



MANUAL DE CONSULTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

12146



MANUAL DE CONSULTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

HRE/ED/6 /sp/9

Línea Editorial Consejo General de Policía

Produciendo conocimiento para dignificar
la función policial

Miembros del Consejo General de Policía

Tareck El Aissami,
Ministro del Poder Popular para Relaciones
Interiores y Justicia

Edgar Barrientos,
Viceministro del Sistema Integrado de Policía,

Rafael Isea,
Gobernador del estado Aragua

José Luis Rodríguez,
Alcalde del municipio Carrizal

Mercedes Prieto,
Representante del Ministerio Público

Larry Devoe,
Representante de la Defensoría del Pueblo

Pedro Tang,
En representación de los cuerpos de policía
municipales y estatales

José Enrique González,
En representación de los cuerpos de policía
municipales y estatales

José Luis Silva
En representación de FISPOL

Soraya El Achkar,
En representación de la Red de Apoyo por
la Justicia y la Paz.
Secretaría Ejecutiva
del Consejo General de Policía

**Este manual fue elaborado por el equipo
de facilitadores de la Consulta Nacional sobre
la policía en Venezuela, realizada por la
Comisión Nacional para la Reforma Policial
(CONAREPOL) en 2006:**

Amaylin Rivero
Pablo Fenega
Esther Rojas
Rotsen Price
Jackeline Pacheco
Omar Ruiz

Corrección:
Nayvi Morles

Diseño Gráfico:
Astrid Bastidas

Fotografías:
Amira Tremont

En el Equipo de Consulta de la Conarepol también participaron

Logística
Helga Malavé, Nosleny Echenique, Eriko Aparcero, Belinda Urdaneta y César Hernández

Facilitación
Esther Rojas, Jackeline Pacheco, Rotsen Price, Pedro Fanega y Omar Ruiz

Sistematización
Arellys Madero, Claudine Ochoa, Gilda Nández y Nathaly Carrillo

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Consejo General de Policía
Av. Urdaneta, Esq. Platanal,
sede el Ministerio del Poder Popular
para Relaciones Interiores
y Justicia, piso 8. Caracas - Venezuela.
Tlf. (0212) 506.1111
www.consejopolicia.gob.ve

PRÓLOGO

Asumiendo la consulta pública como política de Estado

Soraya El Achkar

Secretaria Ejecutiva del Consejo General de Policía

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa en su preámbulo la intención de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica y, en su Artículo 6 recalca que el Gobierno será siempre democrático, participativo y alternativo.

Es así como en Venezuela la participación es un derecho humano con rango constitucional y debe concretarse en los asuntos públicos a través de los representantes elegidos para ello o de manera directa. Por otra parte, el Artículo 62 establece la obligación del Estado para facilitar las condiciones más favorables para su práctica; es decir, la consulta pública a los ciudadanos y ciudadanas debe ser una política permanente en las instituciones del Estado venezolano.

Pero debemos reconocer la ausencia de tradición de preguntar, de escuchar y de transformar lo escuchado en políticas públicas; es una debilidad institucional para la organización de procesos transparentes y que estimulen la participación. También debemos reconocer la ausencia de una tradición de participación por parte de la ciudadanía, que puede desconfiar de ser realmente tomada en cuenta y dudar de sus posibilidades reales para hacer propuestas que se transformen en políticas de Estado.

Es en este contexto que se desarrolló la experiencia que el Consejo General de Policía coloca en sus manos en esta publicación. La Consulta Nacional para la Reforma Policial, realizada en 2006, sentó las bases de la política del Estado venezolano en materia policial, las bases de la reforma policial que se lleva a cabo actualmente en Venezuela.

La creación del Consejo General de Policía es uno de los resultados de esa consulta, por lo que en sus pasos sigue lo recomendado entonces y por esa razón ha asumido que la implementación de cada uno de los aspectos del nuevo modelo policial venezolano debe ser consultado. Desde su creación, en 2009, han sido consultadas cerca de 10 mil ciudadanas y ciudadanos y 20 mil funcionarios y funcionarias policiales.

Por otra parte, el Consejo General de Policía también ha asumido el camino pedagógico para lograr la transformación radical de los cuerpos de policía y por extensión asume el camino de la difusión de la experiencia de la Comisión Nacional para la Reforma Policial para impulsar a los organismos del Estado y a los ciudadanos y ciudadanas a llevar a cabo procesos de consulta eficientes y eficaces que les permitan diseñar, aprobar y contar con políticas públicas que respondan a las necesidades del pueblo venezolano.

Quien asuma desde el Estado o desde las comunidades la responsabilidad de consultar a la ciudadanía se preguntará ¿qué es una consulta?, ¿qué se espera de una consulta para el diseño de políticas públicas?, ¿cómo hacer para garantizar que los resultados sean útiles a la política que estamos diseñando?, ¿cómo traducir lo recabado en las leyes, normas, manuales necesarios para que se haga realidad para los ciudadanos y ciudadanas?

Este manual desglosa el proceso de consulta en todas sus partes fundamentales y es una guía fundamentada en la práctica que apoyará a quienes asuman ese proceso.

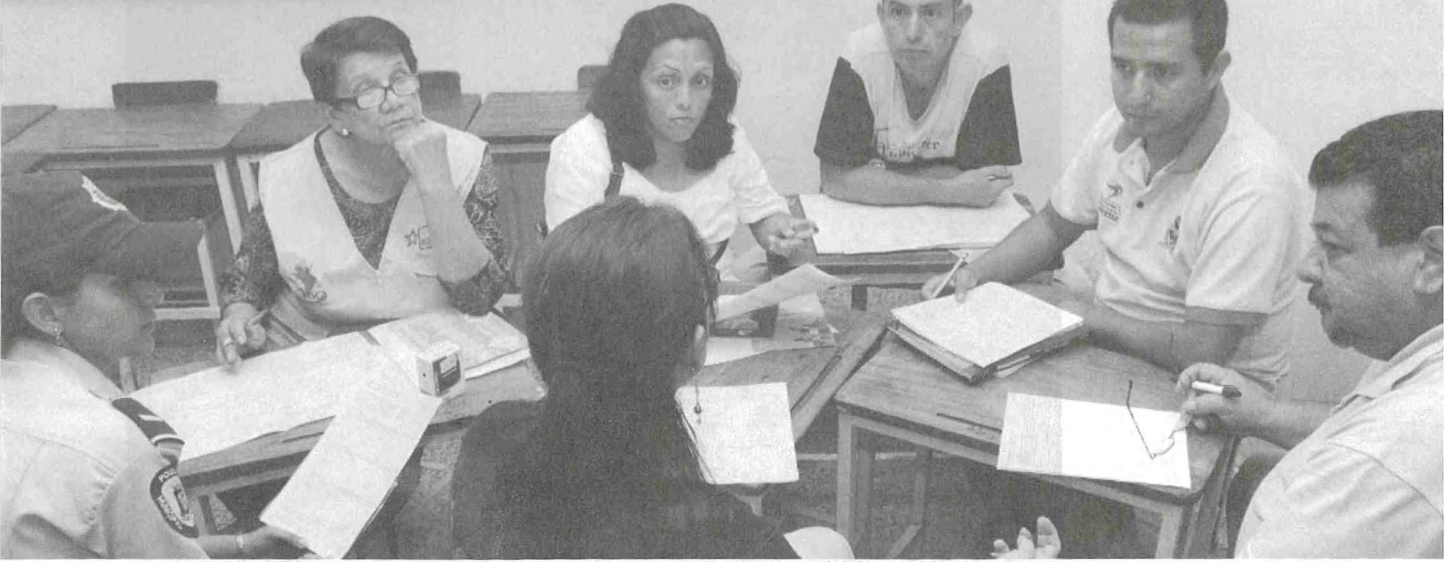
“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

Artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Índice

03	PRÓLOGO
11	PRESENTACIÓN
21	INTRODUCCIÓN
25	CONSULTAS POPULARES
27	¿Qué consultar?: los ejes temáticos
30	¿A quién consultar?: los criterios de inclusión • Territorialidad • Representatividad • Los afectados • Los más vulnerables • Los que implementan la política
31	¿Por qué consultar?: la justificación y la orientación política
33	¿Cómo consultar?: las estrategias o modalidades
39	¿Con quién consultar?: los aliados
40	¿Cómo gestionar la consulta?: el trabajo operativo, los equipos: diseño de contenidos, instrumentación, relatores, bases de datos, devolución
43	EL PROCESO DE LA CONSULTA
45	1. Las preguntas
47	2. La preparación
57	3. Los acuerdos
61	4. La ejecución
69	5. Procesamiento de la información
77	6. Difusión de los resultados
79	7. Formulación de la política
83	8. Difusión de la política
85	LA EXPERIENCIA DE LA CONSULTA NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL
97	CONCLUSIONES

PRESENTACIÓN



Consulta nacional sobre la policía venezolana

La Comisión Nacional para la Reforma Policial nace en Venezuela con una gran responsabilidad: *"construir un nuevo modelo policial"*. La sociedad y el gobierno nacional coinciden en las graves limitaciones de la policía para garantizar la seguridad ciudadana y respetar los derechos humanos a toda la población. Esta situación demanda al Estado la realización de reformas a la policía, reformas que le permitan cumplir con su deber constitucional de proteger a las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

La Conarepol fue creada por el Ministro del Interior, el ingeniero Jesse Chacón por medio de la Resolución No. 124 del 10 de abril de 2006, con el mandato de construir un nuevo modelo policial en el contexto de la sociedad venezolana actual. Representantes de diversos sectores de la vida nacional integraron la Comisión y trabajaron durante nueve meses en el diseño de un modelo policial que concibe a la policía como un servicio orientado por los principios de permanencia, eficiencia, extensión, democracia y participación, control de desempeño y evaluación. Un servicio con estándares definidos y sistemas de planificación que den respuesta a las necesidades nacionales, estatales y municipales, en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial definió unos principios de trabajo que guiaron su plan de acción, el diseño de las estrategias para el abordaje del problema y la organización de todas las actividades realizadas. Estos principios son los siguientes:

Participación, entendida como la más amplia, plural y democrática consulta de todos los sectores de la vida nacional para alcanzar un acuerdo fundamental sobre el nuevo modelo que se propone.

Imparcialidad, entendiendo que en una labor como ésta debe privar el interés colectivo y no responder a intereses particulares. Asimismo, supone que el modelo policial debe entenderse como un asunto de Estado.

Transparencia, entendida como la difusión y publicidad de los hallazgos, criterios y propuestas, a fin de que sean ampliamente conocidos y debatidos por los ciudadanos e instancias públicas y privadas a escala nacional.

Corresponsabilidad, en el entendido de que la seguridad y por lo tanto, la función policial, suponen una responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado.

Para alcanzar su objetivo general, se propusieron tres tareas fundamentales:

1. Elaborar un diagnóstico general de la situación actual de los cuerpos de policía en el ámbito nacional, regional y municipal.
2. Sugerir un modelo policial que pueda adecuarse a las condiciones sociales, culturales y políticas de Venezuela.
3. Sugerir algunas recomendaciones inmediatas que favorezcan la efectividad en el servicio policial, la disminución de las violaciones a los derechos humanos y el control de la gestión policial con miras al diseño propuesto.

El plan de acción se articuló con una gran consulta nacional desarrollada en diversas fases, sobre la realidad policial, en los ámbitos nacional, regional y local. La consulta fue acompañada de una campaña de difusión y una campaña publicitaria, dirigidas a que todo el país estuviera informado sobre los mecanismos de participación.

¿Por qué organizar una consulta nacional para el diseño de un nuevo modelo policial?

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa en su preámbulo la intención de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica y, en su artículo 6, sentencia que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es y será siempre democrático y participativo. La participación es así, en Venezuela, un derecho humano con rango constitucional. El artículo 62 lo enuncia con claridad:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

Si en términos generales, la participación consiste en que alguien tome parte de algo, este artículo deja claro que, en el contexto venezolano, el actor es todo el pueblo, todos los ciudadanos y ciudadanas, y que en el proceso en el que tienen derecho a participar libremente, son todos los asuntos de la gestión pública, tanto en su formación, como en su ejecución o control. Así, todo ente público está en la obligación constitucional de crear mecanismos que garanticen la participación ciudadana, cuando le corresponda asumir la función de diseñar e implementar políticas públicas.

Al constituirse como espacio de diseño de políticas públicas policiales, la Comisión Nacional para la Reforma Policial decidió hacer su trabajo a partir de una consulta popular amplia y de alcance nacional. La justificación para tal estrategia se encuentra en el artículo 70 de la Constitución, que describe a las consultas populares como uno de los medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio de su soberanía política.

La consulta popular, entendida de la forma más amplia, plural y democrática, consiste en recolectar y sistematizar opiniones de diversos sectores sociales, así como generar espacios de reflexión propositiva y deliberación colectiva sobre alguna problemática relevante en la agenda pública. Tales opiniones y proposiciones servirán de base para el diseño de las políticas públicas.

El diseño de los mecanismos de consulta exige gran iniciativa por parte de quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas, porque ha de hacerse un gran esfuerzo por la inclusión de todos los sectores, en particular, de aquellos con menores posibilidades de hacer oír su voz y de ejercer presión para destacar su punto de vista. La claridad en las metas, los mecanismos, los contenidos a consultar y las limitaciones, son fundamentales para garantizar el éxito de la consulta. En este caso, como consultante, la Comisión Nacional habría de definir los mecanismos y aspectos sobre los cuales desarrollar esta experiencia.

En el contexto latinoamericano, existen antecedentes de procesos de consulta para la formulación de políticas públicas. Varias de estas iniciativas no surgieron como iniciativa del Estado. Tal es el caso de Honduras, donde el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (Codeh) y el Foro Nacional de Convergencia (Fonac) realizaron un proceso de consulta popular sobre la seguridad pública, delincuencia y los derechos humanos. El proyecto se desarrolló mediante

una serie de talleres simultáneos realizados en 1998, en los que la sociedad hondureña se pronunció acerca de una serie de medidas propuestas para el combate de la delincuencia en este país.¹

Otro ejemplo de consulta nacional fue el proceso desarrollado en Argentina por la Confederación de Trabajadores de la Educación, dirigido al análisis y seguimiento de políticas públicas, así como al registro de las percepciones sobre la realidad educativa, con el objetivo de construir propuestas para las políticas educativas.²

Una experiencia interesante que sí respondió a una iniciativa del estado, fue la realizada en México en 2003, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a una “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”. Así se recogió la opinión de los miembros de poderes judiciales, de la comunidad jurídica y de la sociedad en general, sobre la operación, las percepciones y las propuestas para mejorar el sistema de justicia, extendiendo la consulta más allá del ámbito de la corte, de modo de lograr un diagnóstico integral de la justicia mexicana. El proceso duró tres años, bajo una metodología que incluyó la realización cuarenta foros de reflexión y la presentación de documentos por parte de la comunidad jurídica. El gran cúmulo de información producida derivó en la publicación del “Libro Blanco”.³

En Venezuela se han desarrollado también amplios procesos de consulta, como la discusión en torno a la Convención sobre Derechos del Niño, que se desarrolló en la segunda mitad de la década de los 90, y que resultó en la Ley Orgánica de Protección del Niño y al Adolescente (LOPNA). Este debate fue motorizado tanto por organizaciones no gubernamentales como por instancias públicas.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial ideó canales de expresión de la ciudadanía en general, así como espacios de reflexión y de discusión entre diversos grupos profesionales o sociales, de todas las regiones del país, de modo tal que se recogieran las más genuinas expectativas sobre la policía.

¹ Diálogo Centroamericano, San José, Costa Rica, No. 36, enero de 1999, www.ciponline.org/dialogue/9901es07.htm

² Análisis y seguimiento de políticas educativas, http://www.ctera.org.ar/iipmv/areas/area_analisis.htm

³ Esta información se encuentra desarrollada en el Libro Blanco de la Reforma Judicial y por internet puede ser ubicado a través de la dirección electrónica: <http://200.38.86.53/PortalISCIN/Reclur/ReformaJudicial1/>

Esta consulta estuvo orientada por ocho ejes temáticos que facilitaron la discusión, sin perjuicios de otros tópicos que pudiesen ser planteados por participantes. Tales ejes fueron definidos de la siguiente manera:

Uso de la fuerza física

Si algo es propio de la policía es que administra la fuerza física. Cuando se ejerce de manera proporcional para proteger a las personas frente a amenazas violentas y delictuales, es un uso justo y adecuado. Pero cuando se ejerce de manera desproporcionada o en situaciones en las que no es necesaria, estamos frente a un uso abusivo. Por ello, la consulta incluyó temas como: la regulación del uso de la fuerza por parte de la policía; los problemas vinculados con el uso de la fuerza física; el entrenamiento para el adecuado uso de la fuerza física; la gradualidad y los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y legalidad de la aplicación de la fuerza.

Corrupción

La corrupción es la obtención de ventajas particulares o grupales de forma ilícita. Aunque no es exclusiva de la policía, existe consenso en que, por múltiples factores, los organismos policiales están muy corrompidos y eso se traduce en muchos abusos, no necesariamente físicos, contra los ciudadanos y las ciudadanas. Por tal motivo la consulta abarcó temas como: la identificación de las distintas formas de corrupción en la policía; la relación entre corrupción policial y delincuencia; las estrategias políticas y estímulos institucionales y comunitarios para controlar y contrarrestar la corrupción en la policía y el encubrimiento como parte de la cultura organizacional.

