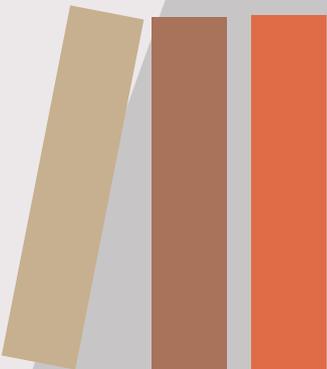


ISSN 2518-3923

Manuales
de la CEPAL



La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad

Las estrategias de participación
ciudadana en los procesos de
planificación multiescalar

Carlos Sandoval
Andrea Sanhueza
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS

CEPAL

I. Planificación multiescalar participativa

Este primer capítulo tiene el propósito de establecer una definición acerca de qué se entiende por planificación multiescalar participativa.

La planificación multiescalar participativa está estrechamente vinculada a los modelos de gobernanza a los que se hace referencia en la actualidad. La gobernanza reclama hoy la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos que por su propia naturaleza política, acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar.

Es en ese sentido que ha tomado fuerza el concepto de gobernanza multiescalar, que la Unión Europea define como “la acción coordinada de la unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión”⁴.

En ese marco, la coordinación entre niveles asume un rol distintivo. Por lo tanto, la planificación multiescalar es entendida como expresión de objetivos, estrategias y o prioridades que se desarrollan entre niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral.

La posibilidad de diálogo entre diversos agentes que representan posiciones de poder variables, es un componente fundamental en procesos democráticos para lograr cambios estructurales y construir sociedades que garanticen derechos humanos y calidad de vida.

La participación ciudadana es un concepto central en estas discusiones. Para profundizar el significado y relevar la importancia del tema, es preciso preguntarse ¿cuál es el concepto de ciudadanía que en este manual se aborda? ¿Qué se entiende por participación ciudadana? ¿Cuáles son los principios en que debe basarse todo proceso de participación ciudadana? ¿Qué niveles de participación se pueden generar? ¿Qué capacidades se requieren para lograr procesos de participación ciudadana que contribuyan a una mayor equidad social?

¿Cómo concretar en la práctica aquello que se acuerda a partir de un proceso de participación ciudadana? ¿En qué etapas del proceso de construcción de un instrumento de gestión pública, es recomendable organizar un proceso de participación ciudadana?

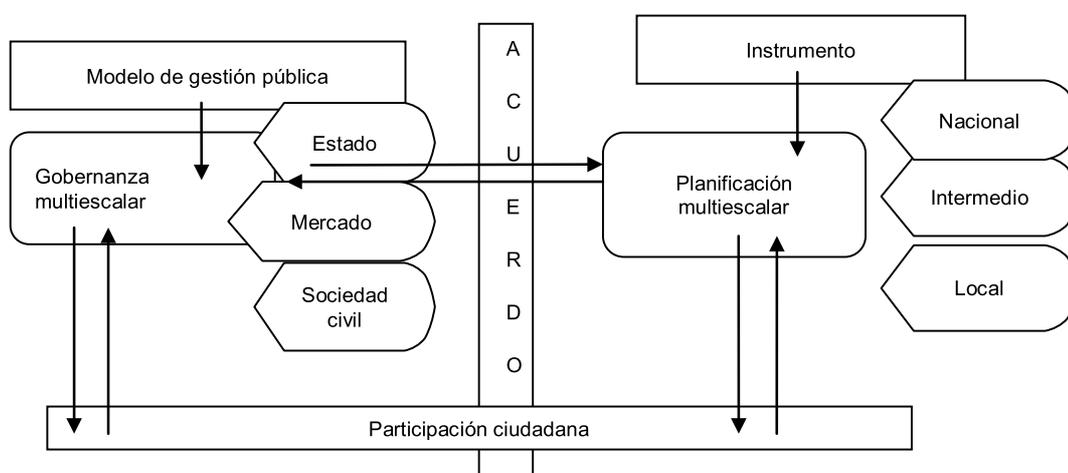
⁴ Unión Europea, Comité de Regiones, Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel, 2009.

Habitualmente la escala que utiliza la planificación es la división político-administrativa. Con menor frecuencia se dan procesos de planificación en escalas que responden a distinciones geográficas (por ejemplo una cuenca), culturales (por ejemplo representativa de una etnia), transfronterizas (territorios simbólicamente unidos por identidades comunes pero separados por fronteras político-administrativas).

La planificación a múltiples escalas (local, interregional, sub-nacional, nacional, internacional y otras modalidades no vinculadas a la división político-administrativa) significa que aquello que se acuerda en una escala determinada, tiene que tener coherencia con los acuerdos y la planificación lograda en escalas territoriales mayores y menores.

