



Intersticios Sociales

E-ISSN: 2007-4964

intersticios.sociales@coljal.edu.mx

El Colegio de Jalisco

México

Ochman, Marta

Consulta ciudadana con método Compass: los retos de la deliberación y la efectividad

Intersticios Sociales, núm. 9, marzo-agosto, 2015, pp. 1-30

El Colegio de Jalisco

Zapopan, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739502003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Resumen del artículo

### **Consulta ciudadana con método Compass: los retos de la deliberación y la efectividad**

Marta Ochman

Uno de los paradigmas normativos de la política pública actual es la inclusión de los ciudadanos en el proceso de su diseño, aprobación, implementación y evaluación. Sin embargo, la intervención por sí misma no necesariamente tiene impactos positivos, sea en la consolidación de una cultura política democrática o en un mejor diseño de las políticas públicas. De ahí la necesidad de reflexionar sobre los mecanismos de participación ciudadana que aseguren que ésta sea inclusiva, deliberativa y efectiva, características que potencian sus efectos positivos. Este artículo presenta los resultados de un estudio cuyo objetivo fue comprobar si el método Compass aplicado a las consultas ciudadanas logra una participación con las características ya mencionadas. Inicia con un breve panorama de los beneficios que ofrece la participación ciudadana, distinguiendo entre el enfoque pragmático, propio de la teoría de la gestión pública, y el axiológico, que recoge los planteamientos de la teoría de la democracia. Enseguida, se incluye una revisión de los mecanismos de la intervención ciudadana más comunes, para presentar después el diseño de la consulta, así como el contexto de su aplicación. Finalmente, se analizan las ventajas y las limitaciones del método Compass aplicado a la interacción entre la ciudadanía y las autoridades.

#### **Abstract**

One of the normative paradigms of current public policy is the inclusion of citizens in the process of its design, approval, implementation and evaluation. However, participation by itself does not necessarily have positive impacts, either in the consolidation of a democratic political culture, nor in the better design of public policies. Therefore, it is necessary to analyze and

#### **Palabras clave:**

participación ciudadana,  
consulta, método Compass.

#### **Keywords:**

citizen participation,  
consultation, Compass  
method.

to evaluate the mechanisms of citizen participation in order to guarantee its inclusiveness, effectiveness and its deliberative dynamics, features that enhance its positive effects. This article presents the results of a study whose objective was to test whether the Compass method applied to public consultations is able to promote a deliberative, inclusive and effective participation. It begins with a brief overview of the benefits of citizen participation, distinguishing between pragmatic approach, proper of the theory of governance, and the axiological one, which parts from the theory of democracy. Next, a review of the most common mechanisms of citizen participation is included, followed by the presentation of the design of the consultation with Compass method and the context of its application. Finally, the advantages and limitations of the Compass method applied to the interaction between citizens and the authorities are analyzed.

## Consulta ciudadana con método Compass: los retos de la deliberación y la efectividad<sup>1</sup>

### Introducción

Las múltiples definiciones y clasificaciones del fenómeno de la participación<sup>2</sup> comparten la preocupación por conceptualizar los distintos alcances y estilos de la misma. Esta inquietud responde en gran medida a la distancia existente entre el *deber ser*, que postula la necesidad de la presencia activa de los ciudadanos en la vida pública, y la realidad mucho más compleja del escenario político actual, en el cual la participación es frecuentemente esporádica y de confrontación con las autoridades, o superficial y poco efectiva. El riesgo que esto implica es que la intervención se convierta para muchos en un bien no deseado o que, parafraseando la famosa sentencia de Oscar Wilde acerca del socialismo, la mayoría considere que ésta cuesta demasiadas tardes libres y se deje este deber a los especialistas en el bien común.<sup>3</sup>

En este contexto, existen varios trabajos donde se reflexiona sobre las condiciones y estrategias de la participación con el propósito de aumentar su efectividad y el impacto positivo que tenga sobre la consolidación de la democracia. El estudio, cuyos resultados aquí se presentan, se adscribe a este corpus, y el objetivo es comprobar hasta qué grado una herramienta de consulta diseñada para especialistas —método Compass— puede aplicarse a las consultas ciudadanas, particularmente en el caso de las políticas públicas locales consideradas como un ámbito más propicio para una participación significativa.<sup>4</sup>

- 1 Esta investigación se realizó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en el proyecto 119091. Agradecimiento especial a los asistentes de investigación, Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes y Fernando Verdesoto Russo, por su apoyo en la realización de la consulta. Agradecimiento al municipio de Aguascalientes y particularmente a Carmen Jonás Medina, Gerardo Alvarado Ponce, Maricela Núñez y Alexia Menchaca, quienes nos apoyaron con la convocatoria y la logística de las reuniones, siempre demostrando un compromiso con la participación ciudadana.
- 2 Véase Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa-IIS, UNAM, 1998; Fernando Pliego Carrasco. *Participación comunitaria y cambio social*. México: Plaza y Valdés-IIS, UNAM, 2000, pp. 209-257; Terry L. Cooper et al. "Citizen-Centred Collaborative Public Management". *Public Administration Review*, vol. 66, diciembre de 2006, pp. 76-88; Judith Josefina Hernández de Velazco. "Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación ciudadana: caso venezolano". *Revista Venezolana*

de Gerencia. Venezuela, Universidad del Zulia, vol. 12, núm. 40, diciembre de 2007, pp. 553-571; Norcka Fernández et al. "Recursos informacionales, desarrollo endógeno y participación ciudadana en la gestión pública local". *Revista Venezolana de Gerenci. Venezuela, Universidad del Zulia*, vol. 13, núm. 43, julio-septiembre de 2008, pp. 377-397; Denisse Herreño Castellanos y Lya Fernández de Mantilla. "Reflexiones sobre gobernabilidad: el SITM como política Pública (Santander-Colombia)". *Reflexión Política. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga*, vol. 10, núm. 19, junio de 2008, pp. 176-187; Mario Espinosa. "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía". *Andamios. México, UACM*, vol. 5, núm. 10, abril de 2009, pp. 71-109; Alfredo Enrique Montilla Godoy y Ángel Emiro Páez Moreno. "Experiencias de participación ciudadana a través de internet en centros de gestión parroquial de Venezuela". *Quórum Académico. Venezuela, Universidad del Zulia*, vol. 7, núm. 1, enero-junio de 2010, pp. 11-44.

- 3 Cfr. Michael Walzer. *Obligations. Essays on Disobedience, War and Citizenship*. Cambridge: Harvard University Press, 1970, p. 216.
- 4 Muchos autores defienden la participación a nivel local. Véase Ziccardi, *op. cit.*; Luis Eduardo Bresciani Lecannelier. "Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana

Se iniciará presentando un panorama de los beneficios que ofrece la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas, así como una breve revisión de algunos mecanismos de ésta, fundamento del modelo de la participación que se espera lograr al aplicar el método Compass. A continuación, se explicará de manera somera el método y el diseño de la consulta. Finalmente, se reseñará el contexto en el que se aplicó la prueba piloto, para reflexionar después sobre las ventajas y limitaciones de esta técnica de consulta aplicada a la interacción entre la ciudadanía y las autoridades locales.

### La participación: entre el enfoque normativo y el pragmático

En los estudios acerca de las ventajas de la participación ciudadana, de manera explícita o implícita, se consideran dos grandes enfoques: el pragmático y el normativo. El primero es predominante en los análisis desde la disciplina de la política pública, y centra su reflexión en tópicos de la gestión pública eficiente, incluyendo el problema de la legitimación de las decisiones y de las políticas y los programas que se pretende implementar. El segundo es más afín a la teoría de la democracia, y busca acelerar los procesos de la consolidación de la ésta, particularmente el enriquecimiento de la democracia representativa con elementos de la democracia participativa y deliberativa.<sup>5</sup>

El enfoque normativo,<sup>6</sup> además de considerar la participación ciudadana como condición *sine qua non* de la democracia, enfatiza también el impacto positivo sobre algunos fenómenos deseados de la vida colectiva, no exclusivos de la democracia participativa o deliberativa. Uno de los aspectos fundamentales para los liberales, por ejemplo, es el vínculo inquebrantable entre la participación en las decisiones públicas y el ejercicio de la libertad. Las raíces de esta preocupación llegan a filósofos clásicos como Immanuel Kant o John Stuart Mill; y en el contexto de la sociedad posmoderna, individualizada y con valores postmateriales, adquiere una nueva relevancia: en un mundo social de normas e instituciones, el individuo es

libre en la medida en que las decisiones del colectivo han sido debatidas y aceptadas por cada uno. Si cada individuo es el mejor juez de su propio interés, sin la participación no hay posibilidad de que todas las preferencias se manifiesten en la vida pública por medio de la representación. Esto lleva a otro problema interno de la participación: la preservación y el enriquecimiento del pluralismo social. Como se verá más adelante, una de las preocupaciones en torno de la participación es el sesgo existente a favor de los grupos con mayores recursos y mejor organizados, que de por sí tienen mayor presencia en el ámbito público. Un proceso de participación, desde su diseño, puede asegurar la presencia de opiniones minoritarias o de sectores marginados y poco organizados en el proceso de la política pública, y también en la conciencia de la sociedad en su conjunto. Finalmente, desde el enfoque normativo, se enfatiza el fortalecimiento del capital social y de la identidad local, dos elementos ubicados en la frontera entre lo normativo y lo pragmático, dado que ambos facilitan la creación y la implementación de las políticas públicas, pero desde el enfoque comunitarista son además fines en sí mismos de una buena sociedad.<sup>7</sup>

