DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Participación ciudadana en los asuntos públicos

Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto

Alejandra Naser
Alicia Williner
Carlos Sandoval

NACIONES UNIDAS
CEPAL

cooperación española

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

NACIONES UNIDAS

CEPAL

www.cepal.org/es/publications

facebook.com/publicacionesdelacepal

www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

Participación ciudadana en los asuntos públicos

Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto

Alejandra Naser
Alicia Williner
Carlos Sandoval

NACIONES UNIDAS
CEPAL

cooperación española

Este documento fue preparado por Alejandra Naser, Asistente Superior de Asuntos Económicos; Alicia Williner, Asistente Superior de Investigación y Carlos Sandoval, Asistente Superior de Investigación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) "Fortalecimiento de las capacidades de los actores del gobierno y de la sociedad civil para incorporar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS a las estrategias nacionales y subnacionales de desarrollo". Se agradecen especialmente los aportes de Andrea Sanhueza, consultora experta en participación ciudadana.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/184
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00907

Esta publicación debe citarse como: A. Naser, A. Williner y C. Sandoval, "Participación ciudadana en los asuntos públcos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen 7

Introducción 9

I. Nuevos patrones de Participación Ciudadana: Agenda 2030, Convenio de Escazú y Alianza por el Gobierno Abierto 13
- A. Multilateralismo y participación de la ciudadanía para la implementación de la Agenda 2030 13
  - 1. El Acuerdo de Escazú sobre Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales 16
  - 2. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (Open Government Partnership, OGP) 19
  - 3. Participación ciudadana y Agenda 2030 24
- B. El derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos. La AGA y el Acuerdo de Escazú como ejemplos emblemáticos. 28
  - 1. Participación ciudadana: marco conceptual. Principios, niveles y tensiones críticas 28
  - 2. La Alianza para el Gobierno Abierto y la participación de la ciudadanía 35
  - 3. El Acuerdo de Escazú como ejemplo relevante de participación ciudadana 38

II. Estrategias de participación ciudadana para los instrumentos de gestión pública multiescalar 41
- A. Los instrumentos de gestión pública del nivel nacional, regional y local (planificación multiescalar) y su implementación con una estrategia de participación ciudadana 42
- B. Estrategias de participación ciudadana y sus etapas para su elaboración, implementación y evaluación 42
- C. Etapas de una estrategia de participación ciudadana 44
  - 1. Etapa de preparación 44
  - 2. Etapa de evaluación estratégica 46
  - 3. Etapa de elaboración de la estrategia de participación ciudadana 50
  - 4. Etapa de aprobación de la estrategia de acuerdo a procedimientos existentes 54

5. Etapa de implementación de la estrategia de participación ciudadana 56
6. Etapa de incorporación de los resultados obtenidos en la estrategia de participación (nivel consultivo) 57
7. Etapa de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana 58

III. Conclusiones 61

Bibliografía 63

Anexos 65
Anexo 1 Instrumentos de las Naciones Unidas sobre mujeres y género 66
Anexo 2 Herramientas para cada etapa de la estrategia de participación para instrumentos de gestión pública 67
1. Etapa preparatoria 68
2. Etapa de evaluación estratégica 69
3. Etapa de elaboración de la estrategia 73
4. Etapa de aprobación de la estrategia 79
5. Etapa de implementación de la estrategia 81
6. Etapa de incorporación de propuestas con factibilidad 81
7. Etapa de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia 83

Cuadros

Cuadro 1 Secciones del Acuerdo de Escazú 17
Cuadro 2 Principios de la alianza para el gobierno abierto 22
Cuadro 3 Resumen de niveles propuestos por distintas instituciones 32
Cuadro 4 Estándares de gobierno abierto 36
Cuadro 5 Estándares para la participación ciudadana en la elaboración de los planes de gobierno abierto 37
Cuadro 6 Instrumentos de gestión pública 42
Cuadro 7 Estrategia de participación ciudadana y objetivos 44
Cuadro 8 Plan de trabajo: estrategia de participación ciudadana para la elaboración del programa de apoyo escolar para estudiantes menores de 15 años de la región de Antofagasta 51
Cuadro 9 Diseño metodológico para nivel decisorio de participación 53
Cuadro 10 Tipo de costos 53
Cuadro 11 Recomendación de utilidad para la implementación de la estrategia 56
Cuadro 12 Las diferencias entre evaluación, seguimiento y rendición de cuentas 59
Cuadro A.1 Algunos de los instrumentos más importantes de las Naciones Unidas sobre mujeres y género 66
Cuadro A.2 Resumen de herramientas consideradas 67
Cuadro A.3 Matriz. Condiciones necesarias para elaborar e implementar una estrategia de participación ciudadana 68
Cuadro A.4 Identificación de aspectos relevantes 70
Cuadro A.5 Construyendo un mapa de actores 71
Cuadro A.6 Matriz de oportunidades y amenazas 73
Cuadro A.7 Niveles de participación 75
Cuadro A.8 Estrategia de participación ciudadana 75
Cuadro A.9 Medios para los públicos objetivos 77
Cuadro A.10 Plan de difusión 77
Cuadro A.11 Tipo de gastos 78

Cuadro A.12 Presupuesto de ingresos y gastos....78
Cuadro A.13 Gastos a incurrir....78
Cuadro A.14 Etapa de evaluación....79
Cuadro A.15 Aspectos recogidos en reuniones individuales....80
Cuadro A.16 Presentación estratégica en la instancia formal de aprobación....80
Cuadro A.17 Sistematización y clasificación aportes recibidos....81
Cuadro A.18 Análisis factibilidad política, técnica y económica de los aportes recibidos....82
Cuadro A.19 Totalidad aportes y nivel de incorporación....82
Cuadro A.20 Secciones de proyectos y aportes....83
Cuadro A.21 Aportes incorporados y no incorporados....83

Recuadros

Recuadro 1 Sobre el Acuerdo de Escazú....16
Recuadro 2 Sobre la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)....19
Recuadro 3 Declaración Universal de los Derechos Humanos....29
Recuadro 4 Condiciones necesarias presentes en un proceso de participación ciudadana....45
Recuadro 5 Niveles de participación....50
Recuadro A.1 Verbos útiles para elaborar matrices....74
Recuadro A.2 Públicos objetivos....76

Diagramas

Diagrama 1 Proceso de la alianza para el gobierno abierto....21
Diagrama 2 Instrumentos Internacionales para el Desarrollo Sostenible....24
Diagrama 3 Estándares de gobierno abierto: los tres pilares....36
Diagrama A.1 Actores....71
Diagrama A.2 Importancia actores....72
Diagrama A.3 Mapeo de actores locales aliados, neutros y contrarios....72

Resumen

El presente documento tiene el propósito de compartir una breve reflexión teórica sobre el contexto sociopolítico actual como asimismo entregar un conjunto de instrumentos metodológicos que acercarán al usuario a la práctica social de un proceso de participación ciudadana en la construcción de un instrumento de gestión pública.

El documento se estructura en dos capítulos:

El primero de ellos centra el análisis en la importancia que cobra en la actualidad el multilateralismo para resolver problemas complejos y la participación ciudadana como un fenómeno cada vez más presente en los países de la región. Junto a esos dos elementos el capítulo realiza un recorrido por la Agenda 2030, su origen, desafíos y proyecciones, así como también centra el foco de análisis en dos instrumentos de gestión pública que son ejemplos relevantes de cómo la participación activa de la ciudadanía puede contribuir a los desafíos que nos indica la Agenda 2030. Esos dos instrumentos son la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el Acuerdo de Escazú.

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

El documento cierra con un anexo, que incorpora un conjunto de herramientas que podrán ser utilizadas en las etapas de la construcción de una estrategia de participación ciudadana en un proceso vinculado a asuntos públicos.

Introducción

Este documento tiene el propósito de reflexionar acerca de la relevancia que cobra hoy la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos en la región de América Latina y el Caribe.

Esta es una época de contradicciones profundas, en la cual por un lado se identifica un vacío institucional y una falta de liderazgos públicos, que resuelvan con rapidez y eficacia los problemas que aquejan a la sociedad, y por otro emerge en paralelo, una sociedad activa, informada, con una alta propensión a la movilización colectiva y desplegando nuevos patrones de conflictividad. Movimientos ciudadanos que sin pertenecer a un partido político ni representar a las clases sociales tradicionales, se indignan ante las prácticas de gobiernos que consideran opacas y sectores económicos que parecieran no saber muy bien como relacionarse con estos sujetos en "emergencia".

Los gobiernos actuales están ante la presencia de un "pueblo complejo", nuevos actores que si bien no evidencian bloques ideológicos homogéneos ni demuestran aún si tienen propuestas de salida a muchas de las demandas, son sujetos que reclaman y reclamarán cada vez más espacio, sin defender ni las medidas de estatización que los países del bloque comunista propusieron en algun momento de la historia, ni las medidas de libertad del mercado e inividualismo competitivo, propuesto por el neoliberalismo en la década de los 90.

Pareciera que se está frente a la emergencia de un colectivo de sujetos muy heterogéneos, que se manifiestan por más transparencia y rendición de cuentas, pragmatismo y sentido común al momento de entregar soluciones , indignación y denuncia frente a la cultura de los privilegios de todos los sectores que la ostentan y una propuesta finalmente de búsqueda del bien común, para que todos y todas puedan vivir en un mundo más inclusivo y amable.

En este contexto, los países de América Latina y el Caribe, a través de la Resolución 700 (XXXVI)[1] aprobada en mayo del 2016 en el marco del Trigésimo Sexto Periodo de Sesiones[2] de la Comisión

[1] Ver en: https://www.cepal.org/es/documentos/700xxxvi-resolucion-mexico-la-que-se-crea-foro-paises-america-latina-caribe-desarrollo.
[2] Ver en: https://periododesesiones.cepal.org/36/es.

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), crearon el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los ODS, sus metas y sus medios de implementación, así como para la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre el Financiamiento para el Desarrollo. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) respaldó posteriormente el establecimiento del Foro en su resolución E/RES/2016/12[3] en agosto del 2016.

El Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible se convoca anualmente bajo los auspicios de la CEPAL, iniciando en 2017. Este Foro es dirigido por los Estados de América Latina y el Caribe y abierto, a los representantes de la sociedad civil, el sector académico y el sector privado. Involucra también a los órganos subsidiarios de la CEPAL, bancos de desarrollo, otros organismos de las Naciones Unidas y bloques de integración regional. El Foro proporcione oportunidades de aprendizaje entre pares, el intercambio de buenas prácticas y la discusión de metas comunes, y busca incentivar la cooperación con organizaciones regionales y subregionales para orientar un proceso regional inclusivo hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

Esta institucionalidad marca la pauta del seguimiento de la Agenda 2030 a nivel regional y promueve una relación transparente, coordinada e integrada, con mecanismos de presentación de informes, jerarquía y mandato claros entre los niveles global, regional y nacional.

De esta manera, en los primeros cinco años posteriores a la aprobación de la Agenda, la Región cuenta con 32 informes presentados por 23 países, y, en 2020, al menos 9 países habrán presentado informes más de una vez. En la misma línea, 29 de los 33 países de la región han establecido mecanismos nacionales de coordinación para la implementación de la Agenda 2030.

Sin embargo, es necesario destacar que la gran heterogeneidad que se evidencia en el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pone en riesgo la integralidad de la Agenda 2030. Por ello, la CEPAL convoca a los países miembros del Foro a acelerar la acción en todos los niveles para hacer realidad el decenio de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible.

La invitación de la Agenda es además a que no sólo los gobiernos son responsables de alcanzar los 17 ODS, sino que la ciudadanía en su conjunto deberá participar activamente en todas aquellas estrategias y acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas.

En ese marco, este documento hace referencia a dos instrumentos que están contribuyendo con su desarrollo e implementación a lograr los desafíos de la Agenda 2030, y se los ha elegido precisamente porque son instrumentos que incorporan a la participación ciudadana en los asuntos públicos para los que fueron creados: la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el Acuerdo de Escazú.

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

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

El primer capítulo se organiza en torno a dos ejes:

Un primer eje se refiere a la relevancia del multilateralismo y la participación de la ciudadanía en la resolución de problemas complejos que enumera la Agenda 2030 en sus 17 ODS. En este primer eje, también se introducen los dos instrumentos que se escogieron como ejemplos de participación de la ciudadanía en asuntos públicos: la AGA y el Acuerdo de Escazú.

[3] Ver en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/2016/12&referer=https://www.google.cl/&Lang=S.

El segundo eje define los alcances del concepto de participación ciudadana, sus principios, los niveles que se pueden transitar en un proceso de ese tipo y consideraciones críticas que se deben tener en cuenta al momento de implementar un proceso de participación ciudadana. En ese mismo eje, se retoman los instrumentos abordados en el primer eje, (AGA y Acuerdo de Escazú), para focalizar el análisis en la dimensión de la participación ciudadana en relación a esos dos instrumentos.

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

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

Este documento realiza dos aportes sustantivos:

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

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

I. Nuevos patrones de Participación Ciudadana: Agenda 2030, Convenio de Escazú y Alianza por el Gobierno Abierto

A. Multilateralismo y participación de la ciudadanía para la implementación de la Agenda 2030

Posterior al desastre humanitario que constituyeron las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX, surge en el mundo la necesidad de generar instancias que permitieran fomentar entre las naciones relaciones de amistad, promover el progreso social, la mejora del nivel de vida, la protección de los derechos humanos y gestionar las controversias a través de canales institucionales respetados por todos, reconociendo a la diplomacia como la forma más adecuada para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Así, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, nace el multilateralismo contemporáneo.

Setenta años después, el 24 de abril de 2019, Naciones Unidas celebra por primera vez el "Día Internacional de Multilateralismo y Diplomacia para la Paz", por la urgente necesidad de revitalizar los valores del multilateralismo como la mejor manera de trabajar los tres pilares fundamentales de las civilizaciones modernas: el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad y los derechos humanos.

El multilateralismo en las relaciones internacionales es entendido como un sistema que asocia a varios Estados que mediante reglas comunes se vinculan con obligaciones iguales y mutuas.[4] De esta manera se propicia el diálogo, los acuerdos y el trabajo conjunto para abordar asuntos de interés común, tales como las migraciones, la igualdad de género, el calentamiento global y el medio ambiente, el desarrollo sostenible, entre otros.

[4] Ver en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO87-2014_EficaciaMultilateralismo_LuisCaamano.pdf.

En relación con este último tema, el desarrollo sostenible, existe en la actualidad una conciencia ampliamente difundida de que nos encontramos en una etapa crucial de la humanidad. Esta etapa plantea desafíos cuya única manera de abordarlos es mediante el multilateralismo, esto es, con acuerdos y compromisos que involucren a todos, incluyendo no sólo a las naciones representadas por sus líderes y lideresas, sino también a los diversos sectores que participan de la vida de una nación: los organismos del estado, la sociedad civil y el sector privado.

