conducen a un proyecto que debe ser razonable para enfrentar el problema priorizado (las propuestas desembocan en un marco lógico que debe ser, obviamente, "lógico"). En un taller alguien planteó que no se podía contradecir a las comunidades si llegaban a una solución no coherente ("en *Planeación Participativa* lo que proponen las comunidades nunca puede estar mal"). Este razonamiento paternalista significa "dejar a los campesinos donde están" y es una renuncia al papel del capacitador, inaceptable desde todo punto de vista.

Esta circunstancia obligó a revisar el rigor con que las herramientas eran presentadas en el paquete pedagógico y el propio rol del facilitador. Se terminó proponiendo que los campesinos debían "defender" sus resultados frente a los facilitadores.

Las convocatorias fue el punto más débil de estas experiencias. La convocatoria a los participantes en los talleres (no siempre del perfil requerido, no siempre con conocimiento acerca de los objetivos y modalidad del taller, no siempre con la debida antelación), se realizaron en plena fiesta patronal, con escasa información, con poco tiempo, encargadas a personal no comprometido (¡convocatorias por teléfono!). De más está decir que las convocatorias deben hacerse con suficiente anticipación y que

normalmente deben ser responsabilidad de los mismos facilitadores que conducirán la capacitación. Consultar a los campesinos acerca del momento del año, lugar y horario en que se quieren capacitar es una condición básica de la propuesta. Otro mecanismo para evaluar el desempeño es el análisis de la curva de asistencia de los campesinos al curso.

Es muy poco probable que los campesinos asistan a un curso de diez días de duración y tres horas de trabajo diarios si es que el contenido no reviste valor de uso para ellos.

En cuanto a la evaluación de los talleres se plantean tres etapas:

- Convocatoria: el número de inscritos habla de cuán bien realizada está la convocatoria.
- Desarrollo de la capacitación: el mantenimiento del nivel de asistencia es un indicador de la participación e interés de los campesinos.
- Productos: La idea de proyecto a la que llega la comunidad fundamentada y respaldada por diez días de trabajo, habla de la calidad del trabajo realizado (Korstanje, 2009).

2.5 Un balance de la experiencia de planeación participativa a nivel local en el Distrito Federal (1998-2000)¹¹

La experiencia es presentada por Alicia Ziccardi cuando enuncia la vinculación entre la UNAM, el gobierno de la Ciudad de México y la ciudadanía, llevada a cabo cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del Gobierno del Distrito Federal invita a la UNAM a participar en la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Se menciona una metodología de planeación participativa común (no se dice que metodología) donde lo fundamental fue la formulación de soluciones técnicas en las que se integraban propuestas de la ciudadanía y se explica que se promovió la creación de un comité en los espacios urbanos de Santa Cruz Acalpixca, extensa área de la Delegación Xochimilco habitada por sectores populares, San Simón Ticumac, antiguo y popular barrio de la Delegación Benito Juárez, Insurgentes Mixcoac y el Centro histórico de Coyoacán, integrado por vecinos y funcionarios (no explica cómo se formó tal comité). Posteriormente se elaboraron los proyectos por etapas (pre diagnóstico mediante

¹¹ De acuerdo al IDH del 2004 en México, el Distrito Federal se sitúa en el lugar número 1, clasificado en un nivel de desarrollo humano alto con respecto a los demás estados del país (PNDU México, 2007).

entrevistas), la realización del diagnóstico con la comunidad y la realización de propuesta en talleres (no se menciona el trabajo en éstos); sólo se dice que mediante los mencionados talleres se mejoró la convivencia y la relación gobierno-ciudadanía.

Otra etapa del proceso se enmarca con la revisión y posteriormente con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Al final se mencionan las principales características que tuvo el trabajo realizado por los académicos, con la colaboración de los alumnos y la participación de la ciudadanía, los cuales se describen como:

- La elaboración de una metodología de planeación participativa que toma elementos de las realizadas en otros países.
- La aplicación de técnicas de recopilación de información cuantitativas (encuestas) y cualitativas (entrevista en profundidad).
- Observación documental basada en material fotográfico y fílmico, talleres de discusión y debate del prediagnóstico con la población, además de la recopilación de archivos personales y grupales.
- La revisión y adecuación de propuestas iniciales, a partir de la participación de la ciudadanía en talleres organizados por zonas territoriales y por sectores sociales con intereses comunes.
- Un documento final y abundante material cartográfico y fotográfico realizado con rigor técnico y socialmente sustentado en la generación de consensos de la comunidad local.

Como parte final, la autora considera importante mencionar que estos programas fueron un primer paso para recuperar la credibilidad de la ciudadanía en las autoridades (Ziccardi, 2003).

2.6 La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006

En relación a la participación ciudadana en los programas de gobierno, ésta fue concebida como un método fundamental de las acciones de gobierno en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en particular del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT)¹². Por ello, desde la coordinación con los comités vecinales¹³ y la

¹² Es el instrumento central de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2001-2006, ya que a través de él se buscó atender a todas las personas que se encontraban en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de impulsar la

formación de sus comisiones, así como el trabajo posterior de éstas, los subprogramas del PIT fueron el resorte, la razón y el contenido del diálogo, los acuerdos y la operación en las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de las diferentes unidades territoriales. Así, durante los seis años se acompañó e impulsó la realización de diversos programas en los rubros de seguridad pública y prevención del delito, la violencia y las adicciones; cultura, abasto y deportes comunitarios; protección a la comunidad; jóvenes en situación de riesgo; medio ambiente y ecología; policía de barrio y promoción comunitaria de la salud.

Del 2001 a 2006 se efectuaron 14 ciclos de asambleas ciudadanas, con el fin de hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas de un gobierno democrático que permitieran a los habitantes de las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos, conocer a principios de año y de manera directa en sus unidades territoriales, el monto financiero, el número de participantes y las dependencias responsables de operar estos programas con recursos territorializados para el desarrollo social, así como los avances observados en la aplicación de los mismos al finalizar el año. En este conjunto de ciclos, tuvieron lugar un total de 10,898 asambleas de presentación y rendición de cuentas del PIT; definición, presentación y avance de actividades en el marco del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario; formación, ratificación y fortalecimiento de las comisiones vecinales e información de la Ley de Participación Ciudadana y del proceso de renovación de la representación vecinal en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación. De forma paralela, se distribuyeron a domicilio 12,295,104 cartas PIT con el cuadro informativo desglosado de los subprogramas sociales a aplicarse, el avance de su aplicación en el caso de las asambleas de rendición de cuentas, la convocatoria y la agenda para la asamblea ciudadana.

Con el objetivo de desarrollar e impulsar la organización vecinal y fomentar la acción social corresponsable y activa en colaboración con los programas gubernamentales, se desarrollaron los siguientes programas:

- Promoción Cultural Comunitaria: Impulsó acciones de cultura comunitaria enfocadas a reforzar la convivencia armónica en las unidades territoriales, con eventos de ajedrez, proyecciones de cine club, acciones de comunicación y cultura popular, ejercicios de recuperación de memoria histórica, sesiones de promoción

universalidad de los programas que lo conformaban. El Programa se apoyó en tres líneas de acción: I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana.

¹³ Representación vecinal electa en 1999 dentro del marco de la ley de participación ciudadana del DF, con el objetivo de vincular a la ciudadanía con la autoridad y discutir las políticas sociales implementadas.

de la lectura, presentaciones de teatro comunitario y eventos culturales, así como cursos en temas de cultura comunitaria.

- **Deporte Comunitario:** Trabajo de manera conjunta con los clubes deportivos comunitarios con el fin de promover la actividad física, el deporte y la recreación en las unidades territoriales de las 16 delegaciones, realizándose torneos deportivos básicos tales como fútbol, básquetbol y voleibol; eventos atléticos y recreativos. Además, se impulsaron talleres orientados a comisionados del deporte con el fin de que los vecinos adquieran elementos y principios básicos del entrenamiento deportivo.
- **Protección a la Comunidad:** Se trabajó en coordinación con las Unidades de Protección Civil de las delegaciones, llevándose a cabo diagnósticos de riesgo y emergencias atendidas así como cursos de capacitación a los miembros de las redes de protección comunitaria y vecinos en general abordándose temas tales como Introducción a la Protección a la Comunidad, Riesgos en el hogar, Plan Familiar de Autoprotección, Evacuación y Repliegue en caso de Sismo, Manejo y Uso del Gas Natural y Gas L.P. y Sismos.
- **Programa de Abasto Comunitario:** En cinco delegaciones del Distrito Federal, con el fin de ofrecer una opción de productos de consumo básico para la población con menos recursos y en base al espíritu del cooperativismo, la participación y apoyo mutuo de los grupos solidarios conformados para este fin, se efectuaron eventos de difusión y evaluación , operaciones de las 23 tiendas abiertas, así como talleres de capacitación a los cooperativistas en administración, nutrición y resolución no violenta de conflictos.
- **Prevención de la Violencia y las Adicciones:** Se realizaron hasta 2005, eventos que abarcaron reuniones de trabajo y presentación del programa, acciones de recuperación de espacios públicos, así como actividades deportivas y culturales; se impulsaron cursos con los temas de Ley de Cultura Cívica, Violencia Familiar y de Género, Equidad y Género, Autoestima, Resolución no Violenta de Conflictos, Amor es sin Violencia, ABC de las Adicciones y Síntomas de Abstinencia.
- **Programa Policía de Barrio:** En 15 delegaciones se efectuaron eventos que incluyen jornadas de visitas domiciliarias, acciones de Sendero Escolar Seguro, recuperación de espacios públicos, presencia organizada de las comisiones vecinales de Prevención del Delito en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, ciclos de evaluación social del patrullaje y reuniones de

rendición de cuentas. Además, se impulsaron talleres dirigidos a comisionados, observadores vecinales y población abierta abarcando los temas de: Violencia intrafamiliar, Prevención del delito, la violencia y las adicciones; Prevención del abuso sexual y Ley de Justicia Cívica.

- Protección del Medio Ambiente: Iniciado en 2004, se impulsaron eventos con los temas: Suelo de conservación, uso eficiente del agua, residuos sólidos, recuperación de espacios públicos, áreas verdes y calidad del aire. En 2006 se fijó la meta de sembrar, con participación de los vecinos, 500 mil árboles con la finalidad de rescatar espacios públicos. Además, se impulsaron talleres sobre residuos sólidos, uso eficiente del agua, reciclado de basura y elaboración de composta agrícola.
- Salud Comunitaria: Dio inicio en 2005 y se efectuaron eventos de difusión de los servicios que proporcionan los centros de salud, fortalecimiento de grupos de ayuda mutua y acciones comunitarias con comités locales de salud.

Con el objetivo de impulsar procesos formativos que contribuyeran a fortalecer el protagonismo de los núcleos vecinales en el marco del desarrollo territorial, los habitantes de la Ciudad de México fueron invitados a participar en las Escuelas Ciudadanas, que por medio de esquemas de capacitación, hizo del conocimiento de los vecinos el nuevo marco jurídico de la participación ciudadana. Para el año 2006, el proceso de formación se encaminó al análisis de políticas públicas para el desarrollo territorial; donde se analizó las perspectivas de su elaboración, los mecanismos para la gestión de propuestas y el diseño de estrategias (SDS, 2006).

2.7 Conclusiones

Luego de un análisis comparativo de las diversas experiencias sobre participación en la gestión social (ver tabla 1), se concluye que:

- En las experiencias locales de la Ciudad de México, es donde más escasa información se encuentra sobre cómo se realiza la convocatoria a la ciudadanía y las estrategias que se implementaron para llevar a cabo su participación. Sobre los talleres y capacitaciones no se mencionan sus contenidos, ni qué métodos utilizaban; sólo se enmarcan diversas etapas del proceso y las principales características del trabajo con algunas estadísticas.

- Es fundamental promover una organización comunitaria fuerte y preparada para el proceso, con la decisión y compromiso político de la gestión que lo representa. Es importante realizar al inicio una evaluación para conocer la fortaleza de la organización existente.
- El éxito relativo de la participación ciudadana en procesos de planeación no depende solo de abrir puertas, sino que implica un trabajo mas profundo, complejo, donde el conocimiento de la matriz social de involucrados, los grupos de interés y sus redes, así como el proceso de invitación y la imagen de la agencia promotora, también juegan un papel fundamental en el éxito o fracaso de los procesos.
- Las convocatorias son uno de los puntos donde se debe poner más atención en los proyectos.
- Es importante tomar en cuenta los costos y tiempos para la realización de los procesos de participación ciudadana.
- Se debe revisar la experiencia y capacidad de los facilitadores, pues un mal trabajo de su parte, puede afectar severamente el resultado de los procesos
- Se deben tener reglas claras sobre cómo deben ser las discusiones plenarias entre actores locales.

La experiencia del “Presupuesto Participativo de Villa El Salvador” es donde se describe de manera esquemática el proceso que implementaron para lograr la participación ciudadana, utilizando estrategias de difusión, información y comunicación.

Por otra parte, en la experiencia “Proyecto de comunicación en zonas rurales marginadas de México” es donde se describe más a detalle la metodología implementada para la realización del proyecto.

	Renovación urbana de Trondheim, Noruega	Presupuesto Participativo De Villa El Salvador (PP de VES)	Políticas hidráulicas para una región de México.	Proyecto de comunicación en zonas rurales marginadas de México.	Planeación Participativa a nivel local en el Distrito Federal (1998-2000)	La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006
Metodología Utilizada	Conferencia de Búsqueda y Panel de Ciudadanos.	Encuestas. Entrevistas. Asambleas.	ZOPP. Conferencia de Búsqueda.	Mapas. Árbol de Problemas. Marco Lógico.	Encuestas. Entrevistas. Talleres.	Asambleas. Escuelas ciudadanas. Talleres.
Convocatoria e inclusión de participantes en el proceso	El consejo técnico reclutó a 14 participantes a través de anuncios en la prensa local e invitaciones de 1,000 residentes seleccionados al azar en Trondheim.	Se hizo a través de campañas en los diferentes medios de comunicación, diseño de afiches, trípticos, comunicaciones oficiales y pintas de murales. Se tuvo muy buena experiencia con la participación de grupos de teatro.	Invitaciones firmadas por la agencia promotora.	Convocatorias vía telefónica.	No se menciona.	Visitas domiciliarias con invitaciones.
Evaluación del proceso de participación.	Es posible involucrar a los ciudadanos no organizados en procesos de planificación urbana, y que pueden hacer valiosas contribuciones en estos procesos.	Cambio de actitud de los pobladores (ya no se dedican exclusivamente a demandar) y los funcionarios municipales van dejando un poco la actitud exclusivamente burocrática.	La agencia promotora opto por mantener una participación limitada y legitimadora del proceso, su objetivo más importante fue terminar en los tiempos definidos.	Grupos que tienen enormes carencias a escala individual, proponen proyectos de desarrollo rural sustentable que incluyen a toda su comunidad.	Sólo se menciona que las actividades refuerzan el trabajo de las comisiones y el protagonismo de núcleos vecinales.	Sólo se menciona que con los proyectos se reforzó la relación gobierno-sociedad y se impulsó la organización vecinal.
Costos del proceso de participación.	SI	NO	NO	NO	NO	NO

Tabla 1. Resumen de experiencias para el fomento de la participación ciudadana en la gestión social.

CAPÍTULO 3

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

En este capítulo, se enuncia al enfoque de sistemas como el paradigma para visualizar a una organización y su relación con los proyectos a su cargo. Posteriormente, se describen las fases de la planeación, para conjuntar el enfoque de sistemas y las técnicas de planeación participativa (como son las técnicas FODA y TGN). Finalmente se define el concepto de participación ciudadana y sus niveles. Todo lo anterior sirve para obtener los elementos teóricos necesarios hacia la elaboración de estrategias, que fomenten la participación ciudadana en un proyecto social.

3.1 Enfoque de sistemas

El enfoque de sistemas surge por la necesidad de solucionar problemas complejos y cuando los enfoques parciales disciplinarios no son eficaces (Negroe, 2005).

Los problemas complejos se muestran claramente en las ciencias sociales, ya que deben tratar con un gran número de factores humanos, económicos, tecnológicos y naturales fuertemente interconectados.

La perspectiva sistémica se caracteriza por abarcar los diversos elementos que se conjugan en la realidad y por ser explicada desde un punto de vista multidisciplinario, siendo el gran aporte de este enfoque, el análisis desde diversas dimensiones (social, política, técnica, práctica, etc.), que permite el diseño de estrategias de cambio y de transformación que muestran su capacidad y potencialidad para incidir en la realidad social (Galeana, 2006). También otorga una nueva forma de pensamiento en las organizaciones, al busca unir el punto de vista conductual con el estrictamente mecánico y considerarla como un todo integrado, cuyo objetivo sea lograr la eficacia total y la armonía entre sus componentes (Van Gigch, 1987).

3.1.1 Definición de sistema

“Un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados. Por tanto, un sistema es una entidad que se compone de al menos dos elementos y una relación que es válida entre cada uno de sus elementos y al menos otros de los elementos del conjunto. Cada uno de los elementos del sistema está relacionado con cada uno de los elementos restantes, sea directa o indirectamente. Además ningún subconjunto de elementos deja de estar relacionado con cualquier otro subconjunto” (Ackoff, 2007).

3.1.2 Medio y retroalimentación de un sistema

“El medio de un sistema es un conjunto de elementos y sus propiedades relevantes, cuyos elementos no forman parte del sistema, aunque un cambio en cualquiera de ellos puede producir un cambio en el estado del sistema” (Ibídem, 2007).

La retroalimentación es una reacción del sistema que se regenera en forma de estímulo o información devuelta que influye en un paso siguiente, su objetivo es controlar y evaluar el funcionamiento del sistema, a fin de proponer las medidas o cambios necesarios para que su producción se realice en las mejores condiciones. Mediante ella es posible detectar fallas y deficiencias funcionales para proponer medidas correctivas¹⁴.