El gráfico siguiente refleja la estructura conceptual del capítulo que a continuación se presenta:

Diagrama 1
Estructura conceptual



Fuente: Elaboración propia.

A. La participación ciudadana en la construcción de instrumentos de gestión pública multiescalar. Ciudadanía, participación y representación

El concepto de ciudadanía es multiséntico pero contiene al menos cuatro elementos clave.

En primer lugar, el concepto de ciudadanía se relaciona al de soberanía. La soberanía radica en el pueblo de una nación y por lo tanto es su portadora. Esto quiere decir que la ciudadanía es el núcleo de la sociedad y de la comunidad política. Este atributo significa que la ciudadanía es el único ente que tiene la legitimidad de elegir a sus gobernantes. Cada vez que los ciudadanos ejercen su derecho a voto en una elección determinada, delegan el ejercicio de la soberanía en sus representantes, quienes de acuerdo a la constitución deben trabajar por el bien común de la sociedad.

En segundo lugar, el concepto de ciudadanía reconoce que los y las ciudadanos y ciudadanas son iguales frente a la Ley y por lo tanto deben recibir el mismo trato, independiente de su condición económica, social, cultural, territorial, entre otras.

En tercer lugar, el concepto de ciudadanía remite a la calidad de sujetos de derecho frente al Estado. Un aspecto fundamental de la teoría política es que aquello que es un derecho para la ciudadanía se constituye en una obligación para el Estado y, por lo tanto, éste debe procurar los recursos humanos y económicos necesarios para otorgar las condiciones mínimas que permitan concretar la satisfacción de estos derechos. Bajo este enfoque, el Estado debe velar por garantizar las condiciones para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos, desde los civiles y políticos hasta los económicos, sociales y culturales.

En cuarto lugar, pero no por eso menos importante, el concepto de ciudadanía se relaciona con el de participación, en el sentido que si la ciudadanía es la soberana, por lo tanto, es la llamada a ser parte de la toma de decisiones, lo cual se realiza a través de las instituciones democráticas.

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos electorarios⁵. De esta concepción se desprende que los asuntos de interés público, pertenecen a todos los ciudadanos y que el Estado es el encargado de administrarlos, pero no es su dueño.

Desde la mirada republicana, el concepto de ciudadanía supone la coexistencia de derechos y deberes en las personas en su relación con el Estado. La ciudadanía, entonces, tiene derechos como el goce de su libertad y también deberes que debe asumir en su calidad de protagonista de la vida en comunidad. Estos deberes están íntimamente ligados al concepto de libertad, en el entendido que la sociedad será libre en la medida que sea autogobernada por sus ciudadanos, a través del ejercicio de la deliberación y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

De esta forma la ciudadanía debe formarse en virtudes cívicas tales como la capacidad, compromiso y voluntad de servir al bien común involucrándose activamente en los asuntos de interés público⁶.

El concepto de participación ciudadana está íntimamente ligado al del poder. Hoy, quienes tienen el poder para participar de la vida política son las autoridades y los que ocupan cargos de representación popular, lo que han obtenido a través del voto que les ha dado la ciudadanía. Es un poder delegado de la ciudadanía soberana a través de las elecciones como medio legítimo.

Al ampliar el campo de la política e involucrar a otros actores interesados en los temas públicos, este poder se distribuye entre más actores presentes en el debate. Por esto se dice que la participación es la lucha por el reconocimiento de los derechos y por tener una cuota de poder que permita ser reconocido como un otro legítimo en este debate público y en su proceso de toma de decisiones. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe quienes quedan fuera de decisiones que les interesan y afectan son los grupos en situación de vulnerabilidad, tales como comunidades en situación de pobreza, minorías étnicas y sexuales, entre otros. Estas comunidades enfrentan situaciones de desventaja frente a los otros grupos participantes. Estas desventajas se traducen en barreras que deben superar al momento de participar en forma sustantiva en el proceso. Algunas de estas barreras son la distancia geográfica, el idioma, el lenguaje técnico, la poca disponibilidad de tiempo.

Una de las principales formas de fortalecer la calidad de la democracia es lograr que la ciudadanía se involucre y tome parte en los temas públicos. El desafío es ampliar las esferas de la vida pública, lo que implica extender el concepto de ciudadanía y la política. Es de toda importancia recuperar el sentido de lo público y darle valor a “aquello que nos pertenece a todos” en medio de una cultura que privilegia lo privado y la visión individualista.

El espacio público necesita protagonistas y líderes convencidos de la relación directa entre el bienestar colectivo e individual. El espacio público tiene que ser apropiado por las personas y sus formas de organización para lograr ser parte del debate y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La instancia en la cual se generan procesos de planificación, es uno de los espacios donde convergen diferentes actores para abordar asuntos públicos.