Un sistema multilateral abierto y sólido es fundamental para respaldar esta nueva visión del desarrollo sostenible. Sin embargo, la economía mundial se caracteriza por grandes heterogeneidades (tecnológicas, productivas e institucionales) y tiende a generar desequilibrios, polarización y tensiones, tanto entre los países como dentro de ellos.

Recuperar un sistema multilateral de reglas es importante para acelerar el crecimiento económico y enfrentar los problemas del desarrollo en un nuevo contexto marcado por disrupciones geopolíticas, el progreso técnico y la agudización de los problemas ambientales y migratorios[5].

La forma de resolver problemas comunes que afectan a todo el planeta (la pandemia del coronavirus que está presente en la vida de todos en este 2020 es un ejemplo de ello), es la construcción de agendas globales que se sustenten en acuerdos y compromisos, entendidas como cartas de navegación estratégicamente planificadas para el logro de objetivos y metas del desarrollo sostenible.

La primera agenda global de este tipo fue la Agenda del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en octubre de 2000 por un período temporal de quince años[6]. Transcurridos estos años, a pesar de que se habían logrado numerosos avances, los países miembros de las Naciones Unidas evaluaron que aún quedaban objetivos de esta agenda por cumplir.

Además, los primeros años del nuevo siglo fueron testigo del surgimiento de nuevos desafíos que no habían sido abordados por la Agenda del Milenio.

En función de aquello, en septiembre del 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó una nueva agenda para el desarrollo denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se estableció como el gran marco referencial del multilateralismo en la actualidad. El primer párrafo del documento indica:

> "La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible." La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Documento CEPAL.

De esta forma, la Agenda 2030, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron y será la guía de referencia para el trabajo que deban asumir cada uno de los gobiernos de esos Estados hasta el año 2030.

Esta Agenda 2030 constituye hoy la meta hacia la que deberían transitar todos los Estados firmantes, incluyendo en este compromiso no sólo a los equipos gubernamentales, sino a todos los

---

[5] Fuente: Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, 2017.

[6] En el siglo pasado, el primer esfuerzo multilateral por el desarrollo sostenible se remonta al año 1972, con la realización de la primera cumbre de la tierra en Suecia. Luego, en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, elabora el Informe Brundlant, encargado por la Asamblea General de Naciones Unidas. Posteriormente se realiza la segunda cumbre de la tierra de Rio de Janeiro, en 1992.

sectores de la sociedad, para hacer frente al panorama de lento crecimiento económico mundial, las desigualdades sociales y la degradación ambiental.

Enfatizar en el desafío de hacer que los procesos de desarrollo de cada uno de los países, sea sostenible, exige la urgencia de no continuar con los mismos patrones de producción y consumo. De continuar, se estaría comprometiendo el bienestar de las generaciones futuras.

Es por ello, que una de las consignas fundamentales de la Agenda 2030 es luchar contra el *business as usual*, es decir, no hacer "más de lo mismo" si lo que se busca es transformar nuestro hábitat en uno mejor para todos y su sostenibilidad en el tiempo. Otra de las consignas que plantea la Agenda 2030 es que "nadie se quede atrás", haciendo referencia a los derechos y accesos igualitarios para todos los habitantes del planeta. La Agenda 2030 se convierte entonces, en la carta de navegación para los próximos 11 años, proponiendo como meta central, un cambio en el estilo de desarrollo.

Alentando a la formación de una alianza mundial más consolidada de lo que se ha avanzado hasta ahora, supone que se aseguren los medios de implementación necesarios para el cumplimiento de la Agenda que están específicamente redactados en el ODS 17.

La ambición de la Agenda 2030 con sus 17 ODS, 169 metas y 232 indicadores se sustenta en varios principios fundamentales que plantean la forma de abordarla[7], pero además la Agenda 2030 nos presenta temas transversales que se encuentran presentes en varias metas de todos los ODS. Uno de estos temas transversales es el gobierno abierto[8].

Si bien está presente a lo largo de todos los Objetivos de la Agenda, el gobierno abierto, al igual que los demás temas transversales de la Agenda 2030, también se encuentra específicamente representado en un ODS específico. Este es el ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Fue en la 70ava Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2015 que el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto aprobó la Declaración Conjunta: Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reconoce el ODS 16 como un tema transversal para lograr con éxito el resto de los Objetivos.

Lo esencial para alcanzar este objetivo es que debe buscarse que todos los sectores de la sociedad se comprometan: gobiernos, empresas y ciudadanía. Para ello, no es suficiente contar con documentos generados en cumbres gubernamentales e intergubernamentales, sino que además, es imperioso sensibilizar a todos los niveles del Estado y a la sociedad en su conjunto de los beneficios de lograr la paz y la inclusión de manera colaborativa. El Gobierno Abierto demanda entonces, una activa participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Otra manifestación de la presencia de la ciudadanía en asuntos de interés público es la firma reciente del Acuerdo de Escazú, que contribuye a la Agenda 2030, en la relación directa que este acuerdo tiene con el ODS 16.

Estos dos instrumentos, el acuerdo de Escazú y la alianza para el gobierno abierto, son temas abordados en este documento como muestra de la creciente importancia que cobra una ciudadanía cada vez más activa, más informada y, por tanto, agente de cambio.

---

[7] Los principios de la Agenda 2030 son: universalidad, indivisibilidad, integralidad, un enfoque multi-actor, es una agenda civilizatoria, posee una visión holística, y la igualdad de derechos está en el centro del desarrollo.

[8] Otros temas transversales son medioambiente y género.

1. El Acuerdo de Escazú sobre Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales

El primer instrumento a analizar es el "Convenio de Escazú sobre acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales".

Recuadro 1
Sobre el Acuerdo de Escazú

Este Acuerdo constituye el primer acuerdo multilateral que suscriben los países de América Latina y el Caribe sobre derechos humanos y medio ambiente.

Es de carácter vinculante, es decir, su cumplimiento es obligatorio en todos sus contenidos, sin posibilidad de reservas para quienes lo ratifican.

Fuente: Elaboración propia.

Por una parte, establece compromisos para el cumplimiento de los derechos a la información, a participar en los procesos de toma de decisiones en materia de medio ambiente, así como el derecho a obtener reparación en caso de que no se respeten esos derechos y por vulneración de derechos ambientales. Este acuerdo está basado y busca implementar en la región el Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de la Tierra de 1992.

Por otra parte, establece exigencias que surgen de la realidad de la región. Así, se le reconoce como el primer acuerdo vinculante a nivel mundial que establece claras garantías para la protección de defensores de derechos humanos en temas ambientales, como también su foco orientado a proteger y salvaguardar los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad. Además, se ha destacado en su proceso de firma, por la amplia participación que tuvo la Sociedad Civil tanto en la gestación como en la negociación del Acuerdo.

El Acuerdo de Escazú, tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que se realiza en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, 20 años después de la Cumbre para la Tierra de 1992[9]. Por ello se la conoce como la Conferencia Rio+20. En ella se reunieron gobiernos, sociedad civil y sector privado para fortalecer los compromisos relacionados con los tres pilares del desarrollo sostenible: desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente.

En ese contexto, por iniciativa de Chile, diez países (Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) firmaron una declaración, basándose en el Principio 10, en la cual se comprometieron a explorar la posibilidad de desarrollar un instrumento regional para la mejor implementación del Principio 10.

El Principio 10 señala: "*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes*"[10].

Desde entonces, con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y con participación de la sociedad civil, entre noviembre de 2012 y noviembre de 2014 se adoptaron los

[9] Ver en: https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html.
[10] Ver en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/1_DeclaracionRio_1992.pdf.

documentos preparatorios a la fase de negociación, entre ellos las Modalidades de Participación del Público. Asimismo, los países solicitaron a la CEPAL que preparara un documento preliminar para iniciar su negociación.

Las reuniones de negociación se hicieron entre 2014 y 2018. La discusión y toma de decisiones sobre los contenidos del texto del acuerdo se realizaron con la participación de representantes del público, escogidos por sus pares, quienes se integraron al comité de negociación, con el derecho a hacer uso de la palabra, en igualdad de condiciones que los representantes de los países y con la posibilidad de presentar propuestas de texto, las que podrían ser incorporadas en el documento de negociación, en la medida en que al menos uno de los países la presente como propia[11].

En marzo de 2018, 24 países de América Latina y el Caribe, reunidos en Escazú, Costa Rica, adoptan el "Acuerdo de Escazú", como instrumento multilateral sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. Desde septiembre del mismo año se pone a disposición para iniciar el proceso que determine su entrada en vigencia, que contempla como requisito la ratificación por 11 de los países de la región. Para ello, los países deben primero firmar el Acuerdo y luego conseguir su ratificación en el Congreso, hasta septiembre de 2020. Hasta el mes de abril del 2020, 22 países han firmado el Acuerdo y 8 lo han ratificado[12].

El texto del Acuerdo[13] se estructura de la siguiente manera:

Cuadro 1
Secciones del Acuerdo de Escazú

Fuente: Secretariado Acuerdo de Escazú. CEPAL.

[11] Modalidades de participación del público en el Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en américa latina y el caribe https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40412/S1600324_es.pdf.

[12] Ver en: https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu.

[13] Todas las menciones al texto del Acuerdo se refieren al que se encuentra en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

Contenidos

En su artículo 1, el Acuerdo explicita su objetivo en los siguientes términos: "garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". En él se enmarcan los derechos de acceso a la participación y a la justicia en el ámbito de los derechos humanos de cada persona y específicamente en el derecho a vivir en un ambiente sano. Asimismo, sitúa la responsabilidad actual de cara al futuro, al destacar como sujetos del derecho a las generaciones futuras y poner énfasis en el desarrollo sostenible.

El artículo 3 establece los principios que orientan el tratado: a) principio de igualdad y no discriminación; b) principio de transparencia y rendición de cuentas; c) principio de no regresión y progresividad; d) principio de buena fe; e) principio de prevención; f) principio de precaución; g) principio de equidad intergeneracional; h) principio de máxima divulgación; i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) principio de igualdad soberana de los Estados; y k) principio pro persona. Entre todos estos es destacable este último, en cuanto sigue la interpretación del sistema de protección de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americano, que señala que en la aplicación de la normativa sobre DDHH siempre debe preferirse aquella que mejor proteja a la persona y que le permita gozar de una mejor manera su derecho[14]. También es novedoso, en relación con las legislaciones nacionales, el principio de no regresión y progresividad, que consiste en que las medidas que se adopten aseguren que el nivel de protección de los derechos alcanzados sea respetado, no disminuido, sino más bien incrementado de manera gradual, constante, sostenida y sistemática[15].

El artículo 4, en las disposiciones generales, se estipulan las características que debe tener la habilitación de los derechos de acceso, para ser promovidos y ejercidos en el contexto particular de la región. En primer lugar, vincula el compromiso con el derecho a vivir en un medio ambiente sano al respeto a todos los derechos humanos reconocidos universalmente relacionados con aquel. Asimismo, explicita la exigencia de poner especial atención para asegurar que los derechos sean conocidos y garantizados a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, reconociendo que en la región hay grandes sectores de la población con dificultades especiales para ejercer sus derechos. También se señala la necesidad de dar reconocimiento y protección a organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, situación que se hace necesaria en la región debido a la persecución y atentados contra la vida que han sufrido numerosos activistas medioambientales. Por último, menciona la conveniencia de utilizar los medios virtuales para ampliar la cobertura de la información y la participación, cuidando de que esto no sea a costa de la exclusión de sectores que no tienen acceso a las tecnologías de la información.

Los artículos 5 a 8 contienen disposiciones prácticas sobre cada uno de los tres derechos, basadas tanto en los principios como las disposiciones generales, estableciendo estándares de alta exigencia para los Estados y, al mismo tiempo, favoreciendo la posibilidad de que la población pueda demandarlos y ejercerlos ampliamente, como parte activa y no solo en cuanto receptores pasivos de ellos.

Entre estas características se pueden destacar las condiciones para que el acceso a la información ambiental sea oportuno, completo y en lenguajes y formatos comprensibles para cada uno de los interesados, estableciendo también mecanismos de revisión independientes. En relación con el acceso a la participación, se compromete a garantizar una participación temprana, abierta e inclusiva, con procesos que contemplen las necesidades reales de tiempos y los mecanismos de participación adecuados a las características de la población interesada. En relación con el acceso a la justicia, en virtud del tratado se puede recurrir a la justicia no solo en situaciones de contravención al derecho de

[14] Ver José Pedro Aguirre. La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22853.pdf.

[15] Ver en: https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/principio-de-progresividad-del-derecho-ambiental/.

accesos a la información o a la participación ambientales, sino ante cualquier decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar negativamente al medio ambiente o contravenir las normas jurídicas ambientales. Asimismo, se repite la permanente preocupación de atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita.

El artículo 9 es fruto de un gran esfuerzo realizado por la participación de la sociedad civil en las discusiones y es de gran relevancia para el ejercicio de los derechos en la región, considerando que, en 2018, 164 personas murieron a nivel mundial por defender la tierra. De acuerdo con datos que Global Witness, 83 ocurrieron en países de América Latina[16]. En él las partes se comprometen a garantizar la seguridad de los defensores del medio ambiente, así como a perseguir y castigar a quienes los amenacen o ataquen.

Los artículos 10 a 12 establecen un piso de poyo para que los países puedan avanzar hacia el pleno cumplimiento del Acuerdo mediante el fortalecimiento de capacidades, la cooperación mutua y el intercambio organizado. El articulado siguiente, 13 a 26, trata de aspectos procedimentales para la entrada en vigor y la administración del Acuerdo. La trascendencia del Acuerdo es relevado por líderes y lideresas, representantes del sistema de Naciones Unidas.

El Secretario General de Naciones Unidas Antonio Guterres, expresa sobre el Acuerdo "el único acuerdo jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región y el primero en el mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales."

De la misma manera, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL señala que "se trata de un acuerdo visionario y sin precedentes, alcanzado por y para América Latina y el Caribe, que refleja la ambición, las prioridades y las particularidades de nuestra región[17]."

El desafío inmediato es lograr poner en vigor este visionario y único Acuerdo mediante la ratificación de 11 países signatarios. Sin embargo, este es solo un primer paso. El reto permanente será mantener la vigilancia de todos los actores: instituciones del estado, sociedad civil organizada, empresas productivas y público en general, para que esta Acuerdo regional se materialice con políticas, programas y acciones en cada uno de los países.

2. La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (Open Government Partnership, OGP)[18]

El segundo instrumento que interesa destacar en este documento es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones.

Recuadro 2
Sobre la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

La alianza para el gobierno abierto (AGA), se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

[16] Global Witness. Report / 30 de Julio de 2019. Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras. https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/.

[17] Ver prólogo y el prefacio del texto del acuerdo en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

[18] Texto tomado del Manual de CEPAL Nº 81 "Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los gobiernos de la región".