3.1.3 Construcción de un sistema

Existen dos tipos básicos de procedimientos de construcción: por composición y por descomposición.

En el proceso de construcción por composición, se define un concepto cuando se comprende que un conjunto de elementos seleccionados, se encuentra organizado e interrelacionado en una totalidad, gobernado por leyes comunes. Además, se logra detectar que la totalidad tiene propiedades sistémicas, las cuales se deducen parcialmente a través de la determinación de los elementos constituyentes, sus propiedades y relaciones entre ellos.

Con esta forma de proceder, que parte de los elementos y que busca llegar al sistema, hay que ser cuidadoso porque tal vez no se asegure la identificación de todos los elementos.

El otro proceso de construcción por descomposición es complementario al anteriormente mencionado, sin embargo, también es necesario conceptualizar al objeto de estudio como un sistema (ver figura 7).

En el proceso se realiza una descomposición funcional del sistema en sus subsistemas funcionales de tal forma, que la operación de cada uno de ellos, asegura el funcionamiento del sistema en su conjunto.

¹⁴ Para más información sobre el enfoque cibernético y su repercusión en sistemas sociales ver: Beer S. *What is Cybernetics?*, (Rigaud, 2009)

La descomposición funcional sucesiva del sistema, depende de considerar a un sistema como un agregado hipotético de subsistemas interconectados que asegure su funcionamiento (Gelman y Negroe, 1982).

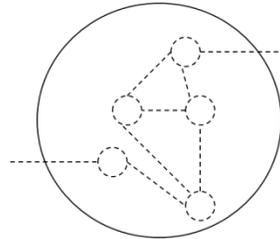


Fig.7 Representación del procedimiento de construcción de sistema por descomposición (Gelman y Negroe, 1982).

3.2 Proceso de conducción

La concepción de un organismo gubernamental, como agente de cambio y desarrollo del sistema socioeconómico, implica la necesidad de usar un enfoque sistémico para analizar las relaciones de conducción entre el organismo gubernamental, como sistema conducente, y su sistema focal u objeto conducido.

El organismo gubernamental, en este caso, es un subsistema del sistema focal. El proceso de conducción se manifiesta como la relación determinante entre el sistema conducente y el objeto conducido (ver figura 8).

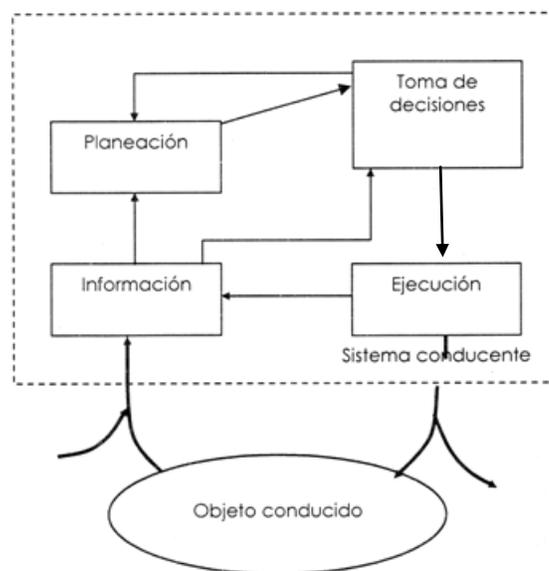


Figura 8. Representación funcional del sistema conducente (Gelman y Negroe, 1982).

Se puede decir que la conducción consiste en un proceso de cambio controlado del objeto conducido, según ciertos objetivos a través de actividades que lo garanticen, que sirve para seleccionar y realizar la trayectoria adecuada de cambio.

La aplicación del proceso de descomposición al sistema conducente, permite identificar las partes funcionales que lo integran, es decir, la información, planeación, toma de decisiones y ejecución (Ibídem, 1982).

La información proporciona la especificación del estado actual de un sistema, que se logra a través de indicadores relevantes (Negroe, 2005) por medio de procedimientos específicos de medición, monitoreo y pronóstico. La información es transmitida a la planeación (Rigaud, 2009).

La planeación es un subsistema de apoyo a la toma de decisiones para llevar al sistema de su estado actual a su estado deseado, a través de la determinación de políticas y estrategias, así como de la selección de acciones.

La toma de decisiones tiene lugar cuando existen dos o más cursos de acción para el sistema, escogiendo el más oportuno y efectivo, conforme a los propósitos y metas establecidas por la planeación y respetando los parámetros normativos.

La ejecución transforma las decisiones en un conjunto de acciones que, por ser realizado en el subsistema conducido, logran su conservación o cambio de estado (Ibídem, 2009).

3.3 Fases de la planeación

Diagnóstico, Identificación y ejecución de soluciones, así como el control de resultados, son las tres fases de la planeación, las cuales a su vez cuentan con varias etapas (ver figura 9).

a) Diagnóstico. Esta fase tiene como función el identificar los problemas presentes y los previsible para el futuro, además de explicar la razón de su existencia. En este subsistema se realizan las siguientes etapas: el planteamiento de la problemática, la investigación de lo real, la formulación del estado deseado y una evaluación diagnóstica.

b) Identificación y ejecución de soluciones. En esta parte de la planeación, las etapas que se realizan son: la generación y evaluación de alternativas, la formulación de las bases estratégicas y el desarrollo de la solución. Se inicia jerarquizando los problemas a resolver y visualizando diversas líneas estratégicas y se termina con la programación y presupuesto de las acciones.

c) Control de resultados. En su fase última, la planeación cuenta con dos etapas: la planeación del control y la evaluación de resultados y adaptación. Se obtiene planeando la intervención y evaluando los resultados para su adaptación (Sánchez Guerrero, 2003).

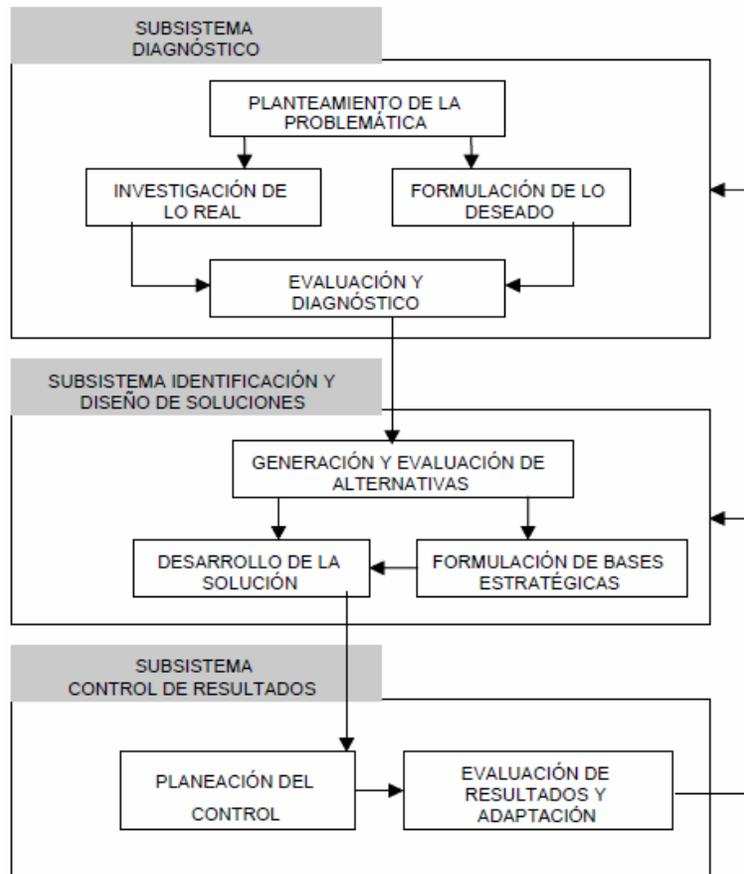


Figura 9. Fases de la Planeación (Sánchez Guerrero, 2003).

En el caso de la planeación interactiva (ver figura 10), se describen cinco fases (Ackoff, 2007):

1. Formulación de la problemática. Establece los problemas y oportunidades que enfrenta la organización para la que se hace la planeación, la manera en que interactúan, y que obstruye o limita a la organización para tomar decisiones. El producto de esta fase adopta la forma de un escenario de referencia.
2. Planeación de los fines. Determina lo que se quiere alcanzar por medio del rediseño idealizado del sistema para el que se hace la planeación. De este diseño se sacan los objetivos, las metas y los ideales. Al comparar el escenario de referencia y el rediseño

idealizado se identifican las brechas que deberán cerrarse o reducirse con el proceso de planeación.

3. Planeación de medios. La determinación de las medidas que deberán tomarse para cerrar o reducir las brechas. Para ello se requiere seleccionar o inventar los cursos de acción, prácticas, proyectos, programas y políticas.

4. La Planeación de recursos. La determinación del tipo de recursos y la cantidad de cada uno de ellos que se requerirán para los medios elegidos cuando se necesitarán, y cómo van a adquirirse o generarse.

5. Implementación y control. Determinación de quién va a hacer que, cuándo debe hacerse, y cómo asegurar que estas asignaciones y programaciones se lleven a cabo como está proyectado y produzcan los efectos deseados sobre el desempeño.

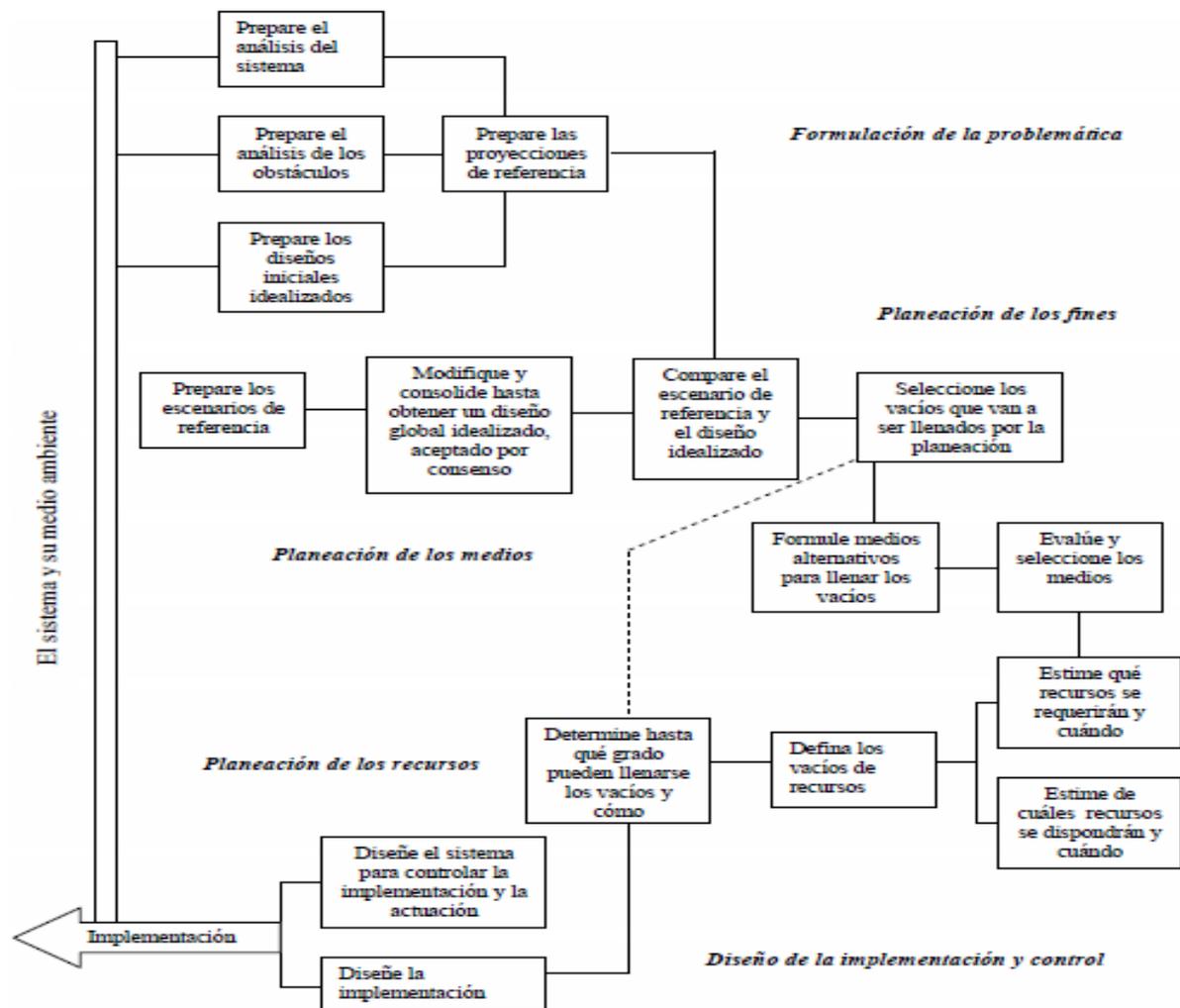


Figura 10. Fases de la Planeación Interactiva (Ackoff, 1990).

3.4 Planeación participativa

Este enfoque ha cobrado relevancia en los últimos años. En él se reconoce el derecho y se materializa la obligación de todo ciudadano hacia el desarrollo de su comunidad.

Para hablar de un proceso participativo es necesaria la responsabilidad y corresponsabilidad, factores por los cuales pueden darse el éxito o el fracaso de las acciones implementadas por un gobierno local (Solís, 2006).

La planeación participativa es un proceso que comprende una serie de dinámicas grupales en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro (Velásquez, 2003), donde las decisiones tomadas y las acciones derivadas de ellas, se fundamentan en una lectura del universo planificado que toma en cuenta sus diferentes dimensiones (espacial, económica, social, cultural, política, etc.) y en un diseño que logre la combinación ideal entre lo urgente y lo importante, entre lo inmediato y lo estratégico (Velásquez, 2004).

La planeación participativa no puede agotarse en la formulación de un plan; comprende momentos previos (identificación de situaciones problemáticas, de potencialidades socioculturales, económicas y territoriales), así como acciones ligadas a la ejecución de los planes, programas y proyectos y a su control y retroalimentación (Ídem).

Es además un medio para alcanzar objetivos que la trascienden, por ejemplo, el desarrollo, entendido como la posibilidad de que una comunidad pueda acceder a los bienes y servicios que le permita realizar su respectivo plan de vida (Velásquez, 2003).

3.5 Planeación tradicional Vs. Planeación participativa

La planeación tradicional supone una concepción unilateral de la realidad, que atribuye a la autoridad la capacidad para actuar como sujeto planificador de la comunidad, y a ésta como un objeto pasivo, inerte, y por tanto, obediente a la voluntad del planificador. Para este estilo de planeación, el plan es una tarea técnica que realizan los expertos al servicio de los políticos.

Para la postura tradicional, el ejercicio de planeación se reduce a un acto acotado en el tiempo, en el que se redacta el plan y termina con un documento prescriptivo. El ámbito de lo planificado aparece limitado a lo económico (Ossorio, 2002).

Por el contrario, la planeación participativa es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar, procedimientos, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlas (Velásquez, 2003). La Tabla 2 muestra las ventajas y desventajas de la planeación tradicional y la participativa:

	Planeación tradicional	Planeación Participativa
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Da soluciones a corto plazo. • La toma de decisiones y la ejecución de la solución es rápida. • Funciona a corto y largo plazo, dependiendo de la capacidad e información del decisor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizada e integral. • Horizontal y concertada, de abajo hacia arriba. • Promueve el consenso y la confianza. • Se conoce a detalles los problemas y la información de la organización. • Asigna responsabilidades y compromiso social.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Unilateral y excluyente. • Vertical, de arriba hacia abajo. • No se conoce a detalle los problemas y la información de la organización. • No se generan compromisos por parte de los involucrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • El tiempo de respuesta puede hacerse lento, sino se llega a un consenso. • Los intereses sesgados y la subjetividad puede poner en duda el plan de acción. • Si no se cuenta con un facilitador que sea capaz de motivar al grupo, no se podrá lograr el éxito deseado. • Si no se cuenta con un decisor que sea capaz de promover y tomar decisiones rápidas, tampoco se podrá lograr el éxito deseado.

Tabla 2. Planeación Tradicional Vs Planeación Participativa (Suzuki, 2004).

3.6 Participación ciudadana

Esencialmente, la participación ciudadana significa lo que hacen las personas para intervenir en la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las disposiciones públicas. La participación está en el centro de la sociedad. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo y que definen el rumbo de un gobierno local. La administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental; mientras más públicos sean los actos del Estado, éste será más legítimo (Aguilar, 1992).

La participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios (Merino, 1996). Así los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para lo cual se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal, pero esa dimensión de participación ciudadana puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la

participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades (Cunill,1991).

Sobre la participación ciudadana lo único que parece claro son sus actores, por un lado el Estado, y por otro la sociedad civil, creando una especie de relación difusa en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuales intervienen de diversas formas, ya sean de seguridad, derechos humanos, asistencia social, desarrollo urbano, ecológico, o modelando una nueva forma de abordar los problemas públicos. Esta relación, cuenta con una valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto a constituir un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la expresión misma es expresión de un valor (Baño, 2004). De ahí resulta la idea de que se incentive, se impulse y desarrolle la participación ciudadana.

3.6.1 Niveles de participación ciudadana

La participación ciudadana puede mostrarse como una proceso gradual, usando como analogía una escalera (ver figura 11) en la que cada escalón corresponde a la extensión del poder que los promotores de las propuestas participativas buscan dar a los grupos de la población participantes.