Cultura organizacional

Así como en las familias hay valores, principios y reglas no escritas que definen y marcan a cada una, en las instituciones existe una cultura organizacional, muchas veces no escrita, pero que tiene gran incidencia en el comportamiento de sus miembros. La cultura organizacional de la policía se analizó tomando en cuenta temas como: las políticas de disciplina; la supervisión, la obediencia y la discrecionalidad de los funcionarios y las funcionarias; el sentido de camaradería y el apego institucional; la autonomía y la permanencia frente a los cambios de gobierno.

Carrera policial

Ser policía es una carrera. Tanto porque hay que estudiar para ejercer esa importante función, como porque es posible (con el tiempo, los conocimientos, la experiencia y los méritos) obtener mejores cargos y rangos dentro de la institución. En consecuencia, la consulta contempló temas como: las políticas de captación, selección, incorporación e inducción; las políticas de reconocimiento, refuerzos, permanencia y fortalecimiento del sentido de pertenencia a la institución policial; las políticas de formación, entrenamiento, capacitación y currículo académico; los sistemas de protección social del personal y sus derechos laborales; las políticas de evaluación de desempeño y ascensos; y las posibilidades de proyección y desarrollo institucional.

Gestión y eficiencia

Hacer que la institución funcione y que cumpla sus objetivos es esencial para toda organización. En el caso de la policía, su correcto funcionamiento implica mayor seguridad y protección de los derechos de las personas. Es por ello que se incluyeron temas como: el aprovechamiento de los recursos; los indicadores para medir la criminalidad y evaluar la eficiencia del desempeño policial; la articulación de la policía con el sistema de justicia penal; las capacidades, aptitudes, habilidades y destrezas que constituyen el perfil de un funcionario policial; la dotación de recursos para el adecuado desempeño de la labor policial; la continuidad administrativa y la vinculación con la comunidad.

Rendición de cuentas

Toda institución debe conocer si está o no cumpliendo con sus objetivos y metas. En el caso de la policía, se trata de la protección a la población, sin discriminación de ningún tipo, a través de distintas vías. Es por esto que la consulta abarcó: las formas efectivas de seguimiento, evaluación, diagnóstico y control; el control interno y externo; la participación comunitaria en la evaluación y el control policial; la disciplina y las sanciones.

Atención a las víctimas

Las víctimas pueden ser aquellas personas afectadas por la delincuencia y las afectadas por la propia actuación policial indebida. Así que este eje contempló temas como: el abuso de poder; la compensación y la indemnización a las víctimas; la protección contra retaliaciones; la mediación y resolución de conflictos; y el trato digno y respetuoso hacia las víctimas de la delincuencia o hacia los afectados por la propia policía.

Estructura y competencias

Cómo se organiza y de qué se encarga la policía es un tema muy importante del debate. Por eso se incluyeron aspectos como: la centralización y descentralización de las competencias; y la efectividad y la eficacia de cada estructura organizativa; las competencias en situaciones normales y excepcionales; la autonomía de la gestión y la necesidad de la coordinación policial interinstitucional.

Las estrategias de consulta

La Comisión para la Reforma Policial utilizó cinco grandes estrategias que lograron articular la participación ciudadana con el propósito de construir un nuevo modelo policial. Estas estrategias fueron:

1. La consulta abierta o difusa
2. La consulta concentrada a sectores específicos
3. La consulta a grupos vulnerables
4. La consulta a especialistas mediante mesas técnicas
5. Los talleres con expertos nacionales e internacionales

Soraya El Achkar
Secretaria Técnica de la CONAREPOL

Amailin Riveros
Coordinadora Nacional de Consulta y Logística

Introducción

A este manual lo justifica la apuesta de que en la formulación de las políticas públicas es posible una participación ciudadana protagonista e inclusiva, y la convicción de que existen caminos, que a pesar de ser inéditos en la historia, no por eso dejan de ser viables.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) creyó en la participación, entendida como la más amplia, plural y democrática consulta de todos los sectores de la vida nacional, para alcanzar un acuerdo fundamental sobre el nuevo modelo policial que se le había demandado. Creyó también en la corresponsabilidad, entendiendo que la formulación de las políticas públicas en general, y por lo tanto, de las políticas de seguridad ciudadana en particular, supone una responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado.

La Comisión Nacional nace con una gran responsabilidad. La sociedad y el gobierno nacional coinciden en las graves limitaciones de la policía para garantizar la seguridad ciudadana a toda la población. Esta situación demanda al Estado la realización de las reformas necesarias a la policía que le permitan cumplir de forma eficaz con su deber constitucional de proteger a las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para su integridad física,

sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

Así, la Comisión Nacional fue creada por Resolución N° 124 del 10 de abril de 2006 con el mandato de construir un nuevo modelo de policía en el contexto de la sociedad venezolana actual, que permita concebirla como un servicio público general, orientado por los principios de permanencia; eficiencia; extensión; democracia y participación; control de desempeño y evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos; planificación y desarrollo. Desde estos principios se pretende dar respuesta a las necesidades nacionales, estatales y municipales, en el marco de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos.

La comisión, en coherencia con sus principios, asumió construir este nuevo modelo policial, desde una consulta popular amplia y de alcance nacional, que considere:

- los criterios para definir la función policial,
- las formas aceptables para ejercerla,
- las fortalezas y debilidades de las estructuras policiales actuales, sean nacionales, estatales o municipales.

En el desarrollo del proceso de consulta se implementaron tanto canales de expresión de la ciudadanía en general, como espacios de reflexión y discusión entre diversos grupos profesionales o sociales de todas las regiones del país. Estos mecanismos permitieron registrar la visión que tiene la sociedad sobre los cuerpos policiales, el modelo de policía más deseable y las propuestas encaminadas a hacer realidad esa policía.

La discusión de los expertos sobre el modelo policial y el diagnóstico institucional de seguridad de desempeño policial, fue enriquecida con la opinión razonada de los diversos sectores de la ciudadanía que se incorporaron a la consulta, lo que permitió construir un modelo coherente con las percepciones y exigencias de la sociedad venezolana actual.

En este documento se presenta una propuesta metodológica a las instituciones públicas u organizaciones sociales que asuman la responsabilidad de realizar consultas populares como mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas desde la sistematización de lo aprendido durante el

desarrollo de la Consulta Nacional para la Reforma Policial.

Este es el manual que nos hubiese gustado haber encontrado antes de empezar. Ya otras publicaciones desarrollan cómo la llevamos adelante y cuáles fueron los resultados de esa consulta. Acá pretendemos presentar la metodología desprovista de los contenidos concretos de la temática de la reforma policial para que sea aplicable a la formulación de políticas de cualquier otra área de la gestión pública.

Es una propuesta, desde nuestra experiencia, que puede servir de punto de partida para el diseño de consultas populares en los ámbitos locales, regionales o nacionales, pero que no debe considerarse como una receta a aplicar ciegamente.

En su contenido se encuentran algunas consideraciones previas sobre la participación ciudadana en las políticas públicas y proponemos una estructura institucional para viabilizar el proceso y unos planteamientos metodológicos básicos para el desarrollo de las consultas (plan de acción, aspectos de análisis, ejes temáticos, modalidades de la consulta).

Presentamos propuestas metodológicas para las distintas modalidades aplicadas en la consulta nacional: la **consulta abierta**, la **encuesta ciudadana**, la **consulta a especialistas**, la **consulta a sectores específicos** y la **consulta a grupos especiales**. Así mismo, se desarrolla el proceso de sistematización y los mecanismos para la devolución de los resultados a la ciudadanía. Finalmente la integración de los aportes para la formulación de políticas públicas.

CONSULTAS POPULARES

La consulta popular, desde nuestra experiencia, consiste en propiciar, recolectar y sistematizar opiniones de la ciudadanía en general y de sectores sociales específicos sobre alguna problemática relevante de la agenda pública, que servirán como insumo para la formulación de las políticas públicas.

Una consulta popular es muy costosa. El Estado ha de invertir muchos recursos para desarrollarla, y debe hacerlo con responsabilidad, teniendo muy claro aspectos como qué es lo que se ha de consultar, por qué, cómo hacerlo, con quién aliarse para lograrlo, cómo financiar y cómo gestionar la consulta. Sólo así será posible hacer un uso eficiente de recursos al recoger y validar información, conocimientos y experiencias útiles para la formulación de las políticas públicas.



¿Qué consultar?

Los ejes temáticos

Para desarrollar la consulta en las distintas y complejas problemáticas sociales se propone esquematizar la cuestión a consultar mediante el planteamiento de una serie limitada de ejes temáticos capaces de abarcar esta problemática. En la selección de los ejes temáticos pertinentes conviene el apoyo de los expertos en el tema.

Se debe garantizar que los ejes temáticos abarquen todos los aspectos fundamentales vinculados con la problemática seleccionada. Por otra parte, se debe evitar que los ejes temáticos sean tan rígidos que impidan abrir espacios para la reflexión de otras temáticas emergentes, que tal vez no hayan sido visibles al momento de diseñar la consulta pero que vayan apareciendo durante su desarrollo.

La conceptualización de cada eje debe elaborarse y presentarse ante los sectores a consultar de forma clara, breve y concreta, de modo que introduzcan y faciliten la discusión al tiempo que deben influir lo menos posible en los contenidos de las discusiones en las distintas modalidades de la consulta, que no deben prejuzgar sobre los temas y cuestiones que surgen en la discusión entre los grupos consultados, a fin de minimizar sesgos y prejuicios.

Al momento de definir los ejes temáticos se debe tomar en cuenta tanto la naturaleza de la problemática social a intervenir como las posibilidades institucionales que tiene el Estado para darle respuesta. Con respecto a este segundo componente, se debe considerar la revisión (o construcción) del mandato de aquel aparato institucional del Estado responsable de la problemática, del diseño de la estructura institucional existente.

Mandato: Toda institución tiene una función o razón de ser que puede ser adecuada, o no, a las aspiraciones o expectativas de los distintos actores. Se recomienda que algunos de los ejes temáticos de la consulta indague sobre cuáles percepciones se tienen sobre el mandato de las instituciones públicas relacionadas con la problemática a consultar.

Estructura: Es pertinente ahondar con algunos ejes temáticos sobre las percepciones y expectativas en torno a las instituciones relacionadas a la problemática, tanto en lo referente a la estructuración y competencias.

Desempeño: El resto de los ejes temáticos referidos al aparato institucional se han de enfocar en la implementación y operacionalización de las políticas de la institución en su desempeño técnico, su eficacia y eficiencia, sus debilidades y amenazas fundamentales, a quiénes atender, cómo hacerlo y otros aspectos que se consideren pertinentes.

Después de definir los ejes temáticos se procede a buscar estrategias para que los actores consultados conozcan los conceptos de cada eje y los discutan de manera de poder recabar información pertinente y precisa. Las estrategias que se consideren dependerán del alcance territorial que se quiera abarcar, la naturaleza de los actores a consultar y la disposición de recursos, lo que incidirá en la forma de recoger la información y de sistematizarla.

Luego de estructurado el marco referencial de la consulta, mediante los ejes temáticos, se han de definir una serie de preguntas generadoras que faciliten la discusión con los actores sociales, evitando producir sesgos, para cada uno de los tres aspectos a consultar: el primero indaga la problemática sobre la que se desea intervenir, el segundo establece cómo debe ser la situación ideal de ese tema de la agenda pública y el tercero busca las respuestas deseables para que se produzca el cambio.

Situación actual: Con este primer aspecto se indaga para obtener información, cualitativa y cuantitativa, que contribuya a describir, definir y conocer el estado actual de la situación problemática o de las prácticas institucionales en las que se quiere incidir, permitiendo así precisar el problema e identificar las causas que lo provocan, entender su naturaleza y las manifestaciones o influencias particulares de cada sector consultado, considerando las especificaciones territoriales. De esta manera se identifican las demandas sociales en el contexto en el que surgen, se describe el problema, se expresan similitudes y diferencias entre los distintos espacios geográficos, se develan necesidades particulares de los diversos sectores sociales, se distinguen diferencias culturales, lo que permite el levantamiento de un diagnóstico detallado de la problemática.

¿Cuál es la realidad que presenta la problemática social e institucional en la que se pretende influir?

Situación Ideal: El segundo aspecto corresponde a las expectativas del "deber ser" de la situación problemática con la descripción detallada de la situación ideal y los criterios, finalidades, mandatos, valores, normas o principios de actuación de las instituciones que

han de viabilizar el logro de esta situación. La elaboración de los resultados de este aspecto de la consulta permite discernir cómo deben ser las metas institucionales, los estándares a emplear, las funciones y desempeños esperados por la ciudadanía.



¿Cómo debe ser la situación ideal de esa problemática y de la intervención del Estado ante ella?

Propuestas: El tercer aspecto se distingue del anterior pues se refiere a estrategias concretas y no a los principios abstractos que han de orientar las prácticas. Las propuestas son las acciones, estrategias, políticas institucionales, metodologías, normativas y prácticas que propone la ciudadanía para la construc-

ción de un nuevo marco institucional y una nueva práctica social capaz de dar respuesta a las necesidades y requerimientos de los sectores sociales consultados. El conjunto de propuestas procuran la operatividad para llevar a cabo el deber ser y así incidir en la realidad problemática diagnosticada.

¿Qué acciones se pueden proponer para lograr el cambio de la situación actual a la ideal?

Habría que ajustar las preguntas generadoras para cada eje temático y adecuarlas a las diferentes modalidades de consulta y a los distintos sectores sociales a consultar, de modo que sean capaces de ir produciendo mediante la discusión la información que ha de ser recogida, procesada y sistematizada para la construcción de las propuestas finales de la comisión oficial que desarrolla la consulta.

Según la modalidad de la consulta, estas preguntas han de activar la reflexión de los diferentes aspectos a tratar, preparando al participante antes de la discusión, como inicio de la conversación entre el fa-

cilitador y los participantes de la consulta.

En las distintas modalidades de consulta resulta beneficioso discutir los tres aspectos en momentos separados, facilitando así la profundización de la discusión, la relatoría y la sistematización de la información. Sin embargo la experiencia refleja que debe ser flexible la metodología y adaptarse a necesidades y requerimientos de cada modalidad de consulta y de cada actor a consultar, posibilitando en este caso la discusión de los tres aspectos de manera integral en el proceso, si la estrategia de consulta lo demanda.

¿A quién consultar?: los criterios de inclusión

El nuevo marco constitucional exige a las instituciones públicas garantizar el derecho de la ciudadanía a la participación en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas. La consulta popular es una estrategia para lograrlo, que exige considerar los diversos actores que estén directamente involucrados en el asunto público a intervenir. Las consultas populares incorporan la opinión razonada de diversos sectores de la ciudadanía de todo el territorio nacional de forma incluyente.

A pesar de los importantes esfuerzos y recursos que hay que invertir para llevar adelante una consulta, para acceder a la percepción de los problemas y alternativas de solución que tienen aquellos sectores que se ven más afectados, esta inversión se verá recompensada tanto en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas diseñadas desde esta perspectiva, como en el grado de inclusión y justicia resultante.

Para garantizar la inclusión en la forma de políticas, es necesario analizar las brechas por inequidad en la distribución del acceso en la toma de decisiones políticas. Según Yolanda D'elia (2002) existen algunos enfoques y categorías relacionadas con "núcleos determinantes" de la equidad, que son las clases sociales, territorios, el género y las etnias. Estos núcleos representan en sí mismos una visión de las desigualdades sociales y son, a su vez, categorías de análisis dentro de un orden social jerárquico que implica desigualdades en oportunidades, recursos, poder, o propiedad.

Desarrolla D'elia que el enfoque de **clases sociales** es fundamental al revelar

las diferencias en lo económico y en las relaciones de poder entre clases, resaltando el dominio que tienen los diferentes sectores sociales sobre los medios de producción, las condiciones sociales y económicas de cada sector y la identidad de clase. Construida a partir de valores, ideología y estereotipos. Este enfoque exige reconocer la clase social en su relación con el territorio para tener un panorama amplio de la distribución territorial, de las asimetrías y los impactos en los diferentes sectores, buscando minimizar las brechas sociales en la participación ciudadana.

Como segundo enfoque, la condición de **género** se presenta como construcción social a partir de las relaciones de dominación que ejerce lo masculino en los procesos sociales, económicos, políticos y culturales y cómo se devela la discriminación y la subordinación de un género a otro, dificultando el ejercicio por igual de los derechos, incluyendo el de la participación ciudadana. Este núcleo se vincula a la diferenciación en cuanto a la forma de participación, toma de decisiones, necesidades o acceso a recursos, entre otros.

Un tercer enfoque es el de los grupos con una **identidad cultural y social distinta** de los demás, como las etnias indígenas, los afrodescendientes o los inmigrantes, en especial de aquellos que pertenecen a una minoría poblacional. También se considera en este grupo a los que tienen identidades u orientaciones sexuales alternativas (transexuales, bisexuales, gays, lesbianas y otros), que a menudo han sido discriminados del ejercicio de sus derechos como ciudadanos.



¿Por qué consultar?: la justificación

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa en su preámbulo la voluntad de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, y en su Artículo 6, sentencia que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es y será siempre democrático y participativo.