Para ser miembros de la AGA, los países participantes deben confirmar su acuerdo en cumplir con las cuatro expectativas comunes que le dan sustento a la iniciativa:

a) Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel.

b) Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas actuales en desarrollo y que debe ser llevado a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.

c) Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción, y

d) Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros.

En términos técnicos, los gobiernos interesados en convertirse en miembros de la Alianza deben cumplir con estándares mínimos de gobierno abierto, los que se encuentran estipulados en cuatro criterios de elegibilidad y en donde los países pueden obtener un total de 16 puntos por su desempeño. A continuación, se exponen sus características:

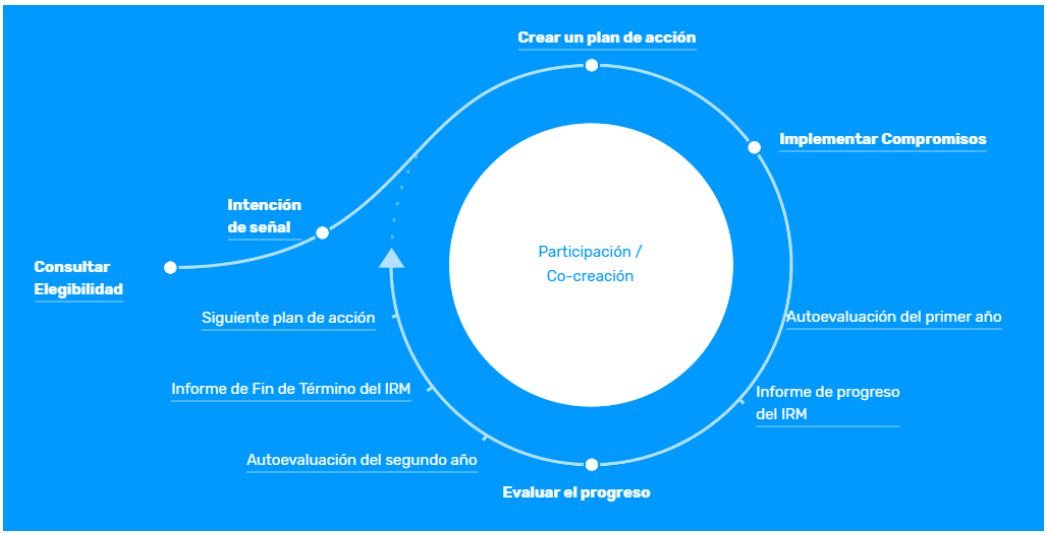
- Transparencia Fiscal: Es evaluado por el Open Budget Index. Su importancia radica en que la publicación oportuna de presupuestos es uno de los cimientos básicos de la rendición de cuentas presupuestarias y de un sistema de presupuesto abierto. Se otorgan 2 puntos por la publicación de cada uno de los siguientes documentos esenciales: Propuesta de Presupuesto Ejecutivo e Informe de Auditoría.
- Acceso a la información Pública: Es esencial para el espíritu y la práctica del gobierno abierto que exista una ley de acceso a la información que garantice el derecho público a la información y el acceso a datos gubernamentales. Se otorgan 4 puntos a los países que cuenten con este tipo de leyes; 3 si un país tiene una disposición constitucional que garantice el acceso a la información y 1 si cuenta con la propuesta de ley referente al tema en cuestión.
- Declaraciones Patrimoniales: Es evaluado por la base de datos del Banco Mundial sobre declaraciones patrimoniales o juradas. Las normas referentes a la publicación de los ingresos y activos de funcionarios electos y de alto rango son esenciales para la apertura, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas. Se otorgan 4 puntos a países que cuenten con una ley que obligue a los políticos y funcionarios públicos de alto rango a hacer pública esta información; o 2 puntos para aquellos países que por una ley se requiera la entrega de información de parte de los funcionarios electos o de alto rango, pero no demande su publicación.
- Participación Ciudadana: Es evaluado por el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit. Cualquier gobierno abierto requiere de apertura para la participación e involucramiento ciudadano en la creación de políticas y gobernanza, lo cual incluye protección básica para las libertades civiles. A través del sub-indicador de Libertades Civiles en donde 10 es la calificación más alta y 0 la más baja, se asignarán 4 puntos para los países que califiquen por arriba de 7.5; 3 puntos para los que califiquen por arriba de 5; 2 puntos para los que califiquen arriba de 2.5, y 0 puntos para quienes obtengan menos de 2,5.

Para ser un Estado elegible y poder participar de la AGA, los países deben calificar con al menos un 75% del total de puntos disponibles (12 de 16, ó 9 de 12 para aquellos países en que sólo se miden tres criterios). Si un país cumple con los criterios de elegibilidad, los gobiernos interesados deben enviar una carta de intención y luego identificar un ministerio o dependencia que lidere el proceso de desarrollo de su plan de acción.

Una vez que un país es aceptado como miembro de la AGA, éste debe crear un Plan de Acción, documento bianual cuya elaboración puede entenderse como un ciclo que se inicia con un proceso de co-creación y participación entre la sociedad civil y el gobierno, quienes trabajan conjuntamente en el diseño de compromisos. La co-creación es seguida por el periodo de implementación de los compromisos con un marco de dos años, plazo dentro del cual se contempla la realización de dos evaluaciones: la primera pasada un año, donde se genera un informe de progreso, y la segunda al terminar el segundo año. Luego, la Alianza ha incorporado mecanismos de rendición de cuentas que permiten valorar el nivel de cumplimiento que cada país alcanza. Es así como el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM por sus siglas en inglés) contrata un especialista local que constata el cumplimiento del plan de acción y vela por la presencia de los principios y lineamientos establecidos por la AGA. Después de recabar toda la información necesaria, el MRI confecciona un Informe de Fin de Término. Por último, el ciclo finaliza cuando llega la hora del aprendizaje para la mejora, en el cual los errores y lecciones detectadas en la evaluación se incorporan en el diseño del nuevo plan de acción.

Como puede observarse en el siguiente diagrama, la AGA es un proceso cíclico donde los gobiernos y la sociedad civil se reúnen.

Diagrama 1
Proceso de la alianza para el gobierno abierto



Fuente: Open Government Partnership https://www.opengovpartnership.org/.

Los compromisos definidos por la AGA están alineados en torno a un conjunto de cinco grandes desafíos o ejes estratégicos que deben asumir los gobiernos que quieran incorporarse. Estos cinco ejes estratégicos son:

a) Mejoramiento de los servicios públicos: Busca promover la mejora e innovación en la prestación y gestión de la amplia gama de servicios públicos a la población (salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros).

b) Incrementar la integridad pública: Implica esfuerzos por avanzar en ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como la promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

c) Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos: Comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales, etc.

d) Crear comunidades más seguras: Comprende avances en seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros.

e) Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado: Implica promover la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y combate contra la corrupción.

Por tanto, los países deben priorizar y escoger al menos uno de estos grandes desafíos en términos de concretar compromisos específicos a través de planes de acción que, además, deberán reflejar y estar guiados por cuatro principios centrales de gobierno abierto propuestos por la AGA: (1) transparencia; (2) participación ciudadana; (3) rendición de cuentas; e (4) innovación y tecnología.

Cuadro 2
Principios de la alianza para el gobierno abierto

Transparencia	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Tecnología e innovación
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierto y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar)	Existen reglas, nornas y mecanisos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.	Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.	Los gobiernos reconocen la importancia de: proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación; y de la importancia de aumentar las capacidades de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto-AGA (2015).

1. Transparencia: La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertos, completos, oportunos, gratuitos y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formatos brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

2. Participación ciudadana: Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

3. Rendición de cuentas: Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

4. Innovación y tecnología: Los gobiernos han aceptado la importancia que reviste proveer a la ciudadanía acceso irrestricto a la tecnología, el rol fundamental de las tecnologías en conducir la innovación, y lo fundamental que es incrementar la capacidad de los ciudadanos para usar las nuevas tecnologías.

La convocatoria y el llamado a integrar los principios del gobierno abierto han tenido una sorprendente respuesta a nivel mundial y, particularmente, América Latina y el Caribe constituyen un caso excepcional en la materia. De los casi 80 países que actualmente integran la AGA en el mundo (octubre de 2019), 16 pertenecen hoy a la región. De este grupo, 15 países ya cuentan con planes de acción y compromisos asumidos, unos en su fase inicial de puesta en marcha y otros culminando y ad portas de iniciar un proceso de evaluación independiente[19].

Asimismo, el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad para garantizar la práctica de los principios del gobierno abierto –transparencia, participación y colaboración- en el diagnóstico, la formulación, el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos con impacto ambiental; garantizando a la ciudadanía condiciones seguras y equitativas para ejercer los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. Tal como se explicó anteriormente, los Estados partes del Acuerdo de Escazú deberán definir mecanismos, políticas y estrategias que garanticen la aplicación de las disposiciones del Acuerdo. Es aquí donde se hace evidente la sinergia entre las decisiones que se tomarán, con una significativa participación del público, en la Primera Conferencia de las Partes –principal mecanismo de implementación del Acuerdo- y el proceso de co-creación de planes de acción de gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

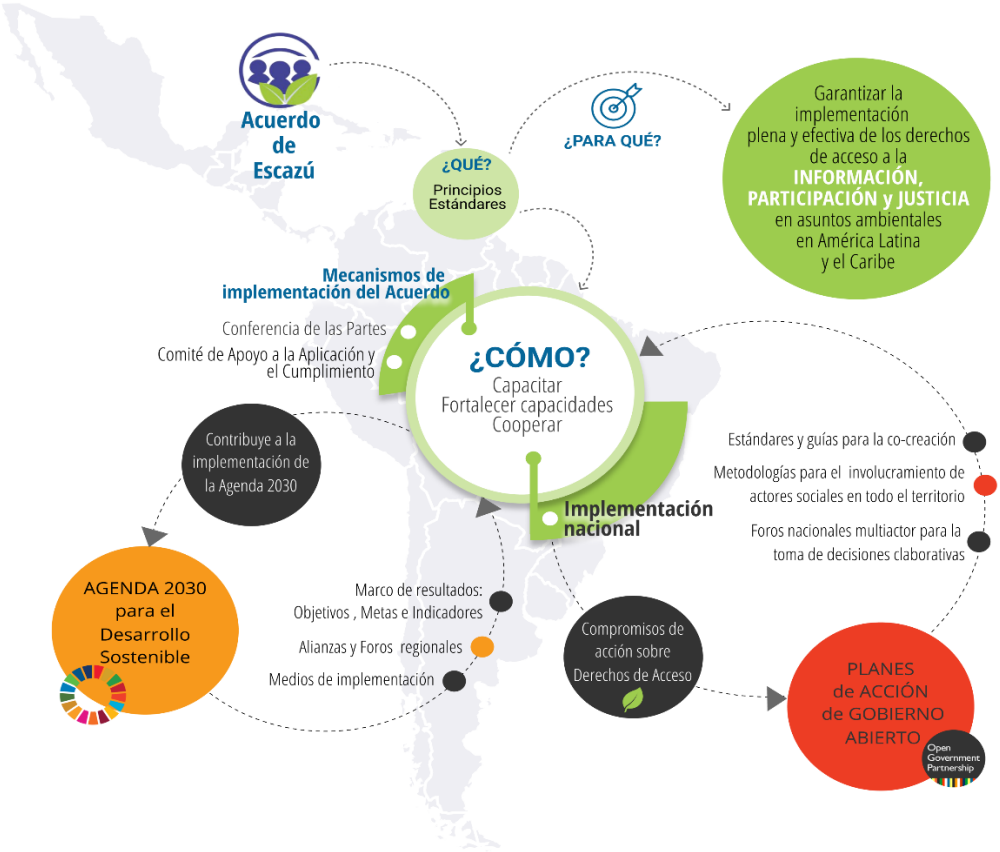
Los compromisos asumidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y del Acuerdo de Escazú se complementan y refuerzan mutuamente. Las herramientas, mecanismos, instrumentos y plataformas de transparencia, participación y colaboración que constituyen el proceso de co-creación de planes de acción de gobierno abierto, contribuyen a la implementación del Acuerdo de Escazú. Del mismo modo, el Acuerdo de Escazú ofrece estándares regionales en materia de información, participación y justicia en asuntos ambientales de gran utilidad para la Alianza para el Gobierno Abierto.

El Acuerdo de Escazú fortalece una gestión ambiental transparente, participativa y justa, favoreciendo la buena gobernanza y la sostenibilidad del desarrollo, contribuyendo de esta forma a la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al igual que los planes de acción de gobierno abierto, también aporta a la profundización las democracias y la cohesión social en la región, generando confianza en las decisiones públicas y eliminando asimetrías.

La referencia a estos dos instrumentos, el Acuerdo de Escazú y la Alianza para el Gobierno Abierto, son dos manifestaciones de cómo los gobiernos en la actualidad deberán cada vez más incorporar en sus prácticas, el concepto de "gobernanza para la gobernabilidad", esto es, abrir los espacios de decisión de políticas públicas a la sociedad civil en su conjunto y a los agentes que representan a los intereses privados, de forma tal de contribuir con sus ideas, sus voluntades políticas, sus recursos económicos y humanos al logro de las metas propuestas para ser alcanzadas en el 2030. Esa articulación entre los distintos agentes es lo que permitirá a los gobiernos alcanzar la estabilidad social, base de la gobernabilidad de un Estado.

[19] https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/.

Diagrama 2
Instrumentos Internacionales para el Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia.

La Agenda a través de esos dos instrumentos (acuerdo de Escazú y Alianza para el Gobierno abierto) permite generar convergencias de acciones en pos del desarrollo sostenible, porque los tres comparten:

- objetivos y la meta última de alcanzar el desarrollo sostenible,
- el modelo de gobernanza que exige a los Estados conversar al interior de sus fronteras con todos los actores sociales y fuera de sus fronteras con otros Estados que abordan los mismos problemas, que por lo demás no podrán ser resueltos sino a través del multilateralismo.

3. Participación ciudadana y Agenda 2030

La estrecha relación entre la Agenda 2030 y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (representada por ejemplo en el Acuerdo de Escazú y en la constitución de la Alianza para el Gobierno Abierto) requiere de cuatro consideraciones:

1. En primer lugar, como se planteó anteriormente, deben destacarse que dos de los desafíos más relevantes de la Agenda 2030: no "hacer más de lo mismo" y "No dejar a nadie atrás".

La expresión *business as usual*, que traducida al español significa "hacer más de lo mismo" es el primero de los desafíos. No sólo aplica, como su nombre lo indica, a los negocios, sino que interpela a todas las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para que, apelando a la creatividad, al sentido de realidad y de urgencia en temas vinculados al desarrollo sostenible, se diseñen e

implementen propuestas que no repitan patrones de políticas públicas que, en algunos casos, no han impactado en la mejora de la calidad de vida de la gente.