Como se ha señalado, el enfoque pragmático<sup>8</sup> se inscribe en el campo disciplinario de la política pública y enfatiza las ventajas de involucrar a los ciudadanos, conceptualizados como *stakeholders*,<sup>9</sup> en el proceso de la política pública para lograr mayor efectividad y eficiencia en el proceso de implementación. Luis Bresciani, por ejemplo, analiza el fenómeno de Not In My Back Yard (NIMBY) o la llamada Revolución del patio trasero, que afecta sobre todo a los proyectos de desarrollo urbano. La oposición a los proyectos diseñados desde arriba puede disminuir considerablemente si desde la etapa del diseño se involucra a la comunidad local en el proceso y, sobre todo, si se incorpora al diseño de los especialistas el conocimiento útil de los habitantes locales, quienes tienen mayor conciencia de condicionamientos particulares: dificultades que puede encontrar la implementación de un diseño teóricamente impecable en contextos complejos y únicos. En el sentido más general, el proceso de consulta y participación ciudadana permite conocer de primera mano las preferencias de los ciudadanos; esto

en el desarrollo urbano". *Urbano*. Chile, Universidad del Bío-Bío, vol. 9, núm. 14, noviembre de 2006, pp.14-19; David Arellano y Liliana Rivera Sánchez. "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social". *Gestión y Política Pública*. México, vol. viii, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 89-119; Edward Greaves. "Constructing Affirmatively Empowered Participatory Regimes: The Making of Public Space in Urban Popular Municipalities of Santiago, Chile". *Polity*. Reino Unido, Palgrave Macmillan, vol. 39, núm. 3, julio de 2007, pp. 305-334. En contraposición, Canto Chac resalta las limitaciones de la participación a nivel local, dado que hay ámbitos de decisiones que son exclusivos de otros órdenes del gobierno o incluso se toman a nivel internacional. Véase Manuel Canto Chac. "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". *Política y Cultura*. México, UAM Xochimilco, núm. 30, 2008, pp. 33-34.

5 Respecto de los diferentes modelos de la democracia véase Amy Gutmann. "Democracy". Robert E. Goodin et al. (eds.). *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell, 1993. Particularmente para la democracia deliberativa véase Joshua Cohen. "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa". *Metapolítica*. México, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, pp. 24-47; y James

Bohman. “La democracia deliberativa y sus críticos”. *Metapolítica*. México, vol. 4, núm. 14, abril-junio de 2000, pp. 48-57.

- 6 Véase CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU, 2000 (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>), 6 de marzo de 2012; Joan Font. “Local participation in Spain: beyond associative democracy”. *Working Papers*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, núm. 210, 2002; Bresciani Lecannelier, op. cit.; Fernández et al., op. cit.; Guillermo Cantor. “El discurso de participación ciudadana en organismos internacionales: el caso del Banco Interamericano de Desarrollo”. *Revista de Ciencias Sociales*. Venezuela, Universidad del Zulia, vol. XIV, núm. 3, septiembre-diciembre de 2008, pp. 453-467; Canto Chac, op. cit.; Espinosa, op. cit.; Montilla y Páez, op. cit.

- 7 Los fundamentos teóricos del comunitarismo se pueden revisar en Michael J. Sandel. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa, 2000; Michael Walzer. “The Communitarian Critique of Liberalism”. Amitai Etzioni (ed.). *New Communitarian Thinking. Persons, virtues, institutions, and communities*. Virginia: University Press of Virginia, 1995, pp. 52-70. Para consultar una reflexión específica sobre la participación véase Benjamin R. Barber. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984; Amitai Etzioni. *La Tercera Vía hacia una*

no sólo facilita ajustar el proceso de políticas públicas a las necesidades reales de las comunidades, sino que también —si estas preferencias entran en conflicto con el interés general— permite diseñar desde antes de la implementación las fórmulas de compensación más adecuadas.<sup>10</sup> Hay que tener en mente que aunque en el discurso oficial se enfatiza que las políticas públicas distribuyen bienes, en realidad éstas reparten tanto los bienes como los males; además, los costos y los beneficios de una política o un programa no se dividen equitativamente entre los distintos sectores de la sociedad. En resumen, si se involucra a los *stakeholders* desde la etapa del diseño de la política pública se logra mayor legitimidad de la misma y se evitan algunos problemas en la etapa de la implementación. Finalmente, se considera también el problema de la disminución de las capacidades del Estado para satisfacer las demandas de sus ciudadanos; ante esta situación, el involucrar a la comunidad en la implementación de los programas públicos descarga en parte al Estado de la necesidad de proveer los recursos propios. Se puede apreciar, entonces, que este enfoque se inscribe en el marco conceptual de la gobernanza, ya sea por su énfasis en la centralidad del ciudadano como por su preocupación en reestructurar las capacidades del Estado, obligado a interactuar en redes más horizontales con los actores privados, tanto del mercado como de la sociedad civil.<sup>11</sup>

Desde que la gobernanza se ha convertido en uno de los paradigmas de la práctica y el estudio de la política pública, se han documentado y analizado múltiples instrumentos y técnicas para involucrar a los ciudadanos en el proceso político. Sin pretender ofrecer aquí una revisión exhaustiva de éstos,<sup>12</sup> se sintetizarán algunas consideraciones sobre las ventajas y desventajas de los instrumentos que se consideran más representativos de las tres categorías fundamentales: de consulta, deliberativos y de la democracia directa.<sup>13</sup>

Los mecanismos de consulta integran a representantes de intereses colectivos y pueden tener carácter tanto permanente (consejos ciudadanos) como de reflexión puntual (comités temáticos *ad hoc*). De acuerdo con Joan Font,<sup>14</sup> su éxito depende de la existencia de un capital social estable,

que se traduce en un tejido asociativo denso. Se analizará aquí la figura de consejos ciudadanos, dado que es un mecanismo ampliamente integrado al funcionamiento de los municipios en México.

Bernardo González-Aréchiga y colegas<sup>15</sup> identifican tres estilos básicos de funcionamiento de los consejos, que reflejan también el tipo de relación que existe entre éstos y el poder local:

- a) Gestión institucional: los integrantes trabajan de acuerdo con una dinámica propia surgida del interior del grupo.
- b) Gestión gerencial: la directriz proviene de una institución, sin que exista una apropiación partidista del mecanismo.
- c) Gestión clientelar: donde la dinámica responde a los intereses de un grupo o un partido político particular, y la instauración del consejo responde al fin específico de ganar adeptos al partido en poder.

La misma sistematización permite entender que no existen ventajas o desventajas inherentes a este mecanismo, más bien el grado de democratización y de efectividad en cuanto a la representación de los intereses de los ciudadanos depende de la práctica y experiencia particular. El diseño permite, en teoría, que estos órganos colegiados debatan problemas locales, así como formas de atenderlos por medio de políticas y programas públicos, teniendo en consideración el interés público y las preferencias generales de los ciudadanos. Además ofrecen la oportunidad de incluir grupos minoritarios, sin voz en mecanismos tradicionales, siempre y cuando los representantes sean seleccionados con esta intención. En la práctica, en muchos casos, los consejos no se han independizado del poder político, sobre todo si se piensa en el establecimiento de la agenda, la cual sigue definida por la administración pública. También existe la percepción de que a lo largo de su funcionamiento, se alejan cada vez más de la base orgánica (los ciudadanos o incluso los grupos organizados que representan) y se acercan a las posiciones del poder; este es un problema difícil de corregir, dado que no existen mecanismos con los cuales los ciudadanos evalúen su desempeño.

buena sociedad. *Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Trotta, 2000.