⁵ La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

⁶ Dentro de esta perspectiva, se entiende que el Estado debe asumir un rol activo y comprometido con la implementación de procesos de formación que cultiven estas virtudes cívicas en la población.

Toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, los cuales proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación.

Estos principios son los de:

1. Principio de transparencia y acceso a la información

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

La transparencia es un elemento fundamental para que las personas y grupos confíen en el proceso de participación que se quiere llevar adelante.

El derecho de Acceso a la Información Pública (AIP) es aquel que permite a todas las personas sin discriminación de ningún tipo, solicitar y recibir información que se encuentra en cualquier entidad estatal.

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

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan hoy con leyes sobre transparencia y acceso a la información pública⁷.

La información debe cumplir ciertos requisitos. Esta debe ser oportuna, es decir las personas y grupos deben recibir la información cuando la requieren y no en forma tardía. La mayoría de la legislación en la región establece plazos desde 10 a 20 días para entregar la información solicitada.

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

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

2. Voluntariedad

Se trata que las personas y grupos que se integren lo hagan en forma voluntaria y por interés propio. Un proceso de participación no tendrá legitimidad si grupos han sido presionados para participar.

3. No exclusión

Se trata que todas las personas o grupos que tengan un interés por participar tengan la oportunidad de hacerlo. La exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar aspectos conflictivos. Dejar fuera a un determinado grupo también es un elemento deslegitimador.

4. Equidad

Se refiere a garantizar que todas las personas y grupos que participen de un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. El proceso será deslegitimado si es que un grupo tiene un trato especial o privilegios que los otros no tienen. Otro aspecto fundamental para avanzar en la igualdad de oportunidades es dar un apoyo especial si es que están participando grupos con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad.

⁷ 23 países en América Latina y el Caribe cuentan hoy con Leyes de acceso a la información. Fuente: Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, CEPAL, 11 de abril del 2013.

5. Reconocimiento y respeto por la diversidad

La participación supone reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente al asunto que se aborde. Estas diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual.

6. Receptividad

Se refiere al compromiso de asegurar que todas las opiniones y propuestas serán escuchadas y que no se dará preferencia a las propuestas de un determinado grupo. Si se trata de un nivel consultivo se debe asegurar que todos los insumos serán considerados de igual forma al momento de analizarlos y ver cuáles incluir para la decisión final. Si se trata de un nivel decisorio se debe asegurar que las personas y grupos participantes tendrán las mismas oportunidades de influir en la toma de decisiones.

B. Niveles de un proceso de participación ciudadana

La participación ciudadana puede darse con distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía y el grado de influencia que tienen las opiniones y propuestas ciudadanas en la toma de decisión respecto del asunto público que se trate.

Este manual propone distinguir los siguientes niveles:

1. Nivel informativo

El nivel informativo consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público. Un ejemplo de este nivel es una campaña de información sobre prevención de enfermedades. Se trata de un nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información pero no busca recibir aportes ciudadanos.

2. Nivel consultivo

Este nivel de participación representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. El objetivo del proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. La consulta no es vinculante para la autoridad. Sin embargo, a partir del análisis de la experiencia de consultas en diversos países de la región se han construido dos estándares interrelacionados y recomendables.

El primero es que la autoridad debe comunicar su decisión final y fundamentar por qué incluyó algunas propuestas y otras no. El segundo estándar es que la autoridad incluya sólo propuestas que tengan viabilidad técnica, económica y política. Por lo mismo, se espera que las propuestas no incorporadas sean descartadas por motivos objetivos y no por razones de preferencia personal de la autoridad.

3. Nivel decisorio

En este nivel de participación las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión.

Se pueden distinguir dos modalidades del nivel decisorio. El primero de ellos puede ser un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante. Un ejemplo es un plebiscito o referéndum con carácter vinculante.

La segunda modalidad es cuando ciudadanos y autoridad pública conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto público para en forma colectiva tomar una decisión al respecto. En este caso, la opinión de las personas, funcionarios y autoridades tienen el mismo peso, es decir todos participan con las mismas atribuciones. Se espera que este grupo tome decisiones por consenso. Si no es posible entonces se organiza una votación alrededor de las alternativas existentes.

4. Nivel cogestión

Este nivel de cogestión se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada.

Por último interesa destacar las condiciones mínimas para que una institución pública interesada en llevar adelante una estrategia de participación ciudadana esté en condiciones de realizarla.

Estas condiciones son:

- La institucionalización de procesos de participación ciudadana.
- La voluntad política de las autoridades responsables.
- La experiencia en la materia del equipo profesional que llevaría adelante el proceso.
- Recursos disponibles para la elaboración e implementación de la estrategia.
- Personas y grupos interesados en participar.