Se identifican tres niveles de participación a partir de los propósitos de los promotores para llevar a cabo procesos participativos, tomando en cuenta el poder que las organizaciones públicas gubernamentales otorgan a los ciudadanos:

1. El nivel más bajo es la no-participación, el cual sustituye los procesos genuinos de planeación participativa. El objetivo real de este nivel es controlar el proceso manipulando la participación de la gente y proponiendo objetivos de educación cívica (enseñar a ser ciudadanos, o a entender la información técnica). Bajo esta estrategia los grupos participantes genuinamente constituidos entienden que no hay lugar para sus opiniones y propuestas, lo que da cabida a la formación de públicos cooptados por las agencias o por los grupos promotores.
2. El nivel que sigue representa la participación simbólica. Este tipo de estrategia busca informar, consultar o calmar (apaciguar) a los ciudadanos, así estos pueden opinar, tienen voz pero no voto, ni poder de decisión. Es decir, no saben si sus opiniones serán consideradas y tampoco tienen poder para hacer que los tomen en cuenta. En este nivel la gente cae en un estado de apatía y los promotores no le dan seguimiento al proceso de planeación participativa.

3. El nivel más alto de participación está representado por la participación con poder ciudadano. En ella, los ciudadanos pueden participar como socios, negocian ampliamente y eligen. Las agencias públicas delegan poder y control de proyectos a los ciudadanos (García Bátiz, 2006).

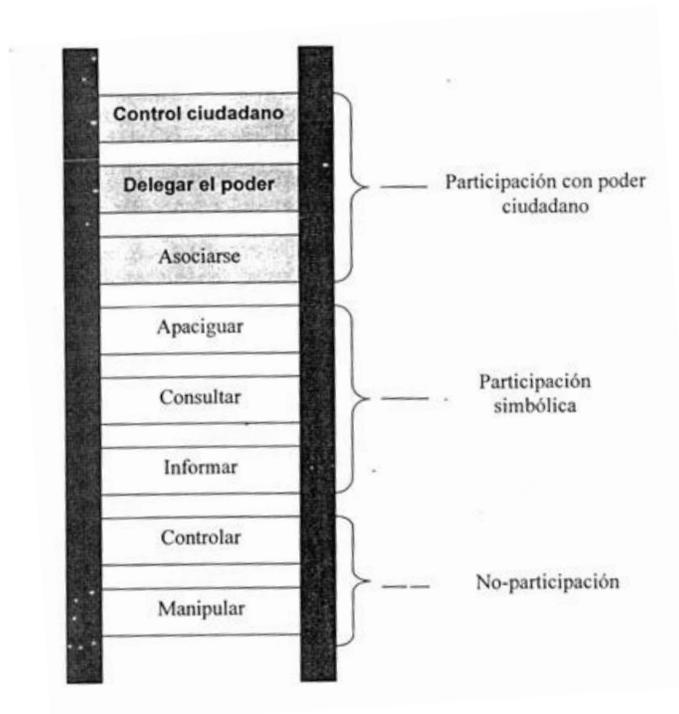


Figura 11. La escalera de la participación (García Bátiz, 2006).

El gobierno de Canadá, a través de su departamento de salud, utiliza una escala de diversos niveles de participación para determinar su influencia hacia la toma de decisiones en las políticas públicas (ver figura 12).

Los cinco niveles de participación, junto con los criterios de selección para cada nivel, se enuncian a continuación. Estos criterios tienen como objetivo guiar a los proceso de planeación, poniendo énfasis en los efectos de cada nivel hacia la participación ciudadana.

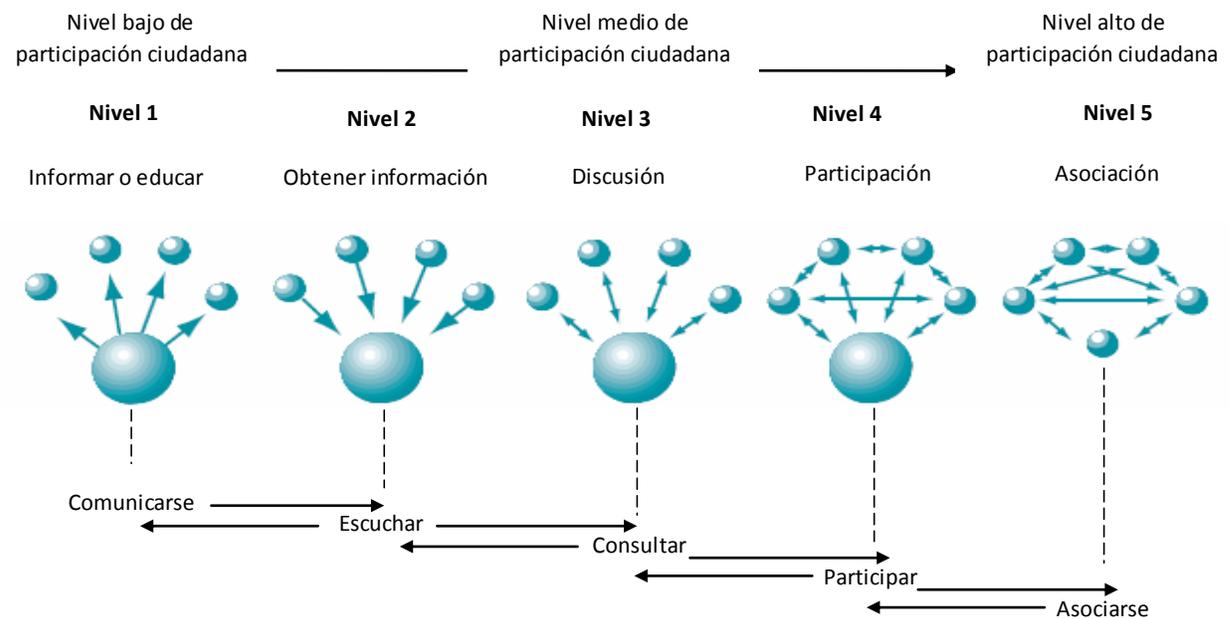


Figura 12. Niveles del proceso de participación ciudadana (Health Canadá, 2000).

Nivel 1. Informar o educar cuando:

- La información es necesaria para describir una política, programa o proceso.
- La decisión ya se tomó.
- El público necesita saber los resultados de un proceso.
- No hay ninguna posibilidad de influir en el final de los resultados.
- Se necesita para aceptar una propuesta o decisión antes de que se pueda realizar.
- Una emergencia que requiere una acción inmediata.
- El tema es relativamente simple.

Nivel 2. Recopilar información / opiniones cuando:

- El objetivo es escuchar y recoger información.
- Las decisiones políticas se mantienen y la discreción es necesaria.
- Puede que no haya un firme compromiso de hacer algo con las opiniones recogidas (se aconseja decirle a los participantes desde el principio para no generar expectativas).

Nivel 3. Discutir o involucrar cuando:

- Es necesario el intercambio de información bidireccional.
- Los individuos y los grupos tienen un interés en el tema y probablemente se verán afectados por el resultado.
- Existe una oportunidad de influir en los resultados finales.
- Se quiere fomentar el consenso entre y con las partes interesadas.
- Puede trazar el rumbo de una política o la ejecución de un programa.

Nivel 4. Participar cuando:

- Los ciudadanos tienen que hablar entre sí sobre temas complejos.
- Existe una capacidad de los ciudadanos para dar forma a las políticas y las decisiones que les afectan.
- Existe la oportunidad y tiempo para agendar y discutir asuntos de la comunidad de manera corresponsable.
- Existe acuerdo para que las alternativas de solución desarrolladas por la ciudadanía sean respetadas.

Nivel 5. Asociación cuando:

- Se quiere capacitar a los ciudadanos y grupos para gestionar procesos.
- Los ciudadanos y los grupos han aceptado el reto de desarrollar soluciones propias.
- Existen acuerdos para implementar soluciones generadas por los ciudadanos. (Health Canadá, 2000).

3.7 Técnicas participativas de planeación

La planeación participativa, como ya se ha mencionado, privilegia el diálogo y el consenso en la toma de decisiones, lo cual influye en el clima de confianza necesario entre los distintos actores. Si se quiere realizar un proceso de manera participativa, es necesario utilizar técnicas de planeación diseñadas específicamente para tal fin.

Actualmente existen numerosas técnicas participativas para procesos de planeación grupal, y si se utilizan y aplican adecuadamente, resultan eficaces para el análisis de sistemas y la identificación de problemas y soluciones.

Todas las técnicas difieren de diversas maneras y tienen fortalezas y debilidades. Es por ello que en la práctica es común que se usen distintas combinaciones de ellas para aminorar o eliminar el efecto de las debilidades. Es decir, se usan técnicas híbridas.

Es importante resaltar que los métodos de planeación participativa nos pueden guiar en el conjunto del proceso, pero en etapas específicas deberán ser apoyadas por información, análisis y otras herramientas.

Las técnicas utilizadas para este trabajo fueron seleccionadas por tres razones principales:

1. El uso para las etapas de planeación en las que fueron diseñadas.
2. El tiempo estimado para su realización.
3. Los criterios para el nivel de participación al que se quiere llegar por parte de los involucrados.

Más que eliminar las debilidades de una u otra técnica, se decidió hacer uso de la conjunción de dos técnicas debido al objetivo que se planteó. Así fue como se llegó a la conclusión de que las técnicas a usarse debían ser FODA y TGN, pues gracias a la TGN se daría un espacio donde todos los involucrados participarían en un ambiente de confianza y pluralidad, además de dar su punto de vista sobre lo consultado, evitando la apatía y que no se entiendan sus opiniones, para posteriormente generar los insumos que servirán para la realización de una matriz FODA y formar las estrategias que son el resultado final de esta investigación.

3.7.1 Técnica Grupal Nominal (TGN)

Consiste en formular problemas o en identificar soluciones de manera grupal, preferentemente con grupos interdisciplinarios, respecto a una situación o pregunta específica, para realizar posteriormente el análisis de las mismas y buscar el acuerdo general respecto a las acciones o resultados derivados de la reunión (ver figura 13).

Los objetivos fundamentales de la TGN son:

- Analizar de manera grupal una situación desde diversos puntos de vista en un clima de confianza.
- Generar consenso respecto al tema particular analizado.
- Finalizar la reunión con acuerdos específicos para realizar acciones concretas.

La técnica se caracteriza porque opera bajo los principios de participación plural e igualdad, aspectos que los participantes conocen y aceptan. Así mismo, la técnica requiere de una o más personas que conduzcan la reunión (facilitadores). Los facilitadores deben ser personas competentes y experimentadas en la conducción de reuniones de esta naturaleza. Funcionan como un miembro más del grupo, pero además buscarán el establecimiento de un control adecuado y el respeto de las normas de comportamiento. Es importante que el facilitador cuente con la confianza del grupo y que esté identificado con éste (o pertenezca al mismo).

Las condiciones de operación de las reuniones son las siguientes:

- El número de participantes será de cinco a nueve (de preferencia). Se pueden formar hasta cuatro grupos simultáneamente.
- Los participantes se sientan en mesas formando una U. Si hay varios grupos, éstos deberán estar separados a una distancia considerable, de tal modo que no se interfiera el trabajo entre grupos (de preferencia, los grupos de trabajo deberán situarse en salones o áreas distintas).
- Los participantes deberán contar con el material y equipo que permitan que expresen sus ideas libremente (lap top, rotafolio, retroproyector, marcadores, papel, pizarrón, etc.)

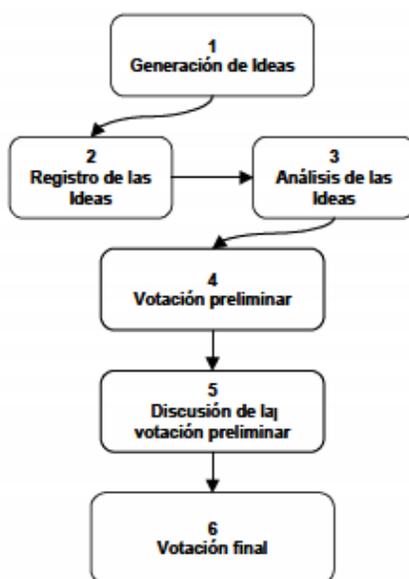


Figura 13. Procedimiento para realizar la técnica TGN (Sánchez Guerrero, 2003).

1. Generación de ideas. Esta etapa debe ser silenciosa y por escrito. El ejercicio inicia cuando el facilitador lee en voz alta al grupo el enunciado del problema. Los participantes no se comunican entre sí y silenciosamente escriben en tarjetas o en un cuaderno las causas o soluciones identificadas. El facilitador hará lo mismo, buscando que con su ejemplo se estimule el ambiente para la generación de ideas, desalentando o incluso amonestando a aquéllos que busquen distraer la atención del grupo o comunicarse entre ellos.

2. Registro de las ideas. Transcurridos alrededor de veinte minutos (o el tiempo que sea establecido), en forma ordenada cada uno de los participantes expondrá libremente una idea; el facilitador registrará las ideas (empleando para esto el rotafolio o la computadora) en forma concisa y a la vista de todos, contando para esto con la aceptación del participante que emitió la idea en cuanto a la redacción de ésta. Las ideas no deberán ser criticadas ni discutidas, se registrarán lo más rápido posible, empleando enunciados breves pero sin alterar el significado de éstas. Las ideas duplicadas se anularán y sus variaciones se alentarán. Esta actividad se repetirá hasta que los miembros de los grupos indiquen que ya no tienen más ideas que exponer.

3. Análisis de las ideas. Esta etapa se compone de dos fases. En la primera, todas las ideas son analizadas por turno, siendo aclaradas por el autor si así fuese necesario, pero cuidando que lo anterior no de lugar a un debate. En la segunda fase se debatirán las ideas, expresándose el apoyo o rechazo a éstas. Es importante señalar que el debate en

esta técnica, no significa una discusión entre los participantes; es más bien la expresión de los diversos puntos de vista acerca de la idea que se está analizando. El propósito de la presente etapa es hacer explícito el significado, la importancia y los supuestos que están detrás de cada idea, esto es, hacer más rica la adquisición del conocimiento mediante el análisis desde diversos puntos de vista, cuidando de no entrar en una discusión directa. La profundidad e intensidad del debate estarán controladas por el facilitador.

4. Votación preliminar. En esta parte del proceso se busca que el grupo establezca una lista de las ideas más importantes (la cual de preferencia, debe incluir a todas las registradas). Para llevar a cabo esto, cada participante en privado y mediante el empleo de tarjetas, jerarquizará o dará puntuación a cada una de las ideas y seleccionará la de mayor peso, o más importante.

Una manera de hacer lo anterior consiste en que cada participante elija las cinco ideas que él considera más relevantes o importantes; a la tarjeta con la idea más importante le asignará el número cinco, mientras que a la tarjeta con la idea menos importante le asignará el número uno, empleando para esto la esquina superior izquierda de la tarjeta para el registro de la idea y la esquina inferior derecha para el registro del número asignado. Las tarjetas elegidas se voltean y se repite el proceso. A la tarjeta más importante se le asigna el número cuatro y a la menos importante el número dos. Finalmente, se le asigna el número tres a la última tarjeta.

El facilitador recogerá rápidamente las tarjetas y las barajará, buscando siempre mantener el anonimato de los votos. Posteriormente el facilitador generará una lista de dos columnas; la primera columna corresponderá a la lista de las ideas seleccionadas con su respectivo número de registro; la segunda columna corresponderá a los votos asignados a cada idea. Finalmente, las ideas se jerarquizarán de la más importante a la menos importante de acuerdo al número de votos recibidos.

5. Discusión de la votación preliminar. Aquí se buscará precisar los detalles y discutir más profundamente el resultado de las votaciones preliminares y el significado particular de las ideas que fueron registradas en la lista de la etapa anterior. No se pretenderá persuadir a algún participante a fin de que cambie su voto original.

6. Votación final. El desarrollo de esta fase es similar a la descrita para la etapa 4.

Esta técnica requiere que los participantes no presenten un fuerte conflicto interpersonal entre ellos y que además estén dispuestos a modificar sus opiniones con argumentos razonables (Sánchez Guerrero, 2003).

Se puede utilizar para tratar un solo tema o asunto a la vez y los participantes deben recibir información básica con la suficiente anticipación.

No más de ocho a doce participantes se pueden incluir en un solo grupo.

La técnica es útil cuando se busca:

- Fijar objetivos.
- Identificar obstáculos.
- Obtener opiniones sobre temas específicos.
- Obtener una variedad de respuestas creativas a una pregunta en particular.
- Encontrar soluciones y recomendaciones a respuestas específicas (Health Canadá, 2000).

3.7.2 Técnica FODA

El término FODA es una sigla conformada por las primeras letras de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (en inglés SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

El resultado inmediato del análisis FODA es un análisis bastante preciso de la situación actual del entorno interno y externo del objeto de estudio, que nos permitirá definir hasta que punto la organización puede hacer frente a su medio ambiente. El análisis FODA consta de dos partes: un análisis interno y un análisis externo. Sin embargo también es útil para identificar las estrategias maestras o de desarrollo, así como las estrategias particulares necesarias para la programación y presupuesto de una organización.

A continuación se da una definición sencilla de los cuatro elementos que integran el análisis situacional:

Fortalezas: Virtudes propias de la organización que soportan la identidad de la misma y facilitan o favorecen el logro de sus objetivos.

Debilidades: Deficiencias de la organización que dañan a la misma y constituyen obstáculos internos para lograr sus objetivos.

Amenazas: Son aquellas situaciones u obstáculos que se presentan en el entorno de la organización, representan un peligro y pueden impactar negativamente para lograr sus objetivos.

Oportunidades: Aquellas situaciones o coyunturas que se presentan en el entorno de la organización y pueden impulsar a la misma, así como contribuir al logro de sus objetivos.

