



# E-PARCC

## COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

P.A.R.C

**INICIATIVA COOPERATIVA DE LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS**

Recursos electrónicos gratuitos para la enseñanza patrocinados por  
E-PARC del Programa sobre el Análisis y la Resolución de Conflictos

### **Diseño cooperativo de la participación ciudadana en ciudades y condados**

#### **La planificación integral: Una simulación**

##### **Nota didáctica**

###### **Antecedentes**

Una rama exclusiva de la administración pública cooperativa es la que explícitamente incluye a los ciudadanos en el proceso colaborativo. Esta rama, la administración pública cooperativa centrada en los ciudadanos (Cooper, Bryer, & Meek, 2006), está enfocada principalmente en la investigación empírica y conceptual. La administración pública cooperativa centrada en los ciudadanos se distingue de otras variantes en el hecho de que ésta se enfoca en las relaciones interdisciplinarias o multisectoriales para resolver los problemas de la sociedad (Agranoff & McGuire, 2003). Sin quitarle importancia a estas formas interdisciplinarias de cooperación, la noción de una administración pública cooperativa centrada en los ciudadanos sugiere que los ciudadanos y los valores de ciudadanía necesitan centrarse más en la investigación y práctica de la gestión de los asuntos públicos.

En años recientes han surgido dos ejemplos de gestión de los asuntos públicos centrada en los

Esta simulación de situaciones ganó un primer lugar en nuestro concurso de simulaciones y casos didácticos del 2007 “Resolución de problemas de cooperación, gestión cooperativa de los asuntos públicos y administración pública cooperativa”. Fue una evaluación doble ciego por pares realizada por un comité de profesionales y académicos. Fue redactado por Thomas A. Bryer de la Universidad de Florida Central (University of Central Florida), y editado por Laurel Saiz. El autor desea agradecer al Dr. Terry Cooper por la inspiración concerniente a los enfoques de cooperación con ciudadanos y al Dr. Ronnie Korosec por su valiosa opinión sobre los borradores anteriores. Esta simulación fue concebida para usarse como tema de discusión en el salón de clases y no tiene por objeto sugerir ni el manejo eficaz ni el manejo ineficaz de la situación representada. Éste es auspiciado por E-PARC, parte de la Maxwell School de la Iniciativa para la Gestión Cooperativa de Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse, un subconjunto del Programa sobre el análisis y la resolución de conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como fuese necesario siempre y cuando se dé crédito total por su trabajo a los autores.

ciudadanos en costas opuestas de los Estados Unidos. Aunque estos no son los únicos ejemplos, ellos forman la base de esta simulación.

En primer lugar, en la Ciudad de Los Angeles, los votantes aprobaron nuevos estatutos en 1999. El núcleo de estos estatutos era la creación de un sistema de consejos vecinales. Parte de la evolución de este nuevo sistema de otorgamiento de poderes a los ciudadanos incluía que investigadores de la Universidad del Sur de California, facilitarían la colaboración entre los administradores públicos y los ciudadanos con los consejos vecinales (Kathi & Cooper, 2005). En tres casos separados, surgió una variedad de resultados con respecto a la generación de la confianza, la sostenibilidad de las relaciones y la receptividad de los administradores hacia los ciudadanos participantes (Cooper & Bryer, 2007a; Cooper, Bryer, & Meek, Forthcoming). Adicionalmente, se observó una variedad de personalidades integradas en marcadas culturas organizacionales, llevando a algunos administradores a ser más receptivos y más dispuestos a trabajar con los ciudadanos que otros (Bryer, 2007). Los personajes en esta simulación representan las personalidades y sus motivaciones registradas en esta investigación.