- 8 Véase Bresciani Lecannelier, *op. cit.*; Ediviges Morales et al. "Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública". *Revista Venezolana de Gerencia*. Venezuela, Universidad del Zulia, vol. 11, núm. 35, julio-septiembre de 2006, pp. 453-470; Hernández de Velasco, *op. cit.*; Esther Parra Ramírez. "La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas". *Reflexión Política*. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, vol. 9, núm. 17, junio de 2007, pp. 76-87; Canto Chac, *op. cit.*; Espinosa, *op. cit.*; Arellano y Rivera, *op. cit.*
- 9 Se entiende por *stakeholders* los grupos identificables detrás de demandas específicas o involucrados activamente en esfuerzos para la resolución de proyectos urbanos. Bresciani Lecannelier, *op. cit.*, p. 16.
- 10 Cfr. *ibid.*, pp. 14-16.
- 11 Respecto de la relación entre la participación ciudadana y la gobernanza véase Canto Chac, *op. cit.*; Ángel Iglesias Alonso. "La Planificación Estratégica como instrumento de gestión pública en el gobierno local: análisis de caso". *Cuadernos de Gestión*. España, Universidad del País Vasco, vol. 10, núm. 1, 2010, pp. 101-119.
- 12 Las revisiones más holísticas, que incluyen distintos mecanismos, se pueden revisar en Joan Font. "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y



metodologías" (<http://www.urbaed.ungs.edu.ar/pdf/debate5/articulocentralJoan%20Font.pdf?PHPSESSID=eb-9053db1de3ecd3a94aea1cf51f41ee>), 27 de junio de 2012; Montilla y Páez, *op. cit.*; Nikki Slocum. *Participatory Methods Toolkits. A Practitioner's Manual*. King Baudouin Foundation, 2003 (<http://www.unu.cris.edu>), 25 de agosto de 2011; Marc Gramberger. *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE, 2001. Para detalles técnicos y condiciones de una implementación exitosa de algunos de los mecanismos en particular véase Slocum, *op. cit.*, que incluye, entre otros, a jurados ciudadanos, conferencias de consenso, método Delphi, panel de expertos, grupos de enfoque, células de planeación y World Café.

- 13 La distinción se retoma de Font, "Participación ciudadana...". El autor incluye una cuarta categoría, que agrupa varios mecanismos sin un perfil definido, los cuales van desde los instrumentos propios de mercadotecnia para evaluar, por ejemplo, la calidad de servicios (grupos de enfoque o encuestas) hasta los mecanismos tradicionales de enlace con los ciudadanos, como buzones de sugerencias o interfaces que dan acceso a los documentos oficiales. Para estos últimos véase Gramberger, *op. cit.*
- 14 Font, "Participación ciudadana...".

Como en la mayoría de los mecanismos de participación directa, existen problemas de costo de aprendizaje, representatividad o falta de seguimiento e implementación de recomendaciones emitidas por el consejo.<sup>16</sup>

Los mecanismos deliberativos ponen énfasis en la capacidad de diálogo y de reflexión, y pueden buscar representatividad (encuestas deliberativas) o no (jurados ciudadanos, foros temáticos, talleres prospectivos). Los jurados ciudadanos, por ejemplo, consisten en reuniones de un número limitado de personas (entre 12 y 24), seleccionadas de manera aleatoria, las cuales interactúan primero con una serie de expertos y actores involucrados directamente en un problema público quienes les presentan tanto la información objetiva como los argumentos a favor de sus intereses y preferencias. Una vez terminadas las audiencias, los jurados deliberan y emiten una recomendación al poder público. Las ventajas, además del carácter deliberativo, es el bajo costo del mecanismo y la selección aleatoria de los integrantes, la cual evita que éstos representen intereses preestablecidos en torno del tópico discutido. Sin embargo, los jurados enfrentan el problema de poca representatividad y escaso impacto en la legitimación de las decisiones tomadas entre la población general, que frecuentemente ni siquiera se entera de la existencia de los jurados y mucho menos de los argumentos y contraargumentos que influyeron en la decisión tomada.

Otro mecanismo deliberativo son las asambleas locales, ampliamente analizadas en las democracias anglosajonas y desde el estudio de Alexis de Tocqueville,<sup>17</sup> consideradas fundamento de la democracia en Estados Unidos. Sin embargo, hay que considerar que el carácter deliberativo depende de los mecanismos de moderación de las asambleas:<sup>18</sup> Joan Font, por ejemplo, las considera uno de los mecanismos de la democracia directa.

Frente al problema de poca representatividad de los mecanismos de consulta y deliberativos, los mecanismos de la democracia directa inherentemente buscan involucrar al mayor número de participantes posible. Los más conocidos, y de manera reciente incorporados a la vida política mexicana, son los referendos y plebiscitos, revocación del mandato o iniciativas ciudadanas. Estos son mecanismos basados en procesos electorales

y una de sus ventajas es que influyen de manera directa en el proceso de toma de decisiones, además de la posibilidad de que participen todos los ciudadanos con derechos electorales. En la práctica, sin embargo, aplican consideraciones para los procesos electorales que Arend Lijphart resume de la siguiente manera: enfrentan bajos niveles de participación, y mientras menor es la participación mayor es la desigualdad de la misma, que se traduce en la sobrerrepresentación de los intereses de los grupos en poder.<sup>19</sup> Adrian Vatter<sup>20</sup> analiza el impacto que tiene la regulación secundaria de los mecanismos de la democracia directa en el proceso de involucración de los ciudadanos. Esto coincide con las consideraciones de Terry Cooper y otros, en cuanto a que no es solamente la participación la que importa, sino también quién tiene la facultad de convocar la consulta y cuáles son los tópicos que pueden ser abordados por medio de los mecanismos de la democracia directa y cuáles quedan fuera.

En resumen, no existe un mecanismo perfecto, y la utilidad y conveniencia de aplicarlos depende de nuestra preferencia de potenciar aspectos frecuentemente imposibles de combinar en un solo mecanismo la efectividad de influir en la toma de decisiones, la capacidad de educación cívica de los participantes, la representatividad o incluso el costo o el grado de dificultad en la logística.

La complejidad de los mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas se ha traducido en aproximaciones más críticas hacia la misma, que analizan las consecuencias no deseadas o perversas de la participación. Se ha señalado que desde el enfoque normativo, la participación directa de los individuos en las decisiones públicas los convierte en ciudadanos: mujeres y hombres libres, capaces de autodeterminarse, interesados en defender el régimen político ante las tentaciones autoritarias u oligárquicas. Sin embargo, este impacto positivo sobre la consolidación de la democracia y la formación cívica de los individuos requiere que la participación sea relativamente frecuente. Dado que los mecanismos de participación directa implican una inversión de tiempo considerable, la motivación para la participación está relacionada con la efectividad del impacto. Por lo

- 15 Bernardo González-Aréchiga et al. "Consejos ciudadanos en la administración estatal 2003-2009 para el estado de Nuevo León". Freddy Mariñez Navarro (coord.). *Compromiso ciudadano. Participación y Gestión Pública en Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial de Nuevo León, 2009, p. 40.
- 16 Para revisar evaluaciones muy puntuales véase Font, "Participación ciudadana..."; IESA. *Los Consejos Locales de Participación Ciudadana en la provincia de Córdoba*. Córdoba: Junta de Andalucía-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009; Mariñez Navarro, op. cit.
- 17 Al analizar la función y el desempeño de las town meeting, Alexis de Tocqueville las consideraba una expresión máxima de la democracia: "en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Pasiones pasajeras, intereses de un momento o el azar de las circunstancias, pueden darle las formas externas de la independencia; pero el despotismo concentrado en el interior del cuerpo social reaparece tarde o temprano en la superficie". Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*, México: FCE, edición de 1998, p. 78. Un análisis contemporáneo de este mecanismo se puede revisar en Frank M. Bryan. "Direct Democracy and Civic Competence: The Case

of Town Meeting”. Stephen L. Elkin y Karol Edward Soltan (eds.). *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1999, pp. 195-223.