La participación en Venezuela es un derecho humano con rango constitucional. El artículo 62 lo enuncia con claridad:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”

La participación ciudadana trasciende la mera elección de representantes para la gestión de lo público. Si, en términos generales, la participación consiste en que alguien tome parte de algo, cuando hablamos de participación ciudadana en el contexto venezolano, el artículo 62 deja claro que el actor es todo el pueblo, es decir, los ciudadanos y ciudadanas que tienes derecho a participar libremente, en todos los asuntos de la gestión pública, tanto en su formulación como en su ejecución y control.

En este contexto el papel de las instituciones es impulsar la participación ciudadana referida a la problemática que le compete. Las políticas públicas por mucho tiempo se han planificado desde las instituciones, sin contemplar la participación activa de la sociedad en su formulación, ejecución y control. El nuevo marco constitucional concibe una nueva relación del Estado con la sociedad, donde lo público es asumido por la gente y por el Estado de forma corresponsable. Toda institución pública ha de crear mecanismos que garanticen la participación ciudadana cuando le corresponda asumir la función de formar políticas públicas. El artículo 70 de la Constitución enuncia algunos de estos "...medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio de su soberanía en lo político":

- la elección de cargos públicos,
- el referendo,
- la consulta popular,
- la revocatoria del mandato,
- la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente,
- el cabildo abierto

Mediante las consultas se promueven procesos de reflexión en toda la sociedad, involucrando a la ciudadanía en el

análisis de las problemáticas y de las relaciones entre los actores implicados en ella, así como en las posibles alternativas de solución. De esta manera los distintos sectores van profundizando la conciencia sobre su contexto sociopolítico, fortaleciendo su sentido de pertenencia.

Este mecanismo de participación, por una parte, contribuye a que no se formulen políticas de espalda a los intereses de la ciudadanía, pues hace visible propuestas y demandas a los sectores consultados, que de otro modo no serían escuchadas por los entes decisores. Por otro lado, fortalece el tejido social y su movilización en torno a problemáticas sociales álgidas, empoderando a los que tradicionalmente han sido excluidos.

La construcción de una sociedad democrática, participativa y protagónica exige a la ciudadanía, entendida de forma incluyente, asumir este reto de participar activamente en la formulación de políticas públicas. La animación de procesos de reflexión sobre demandas sociales y de elaboración colectiva de propuestas es una estrategia importante para lograrlo. Esta movilización, para que sea incluyente y equitativa, debe ser extendida a los diversos sectores de la sociedad y se han de generalizar en todo el territorio nacional.

En la medida en que esto se logre será posible articular a las comunidades organizadas y movimientos sociales en redes que incluyan a todos los grupos sociales, especialmente a aquellos más débiles, con enfoque de clases, territorial, de género, de diversidad étnica y social y de inclusión de grupos vulnerables. Este proceso de creación de tejido social logrará la incidencia de abajo hacia arriba en la formulación de las políticas públicas. Entendemos que éste es el camino de la construcción de la democracia participativa y protagónica.



¿Cómo consultar?: las estrategias

Para lograr los objetivos de la consulta haciendo un uso racional de los recursos es fundamental definir y aplicar las modalidades, estrategias y metodologías de consulta apropiadas.

Las ciencias sociales presentan todo un conjunto de metodologías para aproximarse a las percepciones sociales sobre las problemáticas sentidas y las vías de solución posibles. Bien aplicadas, estas metodologías pueden contribuir no sólo a construir un mapa de percepciones diferenciados territorialmente y por sectores, sino que también pueden contribuir a elevar los niveles de conciencia social sobre la problemática en cuestión y a fortalecer los procesos organizativos enfocados a generar respuestas desde la corresponsabilidad estado-sociedad.

A continuación se presentan algunas de las modalidades que han demostrado generar resultados útiles. Consideran-

do la finalidad, el alcance y los recursos de cada proceso de consulta popular que se desee llevar a cabo, serán más o menos apropiadas éstas propuestas, requerirán ser adecuadas o dejadas de lado para asumir otras modalidades más ajustadas a los requerimientos o momentos históricos.

Se presentan desde las más abiertas a la participación de quienes decidan expresar proactivamente su aporte, a aquellas más cerradas en las que se limita la participación a pequeños grupos, pero que garantizan aprovechar los conocimientos de expertos en áreas específicas, o la inclusión social de sectores especialmente vulnerables al considerar sus puntos de vista.

Cada una de estas modalidades aplicables a las consultas populares brinda una información con ciertas particularidades.



1. **Consulta abierta:** Permite consultar a un gran número de población o sectores sociales. Es abierto porque facilita la participación de cualquier persona que libremente se sienta motivada a hacerlo. Con ello se puede recoger información fluida, constante y más personal, utilizando recursos eficientes y de amplio alcance a través de estrategias como:

- Recolección de aportes en físico, a través de cupones o correspondencia, que propician la participación sin las limitaciones de otras opciones que requieren medios tecnológicos.
- Páginas web, que tienen un amplio alcance, pero que presentan como limitación a la participación las barreras excluyentes de acceso a las herramientas telemáticas.
- Servicio telefónico, que presenta elevados niveles de accesibilidad para la participación.

La consulta abierta, bien sea, nacional, regional y/o municipal, puede tener un tiempo de activación determinado a fin de invertir recursos para obtener información que incida en las políticas públicas a construir, o puede mantenerse en el tiempo para dar un seguimiento a

las percepciones de la opinión pública sobre el desarrollo de las políticas para realizar los ajustes necesarios.

Los mecanismos de consulta abierta deben permitir la participación masiva de la población abarcando un amplio espectro territorial. Esto hace que esta modalidad tenga costos muy elevados, por lo que su aplicación debe ser altamente eficiente en el uso de los recursos.

La información obtenida para esta modalidad de consulta se caracteriza por provenir de las percepciones de aquellos ciudadanos que optan libre e individualmente por participar, que sienten que tienen algo que decir y deciden tomar parte activa, ya sea llenando el cupón y haciéndolo llegar a la institución que desarrolla la consulta (colocándolo en algún buzón creado a tal fin, por ejemplo), poniendo su aporte en la página web de la consulta, o bien, llamando al servicio telefónico.

Para que los decisores puedan aprovechar al máximo los resultados estadísticos de esta modalidad abierta, la información ha de estar desagregada tanto territorialmente como según los distintos grupos y sectores sociales a los que corresponda.

2. Encuesta ciudadana: La encuesta ciudadana es un mecanismo que permite la obtención de información a través de un cuestionario con preguntas estandarizadas y se aplica en una muestra de sujetos que representan a un colectivo. Permite obtener información de la población, así como también estandarizar datos para un análisis estadístico.

Las instituciones públicas y privadas poseen sistemas de registro y sistematización de información sobre las problemáticas a las que dan respuestas y sobre su gestión. La importancia de estos sistemas es fundamental al momento de la formación de políticas públicas mediante los diagnósticos institucionales adecuados. Estos mecanismos se han utilizado tradicionalmente al servicio de las instituciones públicas. Al indagar con ellos sobre las percepciones de los distintos sectores sociales se pueden construir políticas ajustadas a las demandas de la ciudadanía consultada.

Los datos obtenidos mediante las agencias oficiales no son siempre completos y pueden estar sesgados por el interés u orientación de sus directivos, por lo que es necesario complementar con

otras fuentes de información que permitan comparar los datos “oficiales” con las percepciones de la ciudadanía. Una de estas estrategias son las encuestas por muestreo.

La técnica de muestreo es eficiente en términos de uso de recursos para construir la percepción social sobre una problemática, siempre que se garantice la representatividad de la muestra con márgenes de error razonables. Pero, por otra parte, es limitante como mecanismo de participación por construir las muestras a ser consultadas de manera aleatoria no permitiendo que toda persona interesada pueda expresar su toma de posición.

Si bien restringen la cobertura de la participación ciudadana, independientemente de su representatividad estadística, estas encuestas permiten reconstruir con bastante detalle y exactitud la percepción social de la población, no sólo de aquellos que espontáneamente participarían, sino también la de aquellos que mantienen una actitud pasiva ante el proceso de consulta, pero que acceden a responder a la encuesta. De nuevo, esta información es más útil para el decisor al desagregarse territorial y sectorialmente.

3. Consulta a sectores específicos:

Esta modalidad consiste en encuentros con distintos sectores sociales en espacios físicos determinados, por un tiempo establecido, para discutir (y sistematizar la discusión) en torno a la problemática a consultar. Presenta la ventaja de ser un trabajo directo con los actores sociales en su contexto, permitiendo no sólo recoger información sino, además, la generación de espacios de reflexión, articulación y compromiso en torno a la problemática. Por limitaciones de viabilidad económica y de tiempo, no es posible generar espacios de reflexión con la participación de todos los miembros de cada sector y grupo social interesados, pero es posible la animación de espacios de discusión con pequeños grupos de variados sectores sociales, permitiendo tener una visión amplia, diferenciada y representativa de las distintas percepciones sociales sobre la problemática.

Las principales estrategias para realizar esta modalidad son los talleres de trabajo sectoriales y los foros regionales. En la primera se consulta directamente

a grupos de aquellos sectores sociales a los que se considere claves para la construcción social de la percepción ciudadana sobre la problemática en cuestión. Estos espacios permiten no sólo recoger información, sino además, la generación de reflexión, articulación y compromiso que promueve la corresponsabilidad ciudadana.

En la segunda, los foros regionales, se consulta por áreas geográficas a instituciones públicas o privadas, instituciones universitarias y de investigación, a profesionales, gremios y asociaciones patronales, entidades estatales, organizaciones no gubernamentales, así como asociaciones y comunidades organizadas, entre otras, dependiendo de la naturaleza del tema y la pertinencia para esas instancias u organizaciones. Son un espacio de reflexión con un carácter más formalizado que los talleres y su propósito fundamental es la discusión y debate sobre el tema a tratar con el auditorio más amplio variado que sea posible, abriendo espacios para identificar particularidades regionales y prestando especial atención a los ejes temáticos.



Una estrategia útil para abordar esta modalidad, cuando es posible regionalizar la consulta, es realizar una serie de talleres sectoriales en la región e invitar a los participantes a asistir al foro regional y contrastar allí las percepciones de los distintos sectores y grupos sociales consultados.

La consulta a sectores específicos permite aproximarse a la percepción y propuestas ante la problemática de sectores sociales estratégicos para la formulación de las políticas en cuestión, o fundamentales para garantizar su carácter inclusivo y justo. Las matrices de información construidas mediante esta modalidad de consulta, que se desarrollarán más adelante, brindan un denso aporte desde la perspectiva sectorial a los decisores, que puede desagregarse también de forma territorial.

4. Consulta a expertos y especialistas: Consiste en la creación de espacios para la reflexión con expertos y especialistas con el objeto de profundizar en aspectos de la problemática que, por su complejidad, escapan de la percepción de los ciudadanos comunes.

Una estrategia es la realización de seminarios y talleres con la convocatoria de expertos nacionales e internacionales que hayan estado dedicados al estudio de algún aspecto temático de la problemática abordada. Este encuentro, que puede diseñarse metodológicamente mediante ponencias y mesas de trabajo, permite el análisis de experiencia regionales o internacionales que hayan contribuido a una mejor gestión de la política y la revisión de aspectos críticos a considerar para la formulación de la misma.

Por otro lado, resultan muy productivas las “mesas técnicas” temáticas con especialistas de amplia trayectoria y experiencia práctica en el área, ya sean profesionales, grupos de interés, representantes comunitarios, funcionarios



públicos y miembros de la sociedad civil, para elaborar propuestas específicas en torno a aspectos de las políticas públicas en cuestión.

En la consulta a expertos y especialistas mediante las mesas técnicas temáticas se generan consensos y disensos sobre las propuestas formuladas por los participantes, que son un aporte de primera importancia para el decisor por el nivel de detalle, especificidad y operatividad de la información.

5. Consulta a grupos especiales:

Los grupos especiales son aquellos sectores sociales vulnerables o en situación de riesgo, que por su perfil profesional, condición social, estilo de vida o desempeño ocupacional constituyen candidatos a ser fácilmente afectados por distintas problemáticas. Aplicando la metodología de grupos focales, se puede enfatizar en las percepciones de estos grupos especiales permitiendo incorporar en la consulta a personas excluidas que tienen una visión particular sobre la problemática a intervenir.

Esta modalidad de consulta, al incorporar las percepciones de los sectores sociales especialmente vulnerables, generalmente excluidos, tiene el aporte particular de incluir en la discusión de la formación de la política, la percepción de estos grupos sobre la problemática a intervenir, garantizando el carácter de equidad, inclusión y justicia en la formulación de las políticas.

¿Con quién consultar?: los aliados

Para llevar a cabo procesos de consulta es necesario contar con la colaboración de diversos sectores de la sociedad, a fin de facilitar el acceso a la población que se va a consultar. Para lograrlo es imperiosa la concreción de alianzas con redes organizativas e institucionales relacionadas con la problemática, mediante acuerdos políticos e institucionales.

Para la consulta abierta se propone contactar redes sociales o entidades públicas y privadas que a través de algún mecanismo, faciliten el acceso a la participación de todos los sectores sociales, mediante los difusores de los cuestionarios y la recolección de los aportes, cuidando la necesaria protección del anonimato de la ciudadanía, cuando la temática lo exija.

En la encuesta ciudadana es indispensable contar con la colaboración de instituciones públicas o privadas especializadas en el manejo de las estadísticas, por su experiencia e infraestructura instalada para la investigación social por muestreo, a fin de intercambiar información, incrementar la misma y trabajar mancomunadamente.

Igualmente, en la consulta a sectores específicos, expertos, especialistas y con grupos especialmente vulnerables, se necesita establecer alianzas con instituciones y redes organizacionales del ámbito territorial que se quiere alcanzar para garantizar el acceso a estos sectores y grupos sociales, además de coordinar y buscar apoyo técnico y logístico para la realización de los encuentros.

¿Cómo gestionar la consulta?: El trabajo operativo

Para el desarrollo operativo de la consulta es necesario realizar previamente el proceso de diseño, planificación, operacionalización metodológica, programación y elaboración del presupuesto de las actividades.

Los recursos necesarios y el cronograma de desarrollo de la consulta variarán de acuerdo a los resultados que se quieran lograr y al alcance que se defina, ya sea local, regional o nacional. En las consultas de alto alcance geográfico es útil (y eficiente en término de costos operativos) la regionalización de la consulta, de modo tal que se pudiesen concentrar en eventos simultáneos a los distintos actores sociales más cercanos territorialmente.

Las distintas modalidades exigen recursos técnicos, experticias, tiempos y ritmos diferentes para cada tipo de consulta, ya sea técnico u operativo, que asuman la preparación, la creación de los espacios de consulta y la recolección y procesamiento de la información. Estos equipos de trabajo deben tener funciones y metas bien delimitadas que les permitan concentrarse en la programación, ejecución y evaluación de las actividades que le correspondan.

Al equipo que se le encomienda preparar la realización de las distintas consultas es el **equipo de logística**, que se encarga de acondicionar los mecanismos y espacios,

prever las necesidades logísticas, técnicas y de presupuesto que requiere cada modalidad, establecer las alianzas y trabajar mancomunadamente con las mismas; igualmente se relaciona con el personal de contratación externa que se necesita para la consulta abierta. Este equipo también tiene la tarea de apoyar el proceso de devolución de los resultados a los distintos actores consultados.

Para la consulta a sectores específicos se precisa un **equipo de facilitación**, que diseñe y aplique las herramientas metodológicas y realice las actividades de consulta (talleres, foros, entrevistas, entre otros) de manera que se mantenga un proceso de interacción fluido con los participantes, se maximice la cantidad y calidad de los aportes y por último se garantice amplia participación de los sectores consultados.

Para el registro de las opiniones generadas en las consultas a sectores específicos, expertos, especialistas y grupos especiales, y el procesamiento de esta información, es indispensable el **equipo de relatores y sistematización**, que puede ser el mismo o delimitarse de acuerdo al alcance y modalidad a emplear. Este equipo registra percepciones y propuestas de los asistentes y organiza la información para ser analizada y empleada en la elaboración de la propuesta para la política pública.