En segundo lugar, en el estado de la Florida, se está llevando a cabo una iniciativa para enmendar la Constitución estatal. Conocida como la iniciativa Florida Hometown Democracy (Democracia local de la Florida), la enmienda requeriría que todos los cambios a los planes integrales de las ciudades y condados aprobados por organismos gubernamentales locales sean llevados ante a los votantes en forma de referendo. La propuesta ha provocado considerable debate entre los propietarios de viviendas, dueños de empresas, urbanizadores y funcionarios gubernamentales. Los partidarios insinúan que los intereses de las constructoras actualmente controlan la toma de decisiones sobre el uso de la tierra y que las decisiones tomadas por los funcionarios gubernamentales se basan en la necesidad política más que en el bien de la comunidad. Los adversarios indican que si la enmienda se aprueba, en vez de dejar que los funcionarios electos tomen las decisiones sobre el uso de la tierra, la toma de decisiones se dejaría en manos de los propietarios de viviendas y de las personas quienes detendrían todo desarrollo urbano, a pesar de los beneficios económicos y sociales que éstas podrían reportar. Los adversarios, incluida la Cámara de Comercio, facilitaron una iniciativa de participación ciudadana en la región central de la Florida para identificar los principios que guiarían el proceso de toma de decisiones sobre el uso de la tierra. Aunque la iniciativa incluyó a más de 20,000 habitantes de la Florida, los principios resultantes no son vinculantes para los funcionarios electos.

El caso de la Florida proporciona el contexto para esta simulación; los casos de la Ciudad de Los Angeles proveen algunos de los intereses y personalidades de los personajes. A los estudiantes se les pedirá que trabajen con intereses múltiples para crear e institucionalizar un mecanismo de participación ciudadana en la creación de la planificación integral y el proceso de enmienda. Antes de empezar la simulación, los estudiantes deben completar algunas lecturas para informarse acerca de algunas opciones para la participación ciudadana con el gobierno.

### **Lecturas recomendadas antes de comenzar la simulación**

El enfoque de la discusión central en el ejercicio de deliberación será cómo estructurar la participación ciudadana en la creación de planes integrales y en el proceso de enmiendas. De esta manera, el primer conjunto de lecturas recomendadas es un buen recurso para comprender la variedad de herramientas y procesos disponibles para involucrar a los ciudadanos en el gobierno. La primera fue escrita conjuntamente por Terry L. Cooper, Thomas A. Bryer y Jack W. Meek y se titula “Citizen-Centered Collaborative Public Management” (La administración pública cooperativa centrada en los

ciudadanos) (2006). El artículo revisa seis enfoques a la participación ciudadana y explora cómo contribuye cada uno a aumentar la confianza del gobierno en los ciudadanos, la confianza de los ciudadanos en el gobierno, la eficacia ciudadana, la aptitud de los ciudadanos, la legitimidad del gobierno y la receptividad del gobierno. Los enfoques de la participación ciudadana que se exploran consisten en administración pública adversa, electoral, intercambio de información (por ejemplo audiencias públicas), sociedad civil, deliberación y por último, cooperación centrada en los ciudadanos.

Una segunda lectura fue escrita conjuntamente por Carolyn J. Lukensmeyer y Lars Hasselblad Torres y se titula “Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen Engagement” (Deliberación pública: Un manual del gerente sobre la participación ciudadana) (2006). Los autores examinan varias técnicas de deliberación disponibles tanto en línea como mediante interacciones directas entre personas.

Archon Fung también explora diversos enfoques de participación en un artículo titulado “Varieties of Participation in Complex Governance” (Diversidad de participación en la gestión compleja de los asuntos públicos) (2006). Fung formula una variedad de enfoques de participación de acuerdo con la unión de tres espectros. En primer lugar él pregunta quién debe participar, tomando en cuenta desde los administradores expertos hasta la difusa esfera pública. En segundo lugar él considera cuánta autoridad deben tener los participantes, la cual puede variar desde la educación de participantes individuales (y cero autoridad) hasta la autoridad directa o el control sobre una política o área administrativa. Por último, él pregunta qué clase de comunicación y modo de decisión se deben emplear en el proceso, variando desde situaciones donde los participantes escuchan como espectadores hasta situaciones donde ellos deliberan activamente y negocian los unos con los otros. Diversas técnicas y enfoques de la participación ciudadana surgen a medida que se combinan puntos a lo largo de cada espectro.