- 18 Para una propuesta de técnicas de moderación deliberativa de asambleas véase Cooper et al., *op. cit.*; Greaves, *op. cit.*
- 19 Arend Lijphart. “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma”. *American Political Science Review*. Cambridge, Cambridge University Press, vol. 91, núm. 1, marzo de 1997, pp. 1-14. En contraste, John Matusaka, al estudiar los problemas que implican mecanismos de participación directa, concluye que la evidencia empírica demuestra que las decisiones tomadas por medio de éstos son eficientes y no benefician a un grupo específico. Véase John G. Matusaka. “Direct Democracy Works”. *Journal of Economic Perspectives*. Estados Unidos, American Economic Association, vol. 19, núm. 2, primavera de 2005, pp. 185-206.
- 20 Adrian Vatter. “Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries?”. *European Political Sciences Review*. Cambridge, Cambridge University Press, vol. 1, núm. 1, 2009, pp. 125-154.
- 21 Archon Fung. “Democratizing the Policy Process”. Michael Moran et al. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 669-685; Matusaka, *op. cit.*

que la primera condición de esta efectividad es evidentemente la existencia de la voluntad real de los funcionarios de incorporar las preferencias de los ciudadanos en el proceso de la política pública, y no convertir los mecanismos de la democracia directa en una mera simulación o apariencia forzada por el paradigma de la gobernanza. Pero no es condición suficiente, dado que en las sociedades plurales uno de los problemas más complejos es cómo integrar las demandas y preferencias contradictorias. Esta tarea se vuelve más difícil si se considera que los ciudadanos no siempre son capaces de relacionar sus preferencias con decisiones, políticas y programas específicos,<sup>21</sup> por lo cual frecuentemente tampoco se reconocen en las políticas implementadas. Por otro lado, de entre los distintos niveles de participación,<sup>22</sup> la toma de decisiones y la gestión participativa fomentan más la percepción del impacto real en el proceso de la política pública que la consulta o la fiscalización; sin embargo, requieren también mayor inversión de recursos, tanto por parte del gobierno como de los ciudadanos. Finalmente, para que la participación se perciba como efectiva, el diseño del proceso debe incluir los mecanismos de rendición de cuentas que permiten el cierre de cada etapa, informando qué preferencias de los ciudadanos se incorporarán a la acción del gobierno y cuáles no, clarificando, además, las razones. Ahora, si los ciudadanos no perciben la participación como efectiva, el impacto puede ser profundamente negativo, generando la desilusión, la apatía o el rechazo a la participación institucionalizada y el aumento del conflicto.

Otro problema que enfrentan los promotores de la participación ciudadana es la inclusión de los intereses y preferencias de los grupos minoritarios o marginados. Los argumentos que presenta Lijphart<sup>23</sup> en defensa de la participación electoral como fundamento de la democracia han sido comprobados en varios estudios empíricos<sup>24</sup> y señalan que en los procesos de participación directa están sobrerrepresentados grupos e individuos que ya poseen los recursos para influir en el proceso de la política pública. Por un lado, participan más los grupos que los ciudadanos no organizados. Este fenómeno se explica porque los grupos tienen mayores

recursos organizacionales, materiales y simbólicos, que les facilitan una participación sostenida a través del tiempo. Por otro lado, las autoridades públicas prefieren dialogar con los grupos organizados, los cuales tienen menor dispersión de las demandas y poseen más información y mejores herramientas de negociación. Incluso la participación de las organizaciones está sesgada hacia los grupos ideológicamente cercanos al gobierno o con mayor capacidad de movilización.<sup>25</sup> Adicionalmente, se considera que las organizaciones de la sociedad civil con frecuencia se preocupan poco por democratizar sus procesos internos, rendir cuentas a los públicos representados o considerar en sus demandas centradas en tópicos y problemas particulares los puntos de vista y preferencias de otros grupos;<sup>26</sup> este problema se acentúa en la participación a nivel local.

Como se ha visto, los mecanismos que involucran la participación de los ciudadanos no organizados tampoco son intrínsecamente representativos. Participan más los individuos educados, con disponibilidad de tiempo, estabilidad económica, e incluso emocional, y finalmente con motivación previa, sea por afiliación ideológica, sea por interés directo en un tópico o programa específico. Como lo analiza Joan Font,<sup>27</sup> los factores de tiempo, conocimiento, dinero, estabilidad emocional y material se distribuyen de manera desigual entre la población, de manera que la desigualdad de recursos para la participación no es totalmente acumulativa, sin embargo, dado que éstos son intercambiables —y particularmente el dinero puede comprar los recursos como tiempo o información— sí existen sectores sistemáticamente en desventaja. El problema de la inclusión y representatividad en los procesos de participación es fundamental, dado que la exclusión sistemática de grupos de por sí marginados de la vida pública y la captura de recursos e instituciones por las élites ya privilegiadas, va en contra del espíritu mismo de la democracia. Para disminuir este problema es sumamente importante el diseño de los mecanismos de la participación, la forma de convocar a los participantes e incluso los tiempos y los espacios asignados.<sup>28</sup>

- 22 Véase Parra Ramírez, *op. cit.*; Espinosa, *op. cit.*; Font, *op. cit.*; Montilla y Paéz, *op. cit.*; IESA, *op. cit.*
- 23 Lijphart, *op. cit.*
- 24 Véase, por ejemplo, Shaun Bowler y Todd Donovan. "Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government". *British Journal of Political Science*. Cambridge, Cambridge University Press, vol. 32, núm. 2, abril de 2002, pp. 371-390; Matsusaka, *op. cit.*
- 25 Fernando Aguiar y Clement J. Navarro. "Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. España, Centro de Investigaciones Sociológicas, núm. 91, julio-septiembre de 2000, pp. 89-111; Font, "Local participation..."; Cantor, *op. cit.*
- 26 Michael Michael Edwards. "Introduction". Michael Edwards y John Gaventa (eds.). *Global Citizen Action*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Pub., 2001, pp. 1-14; John D. Clark. "Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society". Michael Edwards y John Gaventa (eds.). *Global Citizen Action*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 17-28; Font, "Local participation..."; Gideon Baker. "Problems in the Theorisation of Global Civil Society". *Political Studies*, vol. 50, núm. 5, diciembre de 2002, pp. 928-943; Richard Price. "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics". *World*

Politics. Cambridge, Cambridge University Press, vol. 55, núm. 4, julio de 2003, pp. 579-606; Andrés Serbin. “La sociedad civil regional del gran Caribe: desafíos pendientes”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, vol. 10, núm. 3, septiembre-diciembre de 2004, pp. 163-177.

- 27 Font, “Participación ciudadana...”.
- 28 Thomas Webler y Seth Tuler. “Fairness and Competence in Citizen Participation. Theoretical Reflections From a Case Study”. *Administration & Society*, vol. 32, noviembre de 2000, pp. 566-595; Font, “Local Participation...”.
- 29 Véase Cooper et al., *op. cit.*
- 30 Véase Cohen, *op. cit.*; Bohman, *op. cit.*
- 31 Shaun Bowler y Todd Donovan definen la eficiencia interna como la percepción sobre sus propias habilidades para influir en el sistema político; y la eficiencia externa es la percepción sobre cómo el gobierno responde a sus demandas. Bowler y Donovan, *op. cit.*, p. 372.
- 32 Webler y Tuler, *op. cit.*; Robert Post. “Democracy and Equality”. *The Annals*, vol. 603, núm. 1, enero de 2006, pp. 24-36; Cooper et al., *op. cit.*; Carolina Aguilera. “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales”. *América Latina Hoy*. Salamanca, Universidad de Salamanca, núm. 46, agosto de 2007, pp. 119-143; Greaves, *op. cit.*; Font, “Participación ciudadana...”.

Otro aspecto que interesa analizar aquí es el estilo de la participación.<sup>29</sup> Al hablar de la efectividad, se ha señalado que la profundidad del involucramiento de los ciudadanos es importante: participar en la toma de decisiones es más significativa que una simple oportunidad de debatir las opciones. Sin embargo, desde el enfoque normativo y particularmente desde los planteamientos de la democracia deliberativa,<sup>30</sup> la participación en debates abiertos sobre los problemas sociales y las políticas públicas que deben atenderlos es tan importante como el momento de la toma de decisiones. Primero, la deliberación ofrece a los individuos la oportunidad de ver los problemas desde distintas perspectivas y de evolucionar puntos de vista propios, lo cual permite la autodeterminación colectiva y la integración de los intereses y las preferencias individuales, inicialmente dispersas. También permite que en la dinámica de la consulta ocupen un lugar central los argumentos razonados y no la imposición de la voluntad del más poderoso. Finalmente, el proceso deliberativo construye las capacidades de argumentación y negociación que fortalecen la eficiencia interna de los ciudadanos,<sup>31</sup> empoderándolos para otros procesos políticos. Sin embargo, aunque muchos autores<sup>32</sup> coinciden en oponer la participación deliberativa a la adversarial —o basada en el conflicto—, hasta qué grado conviene eliminar o desactivar el conflicto en la deliberación queda sujeto al debate, el cual se retomará en el análisis de los resultados de la consulta con el método Compass.

Al resumir entonces los retos de la participación ciudadana, se considera que el diseño de una consulta ciudadana debe cuidar que:

- 1) Los participantes sientan que su inversión de tiempo y de motivación se ha traducido en resultados concretos y deseados.
- 2) Estén presentes los grupos o los individuos que por lo común no se involucran en los procesos de participación política.
- 3) El diseño de la consulta permita a los participantes evolucionar sus puntos de vista, incorporando las perspectivas y preferencias de otros ciudadanos.