EL PROCESO DE LA CONSULTA

La complejidad de desarrollar un proceso de consulta popular exige ordenar su realización mediante una serie de etapas que han de planificarse cuidadosamente. Desde la experiencia de la Consulta Nacional para la Reforma Policial proponemos las siguientes fases para este proceso:

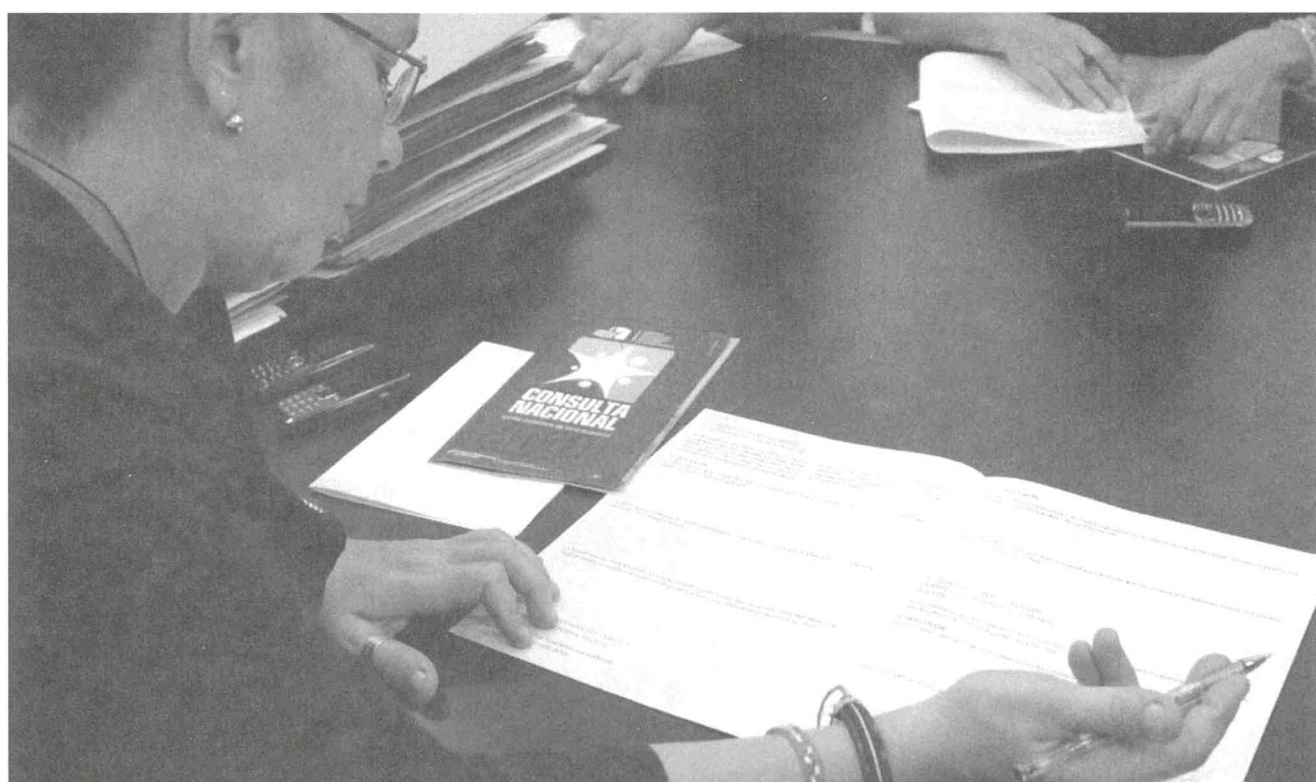
1. Las preguntas
2. La preparación
3. Los acuerdos
4. La ejecución
5. Procesamiento de la información
6. Difusión de los resultados
7. Formulación de la política
8. Difusión de la política

En esta sección las iremos desarrollando con detalle.

1. Las preguntas

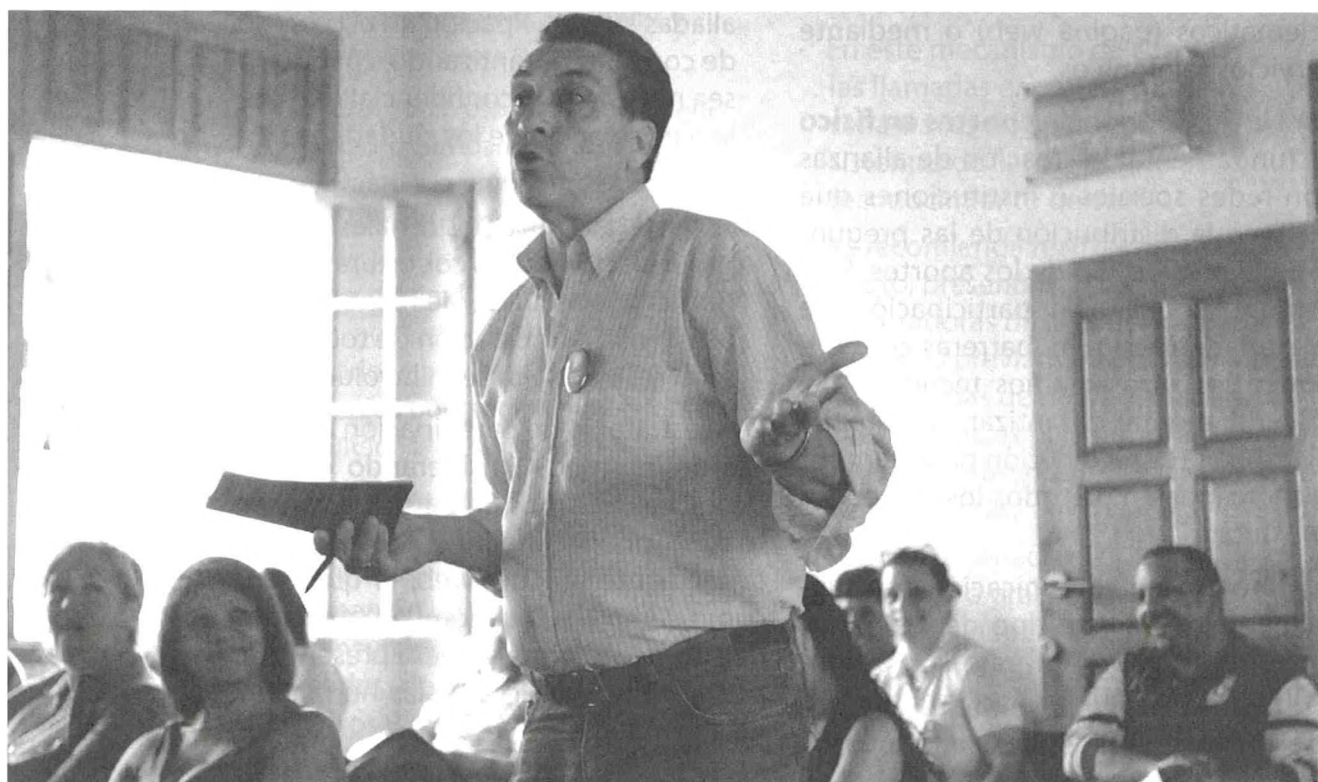
La primera fase consiste en definir los aspectos fundamentales como qué es lo que se ha de consultar, a quién se quiere consultar, por qué, cómo hacerlo, con quién aliarse para lograrlo, cómo financiar y cómo gestionar la consulta y qué hacer con los resultados.

Estas preguntas fueron desarrolladas en el capítulo anterior. En este segmento nos proponemos desarrollar las siguientes fases del proceso de consulta.



2. La preparación

Una vez resueltos los aspectos fundamentales del proceso de consulta popular, los esfuerzos se han de enfocar en diseñar los instrumentos y herramientas apropiadas para las distintas modalidades asumidas.



Consulta abierta:

En modalidad de la consulta abierta toda persona que se sienta motivada a participar ha de poder hacerlo sin ninguna limitación. Por eso es necesario brindar a la ciudadanía mecanismos lo más accesibles posibles que faciliten la comunicación con los más variados sectores de la población. Algunos de los posibles mecanismos para el desarrollo de la consulta abierta son la recolección de aportes en físico, por medios telemáticos (página web) o mediante servicios telefónicos.

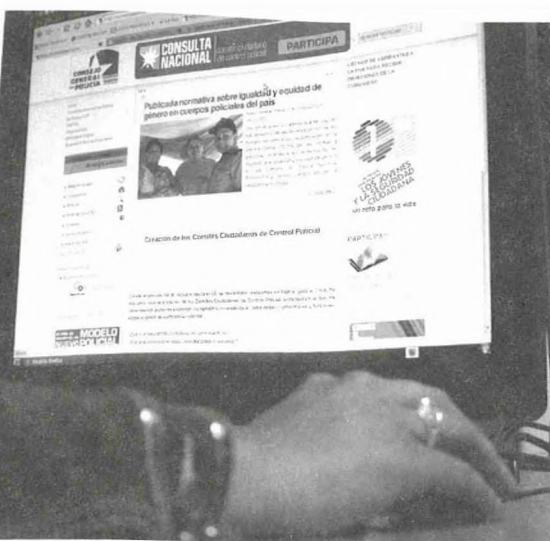
Para la recolección de **aportes en físico** es fundamental la creación de alianzas con redes sociales o instituciones que faciliten la distribución de las preguntas y la recolección de los aportes. Esta estrategia facilita la participación de la ciudadanía sin las barreras que imponen los otros medios tecnológicos. Es fundamental garantizar una amplia distribución y recolección para permitir la participación de todos los sectores a consultar.

Los medios de comunicación son fundamentales en este tipo de campaña, en especial la prensa para la distribución de las preguntas, que podrían tener forma de cupón.

Algunos aspectos importantes a tener en cuenta son:

- Es importante el diseño cuidadoso de los distintos instrumentos, tales como cupones, campaña en medios de comunicación, entre otros, que deben ser claras, sencillas y adecuadas a la población a consultar.
- Se deben diseñar instructivos para facilitar a las instituciones o redes aliadas su participación en el proceso de consulta, garantizando, cuando sea necesario, la confidencialidad de la participación de los ciudadanos y ciudadanas.
- Se debe garantizar los canales de participación con la cobertura territorial adecuada, de manera que faciliten la participación de todos los sectores que se deseen involucrar.

Otra estrategia de participación es a través de internet. Considerando el auge de los mecanismos de participación virtual, se puede implementar la consulta mediante un sitio web, lo que tiene como ventaja su economía y capacidad del alcance geográfico pero presenta las limitaciones de acceso a las herramientas telemáticas.



Para ello se recomienda:

- Diseñar una página web en la que se pueda acceder tanto a los contenidos generales como a los mecanismos interactivos de participación.
 - Estos mecanismos pueden ser;
 - **El buzón interactivo:** con las preguntas generadoras de la consulta.
 - **La encuesta:** que sondea la percepción general sobre temas relevantes y significativos para la consulta.
 - **El foro:** como espacio abierto para discutir o compartir información relevante a la problemática de la consulta de manera libre e informal. A fin de obtener información de interés es necesario desarrollar un mecanismo que modere la participación de los usuarios y procese la información obtenida por medio de un informe de resultados.
 - La página web mantendrá su activación indefinidamente, ofreciendo a la ciudadanía información referente al proceso de consulta, presentando los datos arrojados, documentos expuestos por expertos y todo aquello de interés para la consulta.
- Una tercera estrategia son los sistemas telefónicos, que permiten la participación de la ciudadanía con amplios niveles de accesibilidad. Este servicio puede ser gratuito a través de las líneas 0800.
 - Para la realización de una consulta a través del servicio telefónico se sugiere el establecimiento de alianzas con empresas de telecomunicaciones, que sirvan de enlace para el logro de los objetivos.
 - En este mecanismo de consulta las llamadas entrantes pueden ser a través de operadores o de sistemas de llamadas interactivas por reconocimiento de voz.
 - Se recomienda realizar una prueba piloto, presentando las preguntas generadoras de la consulta a una cantidad previamente determinada de personas de diferentes estratos. Las respuestas permitirán adaptar las interrogantes y cerrar las alternativas de respuestas.
 - Una vez diseñado el guión para el operador, o grabada la voz, para el sistema de reconocimiento de voz, se activa la línea telefónica de consulta, donde los participantes expresarán sus ideas al responder a las alternativas anunciadas.

Encuesta ciudadana

Para el diseño de una consulta a través de la modalidad de una encuesta ciudadana es recomendable tomar en cuenta algunas consideraciones metodológicas:

- La encuesta ciudadana se diseña para recabar información confiable utilizando una muestra representativa de la población sobre aspectos que tengan pertinencia con la problemática abordada.
- La modalidad de encuesta nos permite caracterizar la percepción que tienen los ciudadanos sobre las problemáticas sociales y las respuestas de las instituciones públicas ante éstas.
- La encuesta por muestreo minimiza el uso de los recursos y el tiempo necesario para la consulta; sin embargo, se debe considerar que la encuesta está diseñada para obtener datos de manera estandarizada y ello implica una cierta simplificación.

La preparación de la metodología de encuesta por muestreo exige:

- Realizar un proceso de selección aleatorio de participantes por entidad, municipio, parroquia y localidad.
- Considerar el tamaño de la muestra representativa y tiempo que abarcará la consulta.
- Contemplar el diseño del instrumento y su estructura de acuerdo a las variables elegidas o indicadores.
- Revisar los instrumentos de encuestas similares sobre el tema que sirvan de referencia y contar con asesoría de técnicos y personal especializado.
- Diseñar el cuestionario y los instructivos adecuados para los diferentes actores del proceso.
- Validar el instrumento elaborado a fin de comprobar que la encuesta cumple con el propósito para el que fue diseñado.

Consulta a sectores específicos

Mediante esta estrategia se trabaja directamente con grupos de aquellos sectores sociales a los que se considere claves, para la construcción social de la percepción ciudadana sobre la problemática en cuestión y las alternativas de solución posibles. Estos espacios permiten no sólo recoger información, sino además generar reflexión, articulación y

compromisos que promuevan la corresponsabilidad ciudadana.

Las principales estrategias para realizar esta modalidad son los talleres de trabajo sectoriales y los foros regionales. A continuación desarrollamos con cuidado las características y preparación de cada una de estas modalidades.

Talleres de trabajo sectorial:

Para los talleres sectoriales se convocan grupos de interés más o menos homogéneos, definidos por algunas características en común. En estos talleres se generan espacios de reflexión en pequeños grupos, que facilitan la construcción de un debate desde las experiencias personales y grupales.

Para la preparación de los talleres es importante atender varios aspectos:

1. Definir los actores a consultar, modos de contacto y convocatoria:

- Para la elección de los actores sociales ha de considerarse la incidencia que tienen las políticas públicas en cuestión sobre los diversos sectores de la población.

- Los grupos sociales a consultar pueden ser organizaciones, comunidades, grupos organizados, expertos e instituciones que estén directamente relacionados o afectados con la problemática, o que su aporte va a ser significativo para el logro de cambios.
- Es necesario elegir los actores desde la pluralidad, para garantizar los derechos sociales por igual a toda la población, considerando la no discriminación a ningún sector ya sea por posición socioeconómica, género, cultura, discapacidad, identidad u orientación sexual, u otros, reconociendo las diferencias sociales y los diversos contextos.

- Para alcanzar una convocatoria plural se propone aplicar múltiples estrategias, como alianzas institucionales, contactos con conocedores de cada área sectorial y líderes comunitarios, promoción de las actividades por página web y por los medios de comunicación, entre otras.
- En los casos de personalidades o de grupos pequeños se puede convocar mediante invitaciones personalizadas vía fax, en físico y por correo electrónico, confirmando la asistencia por teléfono a fin de garantizar la participación.
- En casos especiales, como autoridades del Estado, se pueden convocar por medio de las instituciones públicas involucradas.
- En la preparación de las distintas actividades de la consulta a sectores específicos se debe considerar el proceso de sistematización y análisis de los aportes recogidos en ellas.
- Finalmente es importante definir el cronograma de trabajo y un directorio de organizaciones y líderes comunitarios aliados.

2. Diseño de instrumentos:

- Se han de desarrollar instrumentos para orientar la metodología que aplicarán los equipos de consulta y así garantizar la generación de información y el registro de los aportes dados por los sectores consultados. Algunos de los instrumentos que se pueden desarrollar son:

Guías consultivas: Es un documento que contiene una serie de preguntas generadoras para cada eje temático, dirigidas y adaptadas a los distintos sectores sociales por consultar, para generar un proceso de reflexión antes de la realización de la actividad de la consulta. Se debe entregar con anticipación, para enriquecer la discusión y garantizar la fluidez en la realización de los talleres.

Si los participantes entregan un informe en el que respondan la guía, esto servirá de apoyo al proceso de sistematización.

Guías del facilitador: Es un documento donde se explicita la metodología a emplear en la consulta, adaptada a los distintos sectores sociales que se eligieron.

Orientan al facilitador, explicando los objetivos de la actividad, la programación del taller y los detalles metodológicos para llevarla a cabo, incluyendo los demás instrumentos que le competen a cada caso.

Guía de relatoría: Es un instrumento útil para recoger la información generada en cada taller realizado con indicaciones sencillas y precisando los tres aspectos: situación actual, criterios y propuestas.

Esta es diseñada para su fácil aplicación, de manera que los participantes lo puedan utilizar sin necesidad de la asistencia del facilitador de la consulta.

Formato de Evaluación: Es un instrumento de formato sencillo por medio del cual el participante ofrece su valoración sobre la actuación del equipo de consulta, una vez realizada la actividad.

Este permite adecuar la metodología durante el proceso de la consulta y de acuerdo a demandas concretas de los sectores consultados.

Encuesta de autopercepción y guía de aplicación: Son encuestas diseñadas para indagar sobre las percepciones de las personas sobre algunos aspectos puntuales del tema a tratar.

3. Metodologías:

Para llevar a cabo esta metodología con talleres sectoriales y de acuerdo con las características de cada grupo, la cantidad de participantes y la disposición de

un equipo para la facilitación, se puede decidir cuál es la estrategia más adecuada de las que se proponen a continuación: conversatorio, trabajo en mesas o apoyo de multiplicadores.

El conversatorio es una dinámica grupal de intercambio de ideas con confianza y libertad a partir de algunas preguntas generadoras y con la intervención del facilitador. Es adecuada para grupos pequeños, de menos de 30 personas.

Las mesas de trabajo consisten en pequeños equipos de entre cinco y diez personas en los que se divide el grupo de participantes y procede en forma similar a la modalidad de conversatorio, pero sin la intervención permanente y directa del facilitador ni del sistematizador. Esta estrategia es más adecuada para grupos grandes.