Un par de lecturas adicionales sobre los procesos de participación ciudadana pueden ser útiles, también, para debatir en el salón de clases, de no haber lectura asignada. La primera es un capítulo del libro por Judy B. Rosener (1977) en un libro sobre participación ciudadana publicado por el gobierno estadounidense a fines de los años 70. Aunque es antiguo, el capítulo proporciona un resumen excelente de las diversas técnicas y procesos para involucrar a los ciudadanos. La autora presenta treinta y nueve técnicas en una matriz de técnica-función para ayudar a los funcionarios públicos a seleccionar el enfoque que mejor logre la meta deseada, como identificar las actitudes y opiniones de los ciudadanos o generar nuevas ideas y alternativas. La segunda lectura suplementaria es un clásico en el campo de participación ciudadana, “A Ladder of Citizen Participation” (Una escalera de participación ciudadana) (1969) de Sherry Arnstein. Arnstein presenta una jerarquía de ganadores y perdedores de los enfoques de participación ciudadana, que va desde la manipulación de los ciudadanos hasta el empoderamiento a los ciudadanos a través del control directo.

Las ideas presentadas en el marco de referencia de Arnstein pueden enseñarse junto con los marcos de referencia de Cooper, Bryer, y Meek (2006), Fung (2006), y Rosener (1977) para ayudar a los estudiantes a pensar sobre lo que quieren lograr mediante la participación de los ciudadanos y cómo lograrlo. Quizá sea necesario más de un paso en la escalera de Arnstein para alcanzar la meta de un funcionario público. Esta es una idea que Cooper and Bryer (2007b) expresan a través del perfil del personaje de un gerente gubernamental local. En general, la capacitación y discusión en el salón de clases debe enfocarse en explorar las desventajas y beneficios de los distintos modelos de participación de manera que los integrantes de la clase tengan los instrumentos para deliberar acerca

del mejor proceso de participación que se puede crear en la simulación.

Además de las lecturas sobre la participación ciudadana, la simulación se puede usar para enseñar técnicas y destrezas de facilitación. Si se sigue esta ruta de instrucción, yo recomiendo dos lecturas. La primera es un capítulo de un libro escrito por Sandor P. Schuman (1996), en el cual él identifica cuatro tipos de herramientas de facilitación: de contenido, cognitivas, sociales y políticas. Las herramientas de contenido se usan para retroinformar a los integrantes del grupo la esencia de sus discusiones. Las herramientas cognitivas son modelos mentales disponibles y preguntas de discusión que pueden ayudar a los integrantes del grupo a pensar y debatir el asunto que les interesa. Las herramientas sociales disponibles incluyen patrones de interacción entre los integrantes del grupo, tales como trabajo en grupos pequeños versus el grupo entero, y cómo crear grupos pequeños. Las herramientas políticas son procesos que se pueden usar para incluir o excluir a ciertas personas o tipos de personas de los procesos grupales.

Junto al artículo de Schuman se encuentra un libro corto por Michael Doyle y David Straus (1984) titulado *How to Make Meetings Work: The New Interaction Method (Cómo hacer que las juntas funcionen: El nuevo método de interacciones)*. Capítulos selectos del libro discuten el papel de cuatro actores singulares en un proceso grupal, cada uno de los cuales formará parte de la simulación.

Los integrantes del grupo son los jugadores clave en la simulación; un gerente de grupo (quien puede ser representado por el instructor en la simulación) mantiene al grupo enfocado en la tarea y es el árbitro definitivo en caso de necesitarse tal decisión. El facilitador es un orientador neutral, sin prejuicios, del proceso grupal. Los registradores son personas que toman apuntes para el grupo. Se requiere que haya personas buenas en tomar apuntes a fin de permitir que los integrantes del grupo se puedan enfocar en su discusión.