## Consulta ciudadana con método Compass: consideraciones sobre el diseño

El método Compass<sup>33</sup> es una técnica utilizada en los estudios prospectivos para explorar las ventajas y desventajas de las políticas propuestas y organizar las evaluaciones divergentes. A diferencia del método Delphi, en el cual la consulta se realiza a distancia y frecuentemente en un periodo de tiempo extenso, el método Compass utiliza la interacción directa con los grupos convocados. La primera etapa consiste en una reunión tipo taller, en la cual se presenta la política o el programa a implementar, centrando la presentación en la información “objetiva”. A los participantes se les pide discutir sobre los posibles resultados, mismos que se sintetizan en los pros y los contras. En la segunda etapa se presenta el resultado del taller a un grupo de especialistas, al cual se le pide retroalimentar los resultados del taller inicial.

Se considera que el método Compass es adecuado para realizar consultas ciudadanas acerca de políticas o problemas locales, de carácter deliberativo, asegurando la inclusión de los grupos tradicionalmente marginados así como la efectividad, aspectos cuya importancia ya se analizó en el apartado teórico. El carácter deliberativo de la consulta está asegurado por los siguientes factores del diseño:

- 1) El método inicia la consulta al presentar la información, la cual resume hechos esenciales relativos a la política (diseño, costos, cronograma de implementación, entre otros) y refleja las razones y los argumentos de las autoridades. De esta manera, la reacción a esta presentación sería una opinión informada, independientemente de si los participantes estaban previamente interesados en la política evaluada.
- 2) Para la consulta ciudadana se ha modificado el método, al sustituir una sola reunión inicial con reuniones de grupos de *stakeholders* que compartían condiciones semejantes, formando –idealmente– un

33 Véase Tomás Miklos y María Elena Tello. *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra A.C., 1994. En la presentación de la aplicación en Aguascalientes se pueden reconstruir los elementos más importantes del método: 1) identificación de *stakeholders*; 2) formación de grupos; 3) preparación de la información inicial, que será disparadora de la discusión; 4) primera reunión; 5) análisis y síntesis de la información y elaboración del primer informe; 6) segunda reunión, presentación del informe y su discusión; 7) elaboración del informe final.

posible grupo de interés homogéneo. La segunda ronda no implicaba a especialistas, sino que se convocaba a los mismos ciudadanos para presentarles los resultados de las reuniones con sus conciudadanos, pidiéndoles sopesar sus argumentos y reconsiderar sus propias posiciones iniciales. De esta manera, la segunda ronda ofrecía la posibilidad de escuchar las razones del otro y evolucionar posiciones propias.

- 3) La segunda ronda responde también a la dinámica de rendición de cuentas, dado que los ciudadanos conocen la misma información que las autoridades saben cómo han sido sintetizadas sus posiciones y tienen la oportunidad de corregir el reporte de la primera ronda si no se reconocen en el documento elaborado por los moderadores, lo cual fomenta también la confianza en el proceso.
- 4) La discusión en grupos homogéneos y pequeños favorece un debate centrado en razones y facilita la moderación orientada a aclarar las posiciones, evitar enfrentamientos personales e insistir en la incorporación de los argumentos: recuperar no solamente lo que piensan los ciudadanos sobre la política evaluada, sino también por qué piensan así.

El diseño en grupos homogéneos también tiene por objetivo asegurar la representatividad de la consulta, así como su carácter inclusivo:

- 1) Los grupos se forman de acuerdo con las características socioeconómicas de la comunidad, invitando específicamente a los que, comúnmente, se autoexcluyen de la participación.
- 2) La formación de grupos relativamente homogéneos tiene por objetivo “nivelar el campo de juego”<sup>34</sup> para que todos tengan la posibilidad de expresarse y ser escuchados, sin la interferencia ocasionada por la desigualdad de recursos comunicativos, diferencias de educación, de estima social o de poder.
- 3) Organizar varios grupos permite establecer distintos horarios y lugares de reunión, de manera que los ciudadanos puedan asistir

34 Webler y Tuler, *op. cit.*

independientemente de sus obligaciones cotidianas y el tiempo disponible.

En cuanto a la efectividad de la consulta:

- 1) Desde su origen, el método Compass está diseñado para facilitar la incorporación de puntos de vista en categorías que agrupan ventajas o desventajas de una política, logrando así un resultado mucho más claro para los encargados de tomar decisiones. Particularmente, la segunda ronda de la consulta permite construir acuerdos más inclusivos y disminuye la dispersión inicial de posiciones.
- 2) En el caso de las posiciones irreconciliables, la segunda ronda ofrece también la posibilidad de indagar a los ciudadanos sobre las formas de disminuir los impactos negativos que tendrían que asumir ellos u otros grupos de su misma comunidad, permitiendo a los decisores programar de antemano las fórmulas de compensación adecuadas.
- 3) El sustituir la intervención de especialistas, prevista en el diseño original del método Compass, permite recuperar el conocimiento útil. Se asume aquí que la política evaluada es diseñada por especialistas, cuya opinión se resume en la presentación inicial. De cualquier forma, si resulta necesario incluirlos en la consulta —por ejemplo, cuando existen opiniones disidentes respecto al proyecto original— el diseño de grupos homogéneos permite organizar una reunión con académicos o profesionistas cercanos al tema, asegurando que su estatus sea igual al de los ciudadanos.

### **Aplicación del método Compass: caso de un proyecto de mejora urbana**

Para comprobar si los postulados teóricos sobre las ventajas del método Compass se lograban en la compleja realidad de una consulta ciudadana, nos hemos acercado a varios municipios para ofrecerles la posibilidad de



- 35 La consulta se realizó en octubre de 2012.
- 36 Es una participación regulada por el reglamento de la Secretaría de Integración Social del municipio. Los comités vecinales son formados a través de las elecciones y, en este sentido, representan los intereses y las preferencias de las distintas colonias. La secretaría convoca las juntas y la dinámica consiste en identificar la problemática relevante para una colonia, discutir sus causas y priorizar los problemas en cuanto a la urgencia de ser atendidos por las autoridades.
- 37 Las autoridades tienen identificadas personas clave en cada fraccionamiento, que de manera informal funcionan como buzones de sugerencias (dueños de algunos negocios, personas con liderazgo moral); estos ciudadanos periódicamente informan sobre las situaciones percibidas como problemas, desde casos de corrupción de funcionarios hasta incidentes aislados, como retrasos en la recolección de basura.
- 38 Se determina la muestra analítica y personas clave en cada fraccionamiento y se aplica un cuestionario, con el mismo esquema que utilizan las reuniones con los comités ciudadanos: identificación de problemas y de sus causas, así como su priorización. A diferencia de las reuniones, la encuesta no permite la discusión, sólo recopila información de ciudadanos no organizados.

diseñar y aplicar la consulta a un tópico de su interés. El Instituto Municipal de Planeación (Implan) de Aguascalientes, México fue el que se interesó en el proyecto y ofreció su apoyo para la realización de la consulta.<sup>35</sup> En el caso del municipio de Aguascalientes, el Implan es una entidad responsable de aplicar tres mecanismos institucionalizados de la participación ciudadana: consultas con los comités de colonos,<sup>36</sup> observatorio ciudadano<sup>37</sup> y encuestas,<sup>38</sup> e integrar los resultados de estas consultas a la planeación municipal. Los encargados de administrar estos mecanismos reconocen que existen tres problemas permanentes: poco interés y ausentismo de las personas convocadas, poca apertura a los puntos de vista de otros participantes y una tendencia a considerar sus posiciones como representativas de las percepciones de todos.

La consulta con método Compass fue aplicada para recuperar las posiciones en torno de un proyecto específico de mejora urbana: la transformación de una avenida en vialidad de flujo continuo. Las autoridades consideraban que este proyecto iba a mejorar el problema de vialidad para personas que se desplazaban del sur hacia el norte, además de modernizar una avenida antigua, añadiendo una ciclovía, mejorando la iluminación y remodelando el camellón. Esta obra implicaba terminar con una práctica muy arraigada entre los habitantes de esta ciudad: utilizar uno de los tres carriles de la avenida como estacionamiento; fenómeno que se debía, por un lado, al hecho de que las casas antiguas no tenían cocheras o eran muy pequeñas, y por el otro, a la paulatina transformación de una calle predominantemente habitacional en una avenida con muchos pequeños negocios, para los cuales el carril lateral era un estacionamiento o incluso un lugar de trabajo, en el caso de algunos pequeños talleres.

Las autoridades estaban conscientes de la oposición de los ciudadanos a este proyecto, por lo cual habían ofrecido construir algunos estacionamientos públicos en terrenos baldíos e incorporar —donde fuera posible— las bahías de estacionamiento. Consideraban que la oposición era limitada a los habitantes de un tramo específico de la calle y a los dueños de algunos negocios, y que en el caso de los demás habitantes sólo era cuestión

de cambiar ciertos hábitos, una vez que hubieran percibido los beneficios. Como antecedente, consideraban el caso de la transformación de otra avenida, que unía el poniente con el oriente de la ciudad, obra realizada hacía nueve años y que también había despertado una oposición de los habitantes, quienes –según las autoridades– se han adaptado a la nueva realidad.