La estrategia de los multiplicadores consiste en hacer alianzas con organizaciones o personas claves que se detectan en el proceso, de manera que ellas se encarguen de realizar consultas a otros sectores o comunidades, en las que es imposible tener presencia directa ante limitaciones de recursos o de tiempo.

Foros regionales

Para la preparación de los foros es importante considerar los siguientes aspectos:

- La duración de los foros se debe establecer, ya sea de una o dos jornadas, según el número de instancias participantes.
- Estos foros pueden realizarse en alianza con universidades o instituciones que asuman apoyar su organización.
- Se envía una guía metodológica a los responsables de organizar la actividad con los elementos a considerar, el objetivo del foro, la convocatoria, el espacio físico, el refrigerio, los materiales de apoyo y la difusión en los medios de comunicación del evento.

Consulta a especialistas y expertos

La consulta a **especialistas** se propone a través de “mesas técnicas”, entendidas como grupos de trabajo especializados que se reúnen en unas pocas sesiones, conformados por profesionales, grupos de interés y representantes comunitarios, funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, con experticia en algún tema específico.

En cada sesión de las mesas técnicas se debe desarrollar un análisis participativo en base a preguntas generadoras, donde los participantes discuten y elaboran propuestas específicas en torno a temas particulares de acuerdo a las necesidades de la consulta. Es importante definir los criterios sobre el aporte que se necesita. Para esta modalidad

es necesario un equipo de consulta conformado por un facilitador y un sistematizador y uno de logística.

Con las mesas técnicas se genera un debate abierto entre especialistas, en torno a una serie de preguntas generadoras. Éstas son programadas para motivar la discusión, los diagnósticos y propuestas colectivas. A los participantes se les envía con antelación una guía consultiva con las preguntas, para facilitar la reflexión y posicionamiento.

La consulta a expertos se puede realizar a través de talleres y seminarios con académicos que se han dedicado al estudio de una temática específica y que se puede convocar con representación a nivel nacional e internacional.



Consulta a grupos especiales

Una forma de realizar **consultas con grupos especiales** es a través del método del grupo focal, que se realiza con sectores sociales vulnerables o de riesgo, entre ellos se puede mencionar a jóvenes de distintos sectores sociales, mujeres, víctimas de la problemática social, personas de orientación sexual alternativa, grupos étnicos, personas con discapacidad entre otros.

En la preparación es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos:

La escogencia de los grupos especiales o de vulnerabilidad va a depender de la temática que se esté planteando consultar, se trata de la escogencia de personas claves.

Para la consulta con grupos focales se

propone contar con un espacio acondicionado para reunir cómodamente el número de personas convocadas, registrar cada sesión con videograbadoras y registro magnetofónico.

Se recomienda contar con este tipo de tecnología para realizar esta consulta considerando la flexibilidad requerida según el grupo de vulnerabilidad y riesgos al que se está consultando.

A solicitud de grupos se pueden realizar las sesiones en otros espacios no previstos.

Se le ha de solicitar a los participantes en los grupos focales su aprobación para ser grabados, tanto visual como auditivamente, a los fines de facilitar la transcripción textual de la sesión.

3. Los acuerdos

La realización de las consultas populares se orienta a la formulación de políticas públicas. Una vez formuladas, el aparato institucional instalado para su realización ha de ser desmontado. Por este motivo es recomendable realizar contrataciones, convenios o alianzas con empresas, instituciones especializadas en diversas áreas operativas, o redes sociales, para realizar ciertas actividades, en especial, aquellas que por su naturaleza no resultan económicamente viables a la entidad que asume realizar la consulta.



En este sentido, la consulta abierta requiere contrataciones (o convenios) para las campañas de difusión, de distribución y recolección de cupones; diseño, mantenimiento y hospedaje del sitio web, o de servicios telefónicos de empresas de telecomunicaciones. La consulta a través de la encuesta ciudadana requiere de empresas o instituciones especializadas en la aplicación de las encuestas y el procesamiento para el análisis estadístico de la información generada.

En la consulta a sectores específicos, a especialistas, expertos y grupos especiales y eventos nacionales, podemos contratar empresas o realizar convenios para resolver asuntos de la logística de los eventos (locales, refrigerios o movilización del personal o de los participantes). En algunas oportunidades es necesario también contar con traductores, tecnologías de la información, grabación y transcripción de la información.

Por otra parte, para promover la participación de la ciudadanía en el proceso consultivo se hace necesario desarrollar **campañas comunicacionales de promoción** adecuadas a las especificidades de cada modalidad de consulta.

La consulta abierta exige desarrollar

una amplia campaña de promoción e información en los medios de comunicación: prensa, radio y televisión, donde además de motivar la participación se describan los mecanismos y el desarrollo de la consulta.

En la modalidad de consulta a sectores específicos se recomiendan algunas acciones para promover su realización:

- Preparar materiales informativos para los talleres, adaptados a los distintos sectores a consultar y que faciliten una mejor comprensión de la finalidad del encuentro. En el material se propone incluir los objetivos de la consulta y la descripción en forma clara de los ejes temáticos.
- Motivar, a través del material, el compromiso de llevar a cabo la implementación de los resultados.
- Diseño, reproducción y distribución de material de difusión como trípticos, programa de eventos, pendones, campañas publicitarias y papelería en general.

Las modalidades de consulta a especialistas, expertos, grupos especiales y encuesta ciudadana son mecanismos que no requieren de amplias campañas comunicacionales por lo específico de los actores convocados.

Además de las contrataciones o convenios, es fundamental, para viabilizar económicamente la consulta y maximizar su alcance, el establecimiento de **alianzas** con instituciones y redes sociales que faciliten el desarrollo de las diferentes modalidades de consulta.

En el caso de consulta abierta a través del mecanismo de los cuestionarios en físico, es posible alcanzar una distribución masiva de los cuestionarios y su consiguiente recolección de los aportes, aprovechando alianzas con distintas modalidades de redes y movimientos sociales relacionadas a la problemática a consultar (consejos comunales, mesas técnicas de agua, movimientos sociales, organizaciones de derechos humanos, iglesias, sistema de protección del niño, niña y adolescente, entre otros).

Para la consulta con sectores específicos es necesario establecer alianzas para coordinar los encuentros con los sectores a consultar y buscar apoyo logístico. Dichas alianzas pueden ser con diversas instituciones, organizaciones y sectores sociales de la localidad o de distintas regiones. Para planificar con las alianzas se debe contemplar:

- Elaborar un cronograma tentativo de visitas a los sectores sociales.

- Revisar con los aliados las posibilidades de apoyar aspectos logísticos referentes a movilización, alojamiento, locales, refrigerios, apoyo a la facilitación y relatoría de los encuentros, equipos técnicos, entre otros.
- Realizar alianzas para la convocatoria con distintos movimientos sociales, redes, organizaciones e instituciones, para maximizar el alcance de la consulta.
- Buscar apoyo en las alianzas para la multiplicación de las consultas en otras regiones o comunidades donde es difícil llegar directamente debido a limitaciones de tiempo y recursos.
- Las alianzas y el apoyo de universidades e instituciones vinculadas son fundamentales para la convocatoria y para garantizar la presencia de las instancias públicas, privadas y comunitarias en sus regiones.

Las alianzas facilitan también el acceso a algunos grupos especialmente vulnerables. Las alianzas con instituciones académicas, de investigación o aquellas operativas pero de alto nivel técnico y relacionadas con la problemática social a consultar permiten compartir con expertos y especialistas en la materia.

4. La ejecución

Una vez definidas las bases de la consulta, realizado el diseño de los instrumentos y las operaciones apropiadas para las distintas modalidades asumidas y acordadas las contrataciones, convenios y alianzas que se consideren necesarias, es posible el propio desarrollo de la consulta.

En esta fase hay una serie de consideraciones importantes que hay que tener en cuenta para garantizar la calidad de la información recolectada.



Para el desarrollo de la **consulta abierta**, en su estrategia de recolección de aporte en físico es fundamental brindar seguimiento tanto al proceso de distribución a nivel nacional de los cuestionarios para la participación como al proceso de recolección de los aportes, para garantizar que los canales de participación operen adecuadamente de acuerdo al cronograma previsto. Es importante considerar si la naturaleza de la consulta exige el resguardo del anonimato de los participantes.

La estrategia de la página web exige un seguimiento continuo de la participación en el buzón virtual, en las encuestas, en los foros virtuales y en el servicio telefónico, para animar mediáticamente a la participación, en caso que esta sea poco significativa. Por su parte, el foro virtual requiere además una moderación permanentemente, si se desea que sea un espacio de participación y no de mera catarsis.

Para la ejecución de **encuestas ciudadanas**, sobre todo cuando las consultas corresponden a ámbitos territoriales extensos, es recomendable dejarlas en manos de empresas o instituciones especializadas.

En la realización de la **consulta con sectores específicos** es necesario realizar unas actividades previas que garanticen

el buen desarrollo de los talleres y foros:

- Distribuir a los participantes guías consultivas, en los casos que se decidiera trabajar con la información, previa a la consulta.
- Confirmar los locales y acondicionarlos de acuerdo a la metodología del taller y al número tentativo de participantes.
- Planificar y ofrecer refrigerios o almuerzos de acuerdo a ciertos criterios como la duración de los talleres, naturaleza de la población, número de participantes.
- Disponer de materiales como marcadores y papelógrafos, equipos tecnológicos (video beam, equipos de grabación) para el apoyo de las actividades.
- Preparar material informativo y de apoyo para los asistentes como trípticos, carpetas, hojas blancas, lápices, entre otros.
- Considerar el protocolo y la seguridad de acuerdo a la naturaleza de los convocados y espacios para la realización de ruedas de prensa, convocatoria a medios de comunicación, notas de prensa, publicación en sitio web, registro fotográfico.



Durante el desarrollo de los talleres debemos siempre chequear las expectativas que tienen los grupos a fin de evaluar sus perspectivas e intereses sobre la problemática que se va a tratar. Se ha de hacer una presentación de los objetivos de la consulta y de la metodología de trabajo que se va a aplicar.

En la discusión debemos presentar los ejes temáticos desde las características particulares de cada uno de los sectores consultados. Se propician discusiones que permitan profundizar en aspectos

álgidos, aprovechando la reflexión grupal como espacio pedagógico y generador de compromisos. Es provechoso cerrar las actividades retomando las expectativas surgidas al inicio para evaluar la actividad y agradecer la participación.

A continuación se expresan unas recomendaciones para cada estrategia de facilitación, que se aplican según las características de cada grupo a consultar, la cantidad de participantes y de la disposición de un equipo para la facilitación.

El conversatorio

- Se distribuyen los participantes de manera que se puedan visualizar unos a otros.
- El facilitador acuerda la duración de la actividad, propicia y modera el debate manejando los derechos de palabra y manteniendo un clima cordial y respetuoso con intervenciones equitativas.
- En el debate se problematizan los tres aspectos de situación actual, deben ser propuestas concretas haciendo referencia a los ejes temáticos. Se recomienda trascender los aportes generales para destacar las particularidades de cada uno de los sectores consultados.
- En el proceso un miembro del equipo de sistematización lleva la relatoría de la actividad, anotando y verificando los consensos y disensos que van surgiendo en la discusión.
- Al cierre de la actividad, en lo posible, se debe validar el registro, realizando una lectura de las propuestas recogidas durante el taller.

Mesas de trabajo

- En cada mesa de trabajo, se procede de forma similar a la modalidad de conversatorio, pero sin la intervención permanente y directa del facilitador, ni del sistematizador.
- Esto implica que en cada grupo se ha de elegir un moderador(a) o director(a) de debate y un relator(a) para que cumplan las tareas del equipo de consulta. Para grupos grandes es más viable aplicar esta estrategia.
- Por lo general, las mesas de trabajo se organizan por cada eje temático y se trabajan los tres aspectos, considerando las particularidades de cada eje.
- Los participantes deben tener la libertad de decidir en cuál mesa temática quieren participar. En todo caso se debe mantener la flexibilidad de la metodología elegida de acuerdo al desenvolvimiento de los talleres con los diferentes sectores.
- Otra alternativa puede ser mencionar los ejes temáticos y discutir los tres aspectos en cada mesa, sin centrarse en alguno en específico.
- Se propone entregar el material de apoyo por cada mesa de trabajo, que contenga la lista de asistencia, información sobre los ejes temáticos y una guía de relatoría.
- El trabajo en mesa debe estar monitoreado y animado por el facilitador del equipo de consulta, aclarando dudas y garantizando que la discusión sea respetuosa y se enmarque en los objetivos de la consulta.
- Es pertinente establecer el tiempo para la discusión en las mesas, contemplar los 3 aspectos (situación actual, deber ser y propuestas) y la exposición en plenaria, además de la presentación y cierre.
- Se recomienda que el tiempo estimado para todo el taller no pase de 4 o 5 horas para así no agotar a los participantes.
- Después de finalizar la discusión en las mesas de trabajo se pasa a la plenaria, en la que cada mesa expone sus conclusiones al resto de los participantes distinguiendo los tres aspectos.
- Como apoyo se pueden proporcionar láminas de papel o papelógrafos y marcadores, para que cada mesa esquematice, dibuje o elabore mapas conceptuales o mentales que le faciliten la exposición en plenaria.
- Tras la intervención de cada mesa se debe abrir un espacio para que todos



- los presentes puedan aclarar dudas o hacer aportes complementarios.
- Durante la plenaria, el responsable del equipo de sistematización registra la información de las exposiciones.
- Al finalizar la plenaria el sistematizador realiza una breve lectura de las propuestas recogidas durante el taller para validar con los asistentes la información registrada.
- El equipo de consulta debe estar atento para solicitar aclaratorias y profundizar sobre las ideas expuestas que necesiten más elaboración.
- Se deben recoger las relatorías del trabajo en mesa, las láminas de papel que sirvieron de apoyo a las exposiciones y los materiales de apoyo que los participantes quieran compartir para elaborar la relatoría de la actividad y realizar el cierre del taller.

Multiplicadores

- Los multiplicadores son personas claves que surgen de las alianzas con otras instituciones y organizaciones o que se detectan en el proceso, de manera de realizar consulta a otros sectores o comunidades en las que es imposible hacer presencia directa ante limitaciones de recursos o de tiempo.
- Para ello se elabora una guía metodológica, que es una herramienta orientadora para la realización de las actividades de multiplicación, ilustrando los elementos a considerar:
 - la información de los objetivos de la consulta
 - ejes temáticos
 - instrucciones para la convocatoria
 - instrucciones sobre la logística (espacio físico, refrigerio, materiales de apoyo, entre otras)
 - sugerencias para facilitar las actividades de la consulta (conversatorio o trabajo en mesas)
 - instrucciones que faciliten la sistematización de la información generada.

- Es importante garantizar que les llegue material informativo y de papelería para los participantes, además de las guías e instrumentos a aplicar en el evento.
- Los aliados o multiplicadores han de enviar los informes de las actividades con los listados de asistencia firmados para ser integrados al proceso de sistematización de la consulta.

En el desarrollo de los foros regionales es importante considerar los siguientes aspectos:

- Contar con pendones, carpetas con material informativo, papelería, entre otros, además de las guías e instrumentos a aplicar en el evento.
- Los foros pueden ser moderados por miembros de las instituciones que asumen organizarlos con el apoyo del equipo de la consulta.
- El esquema general de los foros consiste en una serie de sesiones con varias ponencias, seguidas por espacios de debate y preguntas a los ponentes.
- Cuando la cantidad de ponentes convocados es numerosa, se sugiere abrir varios espacios simultáneos para la presentación de ponencias agrupadas por áreas temáticas.
- Con el fin de centrar y hacer más productiva la discusión, cada ponente realiza una exposición verbal sobre alguno de los ejes temáticos, la cual debe estar sujeta a una duración determinada y estar acompañada de un respaldo escrito de al menos tres páginas.
- Tras las ponencias se abren espacios para la discusión en los que la audiencia puede preguntar y solicitar aclaratorias a los ponentes o presentar sus planteamientos.
- El esquema general de los foros consiste en una serie de sesiones con varias ponencias, seguidas por espacios de debate y preguntas a los ponentes.
- Cuando la cantidad de ponentes convocados es numerosa, se sugiere abrir varios espacios simultáneos para la presentación de ponencias agrupadas por áreas temáticas.

Para la recolección de la información, durante la realización de los talleres y foros se aplican diversos instrumentos y metodologías. Entre los instrumentos están las guías consultivas y las guías de relatoría, ya descritas en secciones anteriores.



La metodología fundamental para el registro de la información es la relatoría, con ella se recoge la información a través de un relator, que anota y verifica la misma y que proviene de los participantes durante las ponencias, debates, conservatorios, discusiones en mesas de trabajo o plenarias.

Al realizar la **consulta con especialistas** se plantea desarrollar un trabajo de varias sesiones plenarias de unas pocas horas, con una periodicidad que podría ser semanal, en cada mesa técnica temática. En cada sesión las preguntas generadoras son proyectadas permanentemente sobre una pantalla a través de un video beam. Se moderan los espacios a fin de maximizar la cantidad y calidad de los aportes manteniendo un proceso de interacción entre los participantes con respeto y libertad.