El segundo desafío está estrechamente ligado al primero, "no dejar a nadie atrás" incluir a todos y todas garantizando el acceso a sus derechos.

CEPAL ha priorizado para responder a esos dos desafíos de la Agenda 2030, cuatro líneas de acción:

- **Fortalecer la arquitectura institucional regional**, creando un foro[20] de países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo sostenible (que en el 2019 va por su tercera versión), foro en el cual comparecen los Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada, para discutir la importancia que cobra la dimensión regional en responder a problemas tan complejos como los que están considerados en los 17 ODS y las 169 metas aprobadas por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas.

Estos foros tienen el propósito de fortalecer las relaciones multilaterales entre los países de la región, para buscar soluciones a problemas comunes y complejos, difíciles de solucionar unilateralmente. Otro de los propósitos de estos foros es crear espacios de conversación entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para buscar soluciones conjuntas, fortaleciendo la gobernanza de cada país y contribuyendo a consolidar la gobernanza regional.

- **Potenciar el análisis de los medios de implementación de la Agenda 2030**, a nivel regional construyendo capacidades para diversificar la matriz productiva de los países, fortalecer la gobernanza de los distintos territorios, el acceso a la información y la participación ciudadana, la promoción de diálogos y foros con múltiples partes interesadas y la democratización en la toma de decisiones.

Si bien la Agenda convoca a la reflexión, fundamentalmente exige acción[21] y en ese sentido, todas las estrategias y acciones que puedan proponerse para implementar la Agenda 2030, serán legitimadas, si los acuerdos se construyen entre todas las partes de una Sociedad.

- **Apoyar la integración de los ODS en Planes Nacionales de Desarrollo** y en los presupuestos, de cada país; esta línea también compromete al involucramiento de la ciudadanía, dado que un Plan Nacional de Desarrollo que establezca una visión de país debería representar nuevamente a todos y todas.

Hoy no es posible pensar en construir un Plan Nacional de Desarrollo, sin la participación de la ciudadanía.

- **Promover la integración de procesos de medición necesarios para la producción de indicadores** de los ODS en Estrategias nacionales y regionales de Desarrollo estadístico[22]. Aunque este tema se considera habitualmente que debe estar en manos de expertos, no puede dejarse de lado que el conocimiento de esos indicadores y su interpretación debe acercarse a la gente, para que la población puede conocer diagnósticos de situación que no solo sean informes cualitativos, sino cifras que puedan reflejar con precisión situaciones propias de la realidad que viven.

Para CEPAL entonces, alcanzar los desafíos que plantea la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás y no hacer más de lo mismo, exige del fortalecimiento institucional nacional pero fundamentalmente regional, para afrontar problemas complejos con una arquitectura densa; se requiere además asumir

---

[20] El foro que debía realizarse en La Habana en este año 2020, fue suspendido por la presencia de la pandemia en todos los países del mundo. Creo que deben mencionarse las reuniones que ha sostenido el foro y la amplia participación especialmente de la sociedad civil. Los documentos emitidos para la discusión, las resoluciones o declaraciones, etc.

[21] El Secretario General de las Organización de las Naciones Unidas, António Guterres, ha denominado a la década 2020-2030, la "década de la acción para alcanzar los ODS".

[22] CEPAL, (2016) Agenda 2030 y los ODS. Una oportunidad para América Latina y el Caribe, págs. 9 a 14.

cambios estructurales como son por ejemplo, el cambio de matrices productivas en los países, mejoras en los sistemas de gobernanza, apertura al diálogo con la ciudadanía; construcción de planes de Desarrollo que requieran la presencia de la ciudadanía asentada en el país; y por ultimo construir un Sistema de información estadística que permita establecer indicadores que ilustren diagnósticos precisos e indicadores de gestión que permitan el seguimiento, monitoreo y evaluación de todas las acciones que se quieran implementar.

2. Una segunda consideración es la siguiente: además de constituirse en el gran marco referencial de la Agenda multilateral, la Agenda 2030 – si así lo deciden los gobiernos de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas-, puede llegar a ser también el marco de acción para todas las políticas públicas que cada gobierno diseña.

La Agenda al ser definida como una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro del debate, podría otorgarles a las políticas públicas de cada Estado una legitimidad fortalecida por el acuerdo emanado de 193 Estados, contribuyendo a que esas políticas públicas propuestas por gobiernos de turno se conviertan finalmente en Políticas de Estado, pensadas a largo plazo y diseñadas con la participación de la ciudadanía.

La resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General es muy clara al respecto cuando, al enumerar los medios de implementación, destaca el rol clave de las instituciones públicas: *"45. Reconocemos asimismo que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas. Los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias"*[23].

Como los planes de Desarrollo de los países, las políticas públicas cada vez más requieren tanto en su diseño como en su implementación, de la concurrencia de la voz de la ciudadanía.

Sin embargo, al hablar de ciudadanía y de la necesaria presencia de ésta en los ámbitos públicos para co-decidir las formas de vida que una sociedad quiere vivir, deberá tenerse en cuenta una tercera consideración.

3. El modelo de sociedad que prima hoy en el mundo occidental y en la región de América Latina y Caribe en particular, apuesta "a la derrota del "homo politicus" de la democracia liberal, que ya estaba anémico, una derrota con consecuencias gigantescas para las instituciones, las culturas y los imaginarios de la democracia[24]".

En su lugar, el "homo politicus" da paso al "homo economicus", los parámetros económicos se convierten en parámetros hegemónicos para todo tipo de conductas y con la derrota del "homo politicus", ya no hay una pregunta abierta sobre cómo elaborar el yo de una ciudadanía comprometida en los asuntos públicos.

Sin embargo, y a pesar de este aparente desplazamiento del "homo politicus" por el "homo economicus", los movimientos sociales de la última década en el mundo (aproximadamente desde el año 2011 donde la revista Time eligió personaje del año, al "protester"), demuestran que la ciudadanía de hoy comienza a dibujar otros perfiles.

Se caracteriza a la ciudadanía como desarticulada y desconfiada, lo que no significa que sea indiferente.

---

[23] La resolución 70/1 de la Asamblea General "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"; A/RES/70/1, 21 de octubre 2015, disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/70/1.

[24] Brown, Wendy (2015) El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. México, Ed. Malpaso. Pág.43.

Se aleja del ágora tradicional cada vez más, pero se autoconvoca, es activa en redes sociales, opina individual y colectivamente, busca otras formas de participación y exige acción. Por ello esta consideración es tan fundamental de tener en cuenta.

La ciudadanía que se está configurando en el mundo actual, es una ciudadanía de perfiles diversos, pero muy distintos a los perfiles de 20 años atrás, es una ciudadanía que aún está en proceso de configuración, frente a cambios tan rápidos y radicales.

Ese tipo de ciudadanía deberá ser analizada y considerada por parte de los gobiernos de los Estados que han adoptado la agenda 2030, porque si el contexto social, económico y político pos-pandemia afectará la implementación de la Agenda 2030 en su totalidad, al priorizarse probablemente uno o dos objetivos de los 17 que se han establecido, más dificultad tendrá su implementación si no se considera la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, y si algo logra implementarse sin consulta, no será ni legítimo ni apropiado por la ciudadanía. Por último, además de considerar a estas ciudadanías en construcción, es preciso también reflexionar acerca de qué democracias están presentes en los Estados de la región de América Latina y Caribe.

4. La cuarta y última consideración para responder a esta pregunta es considerar qué democracias tenemos, qué democracias adoptan la Agenda 2030, la hacen propia y le otorgan vida.

¿Y por qué hablar de democracia? Porque su etimología nos lo indica, la democracia es el gobierno del pueblo, la ciudadanía es quien tiene la soberanía.

Przeworsky[25] interpela a los sistemas democráticos actuales, indicando que la democracia contemporánea, representativa, está en deuda con la ciudadanía, la brecha entre los que gobiernan y los gobernados se ha ampliado y entonces la(s) democracia(s) actuales se enfrentan a cuatro grandes desafíos, debido a:

- La incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico;
- La incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva;
- La incapacidad de asegurar que los gobiernos hagan lo que tienen que hacer;
- La incapacidad para equilibrar el orden con "no interferencia" de carácter totalitario.

¿Qué caminos tomar para responder a esos desafíos? Cómo hacer que la ciudadanía se sienta "parte de", participe (de nuevo se recurre la etimología: participar=tomar parte).

Mientras más participativos sean los procesos donde se tenga por propósito implementar la Agenda 2030, más la ciudadanía es obligada a asumir responsabilidades por los resultados.

"Muchas comunidades y grupos tienen conciencia de esta posibilidad. El problema es que no tienen (en su gran mayoría), experiencia cabal de esto, ni memoria histórica, ni agentes intelectuales y políticos que estén en condiciones de apoyarlos en su articulación, para recorrer ese tránsito de una ciudadanía que observa hacia una ciudadanía activa y comprometida" [26].

Lo necesario hoy es que esa ciudadanía pueda, con su nivel de información y exigencia hacia las democracias representativas, generar espacios de construcción política que permitan a través de políticas públicas diseñadas e implementadas con los gobiernos de turno, concretar los desafíos de la Agenda 2030 y el logro de los ODS, profundizando democracias que transiten de la representación a democracias con una fuerte deliberación política.

---

[25] Przeworski, Adam. (2010) Qué esperar de la democracia, México, siglo XXI editors.

[26] Salazar, Gabriel El "reventón social" en Chile: una mirada histórica. Publicado por CIPER, 27 de octubre del 2019, Santiago de Chile. https://ciperchile.cl/2019/10/27/el-reventon-social-en-chile-una-mirada-historica/.

La Agenda 2030 debería ser hoy, más que un conjunto de documentos emanados de los acuerdos logrados entre 193 países -por cierto muy meritorio dado que fueron los Estados miembros los que construyeron la Agenda y posteriormente obtiene la aprobación para su curso en la Asamblea de NNUU- un proyecto político para cada una de las democracias de nuestra región, la ruta de estrategias y acciones que conduzcan a los gobiernos y a las sociedades actuales a "no dejar a nadie atrás", pero eso exige trabajar "con" la ciudadanía y no "para" la ciudadanía.

B. El derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos. La AGA y el Acuerdo de Escazú como ejemplos emblemáticos

1. Participación ciudadana: marco conceptual. Principios, niveles y tensiones críticas

La participación ciudadana remite al concepto de ciudadanía[27]. En el concepto más tradicional, ciudadanía es el derecho a tener derechos y lo que caracteriza al ciudadano/a es ser un sujeto con derechos frente al Estado. Un aspecto fundamental de la teoría política es que aquello que es un derecho para la ciudadanía se constituye en una obligación para el Estado. Bajo este enfoque, el Estado debe velar por garantizar las condiciones para que el ciudadano/a pueda ejercer sus derechos.

Después de la segunda guerra mundial, y principalmente con las investigaciones de la década del 70 y 80, se replantea el concepto de ciudadanía complementando el sentido tradicional en varias direcciones, haciéndolo más amplio y exigente.

- En primer lugar, los derechos ciudadanos tradicionalmente se referían a derechos individuales, mientras que en la actualidad se ha incorporado la visión de que existen derechos colectivos de grupos con identidad propia, como migrantes, diversidad sexual, pueblos originarios, etc.
- En segundo lugar, los derechos ciudadanos se referían principalmente a los civiles y políticos, mientras en la actualidad se entiende que hay una interdependencia entre todos los derechos, dando igual atención que a los anteriores, a los económicos, sociales y culturales.
- En tercer lugar, se entendía al ciudadano/a como sujeto receptor de los derechos que debe proveerle el Estado, en tanto en la actualidad existe una conciencia de que la ciudadanía es también sujeto activo en la construcción de las condiciones del ejercicio de los derechos, de manera que su acción no se limita sólo a demandar al Estado, sino a ser un actor, junto con el Estado en lo referido a la definición, generación de condiciones y ejercicio de los derechos.

En la concepción actual, uno de los derechos fundamentales del ciudadano/a es el derecho a la participación, en cuanto acción de ser parte de la toma de decisiones en los ámbitos de su interés. Este derecho tiene su fundamento último en la soberanía popular que consiste en que, en un estado de derecho, los poderes del Estado residen en el pueblo, quien tiene el poder constituyente, genera la legislación y las instituciones democráticas. "*La soberanía popular presiona para lograr una auténtica organización democrática en la que el consentimiento del pueblo sea factor decisivo en la acción estatal*" [28]. La participación es pues el derecho que emana de la soberanía y al mismo tiempo es la condición que permite ejercer otros derechos.

---

[27] Un clásico latinoamericano sobre el tema de la ciudadanía y la participación es el libro de Nuria Cunill. Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, CLAD 1991. Ver también: Pedro Mujica. El poder en disputa. Partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2014.

[28] Ver Conceptos de soberanía y soberanía popular en http://www.enciclopedia-juridica.com/d/soberan%C3%ADa-popular/soberan%C3%ADa-popular.htm.

Recuadro 3
Declaración Universal de los Derechos Humanos

La participación ciudadana ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos eleccionarios.

De esta concepción se desprende que los asuntos de interés público pertenecen a todos los ciudadanos y que el Estado es el encargado de administrarlos, pero no es su dueño. Las autoridades y quienes ocupan cargos de representación popular, ejercen un poder delegado por la ciudadanía soberana, la que se lo ha confiado a través del voto en las elecciones, como medio legítimo.

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, ampliar el campo de la política e involucrar a otros actores interesados en los temas públicos, junto con ser el reconocimiento de un derecho, es un imperativo debido a la crisis que atraviesa la democracia representativa y las instituciones del Estado, entre ellas las de representación popular. Según el informe Latinobarómetro 2018, en el promedio regional solo el 22% de su población confía en el gobierno, el 21% en el parlamento y un 13% en los partidos políticos[29]. Con la participación, el poder se distribuye entre más actores y la ciudadanía tiene nuevas y más oportunidades de ser parte en la toma de decisiones de manera directa y no solo delegada en sus representantes. Por esto se dice que la participación es la lucha por el reconocimiento de los derechos ciudadanos, una lucha por acceder a una cuota de poder que permita ser reconocido como un otro legítimo en el debate público y en su proceso de toma de decisiones, y, al mismo tiempo, la participación es una manera de dar mayor legitimidad al ejercicio del poder y a las decisiones de la autoridad, fortaleciendo la democracia y la gobernabilidad.

Otro argumento para dar razón a la ampliación de la participación ciudadana es la mayor complejidad que ha adquirido la atención de los asuntos de interés público, principalmente por la ampliación de sectores con diversos puntos de vista que acceden a información y tienen opinión sobre los temas que se discuten. Por ello, las visiones que se tienen desde el sector gobernante no son suficientes para dar garantías de un tratamiento que considere la complejidad y la amplitud con la que se tratan esos temas en la sociedad. Una de las principales formas de fortalecer la calidad de la democracia es lograr que la ciudadanía se involucre y tome parte en las discusiones y tenga peso en la toma de decisiones de los asuntos de su interés. El desafío es ampliar las esferas de la vida pública, darle valor y abrir espacios de expresión incidente a la ciudadanía en aquello que nos pertenece a todos.