C. La planificación multiescalar participativa

La planificación tiene características, enfoques y condiciones, que la hacen un objeto de estudio polisémico, dinámico y complejo. Matus (1998) la llama el pensamiento que precede a la acción y por lo tanto constituye un requisito para la administración pública y el gobierno en todos sus niveles. Asociada a un territorio se entiende la planificación como el “proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado” (Buarque, 1999).

En el contexto actual de América Latina y el Caribe, cuando se afirma desde la literatura y desde la práctica gubernamental, que la planificación está de vuelta, se hace referencia a una planificación muy distinta al paradigma de planificación centralizada de la década de los sesenta. En esa época se pensaba que la coordinación de los esfuerzos por construir una nueva sociedad, requería de una autoridad central que era la única capaz de decidir objetivos y medios para alcanzarla. En la actualidad se proponen procesos de planificación que tengan dos características fundamentales:

- Que todo proceso de planificación considere el principio de subsidiariedad, que significa que lo que puede realizarse de manera eficiente y efectivo al nivel más cercano a la ciudadanía, debe ser abordado en ese nivel, reservando competencias a los niveles superiores sólo en aquellas tareas que no puedan ser resueltas por el nivel inferior.
- Que si bien los procesos de planificación, deben fijar objetivos a partir de los problemas y necesidades de los propios ciudadanos-as, debe evitarse el voluntarismo y la atomización de esfuerzos, lo que advierte la importancia de la coherencia y de la coordinación como principios rectores de todo el proceso.

Un enfoque de planificación participativa busca garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos. Esto supone una coordinación de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Con ello se construye una planificación multiescalar como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente.

La planificación multiescalar es un proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo.

La planificación multiescalar, al entenderse como un instrumento de la gobernanza multiescalar asume los siguientes principios:

- El principio de subsidiaridad entre niveles del Estado, entendida como la acción de situar las decisiones en el nivel más eficaz y próximo posible a los ciudadanos.
- La asociación flexible y cooperación horizontal entre territorios, para la generación de iniciativas propias para problemas que pueden ser comunes.
- El enfoque integrado para enfrentar los problemas territoriales, para romper con la resolución de problemas de manera sectorializada.
- La interdependencia territorial asumida como el enfoque de resolución de desafíos que no solo se limitan a las fronteras administrativas formales.
- La planificación multiescalar deberá construirse a partir de instancias participativas.

Los ciudadanos y ciudadanas son soberanos que a través de la democracia representativa y a través de mecanismos de democracia semi-directa, se involucran en las decisiones que están relacionadas a problemas públicos.

Los países de la región, han tomado en consideración (con distintos niveles de compromiso) la importancia de escuchar la voz de la gente. El desafío es cómo hacer que esa participación ciudadana pueda incidir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Para que esa planificación multiescalar participativa pueda ser realidad en los países de la región, deben darse condiciones mínimas:

- Los espacios territoriales deben poder trascender las tradicionales divisiones político-administrativas. A veces se requiere subdividir un territorio de acuerdo a las diversidades económicas, sociales, culturales que se presentan en escalas inferiores. Por ejemplo, territorios rurales pueden requerir un proceso distinto al de territorios urbanos del que forman parte en la división política-administrativa. En otras instancias, se requiere combinar divisiones político-administrativas para reconocer una historia y cultura común, compartir servicios y problemas.
- La descentralización de competencias, las decisiones de qué y cuánto descentralizar en competencias dependerá del contexto, respetando el principio de subsidiariedad.
- Una tercera condición es la descentralización de recursos financieros y humanos. Todo recorte territorial en que se quiera generar un proceso de planificación participativa, requiere competencias, recursos económicos y personal capacitado para tal fin.
- La cuarta condición es la disponibilidad de capacidades del personal técnico y político, encargado de estos procesos, para que puedan llevarlos adelante con rigurosidad.
- Y por último, se debe fortalecer la práctica de generar, sistematizar y usar información de los propios territorios, para saber con qué se cuenta, hacia donde, por qué y para qué se requiere dirigir la atención hacia esa dirección y cuáles serán los mecanismos para monitorear la marcha de la planificación.

D. Abordajes específicos género, Convenio 169 y Principio 10

Los procesos de planificación multiescalar participativa abarcan múltiples temas, sectores y actores.

En este manual se hará énfasis en tres temas:

- i) La perspectiva de género a lo largo de todo el proceso de planificación, implementación y evaluación.

ii) Los mecanismos de consulta que establece el convenio 169 de la OIT en todos aquellos territorios indígenas donde se quiera realizar una explotación de recursos naturales (sobre todo si el país que está llevando a cabo un proceso de planificación, ha ratificado ese convenio).

iii) El Principio 10 que establece la participación y la justicia en la toma de decisiones con impactos ambientales en un territorio.

