



P • A • R • C

## COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

www.e-parc.org

Free Electronic Teaching Resources brought to you by  
E-PARC at The Program on the Analysis and Resolution of Conflicts  
The Maxwell School of Syracuse University  
315-443-2367

www.maxwell.syr.edu/parc

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

Las comunidades del estado de la Florida, igual que las comunidades en otros lugares de los Estados Unidos, están sufriendo grandes cambios en sus panoramas. Las tierras rurales que estaban delimitadas por espacios abiertos, pastizales, campos para la agricultura y regiones boscosas están siendo urbanizadas con establecimientos comerciales y viviendas residenciales. Para ayudar a controlar la expansión, la ley de la Florida exige que todos los condados y municipalidades creen planes integrales que señalen cómo se puede usar la tierra de sus jurisdicciones.

El uso y urbanización de los terrenos es una cuestión que está íntimamente vinculada a la calidad de vida en una comunidad. El crecimiento no mitigado o mal concebido tiene el potencial de causar degradación del medio ambiente, congestión de tráfico y una reducción general de la calidad de vida. Por otro lado, el desarrollo urbano también puede conllevar a la diversificación social y al beneficio económico de una región. En todo caso, el crecimiento y el desarrollo urbano es un asunto de preocupación pública.

Reconociendo que el interés público es parte de toda creación de un plan integral o de cualquier proceso de enmienda, la legislatura de la Florida aprobó una ley que requiere que todas las agencias

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.

locales de planificación y los organismos gubernamentales establezcan un mecanismo para la participación del público como parte del proceso de planes integrales. Como mínimo, a los gobiernos y agencias locales se les exige que convoquen a dos audiencias públicas. La primera debe ser convocada cuando se someta a consideración por primera vez una enmienda a un plan integral. La segunda debe convocarse cuando la enmienda se devuelva al organismo gubernamental local para su aprobación. Adicionalmente, a los ciudadanos se les permite escribir cartas expresando sus puntos de vista fuera del proceso de audiencias ("Florida Interlocal Cooperation Act of 1969– Acción de Cooperación Interlocal, Florida, 1969", 2004).

A pesar del proceso de audiencias, los residentes de la Florida están descontentos. Algunos residentes perciben el proceso de enmiendas como un proceso que es impulsado y motivado por la política, basado en los intereses de los promotores en vez de los de las comunidades. Para corregir este proceso, ha surgido una iniciativa llamada Florida Hometown Democracy (Democracia local de la Florida). Esta organización busca enmendar la Constitución de la Florida bajo la Sección II, Artículo 7, para que diga (<http://www.FloridaHometownDemocracy.com>):

“La participación del público en la planificación integral del uso de la tierra por parte del gobierno local beneficia la conservación y protección de los recursos naturales y belleza de los paisajes de la Florida, así como la calidad de vida a largo plazo de los miembros de esta comunidad. Por lo tanto, antes de que un gobierno local pueda adoptar un nuevo plan integral para el uso de terrenos, o enmendar un plan integral de uso de terrenos, tal plan propuesto o enmienda al plan deberá estar sujeto al voto de los electores del gobierno local por referendo, previa preparación por parte de la agencia local de planificación, consideración del órgano directivo según lo dispone la ley general y notificación del (la) mismo(a) en un periódico local de circulación general. La notificación y el referendo serán ejecutados como lo estipule la ley general. Esta enmienda entrará en vigencia inmediatamente después de ser aprobada por los electores de la Florida”.

La iniciativa ha sido endosada por numerosas organizaciones. Estas incluyen grupos de interés medioambiental, como el Clean Water Action (Acción para agua limpia) y el Sierra Club of Florida (Club Sierra de la Florida), y grupos gubernamentales de control, como People for Good Government (Gente en pro de un buen gobierno) y Taxpayer Action Group (Grupo de acción de los contribuyentes). Varios grupos de ciudadanos y de propietarios de viviendas, como la Coalition of Concerned Citizens (Coalición de ciudadanos afectados), Eagle Crest Civic Association (Asociación cívica Eagle Crest) y la Hammock Estates Homeowners Association of Sebring (Asociación de propietarios Hammock Estates de Sebring), también han endosado la iniciativa.