Por último, sugiero que los estudiantes lean el libro de Fisher y Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In (Cómo obtener el Sí: Negocie acuerdos sin rendirse)* (1981). Este accesible e intuitivo libro enseña cómo negociar con personas que tienen posiciones opuestas. Los autores enseñan que los negociadores deben enfocarse en los intereses, más que en las posiciones, en los hechos, más que en las personalidades, y en generar soluciones donde todos ganen, más que en transigir. Estas lecciones son instrumentales en un proceso de diálogo grupal, particularmente cuando los integrantes del grupo se enfrascan en un diálogo con soluciones que son opuestas entre sí (por ej., un proceso de audiencia en comparación con un referendo mediante votación para decidir si se debe enmendar el plan integral de un condado y cómo).

## **Guía de la simulación**

La simulación seguida de una discusión puede tomar hasta tres horas, o un solo período de clases. Los instructores pueden escoger tomar menos tiempo, pero mientras más tiempo se permita, mayor será el número de estudiantes que pueden examinar a fondo los beneficios y desventajas de los distintos enfoques de la participación ciudadana. Adicionalmente, con más tiempo, los estudiantes pueden observar cómo los intereses en competencia pueden llevarse a la misma mesa para tratar y llegar a un consenso. La simulación debe ir precedida, probablemente en la sesión de la clase anterior, por una clase sobre las formas de participación ciudadana. Esta clase será el equivalente a la presentación de los hechos objetivos que se encuentran en numerosas formas de participación ciudadana (Lukensmeyer & Torres, 2006). Todos los participantes estarán en el mismo plano en términos de

información recibida durante la clase. También se puede dar una clase sobre facilitación y negociación basada en intereses usando las lecturas recomendadas (Doyle & Straus, 1984; Fisher & Ury, 1981; Schuman, 1996).

Después de la simulación, el instructor puede guiar a los estudiantes en la discusión sobre las lecciones aprendidas. Las preguntas potenciales a debatir incluyen las siguientes:

- ¿Qué observaciones tienen sobre la deliberación?
- ¿Se movió la deliberación en la dirección que esperaban? ¿Por qué? De no haber sido así, ¿qué les sorprendió?
- Si los participantes llegaron a un consenso, ¿creen que ellos encontraron una solución donde todas las partes salen ganando, o sacrificó cada uno de los participantes un interés o valor de importancia para él/ella?
- Si los participantes no generaron consenso, ¿qué se los impidió? ¿Qué podría haberse hecho para alcanzar consenso, ya sea por parte del facilitador o de un participante?
- ¿Qué opinan de la iniciativa Hometown Democracy? Si se les diera a elegir entre el status quo, proceso de audiencias y el proceso de referendo, ¿implementarían el proceso de referendo? ¿Por qué o por qué no?
- ¿Hubo alternativas al proceso de participación ciudadana que no se tomaron en cuenta? ¿Qué más pudieron haber discutido los participantes?

Es importante recalcar en este momento que no hay respuesta correcta en cuanto a cuál proceso de participación ciudadana es el mejor para esta situación. Es posible que más de un proceso sea adecuado, o se pueden combinar. Lo que se cree depende de las personas a la mesa, la capacidad para implementar un proceso y las culturas políticas y administrativas que dominan la jurisdicción. Esta simulación demostrará la complejidad de la toma de decisiones que involucra a varios intereses y los factores contextuales y experiencias individuales que conllevan a diferentes tipos de decisiones.