La **consulta a expertos** se realiza a través de talleres y seminarios. Según su experiencia en cada temáticas, éstos elaboran un resumen de su trabajo de investigación que presentan mediante ponencias. Luego desarrollan un diálogo de saberes e intercambio de conocimientos, mediante un trabajo de mesas, con la finalidad de generar la discusión, un debate abierto en torno a una serie de preguntas generadoras. Éstas son preparadas para motivar la discusión, los diagnósticos y propuestas colectivas. A los participantes se les envía

con antelación una guía consultiva con las preguntas para facilitar la reflexión y posicionamiento.

En las mesas de trabajo los expertos y participantes discuten propuestas específicas en torno a los temas particulares que servirán de insumo a la consulta. Es importante definir los criterios sobre el aporte que se necesita. Para esta modalidad es necesario un equipo de consulta conformado por sistematizadores y apoyo logístico.

La metodología para trabajar una **consulta con grupos especiales** se da bajo la dirección de un moderador, que conduce la conversación a través de una guía de discusión predefinida, con el fin de obtener información a partir de la exposición de estas personas vulnerables con respecto al tema sobre el cual se está consultando.

Un aspecto a resaltar en esta metodología es el manejo del tiempo que se debe emplear a los fines de no hacer muy pesada las sesiones a los participantes en este tipo de consulta. Estos tiempos van a depender de la profundidad de la guía.

Para la ejecución propiamente dicha del método de grupos focales se ha de contar con una guía temática o de discusión. El contenido del grupo de discusión se va conformando en el orden en que progresa la conversación.

5. Procesamiento de la información

El análisis y procesamiento de la información recolectada durante la realización de las actividades de consulta es una fase crítica para obtener insumos que le resulten pertinentes y válidos a los decisores al momento de la formulación de políticas públicas.

En esta fase se aplican parámetros metodológicos predefinidos con el objetivo de obtener información de calidad, aprovechable y comparable entre sí, a efectos de la preparación de documentos finales que contengan los hallazgos generales, conclusiones y propuestas surgidas en las actividades de la consulta.



Consulta abierta y encuesta ciudadana

Para el procesamiento de la información recolectada por la consulta abierta y por la encuesta ciudadana, por lo masiva que puede llegar a ser, es necesario recurrir a medios informáticos y bases de datos manejadas por un software apropiado.

Al crear la base de datos es necesario definir con cuidado los descriptores adecuados para garantizar la calidad de los resultados estadísticos obtenidos. Estos resultados han de ser analizados para sistematizar las percepciones de la ciudadanía sobre la problemática y las propuestas institucionales que podrían hacerle frente de forma desagregada tanto territorialmente, como por parte de los distintos grupos y sectores sociales pertinentes.

Para procesar la información mediante análisis estadísticos se requiere hacer un análisis descriptivo y luego proceder a un análisis paramétrico, si la estructura de los datos lo permite, a fin de realizar las inferencias correspondientes.

La información generada con respuestas cerradas facilita la categorización de la información de acuerdo a los principios del análisis estadístico, pero limita la posibilidad de que el entrevistado exprese

libremente su percepción. En contraste, la información resultante de preguntas abiertas dificulta su categorización, sin embargo permite al entrevistado expresar su percepción con libertad.

La información y conclusiones obtenidas se pueden generalizar bajo ciertas condiciones al conjunto de la población mediante análisis estadístico. Esta información recabada puede ser cuantitativa o cualitativa, lo que dependerá de los alcances de la consulta y de los recursos que se tengan para ejecutar y procesar los datos obtenidos. La generalización e inferencia sólo es posible mediante datos numéricos y criterios muestrales, que implica información cuantitativa. La información cualitativa permite describir e ilustrar un fenómeno sin pretensiones de generalización e inferencia.

La encuesta con muestreo minimiza el uso de los recursos y el tiempo necesario para la consulta, sin embargo, se debe considerar que la encuesta está diseñada para obtener datos de manera estandarizada y ello implica limitaciones cuando se requiere de opiniones individualizadas.

Consulta a sectores específicos

En el desarrollo de la consulta a sectores específicos el equipo de sistematización es responsable de la recopilación, organización, sistematización y análisis de la información proveniente de los talleres y foros. Las etapas del procesamiento son tres: la recolección de la información, la elaboración de las relatorías y las matrices.

1. Recolección de la información

Las técnicas de relatorías que se aplican varían según el tipo de actividad, la modalidad de facilitación (conversatorio o mesas de trabajo), el número de sectores a consultar y las características particulares de cada uno. Sin embargo, con miras a favorecer la comparabilidad de la información recogida, se sigue un esquema metodológico uniforme, aplicando los mismos criterios en las distintas etapas del proceso de sistematización.

Estos criterios metodológicos orientados al proceso de recolección de información son:

- Anotar, escuchar y sintetizar los aportes de los participantes.
- Recoger el sentido de los planteamientos, manteniendo la intencionalidad y el contenido de lo dicho.
- Registrar tanto los consensos, como los disensos.
- Contabilizar el número de veces en que se emite un planteamiento, para establecer el predominio de éste y estimar el nivel de consenso al respecto.
- Formular interrogantes a los participantes para profundizar, aclarar y completar los aportes.

Para los talleres en los que se aplica la modalidad de conversatorio, el responsable de la sistematización asume la relatoría, anotando y verificando los consensos y disensos que van surgiendo en la discusión. En algunas ocasiones se lleva a cabo un registro abierto con láminas de papel bond o mediante video beam, recogiendo de forma pública los planteamientos hechos por los participantes.

Cuando se aplica la modalidad de trabajo en mesas, los responsables de la sistematización apoyan el proceso realizado por los relatores escogidos en cada mesa, explicando el objetivo y el instrumento de la relatoría y aclarando dudas al respecto.

Durante las plenarias, los responsables de la sistematización registran los planteamientos expuestos por cada mesa de trabajo y pueden solicitar aclaratorias y profundizaciones de los argumentos expuestos que necesitan más elaboración.



Después de la exposición, los responsables de la sistematización reciben las fuentes de información derivadas de la actividad, tales como:

- relatorías de trabajo en mesa (con las intervenciones, ideas y argumentos presentados por los asistentes, así como sus propuestas en torno al eje temático desarrollado)
- las láminas de papel sirvieron de apoyo visual a cada mesa para las **exposiciones en plenaria**
- materiales de apoyo que los participantes estuviesen dispuestos a compartir para elaborar la relatoría de la actividad
- se puede contar también con **grabaciones** de las actividades
- en algunos casos se cuenta con los informes elaborados por las instituciones participantes, basados en la **guía consultiva** que se distribuyó previo a la realización del taller
- considerar los **listados de los participantes** en cada actividad, con la información de sus nombres, la institución, organización o comunidad a la que pertenecen, el rol que ejercen, teléfonos y correos electrónicos. Esta información se transcribe y organiza en directorios electrónicos

Para la elaboración de la relatoría en los foros temáticos regionales el relator cuenta con un resumen escrito al menos de tres páginas de cada ponente y en algunos casos con el material de apoyo (tríptico, presentaciones u otros documentos), preferiblemente antes de la exposición, de modo que se facilita recoger el contenido y desarrollo de las ponencias. También se registran los aportes significativos surgidos en los espacios de debate y preguntas a los ponentes.

Para validar los planteamientos registrados en cada uno de los informes se proponen varios mecanismos:

- El registro abierto de los aportes, o su lectura por parte del relator ante la audiencia, quienes pueden complementarlos, modificarlos o rechazarlos.
- Formulación de preguntas posterior a la plenaria para aclarar dudas del relator.
- El contraste de las ideas expuestas en plenaria con los papeles de trabajo presentados o las grabaciones en el caso de tenerlas.
- También, si lo amerita, se pueden realizar llamadas telefónicas a partir de los directorios para confirmar o complementar alguna información.

2. Informes de relatoría

Una vez obtenida la información, el equipo de sistematización procede a organizar y clasificar las fuentes de información con arreglo a criterios de análisis.

A partir de la relatoría elaborada por el responsable de la sistematización en cada una de las actividades de consulta, o de las relatorías enviadas por las organizaciones aliadas que asumieron multiplicar los talleres, se elabora un informe de relatoría de cada actividad.

Los datos se resumen, condensan y complementan, si es necesario, con las otras fuentes de información disponible. Algunas de estas fuentes de información alternativas son las relatorías del trabajo de cada mesa, las láminas de papel que sirvieron de apoyo para las plenarios, apuntes y materiales de apoyo que aportaron los participantes, listados de participantes, grabaciones de las actividades, informes de las guías consultivas, resumen de las ponencias y materiales de apoyo aportados en los foros.

Para elaborar el informe de cada actividad se depura la información, dejando fuera los datos repetitivos y se reorganiza la in-

formación según los distintos bloques temáticos, distinguiendo por cada eje la situación actual (diagnóstico), la situación deseable (deber ser) y las propuestas.

Cada informe de relatoría está compuesto por tres elementos:

1. El encabezado
2. La ficha de información general, que recoge los datos sobre lugar, fecha, número de participantes, entes organizadores y participantes, responsables de la organización, ejecución y relatoría de cada taller o foro, así como un resumen de los contenidos presentados por los participantes.
3. El desarrollo de cada uno de los ejes temáticos, distinguiendo entre los aspectos en cada uno de ellos.

Posteriormente, se compilan todos los informes de relatoría generados por cada sector consultado en un documento único, condensando los planteamientos similares. En estas compilaciones se debe mantener el esquema de los informes por actividad, sintetizando en la ficha de información general los datos de todos los talleres que integran esa compilación.

3. Matrices de información

A partir de las relatorías se procede a la construcción de matrices de información. Las matrices permiten el análisis, clasificación y esquematización de la información derivada de cada uno de los ejes temáticos de las relatorías en dos dimensiones: elementos para el diagnóstico y propuestas para la formulación de la política pública.

El proceso implica una valoración con el fin de asignar una frecuencia de aparición de las opiniones y conservar su significación, respetando el sentido textual de la frase emitida por el par-

ticipante. Se pueden realizar matrices primarias por cada uno de los sectores consultados, dependiendo si son varios o un sólo sector.

Posteriormente, se realiza el cruce de información en una densa matriz general, que da cuenta de los resultados en esta modalidad de consulta. Este documento final permite la priorización de algunas ideas relevantes por cada eje temático. Se considera como idea relevante aquellos planteamientos compartidos por la mayoría de sectores y aquellos que, a pesar de aparecer en pocas ocasiones, representan particularidades significativas.

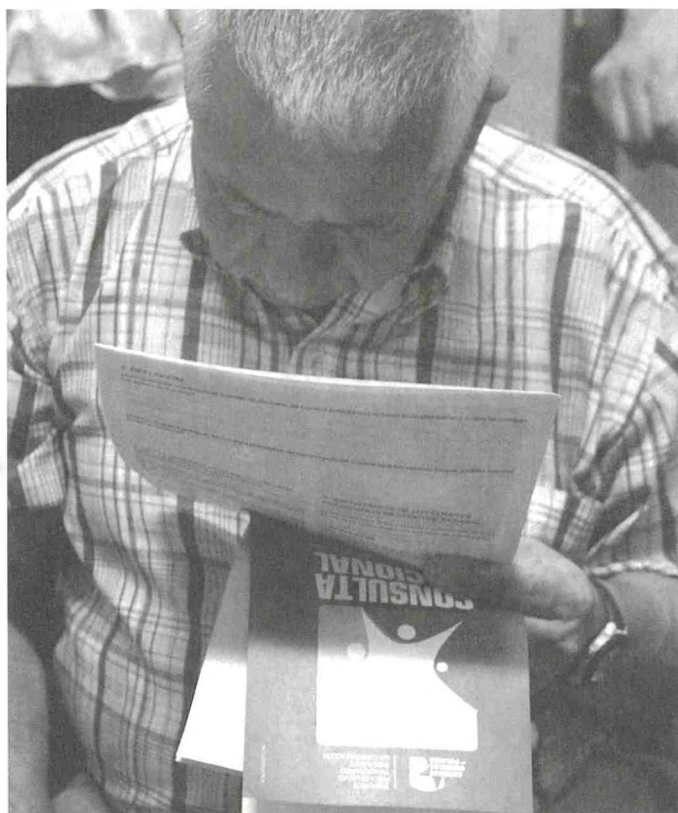
Consulta con expertos y especialistas

En la consulta con expertos, además de disponer de los documentos de las ponencias, es fundamental que el equipo de los sistematizadores registre el trabajo en mesas de los expertos, en donde se discute y se elaboran propuestas específicas en torno a los temas particulares que servirán de insumo a la consulta.

En la consulta con especialistas, durante la realización de las mesas técnicas, la relatoría es abierta al debate, aprovechando el documento con las

preguntas generadoras que se proyecta permanentemente. Sobre el mismo documento, con las preguntas, se van transcribiendo tanto las respuestas que van surgiendo, como los consensos y disensos en torno a las propuestas formuladas por los participantes.

Se recogen también las argumentaciones a favor o en contra de las distintas posiciones surgidas. Este registro abierto permite la validación grupal de lo que se va sistematizando.



Adicionalmente, el facilitador y el sistematizador, entre una y otra sesión, cualifican el documento en términos de forma y lo socializan con los participantes a través del medio en que acuerden. Los debates podrían ser grabados como apoyo al proceso de relatoría.



Consulta con grupos especiales

Durante la realización de los grupos focales se graban y transcriben las discusiones y la información se procesa con metodologías fundamentalmente cualitativas. Los diversos temas y enunciados verbales conforman el registro de la actividad del grupo focal y la frecuencia o recurrencia el indicador cuantitativo. En este sentido, lo fundamental es generar conceptos, percepciones, imágenes, constelaciones significativas y propuestas de este número predefinido de personas que comparten posibles experiencias y antecedentes sobre el tema.

6. Difusión de los resultados

Toda la densa y útil información generada al procesar la información recolectada durante la consulta no es propiedad exclusiva de la comisión oficial que la lleve a cabo, o de los decisores responsables de la elaboración de políticas públicas. Ha de ser devuelta a quienes contribuyeron con su participación y a la sociedad en general. Así lo exige una gestión transparente, entendiendo ésta como la difusión y publicidad de los hallazgos, considerando criterios y propuestas, para que sean ampliamente conocidos y debatidos por los ciudadanos e instancias públicas y privadas en el ámbito nacional e, incluso, internacional.



La difusión de los resultados a través de los medios de comunicación es la estrategia más común, mediante presentaciones, reportajes, entrevistas, ruedas de prensa, espacios de publicidad pagados, cintillos y encartes de prensa, micros radiales y en televisión, entre otras.

Otra estrategia importante es la publicación de los informes parciales y finales de los resultados de las distintas modalidades de consulta tanto en los formatos de difusión, con una distribución masiva y con un lenguaje y diagramación accesible a la ciudadanía en general, como en formatos más especializados para bibliotecas, universidades, instituciones especializadas y de investigación.

Debe hacerse un esfuerzo especial para que los grupos e instituciones que participan directamente en el proceso de consulta tengan acceso a las publicaciones en el formato que les sea más apropiado.

La publicación en sitios web, como tercera estrategia, es una herramienta de gran alcance y bajo costo, que permite incrementar la accesibilidad a la información generada y mantener espacios de discusión pública sobre la problemática social en cuestión, tanto durante el proceso de consulta como después de la publicación de los resultados.

7. Diseño de la política

Las instancias del Estado con alto poder de decisión son las responsables de orientar las políticas públicas, formulando los lineamientos sobre las acciones que han de ejecutarse, y las que no, en torno a la problemática social en cuestión; así como decidiendo hacia dónde va la regulación legislativa y la inversión de recursos y esfuerzos de canalizar los procesos sociales con una direccionalidad determinada.

El proceso de formulación de políticas públicas es complejo y conflictivo, afectado por múltiples factores de muy variada naturaleza.



Se pueden distinguir en este proceso distintos componentes:

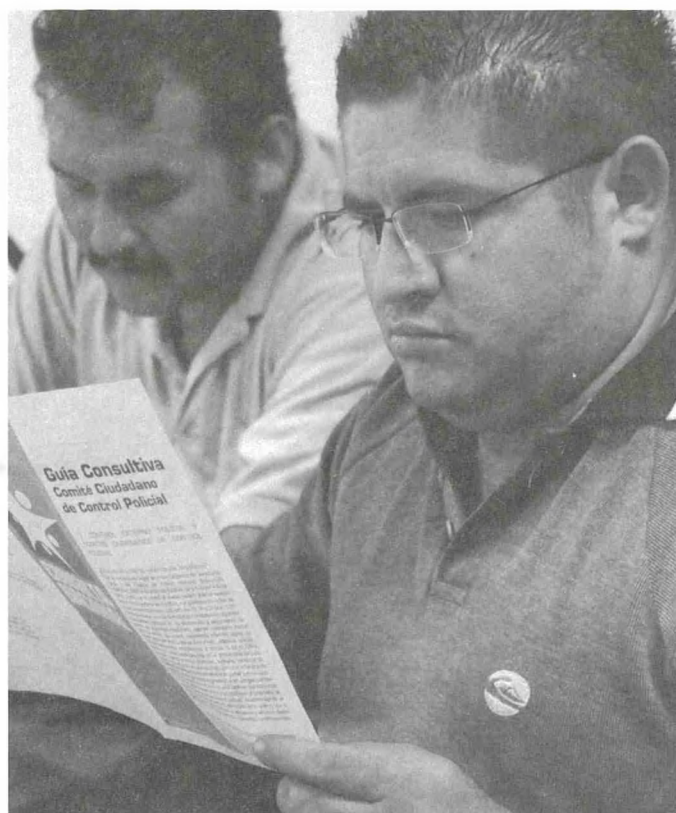
- la selección de los problemas en los que se pretende intervenir determinando las diversas demandas sociales
- el análisis de sus causas y consecuencias para llegar a un diagnóstico
- el análisis de las posibles alternativas para superar la problemática con sus viabilidades políticas, técnicas, económicas y socioculturales
- finalmente, a partir de los componentes anteriores se llega al momento de la toma de decisiones por parte de las instancias de poder responsables de la formulación de las políticas públicas.