Al considerar la información proporcionada por las autoridades, se han identificado los siguientes grupos de *stakeholders*: los habitantes de la calle sin negocios y los dueños de negocios, divididos en los que habitaban el tramo norte (considerado el más conflictivo) y los del tramo sur (sin oposición al proyecto); los presuntos beneficiarios de la obra, como los taxistas y las personas que se desplazan frecuentemente en el eje norte-sur; y los administradores y usuarios de las escuelas ubicadas en la avenida. También se programó una reunión con los comerciantes de la avenida modernizada hacía nueve años para recuperar la información sobre los costos y beneficios percibidos a mediano plazo, así como los posibles mecanismos de compensación; y con los expertos: miembros del colegio de arquitectos, urbanistas o académicos que trabajan el tema.

Las reuniones fueron programadas en los horarios matutino y vespertino, recuperando la información de las personas del Implan quienes conocen los patrones de la vida urbana de Aguascalientes; ellos también sugirieron los lugares, ubicados en los tramos norte, centro y sur de la avenida, y se encargaron de la logística de las reuniones. Se determinó que para cada reunión se convocarían 25 personas y las invitaciones se repartieron personalmente, logrando en el momento el compromiso de los invitados de asistir a las dos rondas, programadas con un intervalo de dos semanas.

Finalmente, se organizaron siete reuniones iniciales: los comerciantes de la avenida modernizada previamente se negaron a asistir, explicando que este tipo de reuniones interfería con su trabajo, a la vez de que estaban descontentos con las autoridades porque hacía nueve años también se organizaron una serie de reuniones y consultas y, pese a ello, sus aportaciones no fueron tomadas en cuenta para la decisión final. Tampoco existió mucho interés por parte de los expertos, así que finalmente a los pocos

que accedieron a la petición fueron integrados al grupo de los identificados como beneficiarios.

Adicionalmente, una de las reuniones organizada en la mañana se tuvo que cancelar porque ninguna de las personas convocadas asistió (habitantes sin negocios); en general, la asistencia a las reuniones era muy baja: de 25 personas convocadas, asistían entre 4 y 15. La excepción fue una de las reuniones programadas en la tarde del primer día, a la cual asistieron (en distintos momentos de la reunión) entre 60 y 70 personas, muchas de ellas convocadas por medio de las redes de vecinos debido al problema de hostilidad y de desconfianza que se analizará en el siguiente apartado. En cambio, prácticamente todos los asistentes a la primera ronda se presentaron también en la segunda. Todas las reuniones fueron grabadas y transcritas para que la información pudiera ser analizada y sintetizada en posiciones a favor y en contra, con sus respectivos argumentos, así como apartados adicionales para información significativa, como agravios generales, sugerencias de obras alternativas y las acciones que realizarían los vecinos si sus puntos de vista no eran considerados en la decisión final.

La primera ronda arrojó como resultado un consenso absoluto acerca de la interpretación de los beneficios y los costos del proyecto, así que en la siguiente ronda, más que promover que evolucionaran los puntos de vista hacia los consensos, se presentó la síntesis de las distintas reuniones para que los asistentes conocieran los puntos de vista de sus vecinos y tuvieran la oportunidad de comentar o aclarar los contenidos del documento inicial. Dado el alto grado del consenso inicial, hubo muy pocas aclaraciones y sólo se objetaron algunos de los mecanismos de compensación propuestos, que de hecho eran secundarios. Se elaboró el segundo documento, mismo que se hizo llegar por correo a los asistentes quienes lo solicitaron, así como se entregó y analizó en una reunión con los funcionarios del municipio, tanto los encargados del Implan como el coordinador de asesores de la alcaldesa.

Como se ha mencionado, en todas las reuniones se manifestaron posiciones en contra del proyecto; ni los supuestos beneficiarios ni los expertos

presentaron posiciones a favor. Hubo tres personas que calificamos como indiferentes, y cuya posición se sintetiza en la frase “no me afectaría mucho ni cómo está, ni cómo estará la avenida”, pero estas personas también coincidieron con los oponentes en que la obra no era necesaria (no existía problema de tráfico en la avenida) y que existían obras más urgentes a las que se debería canalizar los recursos. Las posiciones en contra de la obra se sintetizaron en dos grandes apartados:

1) Referentes al diseño del proyecto:

1.1. La obra es innecesaria

1.2. El proyecto es inviable

1.3. El proyecto tiene efectos negativos para:

1.3.1. Los negocios ubicados en la avenida (dueños, empleados y sus familias)

1.3.2. Los habitantes de la calle (comodidad, seguridad y plusvalía de las propiedades)

1.3.3. Personas de tercera edad y con problemas de movilidad

1.3.4. Peatones en general, particularmente estudiantes y madres con niños

1.4. La obra prevista para la avenida es contradictoria con los proyectos integrales que la actual administración presenta como grandes ejes de desarrollo para la ciudad:

1.4.1. Creación del empleo

1.4.2. Ciudad verde

2) Referente a la manera en que se implementa el proyecto:

2.1. No hubo presentación integral del proyecto (la información proporcionada es fragmentada y transmitida por personas sin responsabilidad en el proyecto)

2.2. No hubo proceso de consulta:

2.2.1. Los resultados de una encuesta aplicada fueron manipulados

2.2.2. El trato de las autoridades no respetaba el estatus de los habitantes como ciudadanos (amenazas y trato ofensivo o condescendiente)

2.2.3. A pesar de presentarse como “proyecto”, ya se estaban realizando algunas obras (cancelación de vueltas a la izquierda, señalización de la prohibición de estacionarse)

Además, se sintetizaron otras posiciones/exigencias que se manifestaron en las reuniones:

- 1) Exigencia de una reunión con la alcaldesa.
- 2) Sugerencias de obras públicas alternativas.
- 3) Disposición a acciones de protesta (electorales, legales y directas).

Para cada posición particular se sintetizaron los argumentos presentados por los asistentes, incluyendo algunas citas directas, cuyo objetivo era transmitir a las autoridades no solamente la información objetiva, sino también el sentir de las personas, el nivel de enojo que el proyecto despertaba; información que se considera igual de importante que los argumentos objetivos. Como ejemplo, se presenta aquí la manera en que se desarrolló en el documento final uno de los puntos, de hecho, menos conflictivos.

Posición: El proyecto es inviable
<p>Argumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Lo ancho de la avenida no permite realizar todas las obras que se han mencionado. <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El trazo de la calle es irregular, hay tramos donde sí caben los carriles, la ciclovía, la banqueta y las bahías de estacionamiento y hay tramos donde no cabrá ni la ciclovía. Si no hay continuidad, la obra no tiene sentido.</li> <li>b) La ciclovía está muy cerca de los carriles por donde circularán coches a alta velocidad, será un riesgo para ciclistas. Citan el accidente recientemente ocurrido en otra vialidad de flujo continuo con ciclovía.</li> </ol> </li> </ol>

- “Es una tremenda contradicción (refiriéndose al proyecto de vialidad en la avenida) pretender crear un eje de flujo continuo e incorporarle una ciclovía”.
- c) El acceso a las bahías y las vueltas a la derecha van a interferir con la ciclovía.
- 2) No será posible limitar la velocidad del flujo a 60 o 50 km/h.
  - a) No importa si las autoridades la llaman avenida de flujo continuo o vía rápida, ambos nombres sugieren que la prioridad la tiene el automóvil. Los conductores van a circular más rápidamente que en la actualidad. De hecho, ya lo hacen, con sólo el anuncio de que será una vía de flujo continuo y con banquetas pintadas en amarillo.
  - “Sí vamos más acelerados. Yo uso mucho esta avenida. Yo lo hago. Soy honesto”.
  - b) Los agentes de tránsito no exigen respeto al límite de velocidad.
- 3) La avenida está cruzada por muchas avenidas principales, no podrá ser de flujo continuo porque hay intersecciones con avenidas importantes.
- 4) Es una obra basada en modelos extranjeros, que no aplican necesariamente a Aguascalientes y particularmente a la avenida.
  - La obra se debe a que las personas que deciden no viven en el área y no saben qué afectaciones van a causar. Los asistentes mencionan la obra en la glorieta La Purísima para incorporar la ciclovía: va a ser un riesgo para los ciclistas entrar a la glorieta y el flujo de coches se va a ver obstaculizado. “Ambos lo llevan de perder: el ciclista porque saldrá lastimado, y el conductor porque será legalmente responsable”.
  - Las autoridades buscan “darle auge a la ciudad verde y que nos ganemos otro premio, digamos, en Polonia”.