En la actualidad, esto se hace cada vez más evidente y necesario, por ejemplo, en relación con el cambio climático y las medidas que se toman para enfrentarlo. La ciudadanía ya no espera que sean los gobiernos los que tomen medidas a su arbitrio, sino que exige desde la calle, en foros internacionales, en las redes sociales y en múltiples iniciativas, que se consideren sus puntos de vista en los cambios legislativos, económicos y políticos que se requieren para enfrentar la crisis que se vive en cada uno de los países y en nivel global.

Para recuperar el valor de la democracia como sistema de organización política es necesario recuperar su legitimidad y su eficacia para responder a los grandes desafíos que enfrenta la sociedad actual, para lo cual es necesario que el espacio público sea apropiado por las personas y sus diversas formas de organización, de manera que la ciudadanía sea parte del debate y la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.

La participación ciudadana se realiza en los espacios donde se deciden y se gestionan asuntos de interés público, sean estos de carácter político, social, económico, productivo, etc. En democracia, estos espacios son múltiples y la participación se concreta mediante diversos mecanismos.

[29] Ver INFORME_2018_LATINOBAROMETRO p.47-56. En: http://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

Están los de democracia directa y semi directa, como son las elecciones para cargos de representación popular, plebiscitos y referéndum, iniciativa popular de ley, revocatoria de mandato.

Existen los mecanismos de participación en procesos de deliberación y toma de decisiones institucionalizados, como presupuestos participativos, consultas púbicas, mesas de discusión, consejos de la sociedad civil, entre otros.

También se han establecido mecanismos de control ciudadano a la gestión pública, exigiendo estándares establecidos al acceso a la información y la instauración de la cuenta pública participativa como una práctica exigida a la autoridad. Finalmente, se multiplica la manifestación del interés público mediante acciones ciudadanas masivas, que ponen el interés ciudadano en la discusión pública[30].

La centralidad que adquiere en la democracia contemporánea la práctica de la participación ciudadana hace necesario precisar el concepto, sus características y las condiciones de su realización efectiva. A continuación, se puntualizarán algunos de ellos.

a. Principios fundamentales de la participación ciudadana

Para que la participación tenga legitimidad y eficacia es necesario asegurar que se enmarque en algunos principios fundamentales. Los principios establecen características que deben tener los procesos de participación ciudadana para ser validados por la ciudadanía, es decir, para que quienes participan de un proceso, lo hagan con la confianza de que se cumplen las condiciones para asegurar que no hay manipulación deliberada o fallas involuntarias en los resultados que se obtienen.

El respeto a los principios es también un requisito y una garantía del respeto a los resultados, esto es, que quienes participan aceptan las decisiones que se toman, dando estabilidad para la futura implementación de estas decisiones. Los principios son referentes para orientar el diseño y evaluar la ejecución de la participación. Los manuales de participación coinciden en explicitar como bases de prácticas participativas los principios y valores que se sintetizan a continuación[31].

- Tranparencia y acceso a la información

> "La *transparencia gubernamental* consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas"[32].

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

El cumplimiento de este principio tiene un apoyo en el derecho de Acceso a la Información Pública (AIP) que es aquel que permite a todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, solicitar y recibir la información que se encuentra en cualquier entidad estatal. Es un derecho humano fundamental y el Estado

---

[30] Ver Gonzalo Delamaza, Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. Polis, Revista Latinoamericana n°30 2011. En https://journals.openedition.org/polis/2132.

[31] Ver entre ellos, CEPAL. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad, pp 13-17. Ver en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf; OGP: Valores centrales para la participación pública de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2). En Open Government Partnership, Manual para puntos de contacto de gobierno, p. 11. Ver en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf.

[32] https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia.

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

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan hoy con leyes sobre transparencia y acceso a la información pública[33] en la que se establecen ciertos requisitos.

En primer lugar, esta debe ser oportuna, es decir, las personas y grupos deben recibir la información cuando la requieren y no en forma tardía. La mayoría de las legislaciones en la región establecen plazos desde 10 a 20 días para entregar la información solicitada.

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

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

- Voluntariedad

Se trata de que las personas y grupos que se integren a un proceso de participación lo realicen en forma voluntaria y por interés propio. Un proceso de participación no tendrá legitimidad si los grupos que toman parte han sido presionados para participar o si su posición está dirigida desde intereses ajenos, mediante amenazas o incentivos que distorsionen la voluntad de aquellos grupos.

- No exclusión

Todas las personas o grupos que tengan un interés por participar deben tener la oportunidad de hacerlo. La inclusión permite ampliar los puntos de vista, mejorar las soluciones y anticipar aspectos conflictivos. La exclusión de algún grupo de interés es un elemento deslegitimador del proceso y corre el riesgo de que los acuerdos alcanzados sean desconocidos o bloqueados por quienes se sienten marginados.

- Equidad

Todas las personas y grupos que participen de un proceso deben tener garantías de igualdad de oportunidades y de trato. En sociedades desiguales es necesario cuidar que todos los participantes tengan un uso equitativo de recursos, información y capacidad de incidir. Para avanzar en la igualdad de oportunidades es necesario dar un apoyo a grupos con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad. El proceso será deslegitimado si un grupo tiene condiciones favorables o privilegios que otros no tienen.

- Reconocimiento y respeto por la diversidad

Consiste en reconocer y valorar la existencia de diversas opiniones, puntos de vista e intereses frente al asunto que se aborde. Las diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual. Asimismo, el respeto por la diversidad debe expresarse en el trato tolerante y sin descalificaciones a priori a personas y grupos.

- Receptividad

Asegurar que todas las opiniones y propuestas serán igualmente escuchadas, consideradas y difundidas, sin dar preferencia a las propuestas de un determinado grupo. Para asegurar una receptividad amplia debe publicitarse con anticipación los canales a través de los cuales se recibirán los aportes, las modalidades y los plazos de la participación, así como los pasos que se seguirán en el

[33] 23 países en América Latina y el Caribe cuentan hoy con Leyes de acceso a la información. Fuente: Observatorio del Principio 10. En https://observatoriop10.cepal.org/es.

proceso, de manera que ningún actor quede fuera por desconocimiento de las etapas que tiene el proceso de toma de decisiones. Asimismo, es importante que se explicite anticipadamente el nivel de incidencia que tendrá la participación, pues es diferente la expectativa de receptividad de las diversas posiciones ante un tema si la participación tiene un nivel decisorio o consultivo, por ejemplo.

b. Niveles de un proceso de participación ciudadana

El nivel de la participación se refiere al tipo de involucramiento de la ciudadanía y al grado de influencia de las opiniones y propuestas ciudadanas en las acciones y en la toma de decisiones que se realizan en el proceso participativo. Cuando se promueve un proceso participativo es necesario que tanto quienes convocan como quienes son convocados tengan claridad sobre la modalidad a través de la cual se podrá participar y sobre el grado de incidencia que tendrá la participación. Esto podrá evitar frustraciones o desconocimiento de los resultados por falta de claridad de las convocatorias.

Existen diversas propuestas para la clasificación de los niveles de participación que, sin ser absolutamente coincidentes, tienen una coherencia entre ellas y resultan positivamente complementarias. A continuación, se entrega un cuadro comparativo de propuestas de niveles que han difundido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Open Government Partnership (OGP), la Comisión Económica para América latina (CEPAL) y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana de Chile[34].

Cuadro 3
Resumen de niveles propuestos por distintas instituciones

NIVEL	BID	CEPAL	OGP	CNPC (Chile)
	Información	Informativo	Informar	Información/ Consulta
	Opinión/ Consulta	Consultivo	Consultar	Consultiva/ propositiva
	Colaboración/ Involucramiento	Decisorio	Colaborar	Decisorio/ Impugnativo
	Decisión/ Empoderamiento	Cogestión	Empoderar	Co-participativo Incidente/ Empoderamiento

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta de niveles

A continuación, se hace una síntesis con la propuesta de caracterización de niveles que distingue este documento.

[34] BID. Participación Ciudadana en la Gestión Pública, p. 9-10 en: https://publications.iadb.org/es/publicacion/15548/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-enfoque-y-condiciones-para-su.
CEPAL. La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad, pp 17-18 en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf.
Open Government Partnership (OGP). Manual para puntos de contacto de gobierno, p. 13. Ver en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf.
Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Informe final, Santiago de Chile. Enero 2017, p. 20-21. En https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/archivo/1421809887266/informe-final-consejo-nacional-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-ene-2017.pdf;.

- **Nivel informativo**

El nivel informativo consiste en que a la ciudadanía le llega información sobre asuntos de interés público o bien tiene acceso a la información que se requiere para tomar parte en un asunto de interés público. Un ejemplo del primer caso es una campaña de información sobre prevención de enfermedades. El segundo caso, se trata de información que recibe la ciudadanía como antecedentes sobre temas de debate público. En esta última situación, la información es un requisito previo para acceder a niveles superiores de participación.

Para cumplir este nivel básico es necesario que el Estado o la entidad que promueva un proceso participativo asuma la responsabilidad de asegurar que la información esté disponible y llegue a la ciudadanía de manera completa, oportuna, fácilmente accesible y en un lenguaje comprensible para todos los actores interesados. Se trata de un nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información, sin que se establezca un diálogo con la ciudadanía.

- **Nivel consultivo**

Este representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a un proceso participativo. El objetivo de un proceso consultivo es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos en torno a un asunto de interés público. La consulta no es vinculante para la autoridad, es decir, no se obliga a incorporar las propuestas surgidas de la consulta en la decisión que se tome. Sin embargo, a partir del análisis de la experiencia de consultas en diversos países de la región se han construido dos estándares interrelacionados y recomendables para los procesos consultivos.

El primer estándar es que la autoridad incluya todas aquellas propuestas que tengan viabilidad técnica, económica y política-administrativa. Con esto, se espera que las propuestas no incorporadas sean descartadas por motivos objetivos que puedan dar cuenta a la comunidad sobre la decisión tomada.

El segundo es que la autoridad debe comunicar su decisión final y explicitar las razones por las cuales se incluyeron algunas propuestas y otras no

- **Nivel decisorio**

En este nivel de participación las personas y grupos tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Se pueden distinguir dos modalidades del nivel decisorio. La primera, se refiere a procesos de consulta cuyo resultado es vinculante de manera inmediata según la opción mayoritaria de la ciudadanía, es decir, su resultado debe ser cumplido obligatoriamente por la autoridad. Un ejemplo es el plebiscito o referéndum con carácter vinculante.

La segunda modalidad se da cuando ciudadanos y autoridades conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto de interés público para tomar una decisión en forma colectiva. En este caso, la opinión de autoridades y funcionarios tienen el mismo peso que quienes representan a la ciudadanía, es decir, todos participan con las mismas atribuciones en la toma de decisiones. Se espera que este grupo tome decisiones por consenso, pero si ello no es posible, entonces se recurre a otros mecanismos de selección de las alternativas existentes, pero sin que la autoridad tenga privilegios.

- **Co-gestión y empoderamiento**

Este nivel se refiere a una participación conjunta de la autoridad y ciudadanos o de sus representantes en un proceso completo de gestión. Se busca que las personas y grupos se involucren en el diseño, implementación, control y evaluación de la actividad de interés público. Este es considerado el nivel superior de participación ciudadana, tanto por el grado de incidencia que adquiere la ciudadanía en las decisiones que se tomen como por la extensión de la posibilidad de incidencia durante toda la vida de un programa o proyecto. Al mismo tiempo, la ciudadanía desarrolla capacidades para tomar parte

con visión estratégica del desarrollo de políticas públicas, transformándose en un actor con responsabilidad y poder en el ejercicio democrático.

c. Aspectos críticos para la participación ciudadana

Para que un proceso de participación ciudadana tenga viabilidad y cumpla con los principios establecidos es necesario garantizar la existencia de ciertas condiciones institucionales, materiales y del ejercicio de la autoridad. Estas condiciones son[35]:

- **Representación de la ciudadanía**

En las instancias de participación donde se tratan y deciden asuntos que afectan intereses colectivos, no es posible la participación directa de cada una de las personas interesadas, lo que se resuelve mediante la representación. Sin embargo, no es fácil determinar la forma como se asegura que en los procesos estén equitativamente representados los diversos intereses, debido a dos factores principalmente. Uno de ellos se refiere a la dificultad de generar mecanismos de representación que permita la participación efectiva de la mayor cantidad de puntos de vista. El otro factor corresponde a las debilidades de la asociatividad y de la organización que se puedan dar las organizaciones sociales que representan intereses sectoriales. En muchas ocasiones son las mismas organizaciones de la sociedad civil las que no logran acordar la forma de representarse en las instancias de participación. Este es un aspecto crítico que no tiene una solución estandarizada. Para organizar la representación es útil hacer un mapa de actores y definir la forma de representación en consulta con los diversos sectores interesados.

- **Legitimación por personas y grupos interesados**

La credibilidad de la participación en el proceso es un requisito para su realización y una condición de éxito. La legitimidad no es automática, sino que se gana cuando las instancias son aceptadas por la ciudadanía como adecuadas y útiles. Si no se da esa condición es posible que la convocatoria no sea respondida o que la participación se focalice en entorpecer la realización del proceso en vez de apoyarlo. La legitimidad de un proceso se gana mediante la transparencia y la convicción ciudadana de que es un espacio donde sus puntos de vista serán efectivamente tomados en cuanta.

- **Institucionalización de procesos de participación ciudadana**

La existencia de normativa sobre la participación ciudadana para la gestión pública en general y, en particular, para los distintos niveles de la administración del Estado es una garantía para la ciudadanía, en cuanto se establecen las instancias en las que se deben desarrollar procesos participativos, más allá de las iniciativas o voluntades de la autoridad. Tener procesos establecidos y normados es un antecedente que favorece la realización de procesos de participación y que ellos tengan estándares comprometidos.

- **Voluntad política de las autoridades responsables**

El compromiso de las autoridades competentes y directivos es una necesidad para que la entidad pública involucrada en el proceso participativo cumpla las condiciones que exigen los estándares de calidad. Por ello es necesario que desde la máxima autoridad se conozca el plan de participación, se apoye y se dé a conocer a los funcionarios, para facilitar su implementación. Un indicador de la voluntad política es incorporar las actividades participativas en los cronogramas de trabajo de los funcionarios y poner estas actividades entre los criterios de evaluación del desempeño.

---

[35] En este tema seguimos la publicación hecha desde Corporación Participa que sistematiza 20 años de experiencia trabajando por la participación ciudadana en Chile e integrando comisiones y actividades en nivel regional. Ver: Manual de Participación Ciudadana. Corporación Participa. Santiago de Chile, 2008, pp. 43-47 y 57-59.