1. Género y planificación multiescalar participativa

Los territorios, en tanto constructos sociales, contienen relaciones desiguales de género.

Esto quiere decir, que detrás de cada una de las características que definen un territorio, hay hombres y mujeres⁸, que se relacionan entre ellos y con el entorno de una manera determinada en función de unas normas, que de manera general, establecen relaciones desiguales. Estas normas pueden tener un origen diverso y generalmente son establecidas a través de una mirada masculina del mundo, en el cual las mujeres en esa distribución de poder se encuentran subordinadas.

En las consideraciones que se tomen en cuenta a la hora de generar procesos de planificación en distintas escalas territoriales, el género debe ser un componente a tener en cuenta. Pero el concepto de género por sí solo tampoco es homogéneo. Al abordarlo deben especificarse las diferencias establecidas a partir de la consideración de otras variables como por ejemplo la etnia, la edad, la cultura, la posición socio-económica y el sexo. La perspectiva de género en un proceso de planificación participativa se puede abordar en diversas instancias. A continuación se describen algunas de ellas.

Cuadro 1
¿Cómo la población puede contribuir a la inserción de la perspectiva de género en procesos de planificación participativa?

Tipo	Características
Como ciudadanía	participando en los debates públicos y fomentando una participación sin discriminación por sexo potenciando una representación política equitativa e igualitaria que sea capaz de dar respuesta a las necesidades locales, regionales y nacionales y poner en marcha estrategias que incorporen la perspectiva de género.
Como representación política en el gobierno territorial	garantizando la equidad en los puestos de decisión proponiendo estrategias de desarrollo territorial que incorporen la perspectiva de género (incluyendo presupuestos sensibles al género).
Como empresarios y empresarias	incorporando políticas internas de inserción de la perspectiva de género (por ejemplo un acceso y condiciones laborales justas sin distinción de sexo) apoyando el proceso de desarrollo territorial con enfoque de género.
Como trabajadores y trabajadoras	exigiendo igualdad de condiciones de empleo para hombres y mujeres (en tema de salarios, vacaciones,...) promoviendo y apoyando los procesos de igualdad y equidad de género en las instituciones en las que se desempeñan.
Como agentes de desarrollo	Sensibilizando a la población sobre la importancia de insertar la perspectiva de género en el desarrollo local, regional y nacional promoviendo instrumentos de análisis y gestión del territorio que tomen en cuenta la inserción de la perspectiva de género.
Como direcciones de los organismos y servicios territoriales	favoreciendo la inserción de la perspectiva de género en la estructura interna promoviendo y apoyando estrategias que favorezcan la igualdad y equidad de sexos en el territorio.
Como personal directivo o profesorado de las universidades	efectuando estudios que reflejen las desigualdades de género y que puedan ayudar a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local, regional y nacional.
Como personal de las asociaciones y ONGs	a través de la promoción de medidas de sensibilización y de capacitación que sirvan para la promoción de la igualdad de género.

Fuente: Elaboración propia.

⁸ María Lugones, (Colonialidad y género (2008) Tabula Rasa, nro 9-julio-diciembre-p.73-101-Bogotá-Colombia) entre otras, indica que el concepto de género al ser abordado desde una perspectiva biológica, se torna un concepto conservador y sugiere tener en cuenta que el concepto de género y su abordaje es mucho más amplio que la diferencia entre hombre y mujer, y en él deberían contemplarse también los grupos denominados LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y travestis).

Una consideración importante de tener en cuenta en un proceso de planificación, es abordar el género de forma transversalizada a la planificación y no como un tema más de los tantos que incorpora la planificación en sí.

El concepto “transversalización de la perspectiva de género” suele utilizarse como una traducción del inglés “Gender Mainstreaming”, que es definido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1997) como “una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no perpetúe las desigualdades”⁹.

La transversalización será posible si se cumplen ciertas condiciones: la voluntad política de los tomadores de decisión y diseñadores de procesos de planificación participativa en los territorios; equipos de planificadores sensibilizados y formados en la transversalización del género, participación y empoderamiento de los actores y actrices de cada escala territorial en temas de género y una coordinación efectiva entre todos los niveles para alinear un discurso común e incorporar la perspectiva de género en cada una de las instancias de planificación.

Los tres ejes temáticos que deben considerarse en la adopción de la perspectiva de género en un proceso de planificación participativa son los que Naciones Unidas considera hoy prioritarios de asumir: la autonomía física, la autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica¹⁰.