Aparte de las cuestiones abordadas en las preguntas anteriores, la simulación demostrará la tensión entre la pericia en creación de políticas y la experiencia—conocimiento técnico frente a conocimiento vivencial. Algunos estudiantes abogarán por políticas en base al conocimiento técnico de profesionales; otros estudiantes abogarán por un mayor uso de la experiencia cotidiana de los ciudadanos. Al tratar de hallar un proceso de participación ciudadana apropiado, los estudiantes identificarán la tensión que existe y buscarán un equilibrio entre los puntos contrarios.

He usado variaciones de esta simulación para una clase de maestría en gestión interdisciplinaria de los asuntos públicos. Además de hacer que los participantes y el facilitador practiquen el uso de la negociación basada en intereses (Fisher & Ury, 1981), yo promuevo el uso de un proceso de decisiones llamado toma de decisiones basada en propuestas. No hay citas ni referencias para este proceso; lo aprendí por mí mismo mediante la experiencia práctica. La idea y el proceso son sencillos. Específicamente, procede en la secuencia siguiente:

1. Toda persona que desee que el grupo adopte una posición dada (con respecto a la identificación de las personas interesadas, por ejemplo) necesita hacer una propuesta formal. Por ejemplo, “Yo propongo que los propietarios de vivienda sean representados por los directivos de las asociaciones de propietarios”. La persona que hace la propuesta debe decir la razón por la que está haciendo la propuesta (o sea, a qué interés se está sirviendo).
2. El facilitador entonces pide a los demás participantes que expresen su conformidad con la propuesta en una de tres maneras. Deben indicar su aprobación con el pulgar hacia arriba, su indiferencia con el pulgar de lado y su rechazo total con el pulgar hacia abajo.
3. Con estas expresiones de conformidad, el facilitador debe entonces comenzar con aquellas personas que tienen el pulgar hacia abajo. Él o ella les pregunta: “¿Cómo puede modificarse la propuesta para que ustedes la aprueben?” Cualquier cambio a la propuesta debe indicarse en términos del interés servido, no basado en una posición preferencial. Se debe dar una justificación para la posición.
4. Este proceso continúa hasta que todas las partes tengan el pulgar hacia arriba, expresando su aprobación.

La toma de decisiones basada en propuestas es un proceso de consenso y, por tanto, puede demorar un espacio de tiempo mayor que un proceso que fomenta o por lo menos permite transigir. Para mantener en marcha el proceso, los participantes pueden acordar desde el principio que cada propuesta sea discutida por no más de 10 a 15 minutos, y luego la decisión del destino de una propuesta se someterá al voto de una mayoría calificada (dos tercios). En última instancia, este proceso ha demostrado su utilidad en el salón de clases mostrando a los estudiantes la posibilidad de generar consenso y cómo defender sus posiciones en base a intereses.

Yo sugiero que el instructor tome notas sobre las frases que los estudiantes usan durante la simulación y se las lea después a los estudiantes. Por ejemplo, en mis propias clases yo he hecho que los estudiantes repitan frases como “con todo respeto” y “no tengo la autoridad para abordar ese problema”. Estas son frases que se deben señalar a los estudiantes, ya que ellos tienden a cerrar toda negociación y deliberación. Por otra parte, el instructor debe también hacer hincapié en las frases y palabras que ayudaron a mantener el enfoque en los intereses, llevando así a una solución positiva para todos.

Por último, recomiendo una asignación opcional posterior a la simulación que requiere que el estudiante reflexione. Después de la simulación, a los estudiantes se les puede indicar que adopten el papel de uno de los jugadores clave en la simulación. Ellos pueden escoger el personaje que deseen. Desde esa perspectiva adoptada, cada estudiante debe escribir un memorando de tres páginas al director de la organización que resuma la solución e identifique los pros y los contras de la solución.