Los decisores han de tomar en consideración aspectos de legalidad, legitimidad y del juego de poderes fácticos que se den en relación a la política pública en cuestión, en el que intervienen los medios de comunicación social, los partidos políticos, las instancias públicas, grupos de interés económico, actores geopolíticos, movimientos y organizaciones sociales, por nombrar algunos actores comunes, en un complejo y cambiante proceso de interacción.

Un decisor político que asuma como principio ideológico la inclusión social ha de realizar esfuerzos e invertir recursos desarrollando procesos abiertos y participativos de consulta y aquellos sectores que serán afectados significativamente. Esto permite integrar saberes, alternativas y voluntades, de los sectores menos favorecidos.

Los decisores han considerado tradicionalmente la opinión calificada de los expertos, académicos o gerenciales, tanto nacionales como internacionales, mediante la creación de espacios de diálogo para combatir y debatir sobre la problemática en la que se desea intervenir con las políticas públicas.

También deben tomar en cuenta amplios y profundos diagnósticos sobre las instituciones relacionadas con la problemática a intervenir, recabando, organizando y procesando información pertinente, cuantitativa, para conocer la situación actual, tanto de la problemática, como sobre la eficacia y eficiencia de la gestión pública que busca darle respuesta y para buscar nuevas alternativas a sus debilidades y demandas.



Pero, además de los aportes de los expertos y del diagnóstico institucional, la formulación de políticas incluyentes exige considerar los diversos actores que están directamente involucrados en el asunto público a intervenir. Las consultas populares incorporan la opinión razonada de diversos sectores de la ciudadanía de todo el territorio nacional de forma incluyente. Este cuerpo de conocimientos, generado en el proceso de formulación de políticas públicas, ha de ser útil al momento de la toma de decisiones por parte de las instancias de poder responsables de la formulación de las políticas.

Realizar un proceso de consulta desde un enfoque de participación ciudadana inclusiva, que facilite el acceso de la ciudadanía al proceso de formulación de políticas públicas y que permita que los más afectados puedan expresar su punto de vista, implica un gran esfuerzo. Estos esfuerzos han de lograr que las políticas basadas en las consultas populares sean más eficaces y eficientes, sean concebidas con niveles de justicia y representen un aporte a la construcción histórica de la democracia participativa.

8. Difusión de la política

Las políticas públicas formuladas por el decisor tras el proceso de consulta han de ser difundidas ampliamente. De la misma forma que se planteó en la fase de la difusión y devolución de los resultados de la consulta popular a los actores que participaron en ella, los medios de comunicación son la estrategia por excelencia y también es frecuente la publicación en sitios web o la elaboración de publicaciones en formatos de difusión para una distribución masiva, aunque existen los mecanismos formales de difusión de las resoluciones de los entes decisores del Estado.

También en esta fase debe hacerse un esfuerzo especial para que los grupos e instituciones que participaron directamente en el proceso de consulta tengan acceso a las formulaciones de políticas públicas resultantes en el formato que les sea más apropiado.



EXPERIENCIAS DE CONSULTAS POPULARES

Este manual para la realización de las consultas populares como estrategia de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas ha sido elaborado a partir de la experiencia de la Consulta Nacional para la Reforma Policial en Venezuela, que no es la única experiencia de consulta en América Latina. Presentamos brevemente en este capítulo esa y algunas otras experiencias a modo de ilustración.



Experiencias históricas de consultas populares

En el contexto latinoamericano existen antecedentes previos de procesos de consultas para la formulación de políticas públicas. Varias de estas experiencias no surgen como iniciativa del Estado. Tal es el caso de Honduras, donde el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (CODEH) y el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) realizaron un proceso de consulta popular sobre seguridad pública, delincuencia y derechos humanos. El proyecto se desarrolló mediante una serie de talleres simultáneos, en el año 1998, en los que representantes de la sociedad civil hondureña se pronunciaron acerca de una serie de medidas propuestas para el combate de la delincuencia en este país. (Diálogo Centroamericano, San José, Costa Rica, N°36, Enero 1999, www.ciponline.org/dialogue/9901es07.htm).

Otro caso de consulta nacional que no fue animada por organizaciones públicas fue la desarrollada en Argentina por la Confederación de Trabajadores de la Educación y estuvo enfocada en el análisis y seguimiento de políticas educativas a partir de una encuesta que registró las percepciones sobre la realidad educativa como fundamento para la construcción de propuestas para las políticas educativas. (Análisis y seguimiento de

políticas educativas, www.ctera.org.ar/iipmv/areas/area_analisis.htm)

Una experiencia interesante de consulta nacional, esta vez sí como iniciativa del Estado, fue la realizada en México para la reforma del Poder Judicial considerando la participación ciudadana. Ésta se realizó entre el año 2003 y 2006, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a una “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”.

La metodología consistió en la distribución de una guía consultiva y la recolección de aportes mediante 40 foros de reflexión. La información fue procesada y publicada en el 2006 en el “Libro blanco”, donde se recopilaron los resultados de la labor de consulta que recogió la opinión de los miembros de poderes judiciales, la comunidad jurídica y la sociedad en general, sobre la operación, las percepciones y las propuestas para mejorar el sistema de justicia.

En general han sido comunes las consultas legislativas a los especialistas, organizaciones e instituciones relacionadas con la problemática en cuestión. A menudo la consulta está relacionada a redes organizacionales y a movimientos



sociales que facilitan la participación ciudadana en el proceso legislativo, como fue el caso en Venezuela de la consulta para la reforma a la Ley Orgánica de Protección para el Niño, Niña y Adolescente (LOPNA), realizada en el año 2006.

El Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CNDNA) fue el ente encargado de realizar ese proceso de consulta sobre la reforma de la LOPNA, mediante un cuestionario para recoger la opinión de las instituciones y organizaciones relacionadas a esta problemática, como es el caso de los integrantes de los órganos del sistema de protección (consejos de derechos, consejos de protección, defensorías, entidades de atención), gobernaciones, alcaldías, consejos comunales y comités de protección social, siendo los consejos de derecho los responsables de recopilar la información en cada estado y hacerla llegar al CNDNA para su procesamiento. (www.cndna.gov.ve/reforma/informefinal.pdf)

Otros procesos de consulta popular en Venezuela son los impulsados desde la Asamblea Nacional por medio del par-

lamentarismo social de calle, con el que se busca la participación ciudadana en el proceso legislativo mediante la realización de asambleas de ciudadanos y ciudadanas en la que se convocan a las redes sociales, consejos comunales, organizaciones sociales, comités de tierra urbana, cámaras municipales, organismos de seguridad, diputados y demás actores involucrados con el tema a tratar en plazas de todo el país.

La metodología de estas jornadas consta de una discusión en mesas de trabajo, con un facilitador y un relator en cada una y una plenaria de cierre, donde el representante de cada mesa expone sus conclusiones. Esta actividad suele tener una duración de unas cinco horas. (www.asambleanacional.gov.ve)

Desarrollamos con más detalle en la próxima sección la experiencia de consulta popular en la que se basa este manual metodológico, que fue la desarrollada por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) y estuvo orientada a la construcción de un nuevo modelo policial.

La Consulta Nacional de la Comisión Nacional para la Reforma Policial

Para formular políticas públicas a través de una consulta popular desde cualquier ámbito institucional del Estado resulta útil nombrar una comisión oficial de carácter consultivo cuya gestión ha de generar insumos significativos para la toma de decisiones en forma de recomendaciones, modelos, propuestas legislativas, estándares, etc.

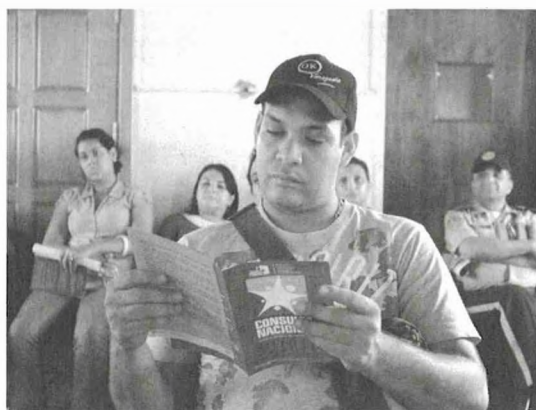
Esta comisión debe estar integrada con la mayor pluralidad posible por representantes con la suficiente experticia de instituciones públicas, privadas, miembros de las academias y de los movimientos sociales vinculados con el tema.

La Comisión Nacional para la Reforma Policial fue creada por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia como un espacio integrado por diversos actores institucionales y sociales con el mandato de construir un modelo de policía en el contexto de la sociedad venezolana actual a fin de enfrentar la problemática de seguridad ciudadana.

Es importante que la comisión tenga desde su creación un mandato claro a partir del cual trazar el plan de acción que debe cumplir, determinando la problemática sobre la que se va a intervenir y los aspectos que la constituyen, así como los resultados que se esperan obtener a través de la consulta.

Junto al mandato se han de establecer una serie de principios que guiarán el desempeño de la comisión, así como la estructura organizacional desde la que se operacionalizará la consulta, los tiempos para los cuales se deben tener los productos, los recursos financieros, teóricos y técnicos necesarios y las posibles alianzas políticas e institucionales que viabilicen el desarrollo del mandato. Todo esto va a determinar el alcance y profundidad esperada en la consulta.

La Comisión Nacional fundamentó su trabajo en los principios de:

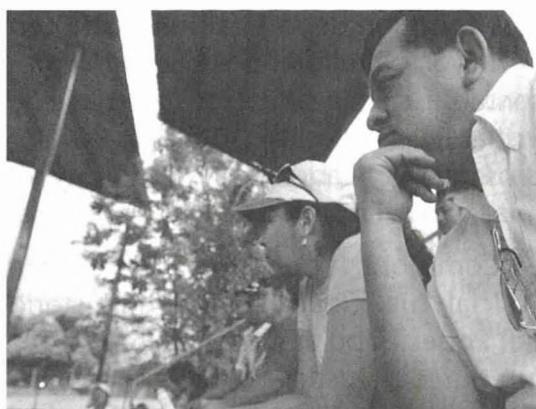


Participación:

Entendida como la más amplia, plural y democrática consulta de todos los sectores de la vida nacional para alcanzar un acuerdo fundamental sobre el nuevo modelo que se propone.

Imparcialidad:

Entendido que en esta labor debe primar el interés colectivo y no responder a intereses particulares. Así mismo que el modelo policial debe entenderse como un asunto de Estado.



Transparencia:

Entendida como la difusión y publicidad de los hallazgos, considerando los criterios y propuestas, a fin de que sean ampliamente conocidos y debatidos por los ciudadanos e instancias públicas y privadas a nivel nacional.

Corresponsabilidad:

En el entendido de que la seguridad, y por lo tanto, la función policial, supone una responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado.

Ante esta responsabilidad, la Comisión asumió un plan de trabajo que tenía como objetivos:

- Elaborar un diagnóstico general de la situación actual de los cuerpos policiales en los ámbitos nacional, regional y municipal. Comprendiendo:

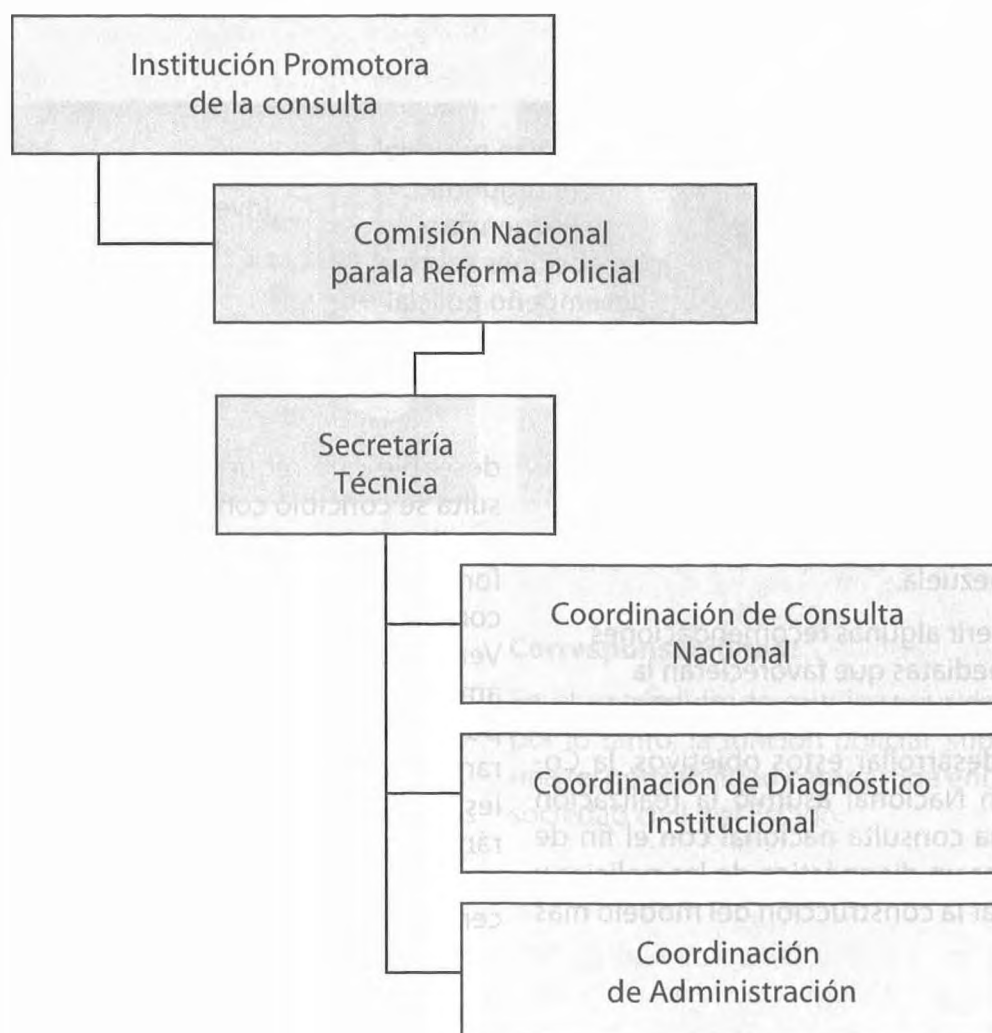
Diagnóstico institucional	Diagnóstico nacional sobre seguridad, delincuencia y percepciones sobre el desempeño policial	Inventario jurídico normativo.
---------------------------	---	--------------------------------

- Sugerir un modelo policial que pudiera adecuarse a las condiciones sociales, culturales y políticas de Venezuela.
- Sugerir algunas recomendaciones inmediatas que favorecieran la efectividad en el servicio policial.

Para desarrollar estos objetivos, la Comisión Nacional asumió la realización de una consulta nacional con el fin de realizar un diagnóstico de las policías y facilitar la construcción del modelo más

deseable que requería el país. La consulta se concibió como eje transversal y continuo a su plan de trabajo, en conformidad con sus propios principios y con un nuevo marco constitucional de Venezuela que exige a las instituciones ampliar la participación en la gestión pública a toda la ciudadanía, considerando los intereses de los actores sociales tradicionalmente excluidos que serán afectados significativamente pero que tienen escasas posibilidades de hacer oír su voz.

La comisión creó un equipo de trabajo responsable de llevar a cabo el desarrollo operativo del plan de trabajo que fue denominado Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Reforma Policial y que se estructuró, según las funciones a desempeñar, en tres coordinaciones. Cada una contó con un equipo de trabajo competente para su función:





La Coordinación de Diagnóstico realizó un amplio y profundo diagnóstico de seguridad y desempeño policial, recabando, organizando y procesando información pertinente, cuantitativa y cualitativa, de todas las instituciones policiales de Venezuela, para conocer la situación actual de la eficacia y adecuación a los marcos normativos nacionales e internacionales de su gestión y para buscar respuestas a sus debilidades y demandas.

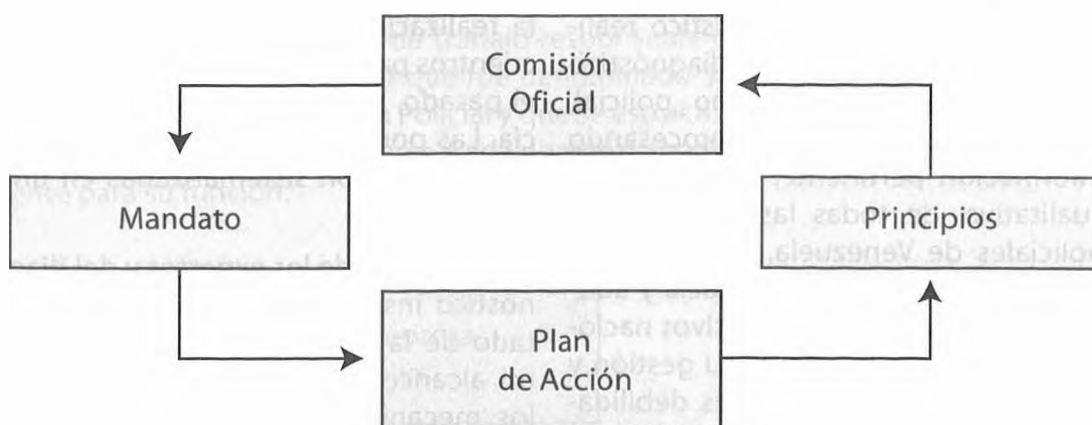
Trabajó con información levantada por las mismas instituciones policiales y con trabajo de campo mediante visitas institucionales por parte del personal de la Comisión Nacional que permitió validar la información e incluso se trianguló parte de la información con fuentes alternativas provenientes de medios de comunicación, de otros ámbitos de la administración pública, de instituciones académicas y de organizaciones sociales. Estos resultados fueron sistematizados en una serie de publicaciones.