- **Experiencia del equipo ejecutor**

El éxito de la participación se juega en gran medida en la calidad de las actividades que incluye el proceso participativo. La efectividad de la convocatoria, el diseño de las actividades, la facilitación de los encuentros, la sistematización de propuestas, la comunicación con los interesados, la rendición de cuentas, etc., requieren de competencias específicas que hay que asegurar se encuentren disponibles para obtener los resultados esperados. En ocasiones es conveniente encargar estas funciones a equipos externos especializados para asegurar la calidad de las acciones y generar las confianzas de todas las partes.

- **Recursos disponibles para la implementación**

Es sabido que abrir la gestión pública a la participación ciudadana requiere dedicación de recursos materiales y financieros para su implementación, que es necesario prever y destinar para que las actividades puedan llevarse a cabo. Esto incluye disponibilidad de espacios de encuentro, materiales para difusión, canales de comunicación, recursos para desplazamientos y acogida, etc. Asimismo, es necesario destinar tiempos laborales de funcionarios, que si no están previstos y exigidos por la autoridad tienden a perder prioridad ante las actividades rutinarias. Sin los recursos materiales y humanos necesarios no habrá factibilidad práctica para ejecutar lo planificado.

2. La Alianza para el Gobierno Abierto y la participación de la ciudadanía

La participación ciudadana es la base de sustentación del paradigma de Gobierno Abierto. La ciudadanía activa constituye un eslabón fundamental en el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos.

Es frecuente ver como las personas a lo largo de todo el planeta, expresan con insistencia su descontento con un sistema político que sólo les permite involucrarse en las tareas de gobierno mediante elecciones periódicas.

Para superar el desengaño ciudadano y la falta de participación, y para responder verdaderamente a la ciudadanía, es necesario un cambio cultural en el modo de interactuar y cooperar con el público de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos mecanismos para escuchar las voces de los ciudadanos, tenerlas en cuenta e institucionalizarlas en el comportamiento y la cultura de las instituciones públicas.

En este escenario, lo que hace la AGA es instar a los gobiernos a buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

El paradigma del Gobierno Abierto a medida que ha ido difundiéndose como un tema de interés en los asuntos públicos, ha generado estándares que permiten a cada uno de los Estados interesados, conocer cuáles son los mínimos y cuáles las metas para que esta nueva manera de asumir problemas públicos pueda ir mejorando con el tiempo.

El proyecto conocido como "Estándares de Gobierno Abierto" es una iniciativa liderada desde Access Info Europe con apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, expertos y otras entidades, que fue lanzado oficialmente en septiembre de 2012. A partir del trabajo desarrollado hasta la fecha y más allá del debate sobre el significado del concepto de Gobierno Abierto, promueve los siguientes pilares como base para un gobierno abierto:

Diagrama 3
Estándares de gobierno abierto: los tres pilares

Fuente: Open Government Standards, (2013).

Cuadro 4
Estándares de gobierno abierto

Transparencia	Participación	Rendición de cuentas
Que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, ocn excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos si nlímites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.	Que los ciudadanos puedan participar directamente en el análisis de las opciones de política pública y en las decisiones del gobierno, y contribuyan con las ideas y evidencia que oriente las políticas, leyes y decisiones que mejor sirvan a la sociedad y a los amplios intereses democráticos. Que los gobiernos puedan buscar la movilización activa de los ciudadanos a participar en el debate público, y que existan mecanismos que permitan que el público participe por su propia iniciativa.	Que existan normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos sobre los cuales las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. Que exista protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar a las revelaciones de fechorías e irregularidades.

Fuente: Adaptado del original al español desde Open Government Standards, (2013).

En ese marco, y a partir de un proceso colaborativo de consulta con expertos y de participación con actores de gobiernos, sociedad civil y otros sectores, han logrado definir un conjunto de estándares básicos (22 en total) que debieran ser considerados para cada uno de los tres pilares definidos. De estos 22 estándares, 7 corresponden al pilar de la participación ciudadana:

Cuadro 5
Estándares para la participación ciudadana en la elaboración de los planes de gobierno abierto

Estándares	Descripción
Apertura	Promover consultas públicas ampliamente, incluso por Internet, listas de correo, anuncios públicos y medios de comunicación, animando a todos a participar y en particular, a los grupos de interés comprometidos.
Plazos claros y razonables	Que los procesos participativos estén estructurados de manera de asegurar el tiempo suficiente para permitir que las partes interesadas puedan aprender acerca de la consulta, revisar los materiales, preparar y garantizar la calidad de los aportes considerados.
Informacion completa, clara y comprensible	Que los materiales de apoyo disponibles para los servidores públicos involucrados en los procesos de toma de decisiones se pongan a disposición de los ciudadanos; que los principales datos y sus análisis deban ser presentados en una forma que sea accesible y comprensible para el público.
Colaboracion activa	Que los organismos públicos sean proactivos en sus interacciones con el público, estableciendo múltiples canales para obtener información (por ejemplo, consultas en línea, audiencias públicas, grupos focales), garantizando así que todos los interesados tengan la oportunidad de participar, y que el debate en torno a un problema pueda evolucionar y madurar con el tiempo.
Procedimientos de trabajos claros	Que las reglas sobre la forma de participar en las consultas sean claras, junto con la definición de plazos y cómo deben ser suministrados los comentarios que deberán enviarse a la autoridad pública, así como los lugares y fechas de las audiencias públicas y la manera de obtener invitaciones para asistir y participar.
Empoderamiento	Que los procesos participativos tengan por objeto colocar la decisión final en manos del público. Todos los comentarios recibidos deben ser cuidadosamente revisados y las perspectivas presentadas deben incorporarse en la documentación sobre la decisión final. Una justificación detallada debe ser entregada sobre el por qué y el cómo se han tenido en cuenta las opiniones del público.
Transparencia y rendicion de cuentas	Informes sobre las respuestas recibidas, y sobre quienes participaron con comunicaciones escritas o en audiencias públicas, junto con las principales observaciones presentadas, y el razonamiento por escrito explicando cómo los comentarios recibidos se tuvieron en cuenta, debiendo estar todo ello disponible en un lugar de fácil acceso para que cualquier miembro del público pueda encontrarlo y consultarlo.

Fuente: elaboración propia.

- **El proceso de consulta pública y la participación ciudadana en la formulación y co-creación de los Planes de Acción de la AGA**

Uno de los elementos distintivos más relevantes de la AGA y que constituye su pilar fundamental como nuevo modelo de trabajo conjunto entre los distintos actores, radica en la orientación a un plano de mayor horizontalidad, diálogo y acuerdo entre los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil. Ello se manifiesta en la necesidad e imperativo que los planes de acción sean el fruto de un proceso amplio de debate y conversación entre los actores, donde las partes negocian y acuerdan conjuntamente una batería de iniciativas cuya futura implementación cuente con la complicidad, compromisos y energías de todos para lograr alcanzar los resultados que se esperan.

Configurar espacios efectivos de consulta pública no es una práctica fácil. Si bien existen experiencias de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil sobre diversos tópicos, otra cosa muy distinta es dialogar para construir una asociación que conduzca a cambios en la forma de gestionar los asuntos públicos.

La participación cívica es un componente central del gobierno abierto y un elemento esencial del ciclo nacional de OGP. Los Artículos de Gobernanza de OGP establecen que "los participantes de OGP se comprometen a desarrollar sus planes de acción nacionales a través de un proceso de múltiples partes interesadas, con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil".

3. El Acuerdo de Escazú como ejemplo relevante de participación ciudadana

La participación ciudadana es uno de los tres derechos que se regulan en el Acuerdo de Escazú[36], junto con los derechos al acceso a la información y al acceso a la justicia, en materia ambiental.

El derecho a la participación ciudadana está incorporado en el Acuerdo en dos ámbitos.

En primer lugar, incorporó la participación de la sociedad civil en su proceso de negociación. El Acuerdo de Escazú reconoce como antecedente al Convenio de Aarhus (Dinamarca 1998), adoptado en el marco de la región de la Comisión Económica para Europa (CEPE), en el cual uno de sus puntos característicos es el rol que logró el público en la negociación del mismo.

Como se señaló más arriba la participación del público se dio desde fase previa a la negociación del Acuerdo que se desarrolló entre 2012 y 2014. En este periodo se realizaron cuatro reuniones de Puntos Focales de los países firmantes[37], quedando establecido que el mismo se realizaría con la significativa participación del público.

En la segunda reunión de los Puntos Focales realizada en Guadalajara en 2013 se estableció el Mecanismo Público Regional, que otorga a los interesados en el proceso la posibilidad de inscribirse y mantenerse informados y se aprobaron las "Modalidades de Participación del Público", que consagraron el derecho del público a participar en las reuniones de los países signatarios, en los grupos de trabajo y en las reuniones de la Mesa Directiva con la posibilidad de hacer uso de la palabra en las sesiones, en igualdad de condiciones que los delegados de los países signatarios[38].

Posteriormente, en la cuarta Reunión de los Puntos Focales de 2014, se acordó la "Decisión de Santiago" en la cual se dispuso crear un Comité de Negociación, integrado por los países signatarios de la Declaración, con la significativa participación del público, e Invitar al público a nombrar a dos representantes para sumarse a la Mesa de Negociación del Acuerdo[39].

Ello quedo establecido en las adoptadas en la Finalmente, en la Tercera Reunión del Comité de Negociación de Montevideo, en 2016, se adoptaron nuevas modalidades de participación que incluyeron los tres niveles de participación establecidos en Guadalajara, (presencial, informativo y participativo), a las que se adicionó la representación formal ante el Comité de Negociación, siendo ejercida por dos representantes titulares y cuatro suplentes, surgidos de un sistema de votación previamente establecido[40].

Esta forma de trabajo resultó trascendente para la sociedad civil, por cuanto implicó la posibilidad de tener significativa incidencia, tanto en el debate de las diversas posiciones de países intervinientes en la negociación, como en las decisiones adoptadas[41]. La mayor parte de las propuestas promovidas por el público surgieron de las experiencias y necesidades planteadas por las organizaciones sociales y personas defensoras del medio ambiente, que se introdujeron en el texto del Acuerdo, según el proceso de negociación y construcción de consenso establecido con los delegados de los países.

En segundo lugar, la incidencia del público en el período de preparación del documento final quedó reflejada en la centralidad y el modo de entender la participación que prevalece en el Acuerdo de

---

[36] Las citas del acuerdo están tomadas del texto que se encuentra en el sitio de la CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

[37] Se realizaron un total de cuatro (4) Reuniones de Puntos Focales- https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional.

[38] Las modalidades de participación del público durante el Plan de Acción para la implementación sobre de la Declaración del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, se establecieron en el Punto IV. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38730/S2013207_es.pdf?sequence=1.

[39] "Decisión de Santiago". https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1.

[40] Decisión de Montevideo. Modalidades de participación del público en el Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en américa latina y el caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40412/S1600324_es.pdf.

[41] Ver: https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319ES_Escazu.pdf.

Escazú. A través de su articulado, el documento establece los principios, los sujetos y las características de la participación que refleja altos estándares de exigencia para los países que lo adoptan.

a) La participación como principio y como valor

- En los considerandos previos a los artículos que componen el Acuerdo, se fundamenta la importancia de la participación que atraviesa todo el documento "Reafirmando el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que establece lo siguiente: 'el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda'". De esta manera, la participación es un principio fundante y una convicción que marca todo el Acuerdo.
- Consecuentemente, la participación de la ciudadanía se destaca en el Artículo 1 del Acuerdo, que trata sobre su Objetivo: "El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, **participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales** y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible." (Destacado nuestro).

b) Los sujetos de la participación

- El Artículo 2 define conceptos que están en el acuerdo. Uno de ellos es el concepto de "público". Al definirlo, el documento explicita la amplia gama de sujetos, con sus diversas formas de identidad, que incluye la sociedad civil que participa en los diversos mecanismos que puede adoptar el "tomar parte" en las decisiones ambientales: "d) por "público" se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte". En este aspecto es también significativo que el Acuerdo visibiliza a "personas o grupos en situación de vulnerabilidad" como sujetos de la participación que requieren atención preferente, para propiciar una participación inclusiva y equitativa.
- En esta misma línea se destaca el Artículo 3, que contiene los principios que constituyen la base fundamental del Acuerdo. El primero es "a) principio de igualdad y principio de no discriminación." Este principio reafirma las dos citas anteriores en el sentido de poner en el centro del Acuerdo la convicción sobre el valor de la participación ejercida ampliamente por el público.

c) Deberes del Estado para la participación

- El Artículo 4 corresponde a disposiciones generales del Acuerdo, en las que se destacan recomendaciones a los países firmantes. Las disposiciones 4, 5 y 6 se refieren al aseguramiento de condiciones que faciliten, promuevan y resguarden la participación del público, poniendo como responsabilidad del Estado el proveerlas: "4. Con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva del presente Acuerdo, cada Parte proporcionará al público información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso. 5. Cada Parte asegurará que se oriente y asista al público —en especial a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad— de forma que se facilite el ejercicio de sus derechos de acceso. 6. Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección".

d) Los estándares de la participación

El Artículo 7 se refiere específicamente a la "Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales". En este artículo queda establecido un conjunto de estándares para la implementación de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas, normas, programas y proyectos que tengan impactos ambientales.

- Las personas individuales o asociadas en organizaciones o grupos deben contar con la garantía del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales. "Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales" (Art 7.1).
- Se deben proveer mecanismos adecuados para que estos procesos puedan cumplir con la finalidad establecida. (Art.7.2).
- La participación ciudadana debe contar con distintas instancias en las sucesivas etapas de los procesos de decisiones y no solamente en los previos e inmediatos al inicio de una obra, proyecto o emprendimiento. Esto queda particularmente establecido en el caso de procesos de ordenamiento territorial y elaboración de políticas, estrategias, planes, programas normas y reglamentos que tengan o puedan tener impacto sobre el ambiente. (Art. 7.4).
- Los procesos deben disponer de plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva. (Art. 7.5).
- El texto también pone las condiciones de información que deben respetarse para garantizar al público pueda ejercer una participación incidente. "El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales". (Art. 7.6).
- Los procesos deben garantizar condiciones de participación que aseguren la equidad en la posibilidad de tomar parte y de tener incidencia en la toma de decisiones. Ello es especialmente importante en la región, por las condiciones de desigualdad y discriminación que sufren un conjunto de personas y sectores de la población. Por ello, se establece que "Cada Parte deberá establecer condiciones propicias para que los procesos de participación atiendan y se adecuen a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público que participe en las mismas". (Art. 7.10).
- En la misma línea se dispusieron obligaciones para que las autoridades deban identificar y apoyar a las personas en situación de vulnerabilidad, de modo que puedan participar de manera adecuada en estos procesos. (Art. 7.14). Asimismo, "identificar al público que pueda resultar directamente afectado por las proyectos y actividades que puedan tener impacto significativo sobre el ambiente y buscará promover acciones específicas para lograr su participación en estos procesos". (Art. 7.16).