Igualmente, numerosas organizaciones se han opuesto a la enmienda. Entre los oponentes se encuentran sociedades mercantiles e industriales, como la Florida Chamber of Commerce (Cámara de comercio de la Florida), Florida Transportation Builders' Association (Asociación de constructores de transporte de la Florida), Florida United Business Association (Asociación de negocios unidos de la Florida), Tampa Bay Builders Association (Asociación de constructores de Tampa Bay), y el Underground Utility Contractors of Florida (Contratistas de servicios públicos subterráneos de la Florida). Otros oponentes de la iniciativa incluyen la Coalition for Property Rights (Coalición para derechos de propiedad), Florida Institute of Certified Public Accountants (Instituto de contadores

---

1 Tenga en cuenta que este ejercicio de simulación es ficticio. El Secretario del Florida Department of Community Affairs (Departamento de asuntos comunitarios de la Florida) no ha hecho esfuerzo alguno para reunir al tipo de grupo que se discute aquí.

públicos certificados de la Florida), y Floridians for Better Transportation (Habitantes de Florida para un mejor transporte) (<http://www.TheHometownScam.com>).

Los oponentes arguyen que si la enmienda es aprobada, los propietarios de viviendas que quieran prevenir nuevas construcciones en sus vecindarios detendrán todo desarrollo urbano. Ellos también sugieren que existen demasiados cambios a los planes integrales cada año como para considerar pedirles a los votantes que voten por cada uno. Según el sitio web de uno de los oponentes, en el 2003 se realizaron más de 12,000 enmiendas (<http://www.uucf.com/HometownDemocracy/FloridaHometownDemocracy.html>).

Los partidarios de la iniciativa rebaten que el número de enmiendas propuestas se reduciría dramáticamente una vez que los funcionarios gubernamentales locales dejen de apoyar cambios que ellos saben no recibirán el apoyo del público votante. Ellos también señalan que a los votantes se les pedirá que aprueben sólo las enmiendas a planes integrales, no nuevos permisos de construcción ni solicitudes de rezonificación para parcelas de tierra de menos de cinco acres.

### **Ejercicio de simulación 1**

Al Secretario de Florida Department of Community Affairs (Departamento de asuntos comunitarios de la Florida) (el departamento encargado de supervisar el desarrollo y la enmienda de los planes locales integrales) le gustaría saber si existe alguna otra manera de mejorar la participación ciudadana en el proceso de planificación integral sin agobiar a los votantes. Él está interesado en dar a los ciudadanos una mayor voz en el proceso, más allá de lo que permite el actual proceso de audiencias, pero él no quiere que el proceso sea controlado por propietarios de viviendas que votarán en contra de cualquier construcción nueva.

Con esta finalidad, el Secretario ha convocado una junta especial de los funcionarios locales de planificación, los ciudadanos y un representante de su oficina. Él les encargó crear una propuesta alternativa para involucrar a los ciudadanos en la creación de planes integrales y el proceso de enmiendas. Al reconocer los intereses incompatibles que estarán sobre la mesa, él contrató a un facilitador externo para guiar el proceso.