Por último, al considerar la perspectiva de género en los procesos de planificación participativa, debe tenerse en cuenta el marco legal que se ha construido en torno a este tema, y que se adjunta en el anexo 1.

Incorporar transversalmente el tema de género en un proceso de planificación participativa no es una tarea simple pero es cada vez más necesaria y a pesar de errores, marchas y contramarchas que pudieran ocurrir, el desafío es comenzar a romper estructuras mentales que permitan mirar la realidad permanentemente desde esa especificidad, superando la práctica usual de desagregar por sexo los datos en los diagnósticos que se realizan.

Se trata de realizar un esfuerzo por proponer en los procesos de planificación, acciones tendientes a cerrar brechas de género, presentes en los territorios donde la planificación se lleve a cabo.

2. Los derechos de los pueblos indígenas y la planificación multiescalar participativa

La presencia de pueblos indígenas en un proceso de planificación territorial, exige que se consideren los derechos especiales y la legislación que en la actualidad protege a las etnias asentadas en la región.

Si bien los territorios sujetos de planificación pueden ser abordados desde una perspectiva material (como espacios geográficos concretos), también pueden ser vistos desde una perspectiva simbólica, como representación conciente de una determinada cultura.

Es el caso de los pueblos indígenas que consideran a sus territorios de asentamiento muy vinculados al “ser”. Las cosmovisiones del mundo indígena son muy diferentes a las miradas de quienes diseñan las políticas públicas.

El proceso de aculturación, deculturación y transculturación vividos por estos pueblos tiene una historia de más de 500 años.

⁹ Mainstreaming Gender Perspective into all policies and programmes in the United Nations System. Consejo Económico y Social, 1997, en www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm.

¹⁰ “La autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad. El control sobre su cuerpo (autonomía física), la capacidad para generar ingresos y recursos propios (autonomía económica) y la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) constituyen tres pilares para lograr una mayor igualdad de género en la región.” Observatorio de igualdad de género de ALyC-DAG-CEPAL.

Actualmente y desde hace varias décadas, los movimientos de resistencia indígena cobran una relevancia mayor en los reclamos por una mejor calidad de vida.

Naciones Unidas ha realizado esfuerzos por considerar la situación de estos pueblos.

Entre otros, es necesario aquí destacar dos hitos.

Uno, establecido en 1989, por parte de la organización Internacional del Trabajo (OIT), llamado convenio 169 sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

Ese convenio que ha sido ratificado hasta la fecha por 22 países del mundo, establece a través de 44 artículos la necesidad de realizar consultas previas, libres e informadas a los pueblos indígenas cuando el Estado nacional o un actor privado, quiera realizar alguna intervención que afecte directa o indirectamente a esos pueblos.

Con el objeto de relacionar la importancia del Convenio 169 con los procesos de planificación multiescalar participativa, el artículo 7 de dicho convenio establece:

“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación, y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”... “Los resultados de estos estudios deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”... art 7.

El segundo hito importante es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas promulgada en la 107 sesión plenaria de la Asamblea general en el año 2007.

El artículo 5 de dicha Declaración establece: *“los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”*

El artículo 21 complementa: *“Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.”*

Finalmente, el artículo 23 establece: *“los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.”*

Este conjunto de artículos demuestra que los pueblos indígenas son actores relevantes en los procesos de planificación participativa.

La inclusión de los pueblos indígenas no está exenta de problemas toda vez que no todos sus representantes reconocen la legitimidad del Estado nacional.

Bolivia resolvió en parte ese problema con la Constitución del año 2009, que establece el Estado Plurinacional de Bolivia, incluyendo las múltiples nacionalidades asentadas en ese territorio. Lo propio hizo Ecuador, a través de su Constitución del año 2008.

Otros países aún no han resuelto este desafío y en otros casos en cambio, los pueblos indígenas se reconocen como parte del Estado conformado en el siglo XIX.

Por ello que el articulado presentado por Naciones Unidas, hace énfasis en la necesidad de respetar la decisión de los pueblos indígenas de participar o no en las definiciones de desarrollo y las estrategias socio-económicas diseñadas para la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de un país.

Más allá de las particularidades y complejidades del tema, en los distintos Estados de la región, la participación ciudadana de los pueblos indígenas en procesos de planificación debe ser una práctica habitual.

3. El Principio 10 y la planificación multiescalar participativa

El Principio 10 fue adoptado junto a otros principios en la primera Cumbre de la Tierra realizada en Junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil.

En esa oportunidad los Estados acordaron una declaración que contiene los principios adoptados que se conoce como la Declaración de Río de 1992.

Este Principio 10 establece que todas las personas tienen derecho al acceso a la información, a la participación y a la justicia en los asuntos ambientales. Estos derechos se conocen como Derechos de Acceso.