El Acuerdo de Escazú representa un avance sustantivo en la valoración de la participación ciudadana por un foro internacional, siendo un aporte a las estrategias que buscan enfrentar los problemas globales con el concurso efectivo de todos los sectores de la sociedad. Esta mirada colaborativa es esencial para enfrentar los desafíos del desarrollo sustentable con la urgencia y efectividad que requiere, para lo cual El Acuerdo de Escazú es un recurso disponible para la región. Por ello, es fundamental que el año 2020 se logre la ratificación de los 11 Estados que se requieren para que entre en vigencia.

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

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

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

- Descripción de cada etapa de la estrategia de participación ciudadana. Para cada etapa se presentará su objetivo, pasos a seguir, plazos, responsables, presupuesto y herramientas. Algunas de las etapas incluyen ejemplos para una mejor explicación.
- Todos los instrumentos que pueden ser utilizados para la generación de una estrategia de participación ciudadana, se encuentran detallados en el anexo del documento.

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

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

A continuación se presenta un cuadro —que no pretende ser exhaustivo— que entrega los diversos instrumentos de gestión pública que se pueden encontrar en la planificación nacional, regional y local. Los instrumentos de gestión pública son herramientas utilizadas por la administración pública, para realizar, de forma eficaz y eficiente, las acciones relacionadas con la función pública (desde la organización del espacio hacia la gestión de recursos humanos y materiales).

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

Cuadro 6
Instrumentos de gestión pública

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 7
Estrategia de participación ciudadana y objetivos

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

Fuente: Elaboración propia.

C. Etapas de una estrategia de participación ciudadana

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

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

1. Etapa de preparación

Objetivos:

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

Este equipo debe tener los conocimientos técnicos en el tema.

Pasos a seguir:

- Conformar el equipo a cargo de elaborar, implementar y evaluar la estrategia de participación ciudadana. Es importante que al menos un integrante del equipo tenga alguna experiencia en procesos de participación ciudadana. Si no es el caso, entonces se recomienda buscar apoyo externo o interno para conformar el equipo con las capacidades necesarias.
- El equipo conformado debe analizar si las condiciones necesarias para implementar la estrategia de participación ciudadana están presentes o no. Estas condiciones están mencionadas en el Capítulo I de este documento (véase parte B.1. Principios). Si las condiciones necesarias no están presentes es necesario evaluar si es posible bajo estas circunstancias llevar adelante una estrategia de participación ciudadana o cuáles son los aspectos que deben estar presentes antes de comenzar el proceso.

Recuadro 4
Condiciones necesarias presentes en un proceso de participación ciudadana

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Plazos:

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

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

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

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

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

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

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

Responsables:

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

Presupuesto:

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

Herramientas:

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

2. Etapa de evaluación estratégica

Objetivos:

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

Pasos a seguir:

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

Tener en Cuenta 1: Elementos necesarios para analizar

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

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

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

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

Algunas preguntas clave pueden ser las siguientes:

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

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

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

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

i. Territorio involucrado:

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

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

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

ii. Actores clave:

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

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

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

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

La identificación de actores claves contempla tres momentos:

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

Tener en cuenta 2: Identificación de actores

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

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

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

Una forma para identificar otros actores además de los "sospechosos de siempre" es recurrir a líderes de opinión y/o expertos en el tema en cuestión y a líderes de organizaciones presentes en el territorio. También es necesario identificar las instancias de participación que existen por un mandato legal tales como consejos de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional y/o local y comités de organizaciones vecinales a nivel local.

En segundo lugar estos actores deben ser clasificados. Se sugiere su clasificación de acuerdo a las siguientes categorías: actores públicos (otras instituciones y servicios públicos), políticos (partidos políticos, parlamentarios/rias) privados (empresas), organizaciones de la sociedad civil (ONG's, centros de

estudios, gremios profesionales) ciudadanía organizada (organizaciones de vecinos) y ciudadanía no organizada/público en general (personas naturales).

Tener en cuenta 3: Identificación de actores

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

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

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

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

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

i. Demandas de participación:

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

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

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

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

ii. Nivel de conflictividad:

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

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

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

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

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

Tener en cuenta 4: Ejemplos de posibles aspectos conflictivos

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

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

Plazos:

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

Responsables:

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

Presupuesto:

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

Herramientas:

- Pauta para análisis de contexto general e identificación de aspectos clave.
- Mapeo de actores.
- Matriz de oportunidades y amenazas.

3. Etapa de elaboración de la estrategia de participación ciudadana

Objetivos:

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

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

Pasos a seguir:

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

Recuadro 5
Niveles de participación

Los niveles de participación son:

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

"Difundir e implementar una estrategia de participación que permita recoger propuestas y aportes a través de la realización de instancias de consultas (presenciales y no presenciales) para luego sistematizarlas e incorporar aquellas propuestas que sean política, técnica y económicamente viables al programa de apoyo escolar para menores de 15 años de la Región de Antofagasta".

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

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

Tener en cuenta 5: Características de un objetivo bien planteado

Un objetivo bien planteado cumple las siguientes características:
está relacionado a una meta.
es medible y observable.
especifica el grupo al cual se dirige la acción.
aclara las condiciones bajo las cuales se puede lograr el objetivo.
especifica el tiempo requerido para cumplir el objetivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 8
Plan de trabajo: estrategia de participación ciudadana para la elaboración del programa de apoyo escolar para estudiantes menores de 15 años de la región de Antofagasta

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

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

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

Actividades	Objetivos	Cuando	Recursos necesarios	Responsables
10 reuniones introductorias. En cada reunión se estima la participación de 120 padres y apoderados y 60 estudiantes.	Motivar la participación de padres, apoderados y estudiantes. Dar a conocer los objetivos, actividades, resultados esperados y duración del proceso.	Dos meses. Mes 1 y 2.	Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Video motivacional Papeles y lápices para ejercicio grupal. Café y refrigerio para 200 personas.	Coordinador(a) de la Estrategia de Participación Ciudadana de cada establecimiento educacional.

Actividades	Objetivos	Cuando	Recursos necesarios	Responsables
10 talleres consultivos para padres y apoderados. En cada taller se estima la participación de 120 padres y apoderados.	Recoger necesidades de los padres y apoderados para el apoyo escolar a sus hijos/jas además de propuestas para los establecimientos educacionales.	3 meses. Mes 3, 4 y 5.	Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Papeles y lápices para ejercicio grupal. 10 facilitadores para los Grupos de Trabajo. Café y refrigerio para 140 personas.	Coordinador(a) de la Estrategia de Participación Ciudadana de cada establecimiento educacional.
10 talleres consultivos para estudiantes. En cada taller se estima la participación de 60 estudiantes.	Conocer las necesidades de apoyo escolar que tienen los estudiantes, además de identificar los intereses y motivaciones de los estudiantes.	3 meses. Mes 3, 4 y 5.	Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Papeles y lápices para ejercicio grupal. 6 facilitadores para los Grupos de Trabajo. Café y refrigerio para 70 personas.	Coordinador(a) de la Estrategia de Participación Ciudadana de cada establecimiento educacional.
Sistematización de (i) necesidades identificadas por los padres, apoderados y estudiantes, (ii) intereses y motivaciones de los estudiantes y (iii) propuestas de padres y apoderados sobre apoyo escolar que los establecimientos educacionales. pueden entregar	Sistematizar las necesidades identificadas por padres, apoderados y estudiantes, los intereses y motivaciones de los estudiantes y las propuestas de los padres y apoderados sobre el rol de los establecimientos educacionales.	3 meses. Mes 6, 7 y 8.	Equipos humanos de cada establecimiento educacional y de la Coordinación Regional.	Cada Coordinador de establecimiento educacional prepara un informe de los resultados obtenidos. Equipo Coordinador de la Estrategia a nivel regional sistematiza los 10 informes recibidos de los establecimientos educacionales.
Análisis de propuestas e incorporación de aquellas viables en términos políticos, técnicos y económicos.	Analizar las propuestas y decidir las que son viables de incorporar.	2 meses. Mes 9 y 10.	3 jornadas de trabajo de 4 horas cada una. Sala. Refrigerio para 30 personas.	Autoridad regional de educación, equipo coordinador regional, director y un docente por establecimiento educacional.
Elaboración del documento “Plan de Apoyo Escolar con aportes incorporados del proceso de consulta”.	Elaborar el documento final del “Plan de Apoyo Escolar para menores de 15 años de la Región de Antofagasta”. Imprimir 2.500 folletos con el Plan de Apoyo.	Dos meses. Mes 11 y 12.	Equipo docente conformado para estos efectos. Edición, diseño e impresión de 2.500 folletos.	Equipo de Coordinación Regional.
Una reunión informativa y de cierre para dar a conocer el nivel de incorporación de las propuestas.	Informar a los padres, apoderados y estudiantes del Plan de Apoyo y de las propuestas incorporadas. Agradecer a los padres, apoderados y estudiantes además de los docentes y personal administrativo que apoyaron la implementación de la Estrategia de Participación Ciudadana.	1 mes. Mes 13.	1 sala para 200 personas. Equipo de Amplificación. Auditorio con mesas y sillas suficientes. Café y refrigerio para 200 personas. 200 certificados de participación. 200 folletos con el Plan de Apoyo.	Equipo de Coordinación de cada Establecimiento educacional.

Fuente: Elaboración propia.

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

Cuadro 9
Diseño metodológico para nivel decisorio de participación

La presente estrategia de participación ciudadana tendrá un nivel decisorio. Este nivel decisorio se implementará a través del siguiente diseño metodológico:
• Una reunión introductoria • Período para implementar proceso de postulación de padres, apoderados y estudiantes interesados en ser representantes de su establecimiento educacional en el proceso • Elección de cuatro (dos padres y apoderados y dos estudiantes) representantes por establecimiento educacional • Dos talleres de trabajo con los representantes de los establecimientos educacionales. • Elaboración de propuesta final con los acuerdos • Elaboración del documento "Plan de Apoyo Extraescolar de Establecimiento Secundarios con aportes incorporados del proceso de consulta" • Dos reuniones informativas para dar a conocer la versión final del "Plan de Apoyo Extraescolar de Establecimiento Secundarios"

Fuente: Elaboración propia.

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

Cuadro 10
Tipo de costos

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

Fuente: Elaboración propia.

a) Definir el plan de difusión de la estrategia

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

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

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

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

electrónico y publicar anuncios en diarios y radios en las regiones donde están las empresas medianas. Y para los pescadores artesanales la mejor forma de difusión puede ser a través de sus organizaciones, además de publicar anuncios en las Municipalidades de las comunas donde trabajan.

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

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

Dependiendo de los objetivos que se establezcan para la evaluación será el tipo y cantidad de información que se debe recoger durante la implementación de la estrategia. De esta manera, al final del proceso se dispondrá de la información que permita realizar la evaluación planeada[42].

Plazos:

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

Responsabilidad:

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

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

Presupuesto:

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

En el anexo 2 se indican algunas herramientas.

Matriz para la etapa de evaluación.

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

Objetivos:

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

Pasos a seguir:

- Identificar quiénes son las autoridades y equipos profesionales que deben aprobar la estrategia.
- Realizar algunas acciones estratégicas para asegurar apoyo político para la estrategia y conseguir su aprobación. En algunos casos para asegurar este apoyo es necesario realizar reuniones individuales con algunos o todos los que participarán de la decisión antes de la reunión grupal donde se discutirá la estrategia para su aprobación. La ventaja de sostener reuniones individuales

[42] Ver más detalle de este paso en la etapa de evaluación de resultado, punto 7.

previas es la posibilidad de identificar las preguntas, dudas y/o aprehensiones que cada una de las autoridades y profesionales puedan tener sobre la estrategia. De esta forma antes de la reunión grupal se puede precisar y aclarar algunos aspectos de la estrategia de acuerdo a los elementos recogidos durante las reuniones individuales.

- Preparar la presentación de la estrategia en un formato atractivo, claro y breve. Seguramente la estrategia deberá ser presentada para su análisis y aprobación en alguna instancia formal tales como un Comité Directivo, Consejo de Ministros, Sesión de Consejo Municipal. Esta instancia formal variará considerando si se trata de una estrategia de participación para el nivel local, regional y/o nacional.
  - Es relevante dedicar tiempo para preparar una presentación de la estrategia que se enfoque en los aspectos más relevantes y a la vez que indique como se hará cargo de los aspectos más sensibles de su implementación o que despiertan más dudas.
  - Considere para la presentación utilizar medios audiovisuales como videos, grabaciones, etc. que muestren de forma más clara la importancia de la Estrategia.
- Presentar la estrategia de participación en la instancia correspondiente. Al iniciar la presentación de la Estrategia es importante mencionar los siguientes aspectos: i) agradecer a todos las personas que participaron en su elaboración, ii) valorar el apoyo político que han dado las autoridades, jefaturas o quien corresponda a la estrategia, iii) destacar los beneficios que la implementación de la estrategia va a traer al servicio o institución pública que se trate.
- A pesar de haber realizado reuniones individuales en forma previa a la realización de la instancia formal es posible de igual forma que se levanten nuevos aspectos que se solicite sean precisados, reemplazados e incluso eliminados. Esté preparado para tener una actitud abierta y no defensiva y también para defender los aspectos de la estrategia que considere fundamentales.

Plazos:

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

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

Responsables:

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

Presupuesto:

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

Herramientas:

Pauta para sistematizar aspectos recogidos en reuniones individuales.

Pauta para presentación estrategia.

5. Etapa de implementación de la estrategia de participación ciudadana

Objetivo:

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

Pasos a seguir:

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

Responsables:

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

Presupuesto:

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

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

Cuadro 11
Recomendación de utilidad para la implementación de la estrategia

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Objetivo:

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

Pasos a seguir:

a) Sistematizar y clasificar la totalidad de los aportes recibidos

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

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

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

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

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

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

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

Una vez que los aportes han sido seleccionados entonces se procede a preparar una nueva versión del instrumento de gestión pública en cuestión. Los aportes deben incorporarse en las secciones del documento que correspondan y destacarlos de alguna forma (color o tipo de letra) que permita

identificar fácilmente los aportes incorporados. La nueva versión debe contener un fundamento para las propuestas incorporadas y las no incorporadas.

d) Aprobar esta nueva versión en las instancias correspondientes

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

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

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

Plazos:

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

Responsables:

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

Presupuesto:

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

Herramientas:

Pauta para la sistematización y clasificación de los aportes recibidos.