Él sugiere que el facilitador use un enfoque cognitivo particular para enfocar la atención de los participantes en crear un proceso de participación ciudadana novedoso y efectivo. En primer lugar, los participantes deben plantear claramente y llegar a un consenso sobre cuál es el problema por el cual se han reunido. Los miembros de la Asociación de propietarios y los proponentes de la iniciativa de Hometown Democracy pueden pensar que el problema es que los ciudadanos promedios, quienes no son parte de intereses poderosos o bien financiados, están aislados del proceso de planificación integral. Así, las voces de los ciudadanos no son escuchadas en las discusiones acerca de la calidad de vida que son de suma importancia. El facilitador necesitará usar los principios hallados en el proceso de negociaciones basados en interés (Fisher & Ury, 1981) para ayudar a los participantes a darse cuenta de las ideas potencialmente comunes de cómo no está funcionando el sistema actual. Más específicamente, el facilitador podría comenzar la discusión haciendo dos preguntas a cada participante: (1) ¿Cuál considera usted que es el propósito del proceso actual de audiencias? (2) ¿Cree usted que el proceso de audiencias está logrando ese propósito? ¿Qué falta?

En segundo lugar, los participantes deben identificar al " público objetivo". Es decir, los principales individuos o personas interesadas que querrán estar activas y deben estar activas en cualquiera que sea

el proceso de participación ciudadana que se diseñe. La idea del público objetivo (Cobb & Elder, 1983) es que el público no es un solo coloso. Distintos miembros del público en general tienen un interés más específico en ciertas cuestiones de políticas. Así, por ejemplo, los miembros del público interesados en la creación de planes integrales y en el proceso de enmiendas podrían incluir propietarios de viviendas, dueños de propiedades y dueños de empresas. Estas son personas que tienen un interés a más largo plazo en una comunidad y cómo se desarrolla. Sin embargo, otras personas podrían ser personas interesadas para incluir en un proceso en específico. Estas podrían incluir arrendatarios, personas que manejan a su trabajo o a un lugar de culto a través de una comunidad, usuarios de parques y recursos naturales, y constructoras que pudieran buscar obtener ganancias comerciales en una comunidad. Estos son temas que los participantes necesitarán decidir. El facilitador podría pedir a los participantes que generen ideas sobre cualquier persona interesada posible que pudiera incluirse en el proceso y presionar a los participantes para que indiquen claramente por qué se les debe incluir. ¿Cuál es el interés subyacente en incluir a algún interesado en particular? Por último, los participantes deben tener en cuenta las reglas de representantes institucionales. Por ejemplo, si a los funcionarios de la asociación de propietarios se les pide que hablen en un proceso de participación ciudadana en nombre de sus miembros, ¿cuáles reglas se deben establecer para asegurar que el representante esté hablando por su distrito electoral?

En tercer lugar, los participantes deben definir el propósito del proceso de participación ciudadana que van a crear. Los profesionales y académicos han identificado varios propósitos. Por ejemplo, el propósito de un proceso de participación puede ser informar, consultar, involucrar, apoyar o delegar la decisión final a los ciudadanos (Lukensmeyer & Torres, 2006). Otros propósitos podrían incluir lograr mejores políticas, educar a los ciudadanos, mantener la estabilidad política o defender los derechos de los ciudadanos. Un proceso de participación ciudadana tiene numerosas funciones u objetivos posibles (Rosener, 1977). Los participantes necesitarán estar claros sobre cuál es su propósito.

En cuarto lugar, se deben considerar técnicas específicas para alentar la participación de los ciudadanos. La técnica se debe alinear con el propósito declarado del proceso, así como con el número y el tipo de personas interesadas que deben incluirse en el proceso. A los ciudadanos se les puede alentar a participar de diversas maneras (Arnstein, 1969; Cooper et al., 2006; Fung, 2006; Lukensmeyer & Torres, 2006; Rosener, 1977). Los participantes tendrán que sopesar los beneficios y desventajas de las opciones que ellos piensan podrían ser las mejores para lograr su propósito.

Por último, los participantes deben contemplar detenidamente los costos asociados con la técnica que escojan. Puede ser apropiado pensar acerca de un proceso “ideal”, como una 21st Century Town Hall Meeting (Asamblea popular del siglo 21) o referendos anuales sobre cambios a planes integrales, pero en última instancia los participantes necesitarán pensar sobre la viabilidad de implementar un proceso como tal y si el público general aceptaría costos potencialmente altos.