Veinte años después, en Junio del 2012 se celebró la Tercera Conferencia de Desarrollo Sostenible nuevamente en Río de Janeiro, Brasil.

En esta oportunidad 10 países de América Latina y el Caribe firmaron la Declaración sobre Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible conocida como la “Declaración del Principio 10” comprometiéndose a crear un instrumento regional que permita garantizar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos de acceso en los respectivos países.

Esta declaración permanece abierta a todos los países de América Latina y el Caribe que deseen sumarse y busca apoyar la colaboración conjunta y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para la implementación del Principio 10. Actualmente cuenta con diecinueve países signatarios¹¹.

A la fecha la mayoría de los países de la región han normado estos derechos, especialmente el derecho a acceder a información ambiental. Sin embargo aún existe un importante déficit de implementación de estos derechos de acceso a nivel nacional. Una manifestación de lo mucho que queda por avanzar en la región es la falta de normas y procedimientos para lograr un involucramiento más sustantivo de la ciudadanía y especialmente de las comunidades cercanas a proyectos de la industria extractiva y proyectos en general de explotación de recursos naturales.

La explotación a gran escala de recursos naturales agregada a la falta de información y participación de las comunidades está produciendo un alto índice de conflictividad socio-ambiental en la región, amenazando la gobernabilidad e institucionalidad democrática. La ciudadanía al verse enfrentada a un proyecto en su territorio se involucra en el proceso y se da cuenta de la debilidad de las normas y procedimientos que existen para su participación. La ciudadanía no está conforme con la manera cómo se toman las decisiones que impactan directamente sus vidas y cada día exigen más transparencia y mecanismos claros y efectivos para involucrarse en estos procesos.

Los países signatarios han realizado a la fecha un total de 4 reuniones regionales donde han ratificado un enfoque de derechos sobre la temática de la participación pública, el acceso a la información y a la justicia en asuntos ambientales y subrayaron la íntima vinculación existente entre la promoción de los derechos de acceso, el goce efectivo de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia.

También los Gobiernos se comprometieron a implementar un plan de acción a diciembre del 2014 con las siguientes tareas:

- Promover la declaración e incorporar nuevos países signatarios.
- Dar a conocer los avances realizados en los países en materia de implementación de los derechos de acceso.
- Promover la activa participación del público en el nivel nacional.

¹¹ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

- Trabajar hacia la creación de un instrumento regional a través de grupos de trabajo sobre cooperación y fortalecimiento de capacidades y la definición de la naturaleza y alcance del instrumento regional.

En noviembre del 2014 los países signatarios acordaron iniciar la negociación del convenio regional con la amplia participación del público interesado. Se estima que este proceso de negociación finalizará en diciembre del 2016¹².

Luego de relatar brevemente como se ha desarrollado el proceso regional sobre el Principio 10 es importante destacar por que la planificación multiescalar debe incorporar este principio que se refiere a los derechos de información y participación en las decisiones con impactos ambientales.

Cuando la planificación multiescalar aborde la creación, instalación y funcionamiento de proyectos en los territorios sobre los cuales está planificando, es de toda importancia que -además de cumplir con la obligación de tener un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado por las instancias correspondientes- el equipo profesional a cargo de esta planificación tome contacto en forma temprana con las comunidades en el área de influencia de un proyecto determinado, con el objetivo de entregar información en forma oportuna sobre el proyecto en cuestión, además de organizar un diálogo que permita a las comunidades que serán afectadas (en términos positivos y/o negativos) aportar a la definición de los impactos del proyecto en términos ambientales, socio-culturales y económicos para posteriormente elaborar planes de mitigación y compensación.

En el marco de prevenir conflictos alrededor de los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) se están implementando buenas prácticas (ya que no es un procedimiento obligatorio) de acercamiento temprano (antes que ingrese el EIA al SEIA) con las comunidades para precisamente crear las condiciones para el ejercicio de sus derechos a la información y a la participación en decisiones que tendrán impactos sobre estas comunidades.

E. Casos de referencia: procesos de participación ciudadana en niveles multiescalares

Los casos que se destacan aquí no excluyen a otros que probablemente estén tan desarrollados como éstos.

El propósito de referenciar estos ejemplos, es acercar a los usuarios de este manual a algunos casos que están en proceso y que quiénes tengan mayor interés en profundizar en los mismos, puedan hacerlo a partir de estas referencias.

- En el caso de Argentina, se hace referencia a tres instrumentos de gestión pública: un plan estratégico territorial de carácter nacional, liderado por el Ministerio de Planificación federal, inversión pública y servicios, el denominado PET; un instrumento de carácter sectorial, representado por el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (2010-2020) coordinado por el Ministerio de Agricultura, ganadería y pesca de nivel nacional y un tercer instrumento de carácter provincial, que es el Plan Estratégico Visión 2030 de la Provincia de Santa Fe.