El memorando debe describir brevemente el contenido de la deliberación que llevó a la solución, expresar las diferencias de opiniones y sugerir alternativas basadas en las diferencias expresadas. Los mejores memorandos serán aquellos que justifiquen claramente por qué están de acuerdo o en desacuerdo con la solución final y ofrezcan una alternativa que sea consistente con los intereses expresados en esa opinión alternativa. Yo he usado esta clase de memorando de reflexión en negociación de contratos en clases de maestría y he descubierto que esto funciona bien para facilitar el pensamiento de los estudiantes. Esto también le permite al instructor ver cuán bien están los estudiantes aprendiendo el material de manera individual.

## Referencias:

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments (Administración pública cooperativa: Nuevas estrategias para gobiernos locales)*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation (Una escalera de participación ciudadana). *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Bryer, T. A. (2007). *Negotiating Bureaucratic Responsiveness in Collaboration with Citizens: Findings from Action Research in Los Angeles (Negociación de la respuesta burocrática en colaboración con los ciudadanos: Resultados de Action Research en Los Angeles.)*. Disertación no publicada, University of Southern California, Los Angeles, CA.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building (Participación en la política americana: Las dinámicas de la formulación de agendas)* (Segunda ed.). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Cooper, T. L., & Bryer, T. A. (2007a). *Collaboration Between Los Angeles City Departments and Neighborhood Councils: Findings and Recommendations from the Collaborative Learning Project (Colaboración entre los departamentos de la Ciudad de Los Angeles y los consejos vecinales: Resultados y recomendaciones del Proyecto de aprendizaje colaborativo)*. Los Angeles, CA: Urban Initiative, University of Southern California.
- Cooper, T. L., & Bryer, T. A. (2007b). William Robertson: Exemplar of Politics and Public Management Rightly Understood (Ejemplar de política y administración pública correctamente entendidas). *Public Administration Review*, 67(5), 816-824.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management (Administración pública cooperativa centrada en los ciudadanos). *Public Administration Review*, 66 (Special Issue), 76-88.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Outcomes Achieved Through Citizen-Centered Collaborative Public Management (Administración pública cooperativa centrada en los ciudadanos). In R. O'Leary & L. Bingham (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management (Grandes ideas en administración pública cooperativa)*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Doyle, M., & Straus, D. (1984). *How To Make Meetings Work: The New Interaction Method (Cómo hacer que las juntas funcionen: El nuevo método de interacciones)*. New York, NY: Jove Publications.
- Fisher, R., & Ury, W. L. (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In (Cómo obtener el Sí: Negocie acuerdos sin rendirse)*. New York, NY: Penguin.
- Florida Interlocal Cooperation Act of 1969 (Ley de Cooperación Interlocal de 1969 de Florida), 163.3181 (2004).

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance (Diversidad de participación en la gestión compleja de los asuntos públicos). *Public Administration Review*, 66 (Special Issue), 66-75.

Kathi, P. C., & Cooper, T. L. (2005). Democratizing the Administrative State--Connecting Neighborhood Councils and City Agencies (Democratizar el Estado administrativo—Conectar los consejos vecinales y las agencias de la ciudad). *Public Administration Review*, 65(5), 559-567.

Lukensmeyer, C. J., & Torres, L. H. (2006). *Public Deliberation: A Manager's Guide to Public Deliberation (Deliberación pública: Un manual del gerente sobre la participación ciudadana)*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Rosener, J. B. (1977). Citizen Participation: Tying Strategy to Function (La participación ciudadana: vinculando estrategia y función). In P. Marshall (Ed.), *Citizen Participation Certification for Community Development: A Reader on the Citizen Participation Process (Certificación de la participación ciudadana para el desarrollo comunitario: Una lectura sobre el proceso de participación ciudadana)*. Washington, DC: National Association of Housing and Redevelopment Officials.

Schuman, S. P. (1996). The Role of Facilitation in Collaborative Groups (El papel de la facilitación en grupos cooperativos). In C. Huxham (Ed.), *Creating Collaborative Advantage (Cómo crear la ventaja cooperativa)* (pp. 126-140). Thousand Oaks, CA: Sage Publications