La Comisión Nacional, que fue integrada por expertos de diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con la materia policial y de manera plural, consideró además la opinión calificada de muchos otros expertos tanto nacionales como internacionales mediante un diálogo permanente y con

la realización de dos importantes encuentros para compartir y debatir sobre el pasado, presente y futuro de la policía. Las ponencias de estos encuentros también fueron sistematizadas en una publicación.

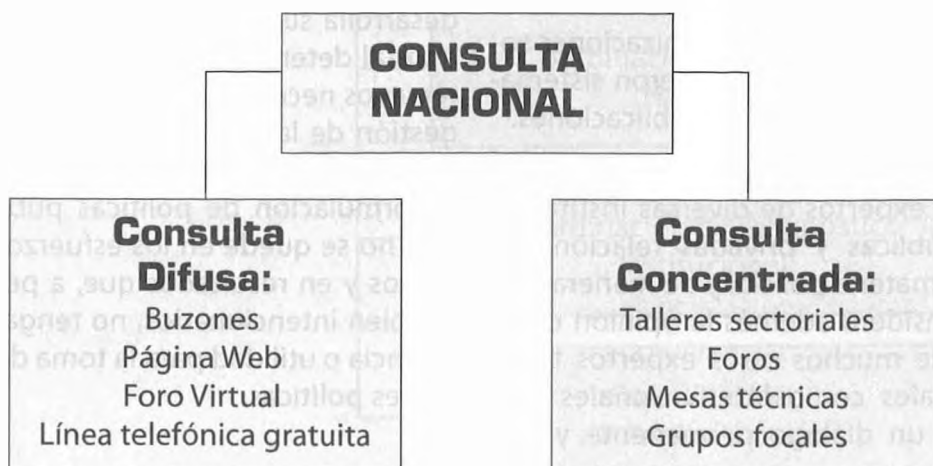
A los aportes de los expertos y del diagnóstico institucional se sumó el resultado de la consulta popular que tuvo un alcance nacional y que es uno de los mecanismos de participación ciudadana expresados en el nuevo marco constitucional. Así, los decisores contaron con un mecanismo de participación amplia, que valoró e integró los aportes de muy diversos sectores en la construcción del nuevo modelo policial, a través de la consulta nacional cuyos resultados también fueron publicados.

A partir de este proceso de definiciones previas, la comisión oficial diseña y desarrolla su plan de acción. Es fundamental determinar si se cuenta con los recursos necesarios para garantizar una gestión de la comisión capaz de obtener resultados realmente valiosos para la formulación de políticas públicas y que no se quede en los esfuerzos y los gastos y en resultados que, a pesar de ser bien intencionados, no tengan pertinencia o utilidad para la toma de decisiones políticas.



El plan de acción de la Coordinación de Consulta constó de dos componentes fundamentales, uno que se orientó hacia la construcción de mecanismos de participación abiertos a toda la ciudadanía, que se denominaron consulta difusa o

abierta, y otro componente que animó espacios de reflexión y discusión ciudadana con diferentes sectores sociales y profesionales que se denominó consulta concentrada o a sectores específicos.



Para llevar a cabo la consulta se dedicó un tiempo al diseño de instrumentos metodológicos que permitieron orientar las distintas etapas del plan de acción de acuerdo a las características de cada coordinación. Estas metodologías fueron adaptadas a los diferentes sectores a consultar. Para cada mecanismo de la consulta se diseñaron instrumentos y metodologías adecuadas que garantizaran que se recogiera información útil y pertinente.

Metodológicamente la consulta se orientó por ocho ejes temáticos que facilitaron la construcción de espacios de reflexión, la recolección y la sistematización de los aportes de la ciudadanía:

- Uso de la fuerza física
- Corrupción
- Cultura organizacional
- Carrera policial
- Gestión y eficiencia
- Rendición de cuentas
- Atención a las víctimas
- Estructura y competencias

Los detalles de las opciones metodológicas desarrolladas y de los resultados obtenidos en el proceso de consulta fueron difundidos ampliamente en las publicaciones de la Comisión Nacional para la Reforma Policial y en formato electrónico a través de la página web de la Comisión.

CONCLUSIONES



Existe una vía para garantizar que la balanza de los decisores se incline siempre hacia el lado de la sociedad, concebida en términos inclusivos y no hacia los intereses económicos y políticos de unos pequeños grupos con gran poder de influencia.

Los esfuerzos y recursos invertidos en el desarrollo de procesos abiertos y participativos de consulta popular, con criterios de protagonismo ciudadano e inclusión social de aquellos sectores que serán afectados significativamente, dan como resultado la formulación de políticas públicas eficaces y justas y permiten la devolución de los hallazgos de las consultas populares.

Los procesos de reflexión y de articulación surgidos en las consultas por iniciativa del Estado pueden contribuir a generar y fortalecer un tejido social con enfoque de participación ciudadana. Estos procesos de consulta amplios e incluyentes pueden ser asimilados y replicados con los ajustes metodológicos necesarios por los movimientos sociales, o el tejido social que surge de la articulación de los consejos comunales en los diferentes ámbitos territoriales (comunidad, parroquia, municipio, estado, nación...).

Así, todos los procesos sociales animados mediante las consultas populares pueden contribuir, si son bien maneja-

dos, al fortalecimiento de un tejido social comprometido con la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. De esta manera, viabilizan el nuevo modelo de una formulación de políticas en perspectiva “de abajo hacia arriba”, en la que un tejido social legitimado por la elección mediante asambleas de ciudadanos y ciudadanas, de voceros en los ámbitos comunitarios, parroquiales, municipales y estatales, incidan eficazmente, no sólo en la gestión pública, sino también en la decisión política de alto nivel.

Las distintas modalidades de consulta pueden articularse de manera sinérgica con el nuevo marco legal, que regula la participación ciudadana en el sistema nacional de planificación. Así contribuyen a elevar los niveles de conciencia política sobre las problemáticas consultadas y a fortalecer los procesos organizativos enfocados a generar respuestas de manera corresponsable entre este nuevo tejido social y un nuevo modelo de estado.

Las decisiones que se dan al momento de la formulación de las políticas públicas son y serán siempre el resultado de un conflicto entre intereses de diversos actores públicos, privados y sociales. La construcción de un tejido social incluyente puede llegar a ser capaz de incidir



en la formulación de políticas públicas que incline la balanza a favor de la construcción de una democracia en la que el protagonismo y la participación popular, no sólo sea una declaración de intenciones, sino una nueva realidad histórica. El forjador de políticas públicas debe dejar de ser un instrumento de intereses de grupos de poderes políticos y económicos, para pasar a ser el operacionalizador de la voluntad soberana de una ciudadanía activa e incluyente.

Es necesario que se desarrollen ciertos procesos para la construcción de una nueva cultura de participación política, tiene que existir la posibilidad de una participación incluyente y sin ninguna discriminación al momento de tomar decisiones sobre cómo enfrentar las problemáticas que resultan más significativas desde el nivel comunitario.

Esa participación ha de ser eficaz y eficiente en términos de los esfuerzos que se invierten y los resultados que se obtienen. Además, esa participación debe articularse legítimamente para poder incidir en la toma de decisiones de los distintos ámbitos territoriales (parroquial, local, regional y nacional). Al mismo tiempo, la ciudadanía ha de adquirir conciencia de que la satisfacción de sus necesidades e intereses dependen de su participación activa.

Las consultas populares pueden brindar un aporte importante en este proceso de transición hacia la democracia participativa y protagónica.

Cuando el Estado, a través de las consultas populares, promueve los mecanismos para recoger las opiniones y propuestas de los distintos sectores de la sociedad, puede al mismo tiempo fortalecer la participación y activar mecanismos de inclusión a quienes no han logrado insertarse en este nuevo tejido social emergente.

Los procesos de reflexión y de articulación surgidos en las consultas por iniciativa del Estado pueden generar y fortalecer un tejido social con enfoque de participación ciudadana. Los procesos de consulta amplios e incluyentes pueden ser asimilados y replicados con los ajustes metodológicos necesarios por los movimientos sociales, o el tejido social que surge de la articulación de los consejos comunales en los diferentes ámbitos territoriales (comunidad, parroquia, municipio, estado, nación).

Las consultas populares, aún cuando sean una iniciativa "de arriba hacia abajo", si son bien manejadas, pueden viabilizar la lógica de formulación de políticas públicas "de abajo hacia arriba", y propiciar por esta vía, la transición hacia la democracia participativa y protagónica.

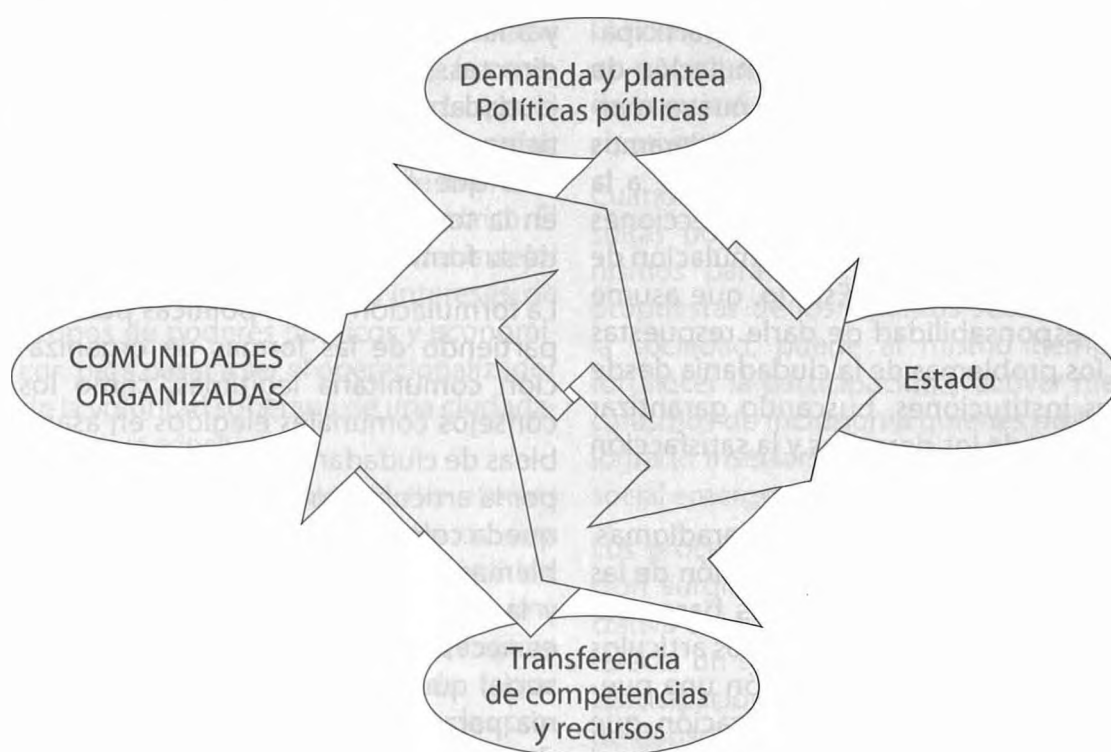
Formulación de políticas públicas “de abajo hacia arriba”

Al plantear los procesos de participación ciudadana para la formulación de políticas públicas desde el nuevo marco constitucional y legal, consideramos dos opciones. La más tradicional, a la que nos hemos referido en las secciones anteriores, se refiere a la formulación de la política desde el Estado, que asume la responsabilidad de darle respuestas a los problemas de la ciudadanía desde sus instituciones, buscando garantizar el goce de los derechos y la satisfacción de necesidades.

Otra opción, que rompe paradigmas, tiene que ver con la formulación de las políticas públicas desde las bases comunitarias. Se establece en los artículos 158 y 184 de la Constitución una nueva visión de la descentralización que profundiza la democracia acercando el poder a la ciudadanía, obligando a la transferencia de competencias de los estados y municipios a mano de las comunidades organizadas, dando paso a la concesión de importantes recursos

y a la asignación de responsabilidades directas. Sin embargo, este poder de la ciudadanía no se debe limitar a la participación en la gestión de las políticas, sino que debe incluir la participación en la toma de decisiones al momento de su formulación.

La formulación de las políticas públicas partiendo de las formas de organización comunitaria legítimas, como los consejos comunales elegidos en asambleas de ciudadanos y ciudadanas, pasa por la articulación de redes para la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas sociales. Desde las necesidades y la movilización de las comunidades es necesario crear y fortalecer un tejido social que sirva de canal a la ciudadanía para pronunciarse, hacer valer sus derechos y participar activamente, no sólo en la gestión de las políticas públicas, sino también en el proceso de su formulación, elevando sus demandas y propuestas ante los entes decisores.



Es posible articular las redes de organizaciones comunitarias con su poder local más inmediato para lograr la exigibilidad de sus derechos sin la mediación de partidos políticos o de contactos personales en las instituciones públicas. Sin embargo, para lograrlo es necesario, por un lado, el cambio de actitud de los decisores y funcionarios de las instituciones públicas y, por el otro, el incremento de la madurez política en la gente que han de asumirse como sujetos de derecho desde una ciudadanía activa.

Es insuficiente el reconocimiento formal del ciudadano como sujeto activo si éste no asume su derecho y deber de intervenir en la toma de decisiones, organizándose y articulándose para exigir respuesta a los problemas sociales que le afectan. No será posible el tránsito de una democracia representativa a una participativa si no se logra la sustitución de la representatividad en manos de los gobernantes por la participación activa y directa de la ciudadanía.



La alternativa organizativa para el ejercicio de la participación ciudadana activa, expresada en el nuevo marco legal, son los consejos comunales elegidos de forma legítima por asambleas de ciudadanos y ciudadanas. Estos son definidos en su ley, como:

...“Instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.” (Ley de Consejos Comunales, art. 1)

Propone el Ministerio de Poder Popular para la Participación Popular y Desarrollo Social (Minpades) que en el caso de las parroquias pequeñas se puede integrar un consejo parroquial directamente a partir de los voceros de los consejos comunales. En parroquias densamente pobladas, con múltiples barrios y urbanizaciones, podrían crearse espacios de articulación intermedios que a su vez eligen voceros legítimos para conformar

los consejos parroquiales. Éstos tendrían la responsabilidad de integrar las propuestas y proyectos de las comunidades en un plan parroquial de desarrollo.

La elección legítima de voceros y voceras de los consejos parroquiales (voceros que a su vez han de ser elegidos legítimamente en sus comunidades), para integrar los consejos locales de planificación pública, viabilizaría que a partir de los planes comunitarios de desarrollo se elaboren de manera participativa planes parroquiales y municipales de desarrollo, incidiendo así de manera participativa y realmente protagónica en la formulación de políticas públicas a nivel local.

De esta misma manera, y en la medida en que sean cada vez más legítimos los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas y del consejo federal de gobierno, se podría incidir de manera participativa y protagónica en los planes estatales y nacionales de desarrollo. Así, las demandas de las vocerías ciudadanas articuladas progresivamente en los distintos ámbitos territoriales participarían directamente en el sistema nacional de planificación incidiendo tanto en la formulación como en la gestión y control social de las políticas públicas “de abajo hacia arriba”.



Esta lógica de formulación de políticas públicas “de abajo hacia arriba” genera respuestas diferenciadas y ajustadas a las necesidades específicas de las distintas comunidades, municipios y estados, al mismo tiempo que se van generando sinergias, eficacia, eficiencia y gobernabilidad a medida que las propuestas legítimas y sentidas se integran en planes correspondientes a ámbitos territoriales cada vez más amplios.

Este proceso le permite también a la ciudadanía en general reconocerse como sujeto activo en todo un sistema de gestión pública capaz de dar repuestas a sus problemáticas más sentidas. La participación activa e incluyente empodera a los ciudadanos y ciudadanas para que asuman su protagonismo en la nueva forma de hacer políticas.

Entendemos por políticas públicas, los lineamientos expresados por las instancias de gobierno con alto poder de decisión sobre las acciones que han de ejecutarse, y las que no, en torno a alguna problemática social determinada. Implica decisiones sobre hacia dónde va la inversión de recursos y esfuerzos por orientar los procesos sociales con una direccionalidad determinada. Esas decisiones influyen en la vida de la ciudadanía y siempre son el resultado de un forcejeo entre diversos intereses, a menudo divergentes y en conflicto, entre múltiples actores públicos, privados y sociales.

OHCHR LIBRARY



14237



Ministerio del Poder Popular
para Relaciones Interiores y Justicia