Consideran que son obras para “dejar el legado”, pero afecta la vida de las personas que viven en o de la avenida.

- Son planes basados en experiencias ajenas que funcionarían si se construyera una ciudad nueva, como Brasilia, o “si tumban la parte vieja de la ciudad y la vuelven a construir”.

Los puntos conflictivos han sido sintetizados en varias cuartillas y la extensión del documento no permite reproducirlo aquí. Como ejemplo del alto grado de emociones presentes en las reuniones, e incluidas en el documento final, se reproducen aquí los argumentos que apoyan la percepción de los habitantes de que los funcionarios los amenazan o los desprecian como interlocutores:

Posición: No hubo proceso de consulta

Argumento: El trato de las autoridades no respeta el estatus de los habitantes como ciudadanos (se perciben amenazas y trato ofensivo o condescendiente).

- 1) Cuando en las reuniones de esta consulta (Compass) se ofrece que pueden anotar su nombre y dirección para enviarles el reporte de la reunión, varios comentan: “claro, para recibir amenazas”, “para que nos vigilen”, “así nos controlan”. “Ya pasó así, después cuando llegaban a ventanilla, los hacían tardados los trámites”.
- 2) Nos dicen “ustedes juntan 50, yo puedo juntar 200.” “El secretario de gobierno así nos dijo: yo les puedo traer a todo Aguascalientes”. Los habitantes pusieron unas lonas con lemas de protesta, y el secretario contestó “yo puedo poner un espectacular. Claro, con nuestro dinero”.
- 3) “Me dijeron: no vengo a preguntarle, vengo a decirle que así es”.
- 4) “En la reunión, el licenciado nos dijo que por qué nos fuimos a vivir a esta avenida, eso nos dijo el licenciado cuando ya no hallaba

ni qué decirnos. Que nosotros teníamos la culpa por habernos ido a vivir en una avenida”.

- 5) “Vino a mi casa y me dijo que podía hacer la cochera en el espacio de mi sala”. “Me dijo: ‘pues tuviste mala suerte de vivir aquí en esta avenida’”. “No trabajo en el gobierno para comprar en el Campestre”.
- 6) “Queremos que se nos respete, nos tratan como niños”. “Dicen que construyen la ciudad del siglo **xxi**, que no somos modernos, nos dicen indios”.
- 7) “No les interesa lo que nos va a pasar.” “No es justo que a costa de nuestra muerte ellos hagan cosas llamativas. Porque nosotros vivimos de la arteria y si ellos la sepultan, pues nosotros morimos también.”

Como se puede apreciar, el contexto de la consulta claramente refleja el fenómeno de la Revolución del patio trasero y las percepciones divergentes sobre lo que es una obra pública valiosa para los que diseñan el proyecto y los que lo deben vivir. Como resultado de la consulta, las autoridades<sup>39</sup> se dieron cuenta de que la oposición a la obra era mucho más generalizada de lo estimado, de que no existían *stakeholders* con posiciones a favor, a lo sumo indiferentes, y que el costo político de seguir con el proyecto iba a ser alto. La conclusión de la reunión con las autoridades del municipio fue que la obra se iba a suspender y se replantearía el proyecto para atender algunas demandas, como remodelación de las banquetas o de espacios verdes, pero se abandonaría por el momento la idea de convertir la avenida en una vialidad de flujo continuo. Sin embargo, en contra de las sugerencias presentadas en la reunión, el municipio nunca hizo esta decisión pública; sólo mandó una señal indirecta cuando no implementó la prohibición de estacionarse en la avenida, rompiendo así el proceso de rendición de cuentas, hecho que –como se analizará en el siguiente apartado– ha tenido un impacto negativo sobre la confianza de los ciudadanos y la percepción de la efectividad de la consulta.

39 El impacto sobre los ciudadanos se analiza en el siguiente apartado de este escrito.



## Discusión de resultados

Hay que recordar que la aplicación del método Compass a la consulta ciudadana tenía por objetivo fortalecer tres atributos deseables: la inclusión de grupos tradicionalmente subrepresentados, la percepción de efectividad y el carácter deliberativo de la misma. En cuanto a la inclusión, se considera que ésta se ha logrado; sin embargo, fue un efecto mixto de una convocatoria con muestra analítica y el alto grado de hostilidad que el proyecto ocasionaba. En este sentido, todos los habitantes de la avenida se sentían perjudicados por la obra y tenían una alta motivación para detenerla, por ende, de atender la consulta. De ahí que, incluso en la reunión masiva en la que los asistentes no fueron convocados por invitación sino asistieron por movilización entre vecinos, se tuvo la presencia de hombres y mujeres, de jóvenes y personas mayores, dueños de negocios, habitantes e incluso familiares que no vivían en la avenida. En esta reunión particularmente se notó la presencia dominante de un conjunto de vecinos ya organizados en un grupo de presión, incluso con un abogado contratado; sin embargo, en otras reuniones predominaban los vecinos no organizados. El hecho de realizar la invitación de manera personal y visitando el domicilio, permitió involucrar a las personas que ya no respondían a convocatorias impersonales, publicadas en medios o en anuncios a público en general. La identificación previa de los *stakeholders* y la planeación cuidadosa de horarios y sedes de las reuniones permitió asegurar la presencia de personas con intereses, actividades y estilos de vida diferentes. Las reuniones hicieron visible un grupo específico de afectados por el proyecto: personas mayores con discapacidad, sobre todo motora, quienes no han sido identificados por el municipio como un grupo de *stakeholders*.

Como se ha señalado, la consulta se llevó a cabo en un ambiente de hostilidad y de desconfianza, que en la reunión espontánea y masiva impulsó al inicio una dinámica de abierta confrontación. Más que discutir los impactos negativos o positivos del proyecto, los ciudadanos que ya se habían organizado para las acciones de protesta iniciaron acusándonos de trabajar para los intereses del municipio, de querer manipular la información

y justificar un proyecto, en sus ojos, injustificable. Se pudo percibir que el diseño de la consulta en grupos pequeños y separados fue interpretado como una estrategia para dividir a los vecinos e introducir a la consulta grupos no afectados por el proyecto, que diluirían la percepción de una oposición fuerte. Los fragmentos del reporte final antes transcritos, claramente indican una división propia del estilo adversarial de la participación: entre nosotros, los ciudadanos, y ellos, las autoridades. En este caso, el estilo de moderación orientado a centrar la discusión en los argumentos e ignorar las interpelaciones hostiles logró cambiar el ambiente de la reunión, misma que terminó con intervenciones mucho más calmadas. Uno de los motivos decisivos para la desconfianza y la hostilidad fue la percepción de que las autoridades habían manipulado la opinión pública, al afirmar que existía un amplio consenso a favor de la obra. En este caso, el diseño en dos rondas permitió neutralizar la desconfianza de los participantes: los asistentes a la segunda ronda no solamente se han reconocido en el documento elaborado por los moderadores, de hecho han apreciado la exposición ordenada y argumentada de su oposición. Varios expresaron su sorpresa por la calidad del trabajo e incluso se disculparon por el ambiente hostil de la reunión inicial. Los que pensaron que preguntar a los ciudadanos que no estaban directamente afectados por la obra iba a debilitar su propia posición, vieron con cierto asombro que no hubo un solo grupo que se haya manifestado abiertamente a favor de la obra y que todos coincidían en que era un proyecto que atendía un problema inexistente. En este sentido, se considera que la consulta ayudó a crear mayor confianza en que los demás son capaces de entender las consecuencias negativas de un proyecto, incluso si no tienen que vivirlas. Ahora, se debe reconocer que la consulta permitió establecer lazos de confianza con los moderadores, sin embargo las autoridades seguían siendo percibidas como el enemigo. En este sentido, se considera que la decisión del municipio de no anunciar de manera abierta que se tomarían decisiones como respuesta a los resultados de la consulta ha tenido un impacto negativo tanto para la futura participación de los ciudadanos en los mecanismos de consulta como para el capital político de la administración en funciones.

40 Chantal Mouffe. *El Retorno de lo Político*. Barcelona: Paidós, 1999.

Finalmente, en cuanto a la relación entre la deliberación y el conflicto, se coincide con los planteamientos de la democracia radical<sup>40</sup> de que éstos son compatibles. La presencia de las emociones –incluyendo las consideradas negativas– tanto en las reuniones como en las síntesis elaboradas ha permitido, a nivel pragmático, aplazar las acciones de protesta y dar a las autoridades “la última oportunidad” de modificar el proyecto. Pero más importante fue un elemento que se considera crucial para construir la confianza entre los ciudadanos y los moderadores. Como se ha señalado, los ciudadanos apreciaron la forma estructurada de presentar sus puntos de vista, no obstante se sintieron representados en el documento final sobre todo porque reconocieron en el discurso escrito su enojo, su desesperación o su temor, cuando antes pensaban que estos sentimientos sólo se pueden expresar en una confrontación directa.