Las fortalezas y debilidades (elementos internos) son aspectos relativos a la estructura y funcionamiento de la organización y que actúan generalmente en el tiempo presente. Algunos aspectos pueden ser los siguientes:

- Aspectos del factor humano (motivación, productividad, ...).
- Aspectos del proceso (tecnología, certificación, ...).
- Aspectos de ventas (fuerza de ventas, puntos de venta, ...).
- Aspectos de la gestión (estilo directivo, tipo de organización, ...).
- Aspectos financieros (liquidez, costos, ...).

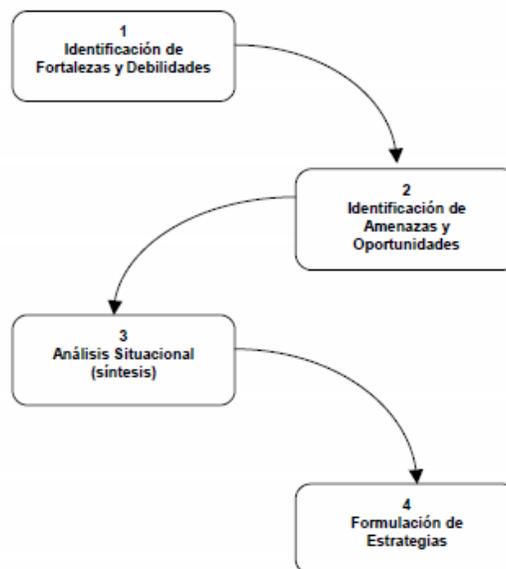


Figura 14. Procedimiento para realizar el análisis FODA (Sánchez Guerrero, 2003).

Por su parte, las amenazas y oportunidades (elementos externos) son generalmente aspectos referidos a la evolución del entorno, que condicionan de alguna forma la viabilidad de la organización y que actúan generalmente en el tiempo futuro. Algunos aspectos pueden ser los siguientes:

- Aspectos legislativos (regulaciones, necesidad de homologaciones, ...).
- Aspectos políticos (conflictos regionales, seguridad, ...).
- Aspectos sociales (evolución de la pirámide de población, usos y costumbres).
- Aspectos económicos (barreras arancelarias, paridad cambiaria, ...).
- Aspectos tecnológicos (avances tecnológicos, marcas y patentes, ...).

Estos cuatro elementos se agrupan en un arreglo matricial (matriz FODA) mediante el cual se realiza el análisis para el diseño de las estrategias. Para la realización del análisis FODA, es conveniente tener previamente, un perfil básico de la organización: tipo de organización, ubicación, estilo directivo, situación competitiva, auditorías, pronósticos, etc. (Ver figura 15).

En síntesis, el análisis situacional FODA busca potenciar las fortalezas de la organización para aprovechar las oportunidades, contrarrestar las amenazas y corregir las debilidades. Es un marco de referencia que permite establecer las líneas de actuación futuras.

	Debilidades (D)	Fortalezas (F)
	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Amenazas (A)	Estrategias de sobrevivencia D/A	Estrategias defensivas F/A
1. 2. 3.	a. b. c.	a. b. c.
Oportunidades (O)	Estrategias adaptativas D/O	Estrategias ofensivas F/O
1. 2. 3.	a. b. c.	a. b. c.

Figura 15. Matriz FODA (Sánchez Guerrero, 2003).

Para la realización del análisis, se procede a relacionar las cuatro listas que se integraron en la etapa anterior: Fortalezas con Oportunidades (FO), Debilidades con Oportunidades (DO), Fortalezas con Amenazas (FA) y Debilidades con Amenazas (DA).

De todas las relaciones establecidas se busca identificar aquellas relaciones significativas que permitan adoptar una posición:

- Ofensiva (FO). Es la situación más favorable para la organización, aprovecha oportunidades externas con base en las fortalezas internas.
- Adaptativa (DO). A la organización se le plantean oportunidades que puede aprovechar, pero sin embargo mantiene debilidades que la obstaculizan.
- Defensiva (FA). La organización tiene fortalezas y está preparada para enfrentar una situación amenazante, minimizando su impacto.
- De sobrevivencia (DA). Es la situación menos favorable para la organización, enfrenta amenazas externas con una posición interna débil.

Estas relaciones identificadas reciben el nombre de estrategias.

No hay regla para definir las, es un ejercicio creativo en donde la habilidad de relacionar los cuatro factores y la calidad de la información son determinantes para su identificación. Como un apoyo, se pueden utilizar herramientas que estimulen la generación de ideas e integren los resultados.

Después de identificar los diversos tipos de estrategias de acuerdo a la naturaleza que adoptan (ofensivas, defensivas, adaptativas, de sobrevivencia), se busca formular y seleccionar las estrategias maestras y específicas.

Las estrategias maestras son los lineamientos integrales en donde se precisan los valores, la razón de ser de la organización, sus políticas, las normas y sus objetivos de desarrollo. Las estrategias específicas son los lineamientos de coordinación en materia de mercados, finanzas, tecnología, recursos humanos, etc., necesarios para el logro de los objetivos de desarrollo y de los cuales se derivan los programas de la organización. (Sánchez Guerrero, 2003).

Esta técnica es una de las más poderosas herramientas para diseñar y proyectar estrategias, así como analizar una organización, sin embargo una de sus limitaciones puede ser el olvidar que lo más importante es convertir las debilidades en fortalezas y las amenazas en oportunidades, es decir, la importancia del aprendizaje. Así mismo la fortaleza de hoy puede ser la debilidad de mañana (Herrscher, 2008).

3.8 Conclusiones

Después de este capítulo queda claro que el proceso de conducción¹⁵ o gestión puede ser determinado bajo el enfoque sistémico, el cual involucra al proceso de planeación, que visto como sistema, puede desagregarse según los modelos analizados en formulación de la problemática y en identificar soluciones, o inventar los cursos de acción; ahí es donde entran las técnicas participativas bajo el enfoque de planeación participativa, involucrando al gobierno local y la sociedad para formular la problemática y buscar soluciones mediante estrategias, las cuáles serán determinadas por un procedimiento propuesto en el siguiente capítulo.

¹⁵ También se puede llamar gestión, debido a que Gelman la refiere como la traducción de la palabra Management en inglés.

CAPÍTULO 4

ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS LOCALES PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

Este capítulo tiene como objetivo marcar los lineamientos que se llevarán a cabo en el estudio de caso, utilizando lo descrito en el marco teórico de referencia y la metodología respectiva, para así obtener un diagnóstico, determinar la problemática encontrada en el objeto conducido (el proyecto social) y generar alternativas de solución por medio de estrategias a implementar por el sistema conducente (dependencia gubernamental).

4.1 Metodología del estudio de caso

Los casos son particularmente válidos cuando se presentan preguntas del tipo "¿cómo?" o "¿por qué?"; cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos y cuando el tema es contemporáneo. Muchas de las preguntas de tipo "¿qué?" son exploratorias o descriptivas y se contestan realizando encuestas o consultando bases de datos.

Las preguntas "cómo" y "por qué" son más explicativas y llevan fácilmente al estudio de casos, la historia y los experimentos, porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo, más que con frecuencias. Los casos y la historia también permiten tratar con el rastreo de procesos (George et al., 2005).

Para este trabajo de investigación podemos utilizar el contexto de la metodología para proponer los pasos que se realizarán para el estudio de caso (ver tabla 3).

Paso	Actividad
1. Empezar	Definición de la pregunta de investigación, Posiblemente los constructos a priori
2. Seleccionar los casos	Población específica
3. Elaboración de Instrumentos y Protocolos	Múltiples métodos de recolección de datos
4. Entrar al Campo	Métodos y colección de datos
5. Analizar los datos	Análisis del caso
6. Formar Hipótesis	Búsqueda de evidencia para el "por qué" detrás de las relaciones
7. Consultar la Literatura	Comparación con literatura similar
8. Alcanzar el Final	Saturación de información, detenerse cuando ésta ya no proporcione mejoras

Tabla 3. Metodología del estudio de caso (Domínguez, 2009).

4.2 Procedimiento propuesto

Los pasos a seguir, retomando la metodología del estudio de caso, el enfoque de sistemas y las técnicas participativas para la planeación son: la obtención de datos del sistema de gestión, selección del caso, construcción del sistema conducente y el objeto conducido, análisis de los stakeholders, convocatoria a los talleres participativos, análisis externo e interno del objeto conducido, elaboración de las estrategias, selección de las estrategias y evaluación del taller.

4.2.1 Obtención de datos del sistema de gestión

Esta etapa implica la consideración de diferentes aspectos, factores o variables que informen sobre la situación real del sistema conducente (dependencia gubernamental) y el objeto conducido (proyecto social). Hay diversos modelos y guías para recopilar datos, por ejemplo, lectura de documentos (registros diversos), observación, convivencia, entrevistas, cuestionarios, reuniones, etc., pero éstos no deben ser necesariamente secuenciales, ni realizarse por única vez, pueden ser cíclicos y llevarse a cabo de manera simultánea; lo que se debe tener en cuenta es que la información solicitada o proporcionada sea relevante al objetivo de la investigación.

La finalidad de esta fase es tener un conocimiento detallado de la historia y estado actual del sistema en estudio.

De igual forma, se considera conveniente realizar visitas al área en donde se manifiesta la problemática, así como a las áreas que estén directamente relacionadas con el sistema conducente, esto, con la finalidad de observar de manera directa la forma en la que interactúan los elementos de la organización, los canales de comunicación interna, la manera como se realizan los principales procesos, etc., y de esta forma darnos una idea de las desviaciones entre lo que es, y lo que debiera ser.

4.2.2 Selección del caso

La selección de una población adecuada en un objeto conducido (proyecto social) controla la variación externa y ayuda a definir los límites de generalización de los hallazgos. La construcción de conceptos en base al estudio de caso se basa en el muestreo teórico, es decir, los casos son escogidos por razones teóricas no estadísticas. Los casos pueden ser seleccionados para replicar casos previos, extender conceptos emergentes, llenar categorías teóricas o proveer ejemplos (Eisenhardt, 2004).

4.2.3 Construcción del sistema conducente y el objeto conducido

La finalidad de esta etapa, es definir hasta dónde están los límites del sistema conducente y el objeto conducido, además de su análisis.

La evolución de un gobierno local y sus diferentes funciones han dado lugar a descomponer a la sociedad en diferentes sistemas, mismos que constituyen objetos de conducción de los que se encargan las diversas secretarías u organismos gubernamentales. Por lo que para identificar o visualizar, tanto al sistema conducente como al objeto conducido, se utiliza el método de construcción de sistema por descomposición funcional, desagregando la estructura jerárquica de los sistemas ubicados, en subsistemas, hasta llegar a un tercer nivel jerárquico como se muestra en la figura 16.

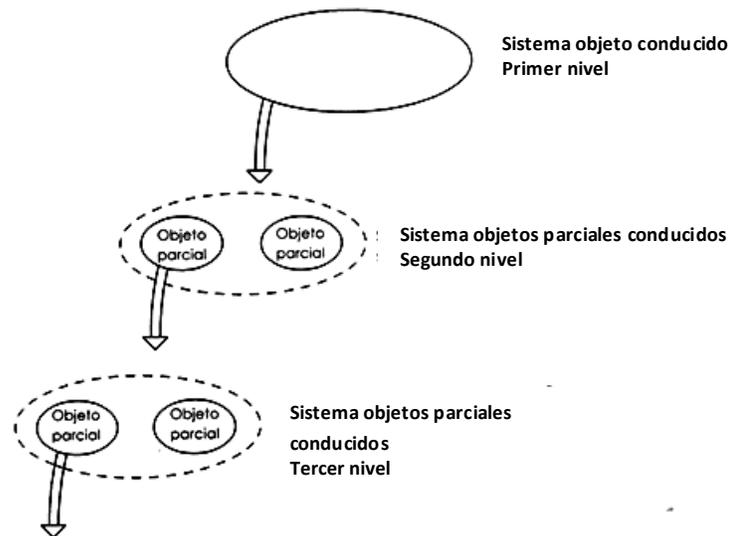


Figura 16. Esquema de visualización del objeto conducido a través del procedimiento de construcción por descomposición sistémica (Negroe, 2005).

4.2.4 Análisis de los stakeholders

Una vez que se tiene un amplio panorama de la organización, se observa que un requisito fundamental para mejorar su desempeño, es la elección de un grupo interdisciplinario de trabajo, mejor conocidos como stakeholders.

El término inglés “stakeholder” se refiere a aquellas personas o grupos de personas que se ven afectados o se podrían ver afectados por las operaciones de una organización o empresa.

Las organizaciones pueden tener muchos tipos de stakeholders, cada cual con diferente nivel de involucración o compromiso, y a menudo, con intereses diferentes y en conflicto. Por lo tanto, puede decirse que un stakeholder es aquel personal de una empresa u organización que tiene la capacidad y el interés para influir o afectar a un problema en cualquiera de las tres formas siguientes:

- Porque pueden afectar el curso de solución de un problema.
- Porque están siendo afectados por su solución.
- Ambas cosas, porque están siendo afectados y pueden afectar al problema.

Aunque no hay una lista genérica de stakeholders para organizaciones, ni siquiera para una sola (ya que cambian con el tiempo), una posible alternativa de solución para comenzar a identificar los stakeholders, es utilizar un sencillo esquema (ver figura 17).

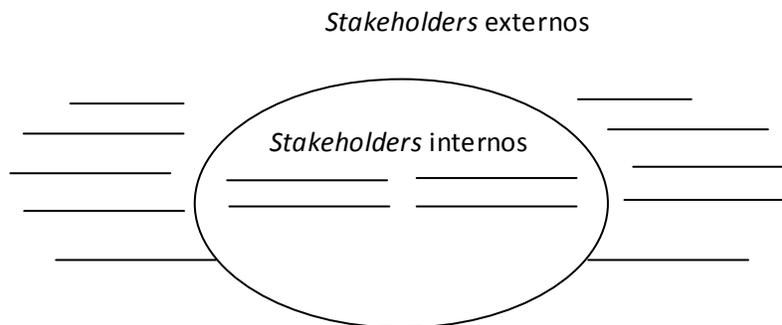


Figura 17. Identificación de Stakeholders. (Arellano, 2004)

Existe otra figura, que sin ser exhaustiva, puede ayudar a identificar los stakeholders claves externos en una empresa pública (ver figura 18).



Figura 18. Ejemplo de Stakeholders claves externos (Arellano, 2004).

4.2.5 Convocatoria a los talleres participativos

Después de conocer a los stakeholders claves, se procede a generar la convocatoria para su asistencia en talleres participativos donde se llevarán a cabo las técnicas explicadas en el capítulo 3. Lo anterior depende de la complejidad de los actores involucrados, sus tiempos, tipos de actividades, etc.

4.2.6 Análisis externo e interno del objeto conducido

Este tipo de análisis tiene la finalidad de conocer la situación actual y real del objeto conducido (proyecto social), tanto interna como externa, para de esta forma, tomar decisiones acordes con los objetivos y las políticas del sistema conducente (dependencia gubernamental). Algo muy acertado, de llevar a cabo este tipo de análisis, es la utilización de la técnica FODA, la cual fue explicada en el capítulo 3, sin embargo la modificación para realizarla es utilizar dos equipos de trabajo, el primero con stakeholders claves pertenecientes al sistema conducente (dependencia gubernamental), quien se encargará de dar 5 fortalezas y 5 debilidades después de un debate, una votación preliminar y el final, de acuerdo a los pasos de la técnica TGN. Posteriormente los stakeholders claves externos pertenecientes al objeto conducido (proyecto social) darán 5 amenazas y 5 oportunidades, utilizando nuevamente la TGN.

En un nuevo taller participan de manera conjunta los stakeholders claves del sistema conducente (dependencia gubernamental) y objeto conducido (proyecto social), para armar la matriz FODA completa y analizar los resultados encontrados.

4.2.7 Elaboración de las estrategias

En un nuevo taller, con la matriz FODA, se procede a cruzar sus elementos y generar estrategias mediante el uso de la creatividad de los participantes y conforme a lo explicado en el capítulo 3. De esta forma, las estrategias deben formularse procurando:

- Aprovechar las oportunidades y las fortalezas.
- Superar las debilidades aprovechando las oportunidades.
- Superar las amenazas aprovechando las fortalezas.
- Neutralizar las amenazas.

4.2.8 Selección de las estrategias

Mediante la técnica TGN, después de redactar las estrategias encontradas por la matriz FODA, en un nuevo taller se genera la discusión y se procede a votar para dejar las estrategias, que en cuanto a la percepción de los participantes, tendrán mayor impacto en el objeto conducido (proyecto social). Posteriormente se formulan y seleccionan las estrategias maestras y las específicas conforme a lo descrito en la técnica.

4.2.9 Evaluación de los talleres

Para retroalimentar la participación y mejorar los procesos, se entrega a cada participante un cuestionario que indicará los logros, dificultades y las mejoras que deben realizarse.

4.3 Conclusiones

En este capítulo se usó la metodología del estudio de caso, para tomarla como referencia y elaborar un procedimiento que consta de nueve pasos, cuya estructura utiliza los elementos teóricos y las técnicas que fueron desarrolladas en el capítulo 3, para finalmente lograr el objetivo principal del trabajo de investigación: la elaboración de estrategias para fomentar la participación ciudadana en la gestión social dentro de un proyecto específico como lo es el Espacio Comunitario “Jardines del Sur”.

En el siguiente capítulo se muestra el funcionamiento del procedimiento, mediante su uso, en un caso seleccionado con ubicación en la delegación Xochimilco.

CAPÍTULO 5

ESTUDIO DE CASO

El presente estudio de caso se realizó en una dependencia de gobierno cuyo principal programa tiene como objetivo realizar actividades comunitarias y fomentar la participación ciudadana.