### **Personajes de la simulación**

Esta simulación tiene nueve papeles. Seis de esos papeles serán jugados por individuos, dos de los papeles pueden ser desempeñados por varios estudiantes, y uno de los papeles puede ser desempeñado por el instructor. Todos los papeles son neutros en cuanto a sexo.

### ***Representante del Secretario del Departamento de asuntos comunitarios***

El Secretario de Florida del Department of Community Affairs (Departamento de asuntos comunitarios de la Florida) ha convocado esta junta. Su representante está participando como su voz. Él desea asegurar que cualquier proceso creado sea inclusivo y no sea dominado por un grupo de personas interesadas. A él también le preocupa el costo. En última instancia, él está interesado en crear un proceso inclusivo con el costo más bajo posible. Adicionalmente, él recela de las ideas que dan control sobre los planes integrales definitivos y las enmiendas a los participantes que están involucrados en el proceso de participación creado. Él preferiría mantener el control definitivo con los funcionarios gubernamentales locales. Sin embargo, está dispuesto a escuchar y a ser convencido.

### ***Propietarios/Activistas ciudadanos***

El Secretario específicamente pidió que un representante de una de las muchas Asociaciones de propietarios participara en esta discusión. El activista elegido es uno de los líderes detrás de la iniciativa de Hometown Democracy. Ella está promocionando el proceso de referendo, mediante el cual todo cambio a los planes integrales aprobado por un organismo gubernamental local debe colocarse en la boleta electoral para su aprobación definitiva por los votantes. A ella lo que más le preocupa es lo que percibe como un crecimiento fuera de control en las comunidades a lo largo de la Florida, particularmente el crecimiento que no está acompañado de mejoras a las redes viales y a otras infraestructuras de transporte, al tamaño de las escuelas o a las ofertas de servicios sociales. Ella también ve las recientes decisiones sobre construcciones como medidas tomadas detrás de puertas cerradas como parte de un proceso político en vez de cómo parte de un proceso llevado a cabo teniendo en cuenta los mejores intereses de la comunidad.

### ***La comunidad comercial***

Un funcionario de la comunidad regional comercial está participando como oponente de la iniciativa Hometown Democracy. Él teme que si se les deja al proceso de votación, los votantes nunca aprobarán ninguna enmienda a los planes integrales, limitando así las construcciones nuevas potencialmente beneficiosas. Aparte de ejercer este papel, el funcionario fue un líder en una campaña llamada “¿Cómo debemos crecer?” Esta iniciativa reunió a miles de habitantes de la Florida para definir los principios en los que se basarán la aprobación de nuevas construcciones y el uso de las tierras. Aunque no son vinculantes para los funcionarios electos, estos principios, de ser apoyados por el público, pueden ejercer una poderosa influencia sobre la toma de decisiones. En general, él desea mantener abierta la puerta al desarrollo y crecimiento futuro para el beneficio social y económico, pero él reconoce la necesidad de la participación ciudadana en la configuración de las decisiones sobre el uso de terrenos.

### ***Gerente de la agencia local de planificación***

Un gerente de la agencia local gubernamental de planificación participa para proporcionar una perspectiva local administrativa. El gerente cree que es necesario trabajar con los ciudadanos, particularmente en un campo como la planificación, donde los residentes y propietarios de empresas son las personas con más probabilidades de beneficiarse o de verse perjudicadas por la construcción. Además de hacer que los ciudadanos participen con su agencia para abogar por sus propias posiciones y perspectivas sobre la expansión regional y comunitaria, ella piensa que los ciudadanos, una vez