En cuanto a la efectividad, el método resultó idóneo para sistematizar la información y facilitar la toma de decisiones. La insistencia sobre los argumentos que sustenten la oposición aportó mucha información útil sobre la realidad cotidiana, no considerada en el diseño original. Sin embargo, esta experiencia reafirma que la percepción de los ciudadanos sobre la efectividad está fuertemente relacionada con el proceso de toma de decisiones. Aunque los participantes apreciaron la efectividad de la consulta en cuanto a la recuperación de la información, las preferencias y las emociones, la evaluación final quedó pendiente de si las autoridades iban a renunciar al proyecto. En este sentido, la ausencia de una declaración clara por parte de las autoridades ha debilitado, indudablemente, la efectividad de la consulta, por lo cual también fue una oportunidad perdida de fomentar la participación futura de los ciudadanos en otros mecanismos de consulta.

## Conclusiones

La creciente presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas responde a ciertas dinámicas sociales que rebasan el nivel de

una simple moda o tendencia pasajera. El acceso más fácil a la información, la ampliación del ámbito político, la inclusión de temas que las personas perciben como de su interés inmediato o la cada vez mayor presencia de tópicos que rompen las tradicionales líneas de división entre la izquierda y la derecha, son fenómenos que seguirán incentivando la participación ciudadana. Sin embargo, como se analizó anteriormente, la movilización de los individuos o la participación institucionalizada en el proceso de política pública no se traduce necesariamente en impactos positivos en la consolidación de la democracia ni en la gestión pública. De ahí la importancia de buscar formas de participación que promuevan la inclusión de los grupos tradicionalmente subrepresentados, la deliberación y la percepción de la eficiencia.

En este contexto, el método Compass constituye sin lugar a dudas una herramienta valiosa para las consultas ciudadanas, aunque su impacto en la toma de decisiones depende enteramente de la voluntad de las autoridades de considerar las preferencias ciudadanas. En cuanto a la inclusión, la ventaja más importante es el diseño en grupos pequeños y relativamente homogéneos, lo que permite nivelar el campo de juego para individuos con menores recursos. No es sólo el hecho de que todas las personas pueden ser incentivadas directamente a expresar sus puntos de vista —algo imposible en una reunión masiva—, sino también el hecho de que la información llega a los tomadores de decisiones matizada por un documento escrito, en el cual las posiciones y los argumentos expresados por mayorías o con mayor habilidad comunicativa tienen el mismo peso que los minoritarios y quizás verbalmente mal comunicados. En este sentido, las autoridades tienen una visión más rica de las percepciones y preferencias que están detrás de las posiciones generales a favor o en contra de un proyecto. En nuestro caso, por ejemplo, los vecinos organizados en un grupo de presión, aunque tuvieron la capacidad de capturar una reunión, en el documento final no fueron más que una de las múltiples voces que participaron en el debate. Este hecho permitió también que las autoridades apreciaran que la oposición no era manipulada por un grupo de agitadores que representaban un interés

particular (percepción inicial), sino que realmente existía un consenso sobre el impacto negativo del proyecto en la vida comunitaria. Vale la pena recordar que prácticamente todos los ciudadanos que asistieron a la primera ronda también se presentaron en la segunda; es decir, sintieron que la inversión de tiempo era útil, por lo cual la motivación para participar permaneció estable a lo largo del proceso. En el lado negativo, resulta obvio que la inclusión de los ciudadanos y grupos que se autoexcluyen de la participación por la desconfianza o las experiencias previas negativas depende de la continuidad de los procesos de consultas que cuiden la inclusión, pero también incorporen la rendición de cuenta final. En este caso, por ejemplo, los dueños de negocios afectados por la modernización de otra avenida, cuyas voces no fueron tomados en cuenta en el pasado, no tuvieron motivación alguna para asistir a la convocatoria, aunque ésta fuera personalizada.

En cuanto a la efectividad, el método permite una articulación de los intereses y una elaboración de la información que facilita la toma de decisiones. Sin embargo, si la percepción sobre la efectividad depende de la relación directa entre la consulta y la toma de decisión por parte de las autoridades, esta característica tan importante de los mecanismos de la participación sigue vinculada con la voluntad política de los dictaminadores y en menor medida se debe al diseño del mecanismo. Por lo tanto, la capacidad de inducir el estilo deliberativo de la participación es la ventaja más clara del método Compass.

El diseño en al menos dos rondas facilita la evolución de los puntos de vista y la toma en cuenta de preferencias distintas. En esta consulta, aunque no se manifestaron posiciones antagónicas sobre el proyecto, se pudo observar el proceso de comunicación entre distintos grupos y la construcción de una mejor comprensión de la problemática no sólo por parte de las autoridades, sino también de los ciudadanos participantes. Como se ha indicado, al principio los ciudadanos interpretaron el diseño en grupos pequeños como una estrategia de división y de debilitamiento de su oposición; en la segunda ronda se dieron cuenta de que lo que ellos percibían como una posición enfrentada a preferencias distintas de los

vecinos, en realidad constituía parte del consenso. Por ejemplo, los dueños de pequeños negocios establecidos consideraban que los comerciantes del mercado ambulante apoyaban el proyecto oficial por haber recibido pagos colaterales: beneficios focalizados para comprar su apoyo. Después de la segunda ronda, los dos grupos que se veían como adversarios, establecieron redes de cooperación y apoyo mutuo. Se debe reconocer aquí que aunque la consulta con método Compass ha permitido abrir canales de comunicación entre grupos distintos, que antes se veían con desconfianza, facilitando así el emprendimiento de acciones conjuntas en miras de solucionar problemas comunitarios, no se puede afirmar que haya empoderado a los ciudadanos para interactuar con las autoridades públicas en una dinámica constructiva de cooperación. De hecho, la confianza entre distintos grupos –los dueños de negocios formales y los tianguistas, por ejemplo– que se construyó gracias a la deliberación y la toma en cuenta de las posiciones de grupos percibidos como adversarios, bien puede ser empleado en el futuro para una acción contestataria, de enfrentamiento con los funcionarios del municipio. De ahí la importancia de la reciprocidad por parte del gobierno local. En este caso, para el proyecto en disputa, los ciudadanos pudieron tener la percepción de la efectividad de la consulta: el proyecto se suspendió *de facto*, aunque sin la certeza de si se trataba de una suspensión definitiva o temporal. Sin embargo, en cuanto al proceso de construcción de una práctica institucionalizada de interacciones entre las autoridades y los ciudadanos, el impacto fue nulo: la desconfianza inicial persistió, el capital político de los funcionarios y del partido en poder seguía igualmente afectado que antes de la consulta. En este sentido, aunque la consulta fue apoyada y facilitada por las autoridades –y los ciudadanos lo sabían porque de manera reiterativa se les comunicaba este apoyo– los impactos positivos en cuanto a la confianza y el capital social se centraron en los moderadores y en la institución académica que representaban.

En resumen, se puede afirmar que el método Compass, como herramienta para consultas ciudadanas, ofrece ventajas claras en cuanto a la inclusión y el estilo deliberativo de la participación. En lo que respecta a

la efectividad, el impacto real en cada proceso dependerá en gran medida de la disposición que tengan las autoridades para considerar los puntos de vista y las preferencias de los ciudadanos para la toma de decisiones. No obstante, la técnica misma facilita la articulación de las preferencias, así como una recuperación eficiente de la información para tomar decisiones en beneficio de las comunidades locales. Aunque en el caso analizado, la consulta se aplicó en la fase del diseño de un programa particular, esta técnica puede aplicarse en otras fases de la política pública, sobre todo en la inicial (definición de un problema público) o en la final (evaluación). La necesidad de una evaluación consensuada en principales ventajas y desventajas de un fenómeno es el origen de esta herramienta. En cuanto al proceso de la construcción social de un problema público, es necesario un estudio previo que permita identificar sus alcances; pero el carácter deliberativo con moderación centrada en articulación de posiciones, teóricamente ofrece oportunidades interesantes para promover la discusión sobre cómo se perciben los problemas individuales desde la perspectiva pública. No obstante, es importante reconocer que la herramienta en sí misma no resuelve los problemas fundamentales de la participación ciudadana, como es la distribución desigual del poder entre las autoridades y los ciudadanos no organizados, hecho que fácilmente puede convertir la consulta deliberativa en un ejercicio vacío de significado y una de tantas experiencias frustrantes para los ciudadanos.

Artículo recibido: 26 de junio de 2014

Aceptado: 17 de noviembre de 2014