Por razones de confidencialidad y a petición directa de los participantes que otorgaron información para la investigación, se han cambiado los nombres de la dependencia de gobierno, programa y proyecto, además de omitir información sobre identidades de los colaboradores en los talleres participativos.

5.1 Obtención de datos del sistema de gestión

En diciembre de 2000 se creó la Dependencia Local de Participación (DLP), a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad. El propósito no era controlar la participación y su desarrollo, sino promover el interés ciudadano en las acciones públicas.

La DLP tiene una estructura organizacional (ver figura 19). En ésta, la Dirección General es el órgano rector, que a su vez cuenta con una Secretaria Particular que coadyuva con el funcionamiento correcto de la organización. De la Dirección General dependen cuatro direcciones regionales: La norte, oriente, poniente y sur. De la Dirección Regional Norte dependen las Coordinaciones Delegacionales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza. La Dirección Regional Centro tiene a su cargo las Coordinaciones Delegacionales Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. La Dirección Regional Poniente tiene como subordinados a las Coordinaciones Delegacionales Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras. La Dirección Regional Oriente tiene a su cargo a la Coordinación Delegacional de Iztacalco, Iztapalapa y Tláhuac. De la Dirección Regional Sur se desprenden las Coordinaciones Delegacionales de Tlalpan, Coyoacán, Milpa Alta y Xochimilco. La Dirección Regional Norte y la Oriente cuenta con una Coordinación Regional. Finalmente se encuentran las Subdirecciones de Evaluación y Capacitación que dependen directamente de la Dirección General.

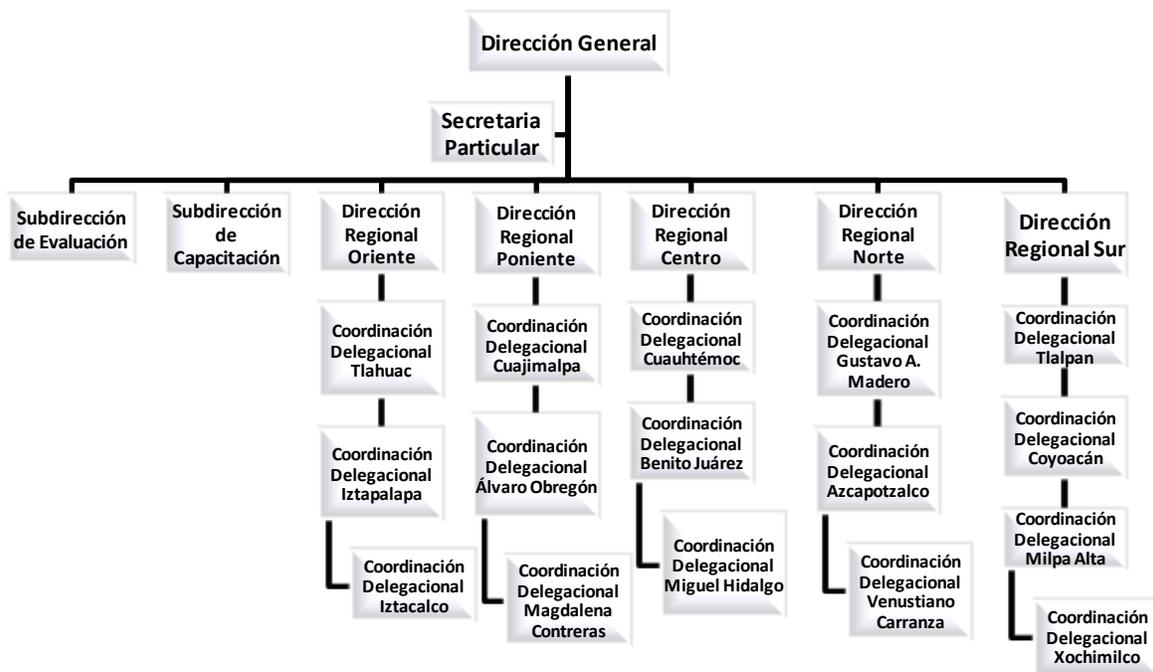


Figura 19. Estructura Organizacional de la DLP.

El programa Espacios Comunitarios de Participación (ECP) esta coordinado por la DLP, su objetivo, antecedentes, así como funcionamiento general se describen a continuación:

Objetivo del programa ECP.

Ofrecer a la ciudadanía, a través de los espacios comunitarios, acciones coordinadas de gobierno que coadyuven a mejorar la calidad de vida de los habitantes a través del fortalecimiento del tejido social, la recuperación de los espacios públicos y acciones de integración y participación social.

Antecedentes del Programa ECP.

A través de un programa de seguridad pública, se promovió la participación ciudadana organizada en materia de seguridad pública y prevención social del delito, cuyo plan de trabajo del 2004 establecía la constitución de 50 espacios de participación como puntos de contacto con la ciudadanía.

El Programa ECP inició en el 2007 con el objetivo de transformar espacios disponibles en la ciudad, en espacios públicos en beneficio de la comunidad. Se inició con la meta de recuperarlos, no sólo a través de mantenimiento y pintura, sino a través de actividades

recreativas y culturales para generar mayor participación de los vecinos, además de la intervención de todas las dependencias de gobierno.

Continuando con el fortalecimiento del programa, para el 2008 se construyeron más espacios, algunos habilitados con una pequeña plaza para brindar un fácil acceso al módulo, juegos infantiles y arbolado, como parte de las acciones en materia participación ciudadana.

Funciones del programa ECP.

Dentro de sus funciones se mencionan las siguientes¹⁶:

- 1.- Propiciar la participación de los vecinos en torno a los espacios.
- 2.- Establecer mecanismos de coordinación con diferentes dependencias para garantizar el óptimo funcionamiento.
- 3.- Realizar cotidianamente acciones de vinculación ciudadana.
- 4.- Coadyuvar en la presencia de instituciones de gobierno en espacios que desarrollan programas de impacto territorial.

Funcionamiento del programa ECP.

El mecanismo de participación en los espacios de acuerdo a las inquietudes de la ciudadanía es planteada por medio de comisiones de trabajo, conformadas por los organizadores vecinales¹⁷ responsables del Espacio Comunitario y habitantes de la zona, cuyo trabajo a desempeñar es el siguiente:

- Tratar asuntos de la comunidad entre los vecinos interesados, expertos y servidores públicos involucrados.
- Dar información sobre ¿Cómo ser “colaborador ciudadano”? y ¿Cómo contribuir en la organización de actividades e impartición de talleres establecidos por el organizador vecinal?
- Obtener información a través de encuestas sobre la demanda ciudadana de eventos y actividades, que será canalizada y atendida por las autoridades correspondientes.

¹⁶ Se enumeran de acuerdo al Documento Electrónico “Espacios Ciudadanos” proporcionado por la DLP.

¹⁷ El organizador vecinal es un empleado de gobierno perteneciente a la DLP, cuya función es dar asesoría y seguimiento a las actividades del Espacio Comunitario donde fue asignado.

El procedimiento administrativo para la entrega de informes sobre cada actividad desarrollada en los ECP se describe en el manual administrativo dentro del procedimiento “Registro y captura de actividades de los ECP”¹⁸, donde interactúan diversos actores de la DLP para la generación de reportes de las actividades realizadas en los ECP que permita contar con información confiable para la evaluación y seguimiento de las mismas.

5.2 Selección del caso

El caso es un Espacio Comunitario (proyecto social) que fue seleccionado de acuerdo a los siguientes factores:

1. Zona de baja participación ciudadana.
2. Acceso viable.
3. Experiencia del investigador en la zona.
4. Ubicación cercana al domicilio del investigador.

La población objetivo del Espacio Comunitario (EC) según la DLP depende de su cercanía con los habitantes de la colonia donde está ubicado.

De acuerdo a los factores establecidos se concluyó que el EC seleccionado se ubicaría en la Delegación Xochimilco dentro de la Colonia Jardines del Sur¹⁹.

5.3 Construcción del sistema conducente y el objeto conducido

Con base en un enfoque de sistemas, es posible identificar a un organismo gubernamental como sistema conducente, empleando para su construcción el procedimiento llamado por descomposición, que consiste en desmembrar a la DLP en sus subsistemas funcionales (Subdirecciones y Coordinaciones) hasta un tercer nivel jerárquico, de tal forma, que la operación de cada uno de ellos, asegure el funcionamiento del sistema en su totalidad (ver figura 20).

De la Estructura Organizacional de la DLP se observa que en la Dirección Regional Sur se encuentra ubicada la Coordinación Delegacional Xochimilco y dentro de ella se divide a la demarcación en cuatro regiones llamadas zonas, siendo la número 4 donde se localiza el EC “Jardines del Sur”.

¹⁸ Para mayor descripción del procedimiento ver el anexo 1, cuya información se recuerda fue modificada por confidencialidad.

¹⁹ Dentro de la Coordinación Delegacional Xochimilco, instancia de la DLP, se ubican 6 Espacios Comunitarios, de los cuales según la información de la Coordinación Delegacional Xochimilco, el Espacio Comunitario ubicado en la Col. Jardines del Sur, era el que mas baja participación tenía según las actividades reportadas en los meses de abril y mayo del 2010.

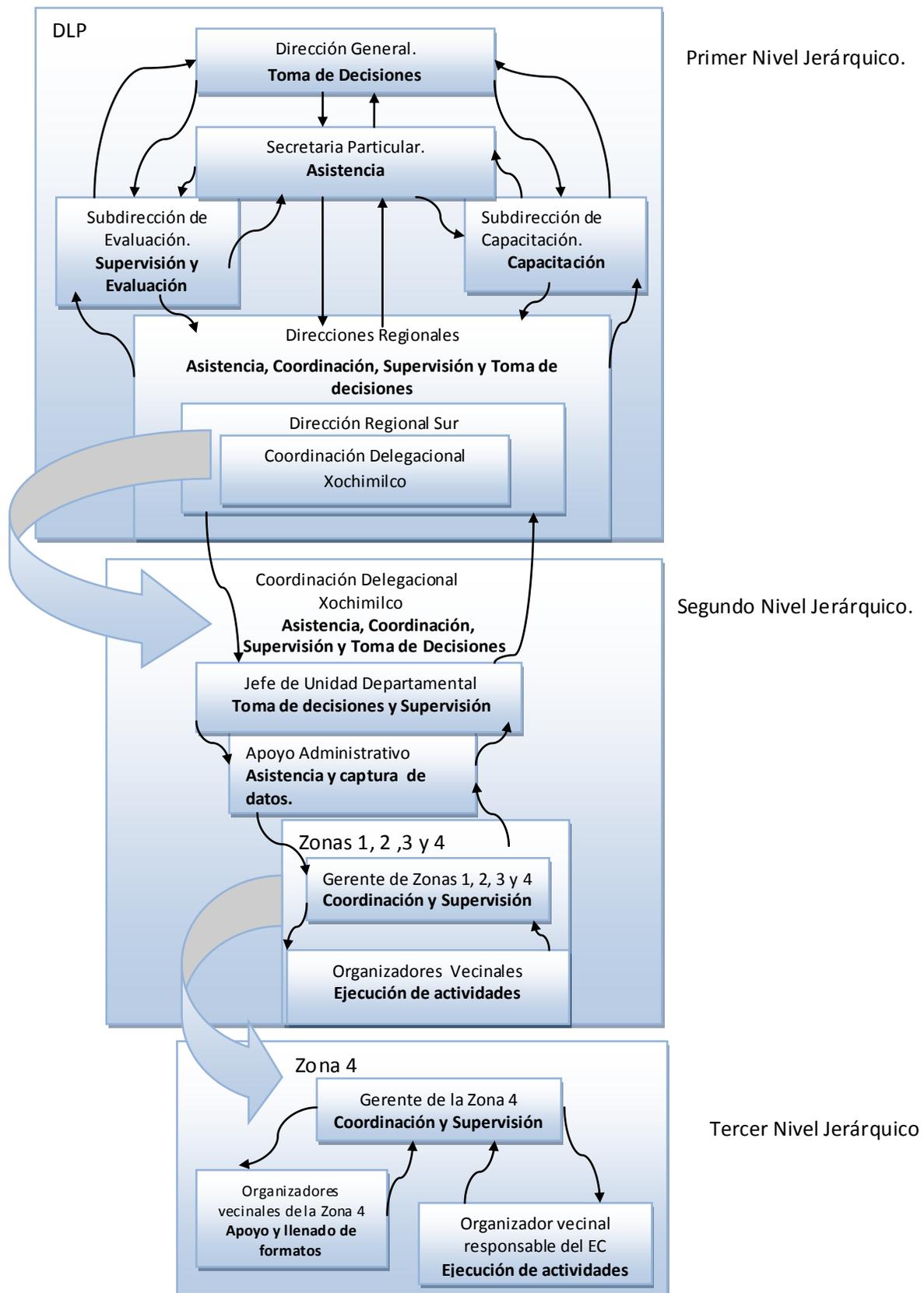


Fig. 20 Construcción del Sistema Conducente (DLP) a través del procedimiento de por descomposición sistémica hasta un tercer nivel jerárquico.

Dentro de la Coordinación Delegacional Xochimilco, los gerentes de zona mantienen reuniones con los organizadores vecinales y con el Jefe de Unidad Departamental y su apoyo administrativo, la periodicidad de tiempo depende de los pendientes de la DLP y la urgencia de apoyos necesarios por otras dependencias de gobierno. Sin embargo se maneja que dichas reuniones deberían ser semanales²⁰.

Los informes de las actividades desarrolladas por los organizadores son entregadas al gerente de zona y posteriormente al apoyo administrativo, quien las archiva y captura en una base de datos que revisa el Jefe de Unidad Departamental para posteriormente enviarla a la Dirección Regional Sur.

La Coordinación Delegacional Xochimilco cuenta con un personal integrado por 57 elementos (ver tabla 3) con un turno de lunes a viernes de 9 a.m a 6 p.m:

Cargo	Total de personal
Jefe de Unidad Departamental.	1
Apoyo administrativo.	1
Gerente de zona.	4
Organizador vecinal.	50
Personal de limpieza.	1

Tabla 3. Personal de la Coordinación Delegacional Xochimilco.

La zona número 4, cuenta con un gerente de zona, Un organizador vecinal responsable del EC “Jardines del Sur” y nueve organizadores vecinales de apoyo.

De acuerdo a la construcción del objeto conducido (proyecto social), la Coordinación Delegacional Xochimilco cuenta con 6 espacios comunitarios, repartidos en las diferentes zonas en las que esta dividida. La Zona 4 es la responsable de la organización y programación de las actividades desarrolladas en 2 Espacios Comunitarios, el ubicado en el Pueblo de Santa María Tepepan y el localizado en la colonia Jardines del Sur, lugar donde se desarrolló la investigación (ver figura 21).

²⁰ Según datos obtenidos por el apoyo administrativo, quien también comenta que es difícil que se cumpla con esas reuniones semanales por las cargas de trabajo.

La colonia Jardines del Sur²¹ está catalogada como una zona de muy baja marginalidad y la mayoría de la población mayor de edad cuenta con una licenciatura y trabajan para el sector terciario de la economía nacional²².

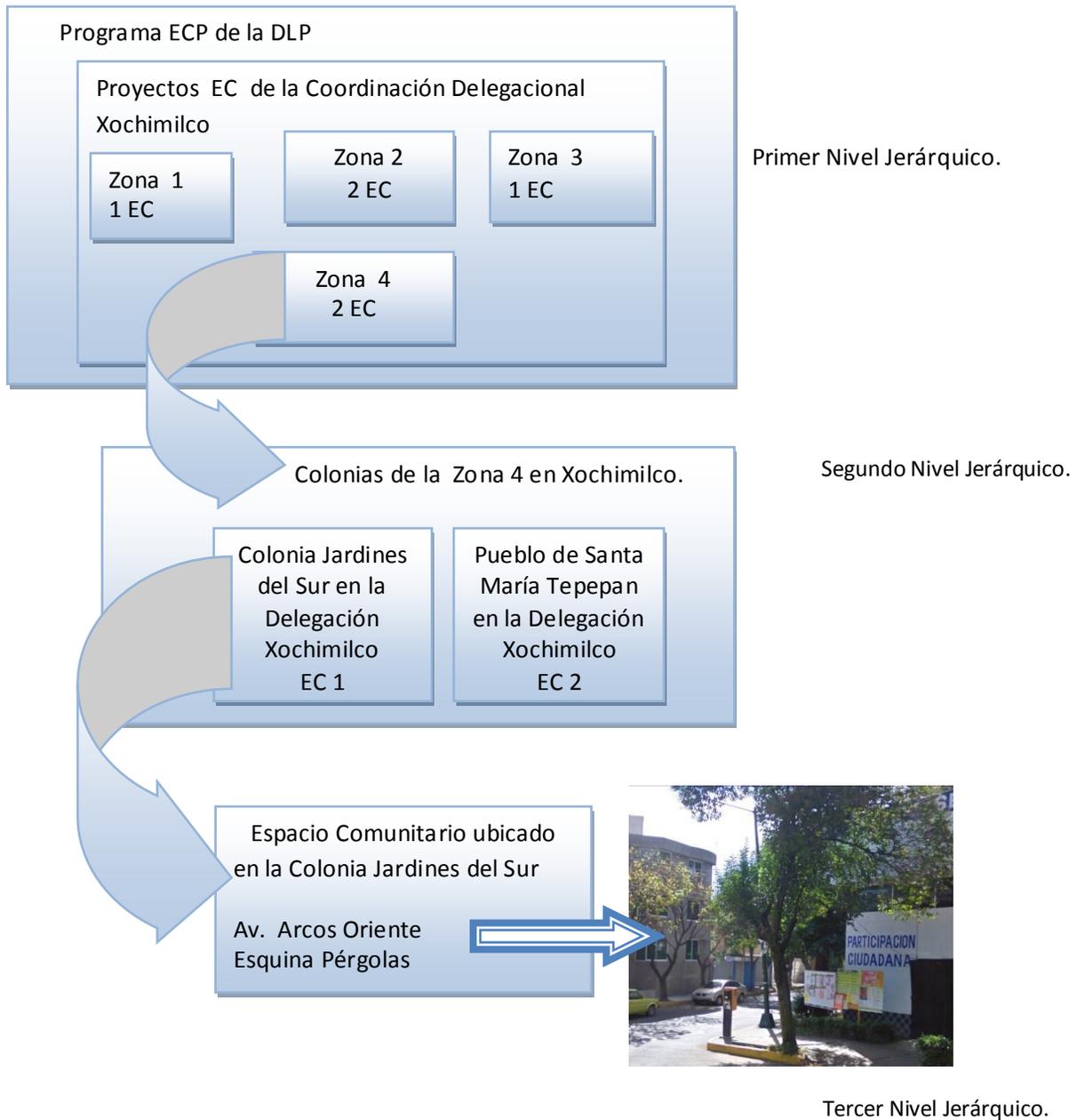


Fig. 21 Construcción del Objeto Conducido (EC) a través del procedimiento de por descomposición sistémica hasta un tercer nivel jerárquico.