Los tres instrumentos constituyen procesos de planificación participativa, pero entre ellos no existe una coordinación de contenido ni de ejecución, son ejemplos de cómo se llevan a cabo procesos de planificación participativa en los ámbitos nacional de carácter territorial, sectorial y un caso referido a un nivel subnacional.

- Brasil transita un proceso de planificación multiescalar participativo, liderado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión a través de tres instrumentos de gestión pública. El Plan plurianual participativo de alcance nacional, las instancias de planificación plurianual estatales y las instancias de planificación plurianual de consorcios municipales, como el caso del consorcio intermunicipal llamado grande ABC, recientemente aprobado y publicado.

¹² Para mayor información sobre el proceso y las modalidades de participar ir a <http://www.cepal.org/es/proyectos/declaracion-sobre-el-principio-10-acceso-la-informacion-participacion-y-justicia-en>.

La complejidad de un país como Brasil, hace que puedan identificarse otros casos, también de mucho impacto, como la experiencia de Rio Grande del Sur, a través de la creación de los COREDES (Consejos regionales de desarrollo) y el fortalecimiento de las prácticas de planificación que tuvieron su concreción a partir del 2009, cuando a través de un acuerdo firmado entre el foro de los COREDES y el Gobierno estadual, se concretó la elaboración de planes estratégicos de desarrollo en 27 regiones de las 28 con que cuenta el Estado de Rio Grande do Sul¹³. Investigadores de ese país están hoy estudiando cuánta relación existe entre los planes de desarrollo que elaboraron los COREDES en Rio Grande do Sul con los planes plurianuales nacionales, para analizar si existe coordinación entre niveles de Estado, a través de estos instrumentos de gestión pública.

- Otro caso de planificación multiescalar participativa lo lleva adelante Ecuador, que a través de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y control social intenta poner en marcha un sistema de planificación participativa multiescalar, no exento de marchas y contramarchas, debido a la complejidad de asumir un proceso de planificación sistémico para todo el territorio nacional.
- Guatemala es otro caso interesante de analizar. La presentación de su plan nacional de desarrollo K'atun-Guatemala 2032, elaborado por la SEGEPLAN (Secretaría de planificación y programación de la presidencia) y por el Consejo Nacional de desarrollo urbano y rural (CONADUR) da cuenta del interés del país, por instalar un sistema de planificación participativo y multiescalar. Algunas comunidades de Guatemala están ya elaborando planes comunitarios en el marco de este plan K'atun.
- Un último ejemplo de referencia es lo que acontece en México. La ciudad de México ha intensificado en los últimos años, la consolidación del diseño institucional para implementar el presupuesto participativo en la gestión de una de las ciudades más pobladas de la región.

Al profundizar en cada una de estas iniciativas, los lectores podrán apreciar que todas ellas tienen elementos comunes, en el momento de realizar un balance de las prácticas que se están llevando a cabo.

En todos los casos:

- Es el Estado el actor convocante de estos procesos de planificación participativa multiescalar.
- Los ejemplos que se pueden identificar se desarrollan en las más variadas escalas; en algunos países de forma coordinada entre ellas, y en otros no, pero municipios, Estados sub-nacionales, aldeas al interior de municipios y escalas nacionales están llevando adelante estos procesos.
- Todos los casos referenciados aquí han tenido contratiempos, avances y retrocesos en la multiplicidad de instituciones y relaciones establecidas para llevar a cabo estos desafíos, sumado a que al componente técnico, un proceso de planificación lleva adelante un proyecto político, lo que dificulta la marcha cuando se producen cambios de gobiernos, tensiones al interior de las coaliciones gobernantes, movimientos sociales intensos y de exigencias inmediatas y no de mediano y largo plazo como en general son los procesos de planificación.
- En algunos casos, las prácticas de planificación van respaldadas por leyes tales como el decreto 8.243 sobre la política nacional de participación social en Brasil, o la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y control social de Ecuador.
- En algunas de las referencias, el paradigma de desarrollo implícito en los procesos de planificación es el tradicional que rige en nuestros países, colonizados hace más de 500 años por Europa y en otros casos, como Ecuador, el paradigma que rige el proceso es innovador en cuanto a que recoge el pensamiento y la tradición de los pueblos indígenas andinos, los primeros habitantes de la región, a través del marco del denominado “Buen vivir”.

¹³ Sodré da Silva, Roselani (2014) Planificación estratégica del desarrollo regional. Una experiencia del Estado de Rio Grande do Sul.(documento de trabajo preparado como insumo para este manual).