facultados, pueden ayudar a su agencia a obtener recursos adicionales y apalancamiento en los procesos de decisiones de planificación integral y construcciones. Su agencia por lo general no cuenta con suficiente financiación para realizar los tipos de estudios requeridos para la planificación del uso de la tierra. Si los ciudadanos se involucran íntimamente con su agencia, es posible que ellos puedan ayudar a convencer a quienes crean los presupuestos a aumentar la porción correspondiente a la agencia. Ella le teme a la idea del referendo solamente porque ésta pudiera hacer que todo el trabajo de su agencia en estudiar una propuesta de desarrollo urbano valga poco más que un ejercicio en papeleo, especialmente si los oponentes de la iniciativa Hometown Democracy tienen razón, y cesa cualquier nueva construcción. Relacionado con este temor, a ella le preocupa el estado de ánimo de los empleados si la iniciativa tiene éxito. Por el contrario, ella piensa que el estado de ánimo de los empleados puede mejorar si los empleados pudieran trabajar más directamente con los ciudadanos. De esta manera, ella espera explorar diferentes opciones para la participación ciudadana en el proceso de planificación integral.

### ***Gerente de la agencia estatal de transporte***

La perspectiva administrativa del estado provendrá del gerente del Departamento de transporte. A diferencia de su contraparte gubernamental local en la agencia de planificación, este gerente piensa que el status quo es suficiente para incorporar los puntos de vista de los ciudadanos al proceso de planificación integral. Como funcionario de transporte, su principal preocupación es asegurar que toda nueva construcción sea respaldada por sistemas viales adecuados o, si no, que entonces se tomen otras medidas para mitigar el aumento de tráfico, como la sincronización de semáforos, restricciones de estacionamiento u otras opciones similares. Él piensa que el actual proceso de audiencias es suficiente para identificar las preocupaciones de los ciudadanos con respecto al tráfico y estacionamiento. Una vez identificadas las preocupaciones, él y los ingenieros de su agencia y sus contrapartes gubernamentales locales tienen la experiencia para acomodar cualquier nueva construcción. El papel de los ciudadanos es informar acerca de problemas potenciales asociados con el desarrollo urbano, pero la decisión de cómo hacer que dicha urbanización tenga lugar y si ésta debería tener lugar en lo absoluto debería dejarse en manos de los expertos en transporte, planificación y protección medioambiental. Él está de acuerdo con el gerente de la agencia local de planificación en que colocar el juicio de los expertos en la boleta de votación para la aprobación de los votantes podría quizás perjudicar el estado de ánimo de los empleados. Él se siente bien con el status quo.

### ***Facilitador***

El facilitador es un participante neutral, sin prejuicios, en el proceso. Su trabajo es hacer que la discusión marche sobre ruedas y se mantenga enfocada en la meta de crear un proceso de participación ciudadana dentro de los parámetros establecidos por el Secretario de Asuntos comunitarios. El papel de facilitador lo puede hacer el instructor si las destrezas de facilitación no son una parte fundamental de la lección para esta simulación. Alternativamente, el instructor puede jugar este papel para servir de modelo de las destrezas de facilitación.

### ***Registradores***

La mitad de los estudiantes restantes de la clase—quienes no están jugando uno de los papeles individuales—pueden servir de registradores del proceso. Los registradores son personas neutrales, sin prejuicios, que toman apuntes. Ellas son responsables de llevar individual y colectivamente el registro

de quién dice qué en caso de que algún participante necesite examinar la discusión pasada o revisar los comentarios previos.

### ***Ciudadanos interesados***

Aparte de los participantes, el Secretario ha pedido que la discusión sea un foro abierto, de forma que todos los ciudadanos interesados puedan escuchar la discusión. De vez en cuando, el facilitador puede pedirle a este grupo de ciudadanos que provean comentarios a fin de agregar información al debate. De lo contrario, el grupo de estudiantes que está observando debe tomar apuntes sobre lo que escuchan en términos de opciones para la participación ciudadana, así como las estrategias usadas por el facilitador. Estas observaciones pueden usarse para el debate posterior a la simulación.