²¹ Para su ubicación ver anexo 2.

²² Datos estadísticos obtenidos de la Coordinación de Planeación Territorial del Gobierno del D.F. para más información ver el anexo 3.

5.4 Análisis de los stakeholders

Para determinar quién integraría los talleres participativos, se realizó un análisis de los empleados de la dependencia, considerando que los funcionarios que más tenían contacto con la ciudadanía en relación al proyecto eran los organizadores vecinales y los que colaboraban en las actividades del EC. Sin embargo, el tomador de decisiones en torno a lo que se desarrolla en cada EC es el gerente de zona, por lo que también se consideró importante su participación (ver figura 22).

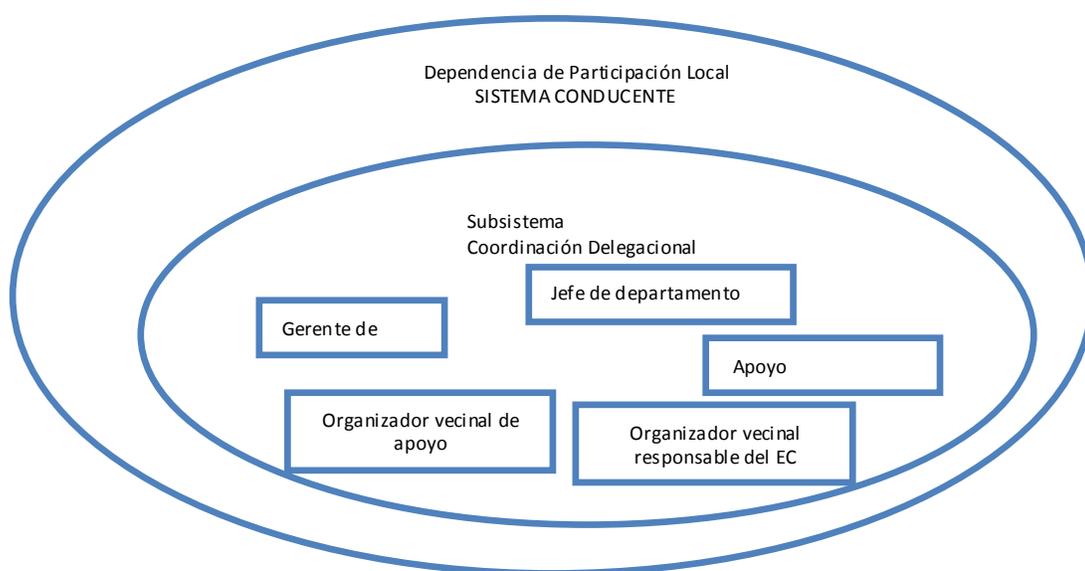


Figura 22. Identificación de Stakeholders Internos.

Como el EC está encaminado hacia la realización de acciones conjuntas entre gobierno y ciudadanía, se tenía que invitar a vecinos que se hayan integrado a sus actividades y ya no estén participando, vecinos que actualmente asistan y vecinos que no están enterados del proyecto, teniendo presente si están afiliados a alguna organización o partido político. Se descartó que fuera importante invitar a vecinos que sólo laboraran en la zona, ya que era difícil que asistieran por las distancias de su casa al trabajo, además de que en la mayoría de su tiempo atendían los locales comerciales (ver figura 23).

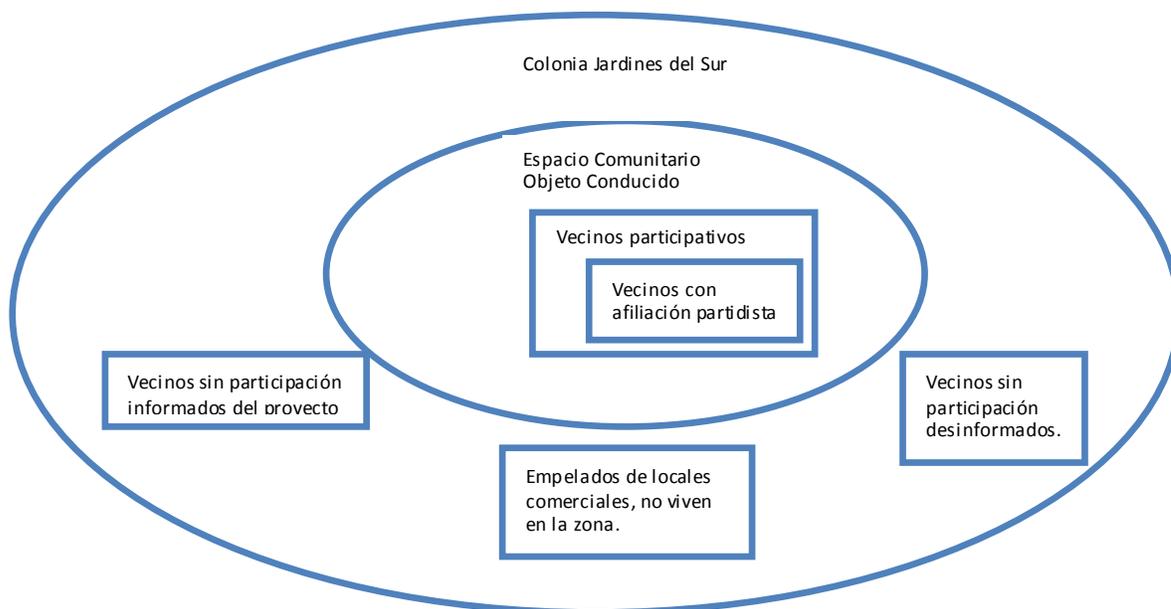


Figura 23. Identificación de Stakeholders Externos.

5.5 Convocatoria a los talleres participativos

Después de analizar las características de los Stakeholders, tanto internos como externos, se buscó contactar al gerente de la Zona 4 y al organizador vecinal responsable del EC “Jardines del Sur”, así como los encargados de apoyarlo. Hubo las facilidades²³ para localizarlos y se acordó que no habría problema en ocupar la infraestructura del EC, además de establecer que los talleres debían ser en horarios matutinos y de preferencia los domingos, ya que algunos sábados se les estaba pidiendo trabajar. Los asistentes a los talleres por acuerdo fueron: el gerente de zona, el organizador vecinal responsable del EC y tres organizadores vecinales que apoyan en las actividades y difusión del proyecto (ver tabla 4).

Con respecto a los ciudadanos se hizo la invitación directa a los que participaban en las actividades del EC, logrando convencer a tres vecinos, uno con afiliación partidista y dos que no estaba involucrada con ninguna organización social ni partido político.

²³ Las facilidades se dieron por haber trabajado en la dependencia y mantener amistad con varios organizadores vecinales de la Coordinación Delegacional Xochimilco, ya que cuando se intentó hacerlo vía institucional me encontré con mucha burocracia y desconfianza de la dependencia.

Por recomendación del organizador vecinal se visitaron a 5 vecinos que habían participado en el proyecto, logrando convencer sólo a uno con afiliación partidista. Finalmente, por convocatoria abierta, en el EC llegó una vecina con la inquietud de participar en los talleres, quien comentó que no estaba enterada de su existencia y no tenía ninguna afiliación con alguna organización social o partido político.

Stakeholders Internos.	Afiliado a organización social o partido político.	Stakeholders externos.	Afiliado a organización social o partido político.
Gerente de zona 4.	SI	Vecina que participa en las actividades del EC 1.	SI
Organizador vecinal responsable del EC.	SI	Vecina que participa en las actividades del EC 2.	SI
Organizador vecinal de apoyo 1.	SI	Vecino que participa en las actividades del EC 3.	NO
Organizador vecinal de apoyo 2.	SI	Vecino que participó en las actividades del EC.	SI
Organizador vecinal de apoyo 3.	SI	Vecina que no participa en las actividades del EC y no sabe del proyecto.	NO

Tabla 4. Integrantes de los talleres participativos.

Se acordó que los talleres se realizarían los domingos de 9 a.m. a 2 p.m. con un receso de 20 min.

5.6 Análisis externo e interno del objeto conducido

En el primer taller participativo se explicaron las reglas del mismo, como el respeto mutuo, apagar celulares, sintetizar las ideas y evitar su descalificación.

Posteriormente se explicaron las técnicas a seguir según lo expuesto en el capítulo 3.

Con el apoyo de material audiovisual se explicó que era la DPL y el programa ECP, así como las actividades que se desarrollan en el EC “Jardines del Sur”.

A continuación se dividió a los participantes en dos grupos, el primero con sólo integrantes de la DLP y el segundo con vecinos de la colonia.

En seguida cada integrante del equipo de la DLP debía escribir 5 Fortalezas y 5 Debilidades que tenía la DPL con relación al logro del objetivo del programa ECP: “Ofrecer a la

ciudadanía espacios comunitarios, donde se realicen acciones coordinadas de gobierno que fomenten la integración y participación social”.

Después de argumentar y hacer las votaciones según la técnica TGN, se consideró dejar las 5 fortalezas más votadas de un total de 25.

Las Fortalezas seleccionadas fueron:

1. Los organizadores vecinales y el gerente zonal saben trabajar en equipo.
2. Se cuenta con el número suficiente de organizadores vecinales.
3. Se cuenta con el espacio físico para las actividades.
4. Existe interlocución con los vecinos.
5. Se da atención a la ciudadanía.

Con el apoyo del facilitador se sintetizaron las 5 fortalezas en 3 debido a la similitud entre ellas.

Sintetizando la 1 y 2:

- Personal suficiente y capacitado.

Cambiando la redacción de la 3:

- Infraestructura.

Sintetizando 4 y 5:

- Comunicación con la gente.

El mismo procedimiento para las Fortalezas se usó para las Debilidades.

Las Debilidades seleccionadas fueron:

1. Atención a diferentes actividades que no son del proyecto.
2. Se hacen las convocatorias el mismo día en el que se realizan las actividades.
3. Bajo presupuesto para la realización de actividades (poco material).
4. Falta de información por parte de los vecinos.
5. Ausencia de promotores en el EC por atender otras actividades de gobierno.

De nuevo se sintetizaron las 5 debilidades en 3:

Sintetizando la 1 y la 5, se dejó la redacción de la número 5:

- Atención a diferentes actividades que no son del proyecto.

Se dejó la misma redacción de la 3:

- Bajo presupuesto para la realización de actividades (poco material).

Sintetizando la 2 y la 4:

- Poca difusión de las actividades.

Así como se elaboraron las fortalezas y debilidades con el equipo de la DLP, los vecinos de la colonia establecieron cada uno 5 amenazas y 5 oportunidades con relación al mismo objetivo planteado con el equipo anterior.

De las 25 amenazas se obtuvieron 5 según la votación de los participantes.

Las 5 amenazas seleccionadas fueron:

1. Desconocimiento del proyecto social.
2. Apatía vecinal.
3. Falta de tiempo.
4. Falta de presencia vecinal.
5. Falta de interés.

De las 5 amenazas se obtuvieron 3, debido a que se concluyó que la falta de presencia vecinal era consecuencia de la apatía y falta de tiempo, además de que la apatía es una falta de interés.

Las 3 amenazas finalmente fueron:

- Desconocimiento del proyecto social.
- Apatía vecinal.
- Falta de tiempo.

Para las oportunidades el procedimiento fue el mismo, por lo que las 5 oportunidades seleccionadas fueron:

1. Nivel educativo no bajo.
2. Nivel económico no bajo.
3. Instrumentos de participación ciudadana.
4. Nueva ley de participación ciudadana.
5. Organización vecinal.

De las 5 se discutió dejar 3, ya que la 1 y 2 podía redactarse en una sola y dentro de la nueva ley están los instrumentos de participación ciudadana.

Las 3 oportunidades obtenidas fueron:

- Nivel educativo y económico arriba del promedio (clase media).
- Nueva ley de participación ciudadana.
- Organización vecinal.

En un segundo taller se armó la matriz FODA completa y se discutió lo obtenido en ella (ver tabla 5).

En cuanto al análisis de la Coordinación Delegacional en Xochimilco se comentó, que a pesar de que se cuenta con los promotores suficientes en la zona 4, debido a que son convocados para actividades de apoyo a otras dependencias de gobierno, la organización con vecinos es casi imposible (por no poder reunirse con ellos) y la difusión escasa.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Personal suficiente y capacitado. • Infraestructura. • Comunicación con la gente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a diferentes actividades que no son del proyecto. • Bajo presupuesto en material de cómputo y papelería. • Poca difusión de las actividades realizadas.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel educativo y económico arriba del promedio (clase media). • Nueva Ley de Participación Ciudadana. • Organización Vecinal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento del proyecto social. • Apatía vecinal. • Falta de tiempo.

Tabla 5. Análisis externo e interno del objeto conducido.

También explicaron que el poco material para hacer carteles y desarrollar actividades, provoca que casi no se difunda lo realizado en el EC, y que en ocasiones, ellos tienen que poner dinero para que las actividades sean llevadas a cabo. Sin embargo, a pesar de los obstáculos, los promotores se sienten orgullosos de seguir con el trabajo comunitario y labor social, aplicando los conocimientos recibidos en sus capacitaciones y experiencia de más de 6 años. Sienten que el EC es uno de los más privilegiados al ser de los más grandes y contar con computadoras.

El análisis de la ciudadanía con respecto al EC, fue que en su mayoría los vecinos no están enterados de lo que significa el proyecto ni cuáles son sus objetivos. Plantean que al ser una colonia de ingresos económicos y nivel educativo arriba del promedio, la gente está en sus trabajos y no tiene casi tiempo.

Comentan que la gente está decepcionada y desconoce lo que puede beneficiarles este tipo de programas, provocando una apatía generalizada. Sin embargo reconocen que existen vecinos que a pesar de la apatía, a través del EC han desarrollado actividades de ventas de productos que ellos mismos elaboran y torneos deportivos con niños de la zona.

Finalmente, reconocen que la Ley de Participación Ciudadana puede colaborar a unir puentes entre el gobierno y la sociedad, utilizando los instrumentos que menciona y procurando que exista una contraloría ciudadana de las actividades desarrolladas por las autoridades locales.

5.7 Elaboración de las estrategias

En el tercer taller participativo se cruzan los diferentes elementos de la matriz FODA obtenida en el taller anterior y se procede mediante la creatividad de los participantes elaborar las estrategias conforme a lo explicado en la técnica (ver tabla 6).

Se enuncian las estrategias encontradas:

Estrategias de sobrevivencia (DA). Situación menos favorable para el proyecto; enfrenta amenazas externas con una posición interna débil.

DA 1.- Priorizar actividades del módulo que despierten el interés y la participación ciudadana.

DA 2.- Priorizar información sobre el programa.

DA 3.- Creación de redes ciudadanas que informen en su manzana sobre las actividades del mismo.

DA 4.- Realizar actividades informativas que despierten el interés vecinal de participar en el Espacio Comunitario.

DA 5.- Realización de actividades que motiven la participación ciudadana optimizando recursos.

DA 6.- Priorizar actividades dominicales y nocturnas para ciudadanos que trabajan.

DA 7.- Invitar casa por casa a participar en el programa y distribuir propaganda en puntos estratégicos.

Estrategias defensivas (FA). El proyecto tiene fortalezas y está preparada para enfrentar una situación amenazante, minimizando su impacto.

FA 1.- Implementar campaña de vecino a vecino para invitar al programa.

FA 2.- Poner a disposición de la ciudadanía los espacios del programa.

FA 3.- Campaña de vecino a vecino para participar en actividades dominicales, sabatinas y nocturnas.

FA 4.- Establecer horario de actividades nocturno, sabatino y dominical.

FA 5.- Establecer mesas en el Espacio Comunitario para informar sobre el programa ECP y las actividades que se desarrollan.

FA 6.- Realizar actividades que tomen en cuenta el interés de los vecinos.

Estrategias adaptativas (DO). El proyecto tiene oportunidades que puede aprovechar, pero sin embargo mantiene debilidades que lo obstaculizan.

DO 1.- Invitar a vecinos que atiendan las actividades.

DO 2.- Solicitar a los participantes que lleve el material que se requiera en las actividades.

DO 3.- Fomentar a los comités ciudadanos que establece la Ley de Participación Ciudadana a utilizar el módulo para sus actividades y darle difusión a lo que se desarrolla en él.

DO 4.- Dar a conocer la nueva Ley de Participación Ciudadana.

DO 5.- Incremento de presupuesto al programa.

DO 6.- Implementar red social en Internet.

DO 7.- Solicitar donativo de materiales a los vecinos.