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

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

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

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

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

Cuadro 12
Las diferencias entre evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

El concepto de evaluación distingue entre la evaluación de resultados y la evaluación de impacto. Este documento se referirá a la evaluación de resultados. Esta evaluación se realiza cuando finaliza la implementación de la estrategia de participación ciudadana y tiene por objetivo conocer el nivel de logro y no logro de los objetivos propuestos, actividades implementadas y productos esperados.
El concepto de seguimiento supone la elaboración de indicadores de cumplimiento que permitan ir chequeando los aspectos seleccionados para ello durante la implementación de la estrategia. Esto supone la creación de un instrumento con indicadores que periódicamente se vaya completando durante la implementación. Un sistema de seguimiento o monitoreo requiere de recursos profesionales y económicos para su adecuada implementación.
El concepto de rendición de cuentas se refiere al requerimiento que tienen las autoridades, los representantes de cargo de elección popular y toda institución pública de dar a conocer los resultados de su gestión incluyendo su ejecución presupuestaria en forma periódica. El ejercicio de rendición de cuentas se enmarca en los conceptos de transparencia de la gestión pública. Específicamente para el caso de la implementación de una Estrategia de participación Ciudadana la rendición de cuentas será el proceso a través del cual se da a conocer a los actores involucrados y cualquier persona natural y legal interesada en los resultados obtenidos en la Estrategia de Participación Ciudadana y su proceso de evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

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

Objetivo:

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

Pasos a seguir:

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

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

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

Algunos de los posibles objetivos de la evaluación pueden ser:

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

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

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

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

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

c) Recoger y sistematizar la información

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

d) Analizar la información y preparar el informe de evaluación

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

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

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

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

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

e) Dar a conocer los resultados de la evaluación

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

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

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

Plazos:

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

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

Responsables:

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

Presupuesto:

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

Herramientas:

Evaluaciones informales.

Recolección y análisis de datos cuantitativos.

Encuestas sobre participantes y sondeos de opinión.

Evaluaciones críticas.

III. Conclusiones

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

Si el primer capítulo busca contextualizar la relevancia del tema; analizando los desafíos de la Agenda 2030 y los instrumentos denominados Alianza para el Gobierno Abierto y Acuerdo de Escazu, como ejemplos de cómo un instrumento público puede ser construído a partir de la presencia de una ciudadanía empoderada, informada y consciente de sus derechos, el segundo capítulo pretende entregar herramientas a quienes consideren importante implementar procesos de participación ciudadana en la resolución de problemas de alcance público.

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

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

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

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

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

Es necesario destacar entonces que:

- Paralelamente a estas instancias de planificación participativa, se deberá considerar la importancia de descentralizar competencias, de forma tal que la ejecución de acciones, pueda hacerse de la forma más eficiente posible, para responder con celeridad a las demandas de los ciudadanos/as.
- En el caso de que un espacio gubernamental que está llevando a cabo un proceso de planificación participativa, no cuente con los recursos financieros y humanos necesarios para elaborar el plan y luego ejecutarlo, las autoridades deberán garantizar la presencia de esos fondos financieros y de personal calificado que acompañe los primeros años del proceso, hasta dejar capacidad instalada en los ámbitos donde la experiencia se lleva a cabo.

Bibliografía

Allebrandt, S. (2009), "Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul", de 1990 a 2009. Tese, 2009. Doutorado em Desenvolvimento Regional-UNISC, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. 301 f.

Bandeira, P.S. (2006), "Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial", In: Economia Regional e Urbana, Clélio Campolina Diniz e Marco Aurélio Crocco-Organizadores, Belo Horizonte, Editora UFMG.

Barquero, A.V. (2001), "Desrrollo endógeno y globalizaciom", unpublished, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Boisier, S. (1996), "Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas nº 13", jun. de 1996.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional-Secretaria de Desenvolvimento Regional. (2012) Curso Internacional de Planejamento Estratégico do Desenvolvimento regional e local./Brasília: Debrito Propaganda.

Buarque, S. (1999), "Metodologia de Planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável", INCRA/IICA, Brasília.

Cargnin, A. P.(2011), "Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais", 2011.Tese de Doutorado, Programa de Pós graduação em Geografia/ Antonio Paulo Cargnin-UFRGS, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. 317 f.

CEPAL(2012) Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Y Social (ILPES), "Programa de Cooperação em Capacitação para o Desenvolvimento Regional/Local: um estudo de caso da experiência Brasileira. Impresso nas Nações Unidas", Santiago de Chile.

Cordera, R., P. Ramírez y A. Ziccardi (2008), "Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI", México, UNAM-IIS.

Marquina, L. (2013), "Capital social y desarrollo territorial en la Ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos", Revista Desenvolvimento Regional em Debate, año 3, núm. 2, 100-113. Disponible en http://www.periodicos.capes.gov.br/

Marquina, L. y M. Alonzo (2014), "Presupuesto participativo en la Ciudad de México", ponencia presentada en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Massolo, Alejandra(2006), "Reflexiones. Desarrollo local con equidad de género". El Salvador, PNUD, GTZ y FISDL.

Putnam, R. D.(2002), "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna", Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaela Y. Nanetti; tradução Lui Alberto Monjardim, 3 ed., Rio de Janeiro: Editora FGV.

Randolph, R., Tavares, H.M.(2013), "Desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil", in: Política e Planejamento Regional-Uma Coletânea/ Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares, Organizadores. Brasília; UP Gráfica.

Rio Grande do Sul, Processo de Consulta Popular e Processo de Participação Popular e Cidadã, disponible sitio http://www.participa.rs.gov.br/ e http://www.consultapopular.rs.gov.br/, consultados en agosto de 2014.

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).(2014), "Observatório do desenvolvimento regional (OBSERVADR)". Información disponible sitio http://observadr.org.br/portal/ consultado en agosto de 2014.

Ziccardi, Alicia (1998), "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital", México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Anexos

Anexo 1
Instrumentos de las Naciones Unidas sobre mujeres y género

Cuadro A.1
Algunos de los instrumentos más importantes de las Naciones Unidas sobre mujeres y género[a]

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

Fuente: Elaboración propia.

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

[b] Los textos completos de las diferentes Conferencias Regionales se pueden obtener en la página web de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

Anexo 2
Herramientas para cada etapa de la estrategia de participación para instrumentos de gestión pública

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

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

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

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

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

Cuadro A.2
Resumen de herramientas consideradas

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

Fuente: Elaboración propia.

1. Etapa preparatoria

Objetivos:

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

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

Herramientas:

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

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

2. Etapa de evaluación estratégica

Objetivos:

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

Herramientas:

a) Matriz del contexto

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

Objetivo:

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

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

Descripción:

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

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

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

A continuación se presenta la matriz:

Cuadro A.4
Identificación de aspectos relevantes

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

Fuente: Elaboración propia.

b) Mapeo de actores

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

En tercer lugar es necesario conocer las principales motivos que presentan los actores para estar a favor, en contra o neutros. Esta información permitirá definir acciones para abordar al menos a los más

relevantes en términos del impacto potencial que pueden tener sobre la estrategia de participación ciudadana y sus resultados.

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

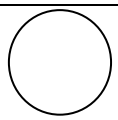
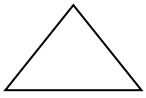
Cuadro A.5
Construyendo un mapa de actores

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

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

1. Realice un listado de los actores más relevantes presentes en el territorio.
2. Seleccione los actores que pueden ser parte de la alianza, que se opondrán a ella o que asumirán una actitud neutra.
3. Utilizando la lógica de socio-grama, establezca el mapa de actores utilizando la siguiente simbología.

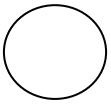
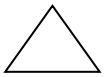
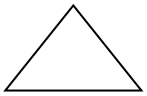
Diagrama A.1
Actores

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

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

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

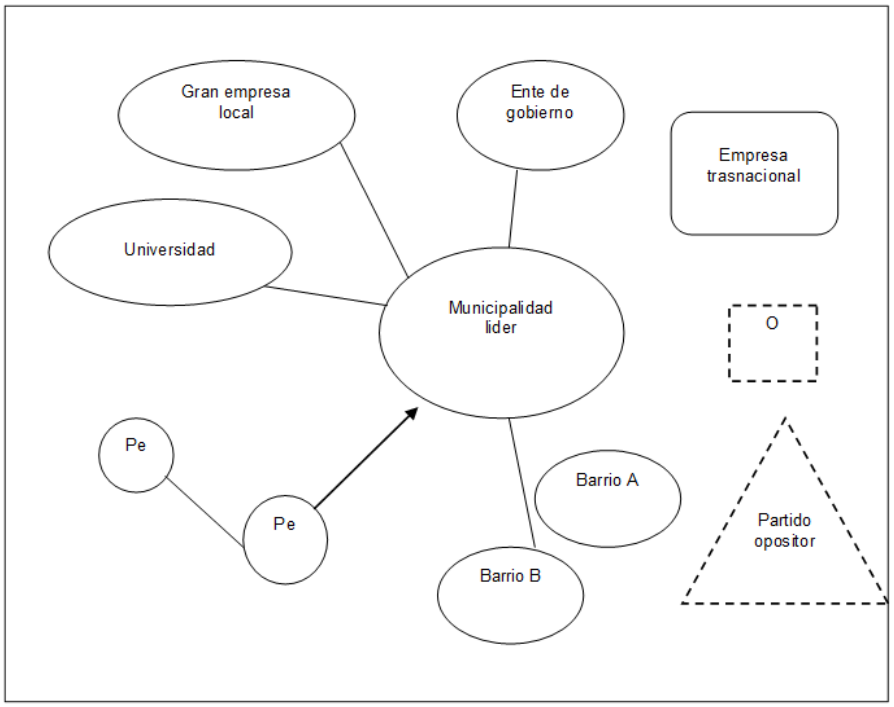
Diagrama A.2
Importancia actores

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

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

5. Construya el mapa de la siguiente forma.

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



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

c) Matriz de oportunidades y amenazas

Objetivo:
Esta matriz presenta dos objetivos.

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

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

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

Descripción:
Esta herramienta tiene los siguientes pasos:

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

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

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

A continuación se presenta la matriz de oportunidades y amenazas.

Cuadro A.6
Matriz de oportunidades y amenazas

Matriz de oportunidades y amenazas	
Oportunidades	Amenazas

Fuente: Elaboración propia.

3. Etapa de elaboración de la estrategia

Objetivos:

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

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

Herramientas:

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

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

Recuadro A.1
Verbos útiles para elaborar matrices

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

Fuente: Elaboración propia.

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

a) Matriz para organizar plan de trabajo y diseño metodológico

Objetivo:

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

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

Descripción:

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

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

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

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

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

- Definir el nivel de participación de la estrategia.

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

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

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

Cuadro A.7
Niveles de participación

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Cuadro A.8
Estrategia de participación ciudadana

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

Fuente: Elaboración propia.

b) Matriz para organizar el plan de difusión

Objetivo:

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

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

Descripción:

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

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

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

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

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

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

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

Ejemplo:

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

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

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

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

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

Recuadro A.2
Públicos objetivos

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

Cuadro A.9
Medios para los públicos objetivos

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Cuadro A.10
Plan de difusión

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

Fuente: Elaboración propia.

c) Matriz de ingresos y gastos

Objetivo:

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

Descripción:

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

- Enlistar los ingresos, la fecha de su disponibilidad y tipo de gasto que financian para llevar a cabo la estrategia de participación.
- Se requiere conocer los ingresos disponibles, cuándo estarán disponibles (es común que no todos los ingresos estén disponibles al momento de iniciar la estrategia) y para qué tipo de gastos los recursos pueden ser destinados. En ocasiones el uso de los ingresos está restringido a cierto tipo de gastos. Por ejemplo, se pueden utilizar para traslados, alimentación y alojamiento, pero no para financiar honorarios profesionales.
- Enlistar la totalidad de los gastos organizados en tipos de gastos.

- Es necesario identificar la totalidad de los gastos en los cuales se incurrirá para llevar adelante la estrategia de participación.
- Es importante también dejar un porcentaje del total de los gastos para imprevistos, ya que estos siempre se presentan. Generalmente se deja entre un 2 y un 5% del total de los gastos para imprevistos.

Algunos tipos de gastos son:

Cuadro A.11
Tipo de gastos

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Cuadro A.12
Presupuesto de ingresos y gastos

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

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.13
Gastos a incurrir

Actividad	Tipo de gasto	Valor unidad	Cantidad	Total

Fuente: Elaboración propia.

d) Matriz para la etapa de evaluación

Objetivo:

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

Descripción:

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

Los pasos a seguir son:

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

A continuación se presenta la matriz:

Cuadro A.14
Etapa de evaluación

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

Fuente: Elaboración propia.

4. Etapa de aprobación de la estrategia

Objetivos:

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

Herramientas:

a) Pauta para sistematizar aspectos recogidos en reuniones individuales

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

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

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

Cuadro A.15
Aspectos recogidos en reuniones individuales

Pauta sistematización aportes reuniones individuales	
Reuniones individuales:	Aportes recibidos:
Reunión 1: Nombre persona: Fecha: Lugar:	
Reunión 2: Nombre persona: Fecha: Lugar:	
Pauta sistematización aportes reuniones individuales	
Reuniones individuales:	Aportes recibidos:
Reunión 3: Nombre persona: Fecha y lugar	

Fuente: Elaboración propia.

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

Objetivo:

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

Descripción:

Los pasos a seguir son los siguientes:

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

5. Etapa de implementación de la estrategia

Objetivos:

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

Herramientas:

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

6. Etapa de incorporación de propuestas con factibilidad

Objetivos:

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

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

Herramientas:

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

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

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

Cuadro A.17
Sistematización y clasificación aportes recibidos

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Objetivo:

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

Descripción:

Los pasos a seguir son los siguientes:

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

Cuadro A.19
Totalidad aportes y nivel de incorporación

Estrategia de participación ciudadana
Matriz totalidad aportes y nivel de incorporación

Fuente: Elaboración propia.

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

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

Cuadro A.20
Secciones de proyectos y aportes

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

Fuente: Elaboración propia.

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

A continuación se presenta la matriz con el detalle:

Cuadro A.21
Aportes incorporados y no incorporados

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Objetivos:

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

Herramientas:

a) Evaluaciones informales

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

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

b) Recolección y análisis de datos cuantitativos

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

c) Pauta de evaluación de reuniones y talleres

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

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

d) Talleres de evaluación

Objetivo:

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

Descripción:

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

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

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

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

La participación ciudadana constituye un ejercicio esencial para la sostenibilidad democrática. Hoy la ciudadanía exige un mayor poder de incidencia en las decisiones de política pública, a través de una comunicación de doble vía en la que puedan opinar, decidir, cocrear e incidir en todo el ciclo de la gestión pública.

El presente documento tiene el propósito de compartir una breve reflexión teórica sobre el contexto sociopolítico actual. Asimismo, se plantea la importancia de la participación activa de la ciudadanía para enfrentar los desafíos que impone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Finalmente, se ofrece un conjunto de instrumentos metodológicos que acercarán al usuario a la práctica social del proceso de participación ciudadana para la construcción de un instrumento de gestión pública.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

LC/TS.2020/184