Estrategias ofensivas (EO). Situación más favorable para el proyecto, aprovecha oportunidades externas con base en las fortalezas internas.

FO 1.- Integración y capacitación de promotores voluntarios al programa.

FO 2.- Apoyo vecinal para el uso y mantenimiento del Espacio Comunitario.

FO 3.- Diálogos sobre la ley de participación ciudadana con el fin de que se le conozca y se use.

FO 4.- Implementación de actividades culturales y talleres de políticas públicas.

FO 5.- Informar en los Espacios Comunitarios con claridad y de forma permanente, los instrumentos de participación ciudadana y sus beneficios.

FO 6.- Desarrollar foros de discusión con la participación de vecinos concedores del tema e invitados de la dependencia, con la temática de participación ciudadana y políticas públicas.

	DEBILIDADES			FORTALEZAS		
AMENAZAS	Atención a diferentes actividades que no son del proyecto.	Poca difusión de las actividades realizadas.	Bajo presupuesto en material de cómputo y papelería.	Personal suficiente y capacitado.	Comunicación con la gente.	Infraestructura.
Desconocimiento del proyecto social.	DA1	DA2	DA3	DA9	DA3	FA5
Apatía vecinal.	DA1	DA4	DA5	FA6	FA1	FA2
Falta de tiempo.	DA6	DA7	DA6	DA8	FA3	FA4
OPORTUNIDADES						
Organización vecinal.	DO1	DA3	DO2	FO1	FO1	FO2
Nueva Ley de Participación Ciudadana.	DO3	DO4	DO5	FO3	FO3	FO5
Nivel educativo y económico arriba del promedio (clase media).	DO1	DO6	DO7	FO4	FO6	FO4

Tabla 6. Matriz FODA con estrategias

5.8 Selección de las estrategias

En el cuarto taller, mediante la TGN, cada integrante argumentó y votó las estrategias que en cuanto a su percepción tendrán mayor impacto en el EC “Jardines del Sur”.

Las 5 estrategias más votadas fueron las siguientes (aparecen en el orden de la más a la menos votada):

FO 1.-Integración y capacitación de promotores voluntarios al programa.

FA 6.- Realizar actividades que tomen en cuenta el interés de los vecinos.

DA 4.-Realizar actividades informativas que despierten el interés vecinal de participar en el Espacio Comunitario.

FO 3.- Diálogos sobre la Ley de Participación Ciudadana con el fin de que se le conozca y se use.

FO 2.-Apoyo vecinal para el uso y mantenimiento del Espacio Comunitario.

Finalmente, a partir de las estrategias anteriores, se formularon 5 estrategias maestras (contiene los objetivos de desarrollo del EC), para posteriormente seleccionar algunas estrategias específicas (ya diseñadas en la matriz FODA) que hagan notar que pueden utilizarse para llegar a lograr lo planteado en cada estrategia maestra (ver tabla 7).

<p>Estrategia Maestra 1 Elaborar talleres de formación y capacitación continua.</p>	<p>Estrategia Maestra 2 Conocer los problemas e intereses de la comunidad.</p>	<p>Estrategia Maestra 3 Crear mecanismos de difusión creativos.</p>	<p>Estrategia Maestra 4 Difusión y discusión sobre el marco legal e instrumentos de participación ciudadana.</p>	<p>Estrategia Maestra 5 Elaborar mecanismos alternativos de mantenimiento y obtención de recursos.</p>
<p>Estrategia Específica 1.1 FO 4.-Implementación de actividades culturales y talleres de políticas públicas.</p>	<p>Estrategia Específica 2.1 FO 1.- Integración y capacitación de promotores voluntarios al programa.</p>	<p>Estrategia Específica 3.1 DO 6.- Implementar red social en Internet.</p>	<p>Estrategia Específica 4.1 FO 5.-Informar en los Espacios Comunitarios con claridad y de forma permanente, los instrumentos de participación ciudadana y sus beneficios.</p>	<p>Estrategia Específica 5.1 FO 2.-Apoyo vecinal para el uso y mantenimiento del Espacio Comunitario.</p>
<p>Estrategia Específica 1.2 FO 6.- Desarrollar foros de discusión con la participación de vecinos con ocedores del tema e invitados de la dependencia, con la temática de participación ciudadana y políticas públicas.</p>	<p>Estrategia Específica 2.2 FA6.- Realizar actividades que tomen en cuenta el interés de los vecinos.</p>	<p>Estrategia Específica 3.2 DA 3.- Creación de redes ciudadanas que informen en su manzana sobre las actividades del mismo.</p>	<p>Estrategia Específica 4.2 FO 3.- Diálogos sobre la Ley de Participación Ciudadana con el fin de que se le conozca y se use.</p>	<p>Estrategia Específica 5.2 DO 7.- Solicitar donativo de materiales a los vecinos.</p>

Tabla 7. Estrategias maestras y específicas.

5.9 Evaluación de los talleres

Para retroalimentar los talleres, se entregó a cada participante un cuestionario²⁴ que se leyó y explicó cómo llenarlo. Los resultados son los siguientes:

De los 10 participantes en los talleres la mayoría califica entre bueno y excelente el conocimiento del facilitador, la interacción con los participantes y la oportunidad de hacer preguntas.

En lo referente a materiales, recursos y videos utilizados nuevamente los participantes los califican entre buenos y excelentes, así como también el lugar y ambiente donde se desarrollaron los talleres.

Todos coinciden con que aprendieron mucho a lo largo de los cuatro talleres y que volverían a participar en uno similar.

Finalmente los puntos donde la mayoría (8 de 10) calificaron entre malo y regular la evaluación, fueron los rubros de duración y horarios de los talleres, por lo que se entrevistó a los asistentes sobre estos resultados y lo que comentaron fue en general:

- Que les parecía que cuatro fines de semana era demasiado tiempo.
- Que los horarios hacían que la gente en su mayoría llegara retrasada.
- Que hicieron mucho sacrificio para dejar de lado actividades sociales.

En la pregunta abierta sobre algún comentario que se quisiera agregar, la mayoría lo dejó en blanco, sin embargo dos vecinos escribieron que no les parecía que se tuviera que esperar a la gente que llegaba tarde, y de preferencia, que los talleres ya no se realizaran los domingos. Dos organizadores vecinales propusieron que se les capacitara sobre técnicas participativas, ya que las desconocían y le parecía que eran una herramienta importante para su trabajo. El gerente de zona escribió que tanto él, como los organizadores vecinales (se lo comentaron), habían entendido, gracias a los talleres, de qué forma la gente podía colaborar con el proyecto.

²⁴ Para conocer las preguntas del cuestionario, ver anexo 4.

CONCLUSIONES

Antes de los talleres participativos:

Se mostraba un distanciamiento entre lo prescriptivo (lo que dice el programa) y lo que se implementa, ya que el organizador vecinal no tenía claridad de la importancia que genera la participación ciudadana en el proyecto, pues no visualizaban alternativas de solución involucrando a la ciudadanía. En la escalera de la participación el proyecto se ubicaba en el primer peldaño, manipulación y control.

Por parte de la dependencia hubo una resistencia a ser cuestionada, pues los mandos medios y altos burocratizaban la entrega de información y el permiso de sus funcionarios a participar en los talleres. Gracias a las relaciones personales con integrantes de la DLP fue como se lograron los apoyos.

Después de los talleres participativos:

Tanto el gerente de zona, como los organizadores vecinales tomaron conciencia de la problemática y estado actual del proyecto EC “Jardines del Sur”.

Se identificaron los factores que perjudican el desempeño del proyecto.

Se elaboraron estrategias que fomentarán la participación ciudadana, tomando en cuenta que ésta es el objetivo principal del programa ECP.

La interacción de los participantes en los talleres, logró que se alcanzara un gran interés por mejorar el proyecto y por lo tanto fomentar la participación ciudadana, produciéndose un cambio cultural en los vecinos que no conocían el programa y los funcionarios que no veían el alcance de tomar en cuenta a la ciudadanía.

En cuanto a la duración de los talleres:

Queda marcado por las evaluaciones que la ciudadanía aún no está preparada para grandes sesiones de trabajo, mientras no estén involucrados y conscientes del compromiso conjunto y el beneficio comunitario, por lo que fue muy acertado utilizar la TGN que intenta llevar a los colaboradores a un tercer nivel de participación (consenso y consulta).

Sobre los comentarios finales de los participantes:

Es interesante observar que a pesar de la queja de algunos ciudadanos por hacer los talleres en domingo, su asistencia fue continua, por lo que la calidad de los contenidos y la

experiencia del facilitador son piezas fundamentales para abatir la deserción e inasistencia.

En cuanto al interés de los organizadores vecinales por recibir capacitación sobre técnicas de planeación participativa, se observa el cambio radical de su forma de pensar, pues aseguraron tener como fortaleza estar capacitados, y ahora admiten que como promotores de la participación y la toma de decisiones conjunta, entre gobierno y sociedad, no cuentan con herramientas suficientes y técnicas que podrían mejorar sus resultados.

En los talleres participativos se formularon estrategias maestras y seleccionaron estrategias específicas, sin embargo es interesante relacionar la mayoría de las estrategias elaboradas con el proyecto EC “Jardines del Sur”:

Si bien es importante buscar órganos establecidos y organizados que tiendan un puente entre la sociedad y el gobierno, habría que buscar vincularlos con las estructuras ya establecidas por el marco legal local, ya que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contiene las figuras de comité ciudadano y consejos delegacionales.

En este contexto y teniendo en consideración que el entorno es propicio ya que existe una disposición por parte de la comunidad, se plantearon las estrategias:

- Adaptativa DO 4 “Dar a conocer la nueva Ley de Participación Ciudadana”.
- Ofensiva FO 3 “Diálogos sobre la Ley de Participación Ciudadana con el fin de que se le conozca y se le use”.

Las redes de comunicación entre los diferentes proyectos establecidos dentro de una determinada región (delegación política) son indispensables ya que se desarrollarían soluciones de cada una de las experiencias, así como las ventajas de interacción entre diferentes actores para impulsar y vincular los puentes para fomentar la participación ciudadana, lo cual a su vez incide directamente en la promoción del trabajo en equipo por lo que en este caso se propusieron las siguientes estrategias:

- Adaptativas: DO 1 “Invitar a vecinos que atiendan actividades” y DO 2 “Solicitar al participante que lleve su material que se requiera en las actividades”).
- Ofensivas: FO 4 “Implementación de actividades culturales y talleres de políticas públicas” y FO 6 “Desarrollar foros de discusión con la participación de vecinos conocedores del tema e invitados de la dependencia, con la temática de participación ciudadana y políticas públicas”.
- De supervivencia: DA 5 “Realización de actividades que motiven participación ciudadana optimizando recursos”.

En cuanto a los mecanismos de difusión, la dependencia no explota las fortalezas de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), para lo cual se sugirió la estrategia:

- Adaptativa: (DO 6 “Implementar red social en Internet”).

Existe un rezago impresionante en el empleo de las TICs, no obstante de que estamos viviendo un boom en el uso de las redes sociales, las cuales no se emplean para el fomento a la participación ciudadana y que son el medio ideal para convocar a un sector muy importante de la población (los jóvenes).

En cuanto a los horarios y actividades, se generaron estrategias defensivas para que se establezcan horarios más amplios que generen un impacto en la participación, tanto por el tiempo de disponibilidad de la ciudadanía como por los espacios y la difusión:

- FA 1 “Implementar campaña de vecino a vecino para invitar al programa”.
- FA 2 “Poner a disposición de la ciudadanía los espacios del programa”.
- FA 3 “Campaña de vecino a vecino para participar en actividades dominicales, sabatinas y nocturnas”.
- FA 4 “Establecer horario de uso nocturno, sabatino y dominical”.

En este punto coincido con otros trabajos que enmarcan que promover una participación elevada, continua, coherente y consistente es complejo; los servicios de transporte son a determinadas horas del día, la comunidad está dispersa, los actores son muy variados, sin embargo se reconoce que la población es la principal protagonista de la ejecución (Sánchez Molina, 2002) por lo cual las siguientes estrategias son importantes:

- DA 7 “Invitar a participar en el programa casa por casa y distribuir propaganda en puntos estratégicos”.
- FA 4 “Establecer horario de actividades nocturno, sabatino y dominical”.

Por medio de la concientización se tiene que romper la idea del paternalismo, crear puentes de financiamiento alternativo para vincular a todos los sectores de la población e impulsar la idea de ganar-ganar. En este caso se planteó implementar estrategias adaptativas y ofensivas.

- DO 7 “Solicitar donativo de materiales a los vecinos”.
- FO 2 “Apoyo vecinal para el uso y mantenimiento del Espacio Comunitario”.

Los promotores o facilitadores además de estar lo suficientemente identificados con el proyecto debieran ser promotores de resolución de conflictos y estar sensibilizados para trabajar con la población, ya que se suele ver al ciudadano como un receptor pasivo que solamente legitima ciertos procesos políticos, teniendo en cuenta que lo más importante es el bienestar colectivo por lo que es importante generar estrategias ofensivas:

- FO 1 “Integración y capacitación de promotores voluntarios del programa”.

Como comentario final:

Los alcances de este proyecto están acotados; lo que se pretende enmarcar es no sólo el qué se requiere para lograr una participación ciudadana, sino el cómo lograrla de manera efectiva, vinculando a la mayor parte de los sectores de la población, así como sus necesidades e inquietudes.

Este trabajo de investigación pretende ser un parte aguas para generar posibilidades de cambio, dando realce al enfoque sistémico y las técnicas participativas de la planeación.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A SEGUIR

Las posibles líneas de investigación que surgen del presente trabajo son:

- Hacer la implantación de las estrategias encontradas en el estudio de caso.
- Elaborar indicadores de desempeño para evaluar la implantación del procedimiento.
- Modificación del procedimiento propuesto de nueve pasos o creación de uno nuevo a partir de la aplicación a problemas con características particulares.
- Profundizar en cualquiera de los pasos del procedimiento propuesto para estudiar su impacto en los resultados finales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackoff, R. (1990). Planificación de la empresa del futuro, 1990, Editorial Limusa, México.
- Ackoff, R. (2007). El paradigma de Ackoff. Una administración sistémica, Editorial Limusa, México, pp. 48-64 y 108-118.
- Aguilar, L. (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. Ed. Porrúa. México.
- Arrellano, D. (2004). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, FCE, México, pp. 78-101.
- Baño, E. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en Una Ciudadanía que crece, Flacso, Chile.
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos, CLAD, Venezuela.
- Cohen Ernesto y Franco Rolando. (2005). "Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales", Cepal /Siglo XXI, México. pp 7 - 8 y 108-11
- Cohen, Ernesto. (1994). Evaluación de programas sociales, en Series Lecturas No.13, Cepal, Santiago de Chile.
- Chambi, G. (2001). "Desarrollo local con gestión participativa, presupuesto participativo, Villa el Salvador, Perú", Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano, Perú.
- De la Cruz, C. (2003). "La nueva gestión pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá, octubre de 2003, pág. 1.
- Focus on Citizens, Public Engagement for better policy and services. (2009). OECD, Studies on Public Engagement.
- García Batíz, M. (2006). Planeación participativa, La experiencia de la política ambiental en México, Editorial Plaza y Valdés, México, pp. 97-128.

Gelman O. y Negroe G. (1982). "La planeación como un proceso básico en la conducción". Revista de la Academia Nacional de Ingeniería, Vol. I No. 4, México.

Gestión de Programas Sociales en América Latina. (1998). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie políticas Sociales 25, Vol.1, Organización de las Naciones Unidas.

Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making. (2000). Minister of Public Works and Government Services, Canada.

Herrscher E. (2008). "Planteamiento sistémico, un enfoque con turbulencias", Editorial Granica, Argentina.

Informe sobre Desarrollo Humano. México. (2006-2007). Migración y Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Editorial Grupo Mundi-Presa, México.

Informe sobre Desarrollo Humano. (2007-2008). La lucha contra el cambio climático. Solidaridad frente a un mundo dividido, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Editorial Grupo Mundi-Presa, Madrid.

Kliksberg, Bernardo. (1997). "Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves" en Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 1 No.1, julio, Caracas, Venezuela.

Korstanje, Fernando. (2009). "Planeación participativa: Herramientas para el desarrollo local en comunidades rurales", Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria.

La política social del gobierno del Distrito Federal. (2000-2006). Una valoración general, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social.

Licha, Isabel. (2000). El enfoque de Gerencia Social. En: "Diseño y Gerencia de políticas y programas sociales". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Macedo, Fernando. (2005). Estrategia para analizar problemas funcionales, Facultad de Ingeniería, División de Ingeniería Mecánica e industrial, México, UNAM, TESIS.

Merino, M. (1996). La participación Ciudadana en la Democracia Ilpes, CEPAL, Quito.

Negroe, G. (2005). Papel de la planeación en el proceso de conducción, México, Facultad de Ingeniería, Cuadernillo de divulgación, UNAM, pp. 49-54.

O Connor J y McDermott. (1998). Introducción al pensamiento sistémico, Ediciones Urano, España, pp. 27-77.

Olvera, Alberto J. (2006). "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX", en Isunza, Ernesto y Alberto Olvera, op. cit. Ortega, Alberto et al. (coords.) , *Los retos de la democracia: estado de derecho, corrupción, sociedad civil*, Editorial Porrúa, México.

Olvera. Alberto J. (2003). *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Olvera. Alberto J. (2007). Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. *Una propuesta de política pública*, Conferencia internacional sobre candidatos y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, México, abril 2007.

Participación Ciudadana. (2006). Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, Gobernabilidad, OCDE-SEP, Redactado por Marc Gramberger.

Ossorio, Alfredo. (2002). Planeamiento Estratégico, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

Rigaud, Nelly. (2005). Desarrollo y aplicación de un marco conceptual para la gestión de recursos humanos, Facultad de Ingeniería, Programa de Maestría y Doctorado en Ingeniería, UNAM, TESIS.

Rivera Sánchez, Liliana (1998). "El discurso de la participación en las propuesta de desarrollo social. ¿Qué significa participar?", en: *Sociedad Civil: Análisis y Debates*, Vol. III, Núm. 7, México.

San Juan, Carlos. (2001). *Ciudad de México: Instituciones y Sociedad Civil. Experiencias de una ciudad en transición*, Cuadernos de la Sociedad Civil No. 4, Universidad Veracruzana, Xalapa.

Serrano, Claudia. (2005). Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el programa Puente-Chile, Cepal, Santiago de Chile.

Solís, S. (2006). Guía para la elaboración, gestión y evaluación de proyectos sociales, Editorial Plaza y Valdés, México, pp. 85-87 y 119-136.

Suarez, María Herlinda. (2006). *Universidad y desarrollo local en Latinoamérica*. En: "Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva". CINTERFOR / OIT. Montevideo, Uruguay. 195-211. ISBN: 92-9088-219-0. Publicado.

Suzuki, Teresa. (2004). Desarrollo y Aplicación de una Metodología de Planeación participativa, Facultad de Ingeniería, Programa de Estudios de Posgrado. México, UNAM, TESIS.

Van Gigch, J. P. (1987). Teoría general de sistemas, México, Ed. Trillas. 2ª. Edición.

Velázquez, Fabio y González Esperanza. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona.

Velázquez, Fabio (2004). La planeación participativa en Bogotá D.C, Análisis y propuesta, Bogotá Colombia: Fundación Corona.

Ziccardi, A. (2003). Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo en el Distrito Federal, UNAM, México, pp. 9-63.

MESOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, Publicaciones (INDES), Página principal del Banco Interamericano de Desarrollo.

(Consulta: 15/04/2010).

<http://indes.iadb.org/pages/490,ESPAÑOL,INICIO.html>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Boletín Informativo, Página principal del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

(Consulta: 18/03/2010).

<http://www.clad.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicaciones, Página Principal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

(Consulta: 23/04/2010).

<http://www.eclac.org/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Publicaciones, Página Principal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

(Consulta: 16/05/2010).

http://www.oecd.org/document/12/0,3343,es_36288966_36287974_36316364_1_1_1_1,00.html

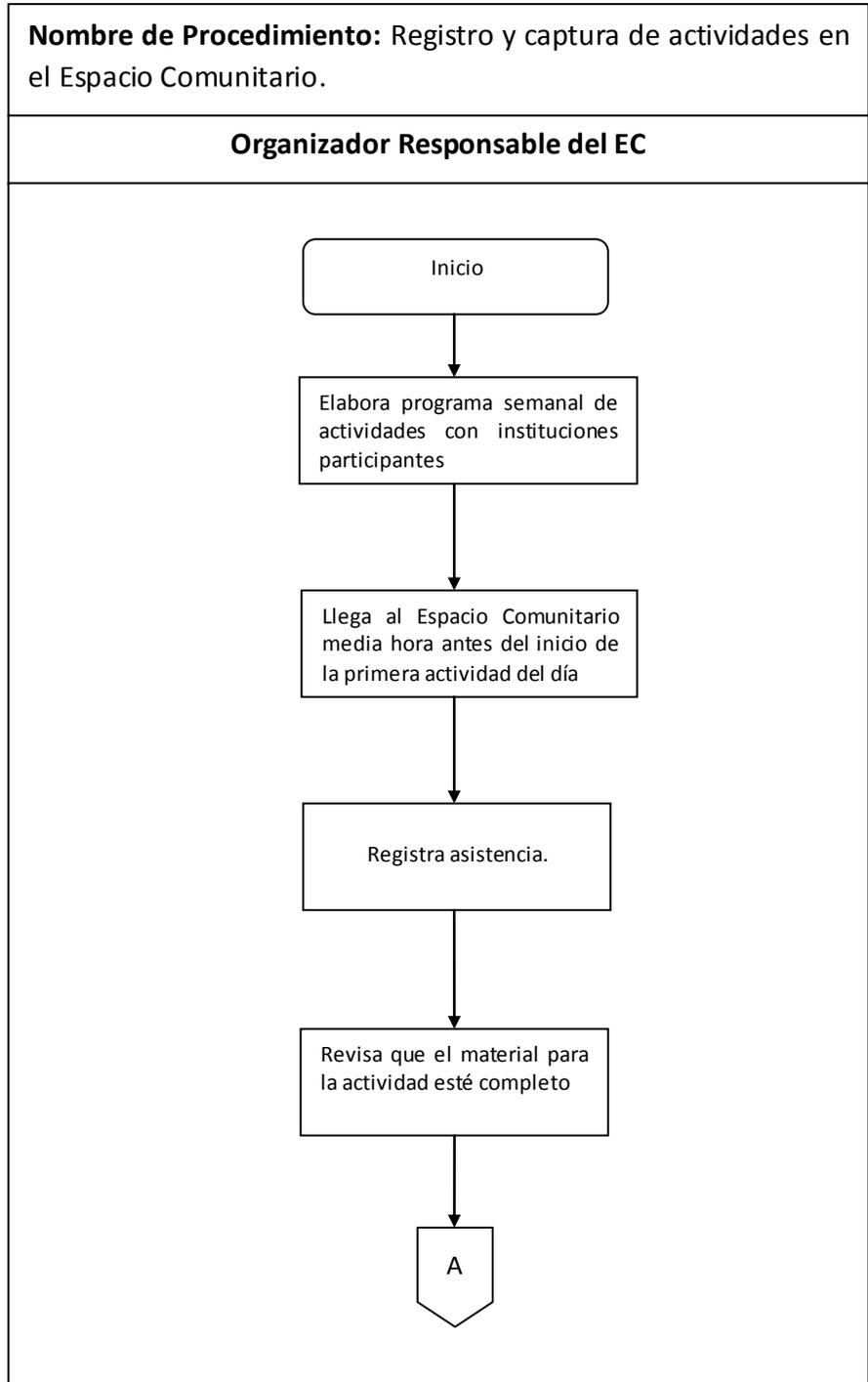
Secretaría de Desarrollo Social del DF (SDS), Sitios del sector social, Página Principal de la Secretaría de Desarrollo Social del DF.

(Consulta: 16/02/2010).

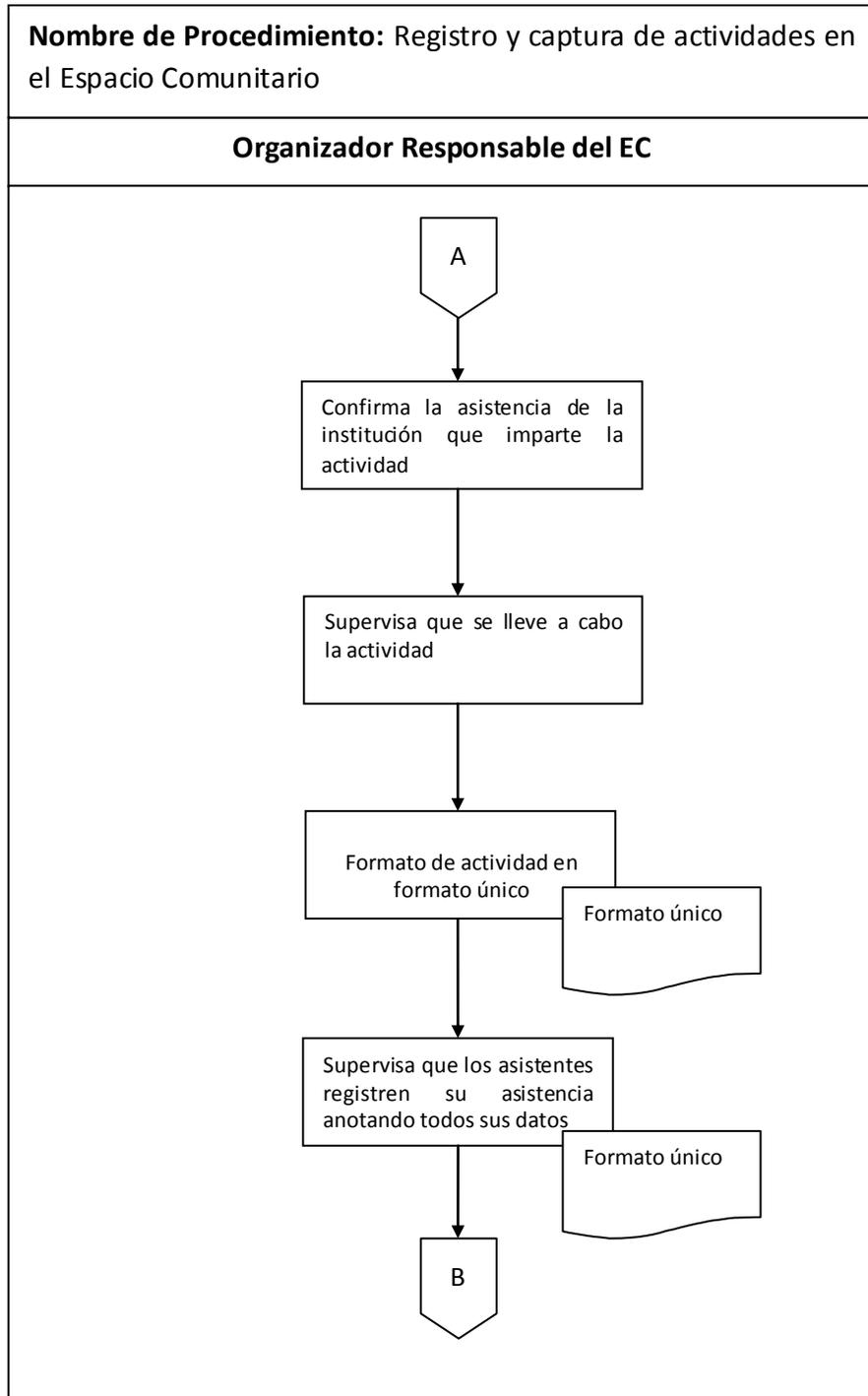
<http://www.sds.df.gob.mx/>

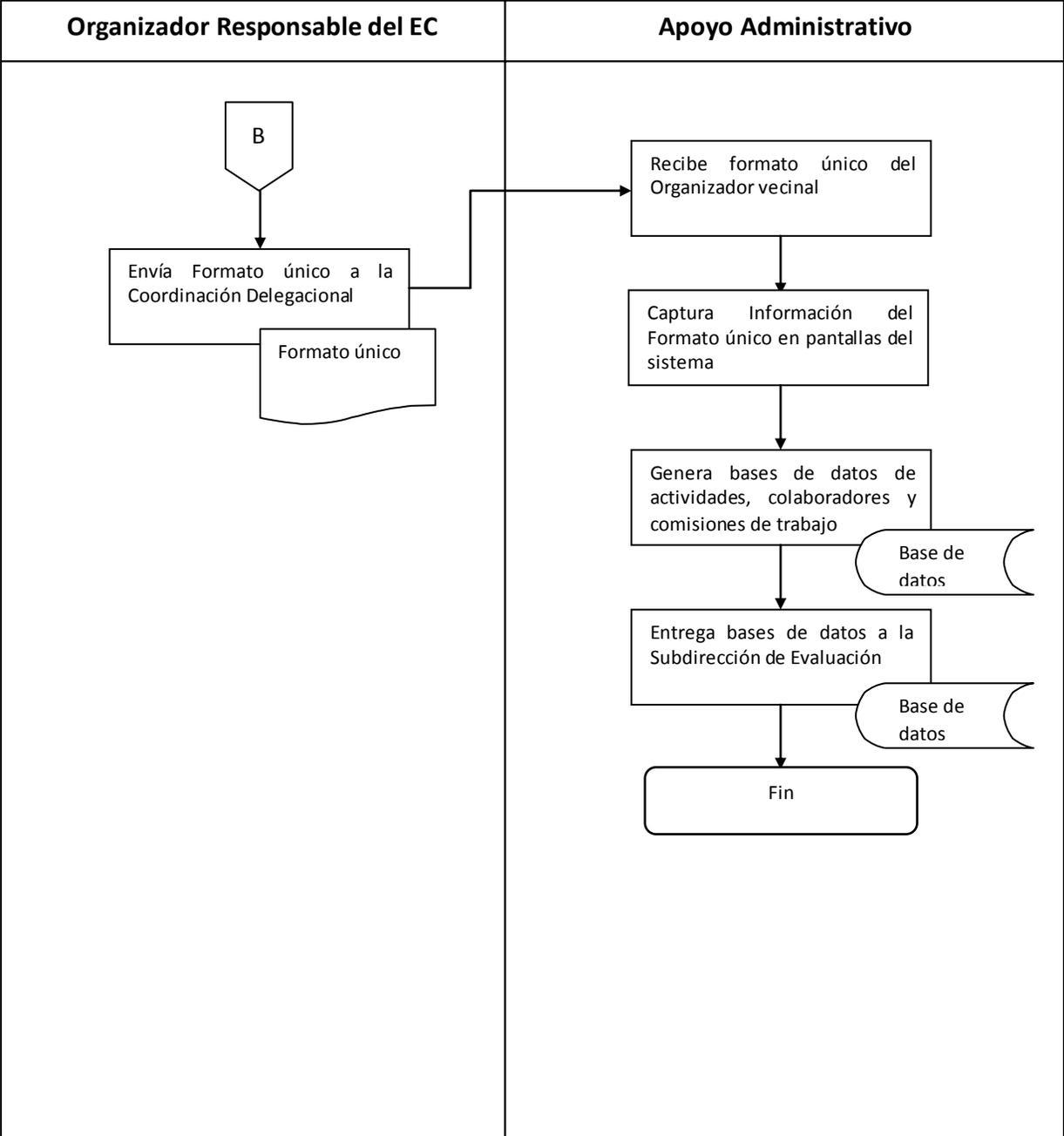
ANEXOS

ANEXO 1



ANEXO 1





ANEXO 2

JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL COORDINACION DE PLANEACION DEL DESARROLLO TERRITORIAL

POBLACION		
Manzanas	35	-
Población total	5,208	100.00%
Población masculina	2,376	45.62%
Población femenina	2,832	54.38%
Población de 0 a 4 años	250	4.80%
Población de 0 a 14 años	844	16.21%
Población de 6 a 14 años	542	10.41%
Población de 12 años y más	4,512	86.64%
Población de 15 años y más	4,279	82.16%
Población femenina de 15 a 49 años	1,605	30.82%
Población de 15 a 64 años	3,857	74.06%
Población de 15 a 24 años	1,054	20.24%
Población de 18 años y más	4,004	76.88%
Población de 65 años y más	422	8.10%
Población de 70 años y más	284	5.45%
Población femenina de 70 años y más	185	3.55%
Población masculina de 70 años y más	99	1.90%
EDUCACION		
Población de 6 a 14 años	542	100.00%
Población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir	532	98.15%
Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	528	97.42%
Población de 15 a 24 años	1,054	100.00%
Población de 15 a 24 años que asiste a la escuela	782	74.19%
Población de 15 años y más	4,279	100.00%
Población de 15 años y más alfabeta	4,235	98.97%
Población de 15 años y más sin instrucción	33	0.77%
Población de 15 años y más con primaria incompleta	92	2.15%
Población de 15 años y más con primaria completa	212	4.95%
Pob. de 15 años y más con primaria e instr. secundaria o estudios téc. o comer.	503	11.76%
Población de 15 años y más con secundaria completa	378	8.83%
Población de 15 años y más con secundaria incompleta	64	1.50%
Población de 18 años y más	4,004	100.00%
Población de 18 años y más sin instrucción media superior	702	17.53%
Población de 18 años y más con instrucción media superior	979	24.45%
Población de 18 años y más sin instrucción superior	1,681	41.98%
Población de 18 años y más con instrucción superior	2,290	57.19%
Grado promedio de escolaridad	13.1	-
EMPLEO		
Población económicamente activa	2,402	100.00%
Población de 15 a 24 años económicamente activa	337	14.03%
Población de 15 a 29 años económicamente activa	716	29.81%
Población económicamente inactiva	2,105	100.00%
Población de 12 años y más económicamente inactiva que es estudiante	829	39.38%
Población de 12 años y más económicamente inactiva que se dedica al hogar	626	29.74%
Población Ocupada (P.O.)	2,357	100.00%
Población de 15 a 24 años ocupada	333	14.13%
Población de 15 a 29 años ocupada	696	29.53%
P.O. en el sector secundario	293	12.43%
P.O. en el sector terciario	1,983	84.13%
P.O. como empleado u obrero	1,643	69.71%
P.O. como jornalero o peón	6	0.25%
P.O. trabajadora por cuenta propia	468	19.86%
P.O. que no recibe ingreso por trabajo	26	1.10%
P.O. que recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	349	14.81%
P.O. con más de 2 y hasta 3 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	238	10.10%
P.O. con más de 3 y hasta 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	367	15.57%
P.O. que recibe más de 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	1,264	53.63%
P.O. que recibe más de 5 y hasta 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	631	26.77%
P.O. que recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo	633	26.86%

ANEXO 4

EVALÚE ESTOS ASPECTOS DE LOS TALLERES.

	Malo	Regular	Bueno	Excelente
1. Duración del Taller.				
2. Horario de Taller.				
3. Oportunidad para hacer preguntas.				
4. Interacción con los participantes y los facilitadores.				
5. Conocimientos de los facilitadores.				
6. Materiales y recursos.				
7. Transparencias o videos.				
8. Lugar y ambiente del taller.				

	Mucho	Regular	Poco	No sé
9. ¿Considera que a lo largo de los 4 días aprendió algo?				
10. ¿Participarías en otro taller similar?				

Por favor escriba sus comentarios:
