

# E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

## Gestión inclusiva: La planificación de “Green Grand Rapids” Caso de estudio sobre Gestión Pública Colaborativa Parte A

### Diseñar Green Grand Rapids

Rachel, la directora de planificación de la ciudad de Grand Rapids en Michigan, va a empezar un proceso de planificación llamado “Green Grand Rapids”. Ella es la responsable de organizar el proceso colaborativo de toma de decisiones para un plan de gran envergadura que distribuya los recursos del sistema de parques y espacios recreativos en Grand Rapids. El resultado tendrá que vincular las diferentes iniciativas medioambientales en un programa integral para la ciudad. En su opinión, todo este proceso se caracteriza principalmente por tres cosas. Primero, la ciudad se encontraba en mitad de una importante crisis presupuestaria que ha puesto en peligro parques y otros servicios recreativos junto con otros servicios urbanos. Segundo, la sostenibilidad medioambiental se ha convertido en una de las prioridades de la comunidad. Tercero, y quizás más importante, está el hecho de que la ciudad ha realizado toda una serie de “experimentos” en los últimos diez años de procesos de decisión participativos e inclusivos. A través de estos experimentos mucha gente en los Grand Rapids ha aprendido cómo funciona la colaboración y como puede fallar. Algunos de los resultados han sido predecibles, pero otros resultados han dejado totalmente atónitos a aquellos implicados en la toma de decisiones, algunos de los participantes no siempre han sentido ser parte de un proceso de inclusión real. En algunos casos la inclusión no significó una amplia participación.

Rachel quiere que la gente sienta que *forman* parte del proceso de planificación y de la toma de

de-

Este caso tuvo una mención de honor y ganó nuestra competición de casos de estudio y simulaciones de "Collaborative Public Management, Collaborative Governance, and Collaborative Problem solving" en 2007. Fue revisada anónimamente en dos ocasiones por un comité de expertos y académicos. Fue redactado por Kathryn S. Quick y Martha S. Feldman de la Universidad de California, Irvine y editado por Laurel Saiz. Esta basado en un estudio etnográfico con gestores públicos y miembros de la comunidad de Grand Rapids entre 1998 y 2007. Todos los nombres de este documento son ficticios. Algunas observaciones atribuidas a Rachel son una destilación de las lecciones que las investigadoras aprendieron de ella y sus colegas en Grand Rapids. Este caso está diseñado para su discusión en clase y no sugiere ni una aplicación efectiva o inefectiva de la situación descrita. Ha sido realizado por E-PARCC, que forma parte de la Iniciativa de Gestión Colaborativa de la Maxwell School, en la Syracuse University, una subsección del Programa de Análisis y Resolución de Conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como se desee siempre que las autoras reciban todo el reconocimiento por su trabajo.

ciones. Confía que los recientes éxitos –planes e iniciativas que no han tenido ningún problema en el proceso de aprobación político– se deban al hecho de que la gente *ha tenido* un sentimiento de inclusión. Muchos miembros de la comunidad siguen teniendo una gran voluntad de participar de nuevo en un proceso de toma de decisión colaborativo. Sin embargo, Green Grand Rapids es un gran proyecto y Rachel no quiere dejar nada al azar al iniciar el proceso de planificación. Teniendo en cuenta los recientes éxitos y algunos de los errores del pasado, Rachel reflexiona sobre la verdadera esencia de la inclusión. ¿Cómo puede diseñar el proceso de toma de decisiones de un modo colaborativo y a la vez inclusivo? ¿Qué papel representa la participación en la producción del proceso?

Mientras se hace estas preguntas, recuerda algunos de los recientes experimentos junto con antiguos esfuerzos de desarrollar planes para la ciudad que no fueron ni participativos ni inclusivos. Los intentos del pasado crearon un precedente histórico que ha dejado un residuo de desconfianza en los residentes de Grand Rapids para con los responsables municipales. Mucha gente en la comunidad puede señalar fácilmente esos hechos como ejemplo del daño que los responsables del ayuntamiento pueden causar. En un caso que tuvo repercusión a mediados de los años 70 el gobierno municipal planeó derribar el barrio de Heritage Hill para ampliar la universidad y el complejo hospitalario. Ciudadanos encolerizados que sentían que “no podían depender de que el municipio reconociese que Heritage Hill era algo que querían que fuese próspero y seguro” se organizaron para exigir un mayor control de lo que sucedía en su barrio (Paula, 31 de mayo 2006). Al final Heritage Hill se convirtió en uno de los primeros barrios de Estados Unidos en recibir el estatuto de distrito histórico protegido y sus preciosas casas continúan hoy siendo motivo de orgullo para la ciudad. La ciudad trabaja ahora con docenas de asociaciones de barrio y con los comerciantes sobre cuestiones locales y les da asistencia técnica y financiera para apoyar su trabajo. La asociación de Heritage Hill es una de las más activas.

Experimentos recientes sobre diversos tipos de gobernanza más inclusivas han creado una relación de trabajo entre los residentes, los activistas de la comunidad, las asociaciones de barrio, las asociaciones de comerciantes, los negocios, las organizaciones benéficas y los empleados del ayuntamiento. En general, la experiencia ha sido positiva, ya que el “resultado acumulativo de experimentos de participación que todo el mundo esperaba ha sido el que se ha producido: los residentes esperan que se les involucrara en la toma de decisiones ya que quieren participar, los empleados de la ciudad y los comisionados del proyecto también quieren la participación de los residentes” (Rachel, 25 de julio 2007). Sin embargo, no todos sus esfuerzos han cumplido las expectativas de la comunidad. Los empleados del ayuntamiento han animado a los residentes a tener unas expectativas elevadas para conseguir una alta participación en el proyecto, pero en este proceso han creado unos objetivos que no son fáciles de cumplir. Como uno de los altos funcionarios del Ayuntamiento explicó:

Cuanto más involucras a la gente, más alto es el nivel de expectativa sobre lo que pueden conseguir. Existe la sensación de que si el Ayuntamiento hace oídos sordos a alguna propuesta, la gente dejará de participar y no tendrá expectativas puestas en estos procesos. Pero una ciudad como la nuestra, que comunica, tiene un alto nivel de participación y consigue cosas, promueve más de lo mismo. Así que las demandas puestas en una ciudad que realmente las tiene en cuenta, que realmente escucha y que intenta tener conciencia, se hacen cada vez más y más grandes. Algunas veces nos decimos a nosotros mismos “¡Mirad lo que hemos conseguido! ¿Por qué nos atacáis cuando en otras ciudades nadie os está escuchando?” Bueno, eso es porque estamos

escuchándolos (Mark 11 de agosto 2006).

Las necesidades de la comunidad y las habilidades para responder a nuevas ideas sobre colaboración ciudadana también han cambiado. Como resultado, algunos de los experimentos previos sobre participación ciudadana que habían generado al principio mucha energía ahora parecen innecesarios o trasnochados. Para Rachel está cada vez más convencida de que no hay una fórmula para el éxito: tendrá que evaluar cada situación y determinar qué puede producir la inclusión que los ciudadanos esperan.

## **Inclusión y participación**

Raquel quiere dejar claro lo que significa la inclusión. El objetivo de la inclusión, por lo que a ella y a sus colegas concierne, no es sólo para la gente que siente que sus opiniones deben ser tomadas en cuenta para una decisión particular, sino para construir un sentido de participación en la comunidad que se extienda más allá de un tema en concreto. Desde esta perspectiva, la inclusión es un resultado que no sólo está vinculado con la relación entre individuos y sus papeles sociales, sino también con la relación entre las diversas tareas. Ella caracteriza la inclusión refiriéndose a tres principios amplios.

Primero, la inclusión significa integrar diferentes perspectivas sobre los temas. Estas perspectivas se definen, a menudo, como intereses que pueden estar asociados con instituciones, jurisdicciones o dominios. Los individuos muchas veces tienen intereses pero éstos no son ni predecibles (por ejemplo, como una función esencial de su identificación con un grupo o institución) ni fijos. Algunas de las perspectivas importantes pueden estar asociadas con *cosas* en vez de con gente (por ejemplo, un río o el medio ambiente) o con gente que no puede estar presente (por ejemplo, las generaciones futuras). La inclusión muchas veces significa una interacción entre miembros de la comunidad y organizaciones establecidas, pero esto no se da siempre. Algunas veces las perspectivas que necesitan ser incluidas provienen de diferentes unidades organizativas o jurisdicciones. Los participantes a menudo empiezan con percepciones sobre una naturaleza particular de sus campos de acción posible y de sus responsabilidades, pero una de las características distintivas de un proceso inclusivo es que busca poner esas fronteras en juego y no dejar que queden fijas. Este primer principio de la inclusión es en muchos sentidos intuitivo, pero también es problemático ya que nada puede ser totalmente inclusivo. La diversidad de perspectivas es importante para la inclusión, pero no es el único criterio.

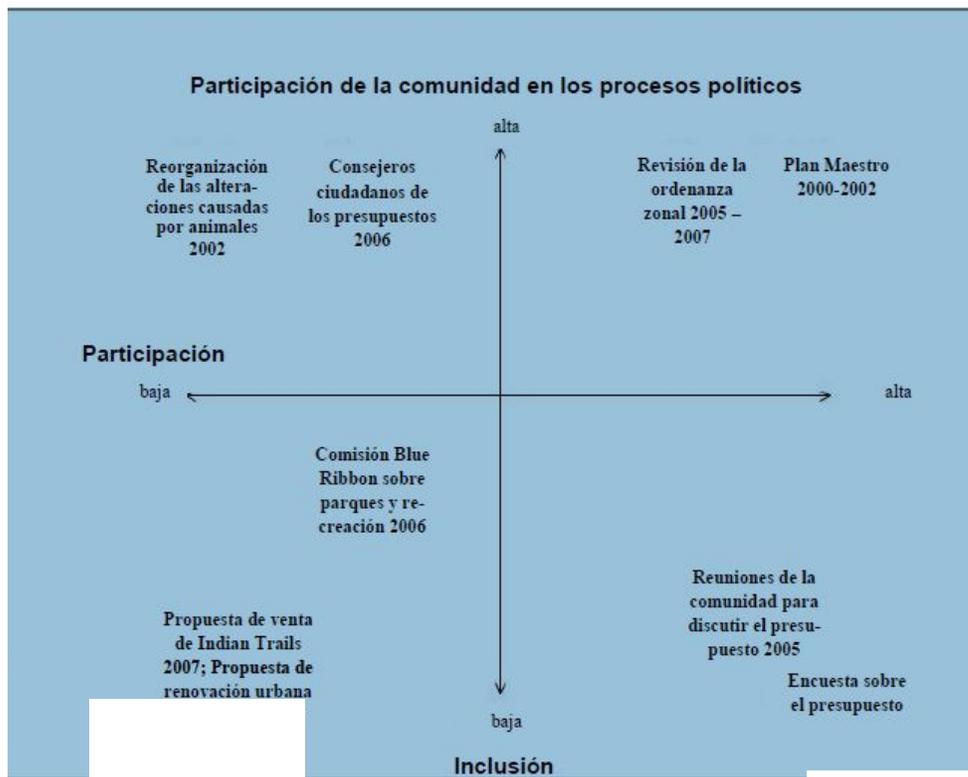
Segundo, la inclusión significa crear la oportunidad de que perspectivas que difieren se involucren en una deliberación de la que se extraigan conclusiones, de modo que haga posible generar nuevas formas de pensar y actuar. En otras palabras, practicar la inclusión en la toma de decisiones significar algo más que agregar o equilibrar las múltiples perspectivas. Significa crear potencial para que estas perspectivas interactúen, que se informen las unas a las otras para influirse mutuamente. Por lo tanto, un proceso inclusivo tiene que ser algo para el debate. Mientras un proceso inclusivo necesita tener un fin para poder motivar y orientar a sus participantes, también necesita ser lo suficientemente flexible para tratar nuevas ideas que pueden surgir durante la deliberación. Pensar cómo avanzar mientras se mantienen las puertas abiertas es una parte importante de la toma de decisiones inclusiva.

Tercero, la inclusión genera nuevas posibilidades para que la gente trabaje en equipo tratando temas públicos. La inclusión *nunca se termina* y no debe ser contenida. Siempre debe referirse a un hilo de temas permanentes y en continuo desarrollo de una comunidad que se involucra en esos temas. La inclusión tiene una dimensión temporal, ya que los procesos están relacionados entre sí en un espacio

temporal determinado. También tiene una dimensión sustantiva, ya que los procesos inclusivos abren oportunidades para abordar nuevos temas. Los procesos que se tratan desde un solo punto de vista en un tema particular difícilmente son capaces de articular la habilidad de una comunidad para trabajar unida.

Rachel inicia un “tormenta de ideas” sobre las varias experiencias que la comunidad de Grand Rapids tiene en procesos participativos y/o inclusivos. La mayor parte de ellos han sido experiencias relativamente recientes. La administración de la ciudad pasó por una auditoría interna a finales de los 90 que es conocida como “la transformación cultural”. Esta transformación cultural produjo una serie de valores que muchos, sino todos, los empleados del Ayuntamiento sienten que son de gran importancia. Estos valores incluyen el trabajo en equipo, la integridad y la importancia de la familia. Uno de los logros del proceso de transformación cultural fue darse cuenta de que proporcionar servicio a los residentes era uno de los elementos más importantes para la autoestima de los empleados municipales. Era tanto una razón como un modo de conseguir cosas mejores para la comunidad. Al darse cuenta de esto, el objetivo se extendió hasta incluir las relaciones externas como una parte interna de la transformación cultural. Los miembros de la organización empezaron a aprender la forma de apoyarse los unos a los otros, tanto los individuos como los departamentos. Empezaron a aplicar estos métodos aprendidos en la forma que cumplían su servicio. Por ejemplo, aprendieron que, en lugar de decirles a los ciudadanos que habían llamado al departamento incorrecto, era mejor responsabilizarse de que contactaran con el departamento municipal adecuado. Crearon un servicio de atención al ciudadano que tenía el apoyo de los departamentos administrativos y la ciudad organizó un centro de desarrollo que proporcionaba “una ventanilla única” para gente que solicitaba la aprobación de sus proyectos. Otro modo de conseguir más efectividad en el servicio a la comunidad fue el esfuerzo de la policía municipal, que empezó al mismo tiempo que la transformación cultural. Se dieron cuenta de que podían implicar al público de varias maneras para ofrecerle un servicio más efectivo.

A pesar de este compromiso general con la inclusión, no todos los esfuerzos para involucrar a la comunidad fueron *realmente* inclusivos. A medida que Rachel reflexiona sobre Green Grand Rapids, empieza a entender que algunos de los anteriores proyectos habían contemplado la participación pero no habían seguido criterios de inclusión. Rachel sacó una hoja de papel y empezó a dibujar una tabla con dos ejes: participación e inclusión, pensando en cuál de los dos ejes se podían colocar las recientes experiencias. Medita sobre qué significa participar, y lo define como un número de personas involucradas y como el esfuerzo realizado para implicar al mayor número de personas posible. Por ejemplo, que la información pública sobre los actos esté disponible en varios idiomas, que las reuniones se hagan a diferentes horas del día y en diversos lugares para facilitar el acceso... Y así obtiene la siguiente tabla:



Entonces decide escoger cuatro de las experiencias de las cuatro esquinas de su table, escribe breve descripciones de estas y las discute con su quipo.

### Los cuatro precedentes.

*La venta del campo de Golf de Indian Trails: baja participación y baja inclusión.*

El ímpetu de Rachel en el diseño de Green Grand Rapids procede, en parte, de una controvertida propuesta de cerrar una instalación de propiedad municipal, el campo de Golf de Indian Trails. En junio de 2007, surgió de repente la propuesta de buscar un comprador para esa propiedad en una reunión del Ayuntamiento, sin haber publicado un aviso público con al menos 24 horas de antelación. Los concejales municipales votaron en una proporción de 7 a 0 en favor de la propuesta de invertir 100.000 dólares para poner en el mercado esa propiedad. Tanto los activistas comunitarios como el consejo editorial del periódico de Grand Rapids (*Grand Rapids Press*) pusieron rápidamente el grito en el cielo y criticaron la idea de vender y el proceso de toma de decisiones. Más tarde, se supo que el propio personal del municipio había intentado convencer a los concejales de que ralentizaran el proceso y permitieran un debate público.

Indian Trails es un campo de golf de coste económico, conocido por sus bajas tasas de inscripción y su breve tiempo de espera. Los jugadores de golf de escasos ingresos y no blancos son los que tienen más probabilidad de aprovechar este campo. En 2006 varias ligas de golf pidieron que se les dejara jugar en Indian Trails ya que los campos de bajo coste de las zonas vecinas habían sido cerrados y su ocupación subió un 10%. La editorial del periódico local criticó la propuesta de venta señalando que “si alguna vez ha existido un campo de golf para el hombre de la calle, éste es Trails” (*Grand Rapid Press*, 25 de junio de 2007). La gente se quejó de la venta de Indian Trails ya que es utilizado por la comunidad y cerrarlo parecía una decisión elitista.

Los críticos protestaron con el argumento de que la decisión había sido tomada precipitadamente y sin la deliberación ciudadana. Los gestores municipales aparentemente respondían así a fuertes presiones para vender los bienes de la ciudad, en particular aquellos bienes cuya venta podría generar unos ingresos elevados para la ciudad gracias a su nuevo uso y así aliviar los severos desajustes presupuestarios. Sin embargo, la propuesta de Indian Trials no surgía de una revisión sistemática de los bienes públicos para una posible venta, ya que el presupuesto municipal aprobado hacía poco cubría todos los programas de Indian Trials, y los participantes en la recientemente creada Comisión Blue Ribbon de la alcaldía sobre parques y centros recreativos *no habían* sugerido su cierre. Algunos sospechaban que un constructor interesado había promovido la operación a puerta cerrada.

Cuando la controversia salió a la luz, Rachel se dirigió a los gestores municipales en una reunión sugiriendo que ellos necesitaban tomarse su tiempo en ese tipo de decisiones para así poder involucrar intensamente a la ciudadanía, de forma que se desarrollase una visión global para la comunidad acerca de los parques y los espacios verdes y para fomentar los contextos correctos para las acciones individuales. Entonces propuso crear Green Grand Rapids a través de un proceso de colaboración para construir una visión integrada en relación con los parques y la gestión medioambiental. Los concejales municipales aprobaron su petición y en pocas semanas desestimaron la propuesta de Indian Trials y se disculparon públicamente por no haber tenido suficientemente en cuenta la discusión pública. Algunos ciudadanos han acusado a los concejales y a Rachel de crear Green Grand Rapids como una “maniobra de distracción” de la controversia de Indian Trials o una cobertura para vender el parque sin hacer suficientes consultas con los ciudadanos. Rachel y algunos de los concejales han intentado convencer al público de lo contrario: Rachel le dijo a un escéptico que ella honestamente no podía afirmar que la propuesta de Indian Trials debería ser retirada hasta que no se hubiera realizado una discusión pública honesta sobre ella. El proceso de Green Grand Rapids probablemente necesitará seguir teniendo en cuenta esta desconfianza.

#### *Encuesta de presupuesto: Alta participación y baja inclusión.*

En 2005 la ciudad perdió 30 millones de dólares de su fondo general de 120 millones, la parte más flexible del presupuesto total de la ciudad. Estas presiones presupuestarias incrementaron los debates sobre el futuro de los parques de la ciudad. Durante el año siguiente, la ciudad anticipó un recorte de unos 11 millones de dólares adicionales que resultarían en unas pérdidas acumuladas del 25% del total de la mano de obra de la ciudad en relación con sus niveles de 2002. La oficina de los gestores municipales decidió que los recortes presupuestarios tendrían un impacto tan importante en los servicios de la ciudad y que era muy importante que “se tenga una idea clara de las prioridades de los ciudadanos, para saber qué resultados valoran más” (George, 25 de octubre de 2006). Los máximos responsables esperaban obtener una información científicamente representativa del conjunto de los residentes de la ciudad. No confiaron sólo en la opinión de un pequeño número de personas como son los vocales, personas capaces de asistir a las reuniones municipales, como alguien dijo “bien, quieres a la mayoría silenciosa, quieres saber lo que los ciudadanos piensan realmente, y no sólo aquellos que se oyen porque gritan más” (Mark, 11 de agosto de 2006).

El equipo que llevó a cabo el estudio trabajó en una encuesta telefónica anónima a 759 viviendas de Grand Rapids escogidas al azar, preguntando a los entrevistados si preferirían que la ciudad parara, redujera, mantuviera o incrementara la financiación de 42 servicios. Luego se anunció la celebración de cuatro reuniones públicas en diversos lugares de la ciudad. Los 132 participantes usaron un sistema

de voto de control remoto que debía expresarse sobre las partidas presupuestarias y en ellas tenían que decidir, por ejemplo, si eran más importantes los servicios comunitarios o los parques. A un tiempo limitado para la discusión le seguía la votación. Las reuniones eran un proceso “escandaloso” (George, 25 de octubre de 2006) donde la gente a menudo protestaba: “¡no se puede escoger entre esas dos opciones!”. Un participante dijo también: “la tensión en la sala era intensa, por expresarlo educadamente. Un tipo lanzó su control remoto y se negó a recogerlo” (Ben, 20 de octubre de 2006).

Utilizando la encuesta y los datos estadísticos, los investigadores hicieron una lista de las prioridades de los ciudadanos de cara a los servicios. Los responsables municipales procedieron a “presupuestar en relación a los resultados” (George, 25 de octubre de 2006) interpretando los servicios menos valorados como aquellos que sufrirían primero los recortes presupuestarios. El principal gestor de la ciudad propuso, acto seguido, un presupuesto que mantenía la policía y los servicios de bomberos y recortaba significativamente los parques y los programas recreativos y que los concejales aprobaron por 5 votos a 2. Algunos miembros de la comunidad protestaron afirmando que las encuestas no representaban las prioridades reales de la ciudad. La gente estaba enfadada a causa del sistema de clasificación y con algunas de las partidas presupuestarias que surgieron de dicho sistema. Como un participante explicó, “la gente no pudo decir lo que pensaba sobre las cosas. Si se escogía que algo acabara en la parte final de la lista parecía que le estabas diciendo que sí a un recorte, y la gente no se sentía muy bien con eso” (Ben, 20 de octubre de 2006).

Las organizaciones de barrio promovieron una serie de foros públicos alternativos para facilitar lo que alguien definió como un resultado más “auténtico”. En vez de ponerles ante la disyuntiva sobre las partidas presupuestarias (Ben, 20 de octubre de 2006), invitaron al público a pensar acerca de qué debería discutirse en el proceso presupuestario y cómo. Se autoeducaron y educaron al público en relación con el funcionamiento del presupuesto municipal e intentaron hacer virar poco a poco la discusión de la visión de la ciudad como un “caso de caridad” y “dejar fuera lo menos importante”, para moverse hacia “la construcción de una ciudad atractiva para la gente” (Paula, 31 de mayo de 2006; Ben, 20 de octubre de 2006).

Los parques de la ciudad y las piscinas públicas figuraban de una manera importante en esas discusiones. Cuando los directores municipales recomendaron cerrar las piscinas públicas a causa de su baja valoración en sus encuestas, el problema del presupuesto finalmente “captó la atención de la gente” (Zoe, 6 de marzo de 2006). Algunos hicieron la lectura de que eso significaba una desconexión real entre los responsables políticos, que eran “hombres blancos”, y las comunidades. Un organizador de uno de los barrios afectados protestaba: “cualquiera que vote por cerrar piscinas no es una persona que vive por aquí o con niños en el barrio. Estas reglas se han decidido a un nivel diferente” (Jen, 10 de mayo de 2006). Incluso a juicio de personas que no utilizaban las piscinas, los cierres afectaban a todos los residentes. Algunos barrios organizaron campañas en los medios locales para conseguir dinero y reabrir las piscinas. Otros ejercieron presión sobre sus concejales. Finalmente la comisión ignora la escasa valoración de las piscinas en sus encuestas y decidieron abrirlas durante el verano, aunque durante menos tiempo de lo habitual.

### *Consejeros ciudadanos en materia de presupuestos: Baja participación y alta inclusión*

Los directores municipales y los concejales reconocieron y admitieron públicamente que la comunidad estaba descontenta y prometieron mejorar el proceso de toma de decisiones. Para el

presupuesto de 2006-07 escogieron a un grupo de Consejeros ciudadanos en materia de presupuestos para asesorar a los directores municipales sobre la participación ciudadana en el proceso, junto con recomendaciones presupuestarias específicas, y conscientemente incorporaron a los críticos más feroces del proceso de las encuestas. Los directores municipales describieron esto como un ejemplo típico de sus esfuerzos de integrar “a los que se quejan más alto y meterlos en el tinglado” para solucionar los problemas, o en caso de que adopten una actitud de oposición más frontal, al menos “armarlos” de mejor información (Mark y Joe, 10 de agosto de 2006). Según todas las formas de verlo, los 21 individuos que aceptaron servir de consejeros eran un comité altamente diverso en cuanto a su lugar de residencia, ingresos, etnia, relación con las empresas y organizaciones benéficas y por sus opiniones sobre el uso apropiado y las fuentes de los fondos municipales (Karon, 10 de mayo de 2006).

Sorprendentemente, este grupo de consejeros, a cargo de asegurarse la participación, se posicionó contra consultas públicas adicionales, aunque publicaron las actas de las reuniones, éstas eran abiertas al público y a la prensa y escogieron a un portavoz que respondiese las preguntas de los medios. También decidieron que los diversos puntos de vista, el tiempo limitado y los interminables datos a su disposición podrían facilitar una deliberación más profunda y resultar en mejores decisiones si esos datos los consultaban entre sí, en lugar de buscar una participación ciudadana más amplia. Muy pronto se volvieron impacientes con el facilitador que la ciudad había contratado. Sentían que esa persona se demoraba demasiado en ejercicios para romper el hielo, creando marcos para la deliberación e intentando crear una agenda, mientras que los consejeros preferían tener unas líneas maestras preliminares para poder afinarlas al lidiar con el presupuesto. Despidieron al facilitador, eligieron a su propio presidente y se dividieron en pequeños grupos para realizar “tormentas de ideas”. Los consejeros reunieron las opiniones de sus contactos en las comunidades y dirigieron sus energías hacia un trabajo en equipo cuyo resultado fueron nuevas ideas y nuevas posiciones.

Anteriormente, los consejeros habían abandonado la senda previsible de hacer recomendaciones sobre el presupuesto línea por línea, y en lugar de ello decidieron opinar sobre las líneas maestras de las partidas presupuestarias. El resultado no fue casual ya que se centraron en la siguiente pregunta: ¿Qué tipo de ciudad queremos tener? Un participante explicaba que “podíamos haber discutido sobre qué piscina cerrar para siempre, pero nos preguntamos: ¿queremos que nuestros niños tengan piscina? Era una pregunta a la que podíamos dar respuesta y nos permitía seguir trabajando. (Carla, 11 de octubre de 2006). Al presentar cientos de páginas de información presupuestaria en la primera reunión, consiguieron reposicionar el proceso enfatizando las líneas maestras de cómo pensar los presupuestos. Su informe final de nueve páginas incluía algunas sugerencias sobre temas presupuestarios específicos, pero el resto de decisiones sobre partidas presupuestarias se dejaba en manos de los directores municipales. En cambio los consejeros presentaron sus “principios básicos” consensuados sobre los presupuestos, que incluían la promoción de la igualdad social y la justicia en los servicios; financiar todo aquello que hiciera de la ciudad una comunidad vibrante y urbana; evitar los recortes presupuestarios y las triquiñuelas que minan la moral; y centrarse en una visión a largo plazo para la construcción de una ciudad para el futuro.

Los directores municipales y los concejales dieron su visto bueno a la decisión de los consejeros de rediseñar su proceso de toma de decisiones y los reconocieron como co-autores del presupuesto municipal. Por ejemplo, el personal municipal dejó de intentar presentar una visión global del presupuesto –como habían hecho en montones de folletos anteriormente– y pasó a dar respuestas a medida a las peticiones del comité, aceptando así la autoridad del grupo a la hora de prescindir del

facilitador. Los directores municipales incluyeron muchas de las recomendaciones del grupo de consejeros en su borrador de presupuesto, incluidas aquellas que ellos mismos consideraban desaconsejables o difíciles de implementar (Mark, 11 de agosto de 2006). Entonces el consejo municipal adoptó el presupuesto propuesto con una controversia mínima, aunque la implementación ha sido dolorosa. De una forma progresiva, Grand Rapids ha recortado 282 empleos municipales y ha disminuido en un tercio su presupuesto para parques y espacios recreativos. Aunque los directores municipales y los comisionados votaron mantener las piscinas abiertas, no consideraron la decisión adecuada ni a corto ni a largo plazo. A finales de 2006 los concejales le encargaron al comité Blue Ribbon de la alcaldía sobre parques y espacios recreativos centrarse en los parques como parte de la estrategia de mantener y construir bienes comunitarios que eleven la calidad de vida en la ciudad.

### *El plan maestro: Alta participación y alta inclusión*

Green Grand Rapids fue el vehículo propuesto por Rachel para refrescar el Plan Maestro de la ciudad que la ley del Estado exige que sea revisado por la ciudad cada cinco años. La “joya de la corona” del experimento de Green Rapids, en relación a la inclusión, es bajo todos los puntos de vista el proceso del Plan Maestro, que empezó en 2001 y se terminó al año siguiente. El proceso funcionó dentro del marco legal, de las limitaciones financieras y unos plazos estrictos. El proceso del Plan Maestro se completó a tiempo y dentro del presupuesto gracias a un compromiso amplio de residentes, organizaciones sin fines de lucro y negocios. Las organizaciones sin fines de lucro locales proveyeron la mayor parte del gasto para este tipo de compromiso de participación pública. Los planificadores aportaron su conocimiento y permitieron a los miembros del público visualizar opciones y entender las consecuencias. La gente siguió trabajando con el documento del Plan Maestro como punto de referencia para tomar las decisiones de planificación y, tan importante como lo anterior, las relaciones que se construyeron dieron luz a nuevas ideas de cooperación y el proceso ha incrementado las expectativas de la comunidad y su capacidad de participación y compromiso.

El actual Plan Maestro, completado en 2002, fue el primero de la ciudad en cuatro décadas. Los políticos y planificadores que habían trabajado a puerta cerrada habían producido las versiones anteriores. Esta vez, sin embargo, el proceso había implicado cientos de reuniones y a unos 3.000 miembros del público (ver Apéndice A). Los políticos, los planificadores, los organizadores de las comunidades, los miembros de público, los grupos de interés y los vecinos trabajaron codo con codo para discutir qué tipo de barrios querían y cómo estos barrios podían crearse. El proceso de participación tenía varios propósitos. El alcalde eligió un comité para el Plan Maestro con aportaciones de varios orígenes:

Ha habido siempre algo negativo, una especie de agenda oculta, que la gente ha percibido como que el Ayuntamiento decía “queremos que hagáis lo que nosotros queremos, y os vamos a decir lo que es; sabemos lo que necesitáis y no necesitamos preguntaros para averiguarlo”. Cuando se decidieron a emprender el proceso del Plan Maestro, buscaron actores que fueran visibles en aquellos grupos de la comunidad de donde procedían y se les pidió a estos actores que jugaran un papel activo para asegurarse de que, si alguien no se había sentado en la mesa, esta persona o grupo habían sido invitados. Todavía hay demasiadas voces que no hablan y demasiadas sillas vacías en la mesa y todavía hay mucho trabajo por hacer, pero honestamente no se puede decir que la ciudad no haya hecho un esfuerzo por rectificar cualquier agenda oculta intencionada (Patsy, 10 de septiembre de 2001).

Comités o grupos de trabajo como éstos son a menudo utilizados como asesores. En este proceso, sin embargo, el comité fue creado como un responsable de toma de decisiones primario.

Como profesional, aprecio el trabajo de otros profesionales en otras áreas. Sería muy sencillo para ellos [el personal del Ayuntamiento] decir “mirad, nosotros somos la gente que sabe como hacer esto. Sugerimos esto y probablemente debéis aceptarlo”. Pero no van a hacerlo, tienen intención de preguntarnos nuestras opiniones sin ponerse en medio del proceso. Desde el principio han dicho: “mirad, éste es vuestro comité, éste es vuestro Plan Maestro, estamos aquí para aconsejar” y han mantenido siempre esa actitud (Todd, 7 de septiembre de 2001).

Era decisión del comité emplear consultores y decidir cómo proceder, pero los empleados ayudaron mucho en la redacción de la hoja de ruta del proceso y la organización de las reuniones públicas. El proceso se organizó en cinco fases, cada una con su propio logotipo y boletín de información (Apéndice A). A cada fase le siguió una secuencia de participación ciudadana donde la comunidad aportaba información y entonces el personal de planificación y los consultores usaban la información proporcionada en el proceso para proponer una serie de ideas y después ponerlas a prueba en la comunidad para evaluar si habían acertado.

Creo que dieron con un buen equilibrio con eso. Que la gente dé su punto de vista allá donde importa, como por ejemplo preguntar “¿qué tipo de ciudad quieres que sea ésta?”. Y después de decir “bien, éste es el tipo de ciudad que nos habéis dicho que queráis. Así es como podemos hacerlo. Os presentamos esto para saber si es lo que queréis y si es la manera como queréis conseguirlo”. Creo que lo que te da mucho crédito con la gente que no ha participado pero que piensa “Vale, tuve la oportunidad, confié en este proceso, ya que me invitaron a formar parte de él, e incluso si no participé, la oportunidad existió y conozco a otra gente que la aprovechó y pudo decir lo que pensaba”. (Todd, 7 de septiembre de 2001).

No todos los temas de los que los participantes hablaron en los cientos de reuniones fueron estrictamente temas relacionados con planificación y que podían ser tratados en el Plan Maestro. Por lo tanto, la ciudad tuvo representantes de diversos departamentos (policía, salud pública, parques y lugares recreativos) que asistieron a todas las reuniones. Estos representantes se coordinaron para solucionar los problemas y pudieron dedicarse a solucionar estos “temas fuera de la planificación” en la medida que iban surgiendo. Otra iniciativa, Gobierno Orientado a la Comunidad, se presentó mientras la ciudad se preparaba para su Plan Maestro. Tres personas fueron elegidas para ser las delegadas del Gobierno Orientado a la Comunidad, cada una tenía asignada un tercio de los barrios de la misma. Se reunían regularmente con los empleados municipales que trabajaban en las áreas relacionadas a estos “temas de la planificación” y con las organizaciones locales de cada barrio, con las asociaciones de comerciantes y los activistas del barrio. Facilitaron la celebración de reuniones que incluían a todos estos participantes, a la vez que facilitaban el contacto entre grupos reducidos de gente.

Los responsables del Gobierno Orientado a la Comunidad a menudo utilizaban una participación pública adicional para hacer el seguimiento de los temas que surgieron no relacionados con la planificación. Algunas veces, sin embargo, el personal trató los temas de un modo inclusivo que no

significaba una participación adicional. Por ejemplo, cuando los ciudadanos hablaron de las molestias causadas por los animales durante las reuniones del Plan Maestro, el personal de la ciudad trabajó con sus colegas en el gobierno del condado para revisar los registros de las llamadas de reclamaciones, revisar los procedimientos para lograr una consistencia y reorganizar su personal para conseguir responder en un mejor tiempo. A través de los esfuerzos de los responsables del Gobierno Orientado a la Comunidad, la ciudad fue capaz de tratar una serie de problemas persistentes y molestos, como por ejemplo, la recogida de basura, los vehículos abandonados y los graffiti y se empezó a avanzar en temas como el desarrollo de los barrios, la violencia de bandas y la coordinación del sistema escolar.

El Plan Maestro se terminó en 2002, a tiempo y dentro de las previsiones presupuestarias. El quinto foro comunitario, celebrado el 12 de septiembre 2002, fue una oportunidad de presentar el Plan y también de dejar claro que más participaciones serían bienvenidas. Un portavoz del comité organizador se dirigió a los congregados:

Estoy orgulloso del comité y orgulloso del proyecto. Desde el principio éste fue un proceso basado en la comunidad. Si se fijan en el volumen donde se publica el plan, verán sin problema que en la esquina derecha dice claramente BORRADOR. Así que estamos esta noche esperando su participación. Sin embargo, esperamos, ya que el proyecto está basado en la comunidad tanto en su concepto como en su ejecución, que este plan refleje de verdad la voluntad de la comunidad (Louis, 12 de septiembre de 2002).

En otras palabras, el plan se había completado; el proyecto estaba hecho. (El eslogan del quinto foro era “Es un plan”.) Al mismo tiempo, el mensaje era que ellos estaban todavía abiertos a sugerencias y que aún faltaba mucho por hacer.

Cuando el plan fue presentado para su aprobación, tenía tal apoyo entre las partes constituyentes que pasó sin problemas por el proceso de aprobación. Aunque sería una exageración decir que los administradores de la ciudad y los residentes estaban uniformemente del mismo lado, su habilidad para trabajar juntos y para resolver problemas se había incrementado sustancialmente. El proceso que las tareas del Plan Maestro había puesto en marcha, sin embargo, no había terminado. Los responsables municipales reconocieron la creciente capacidad y los recursos que podían usar y se embarcaron en un proceso para reescribir las ordenanzas zonales que reflejaban el plan urbano, y asimismo se continuaron muchos proyectos que ya habían sido iniciados. Aunque el personal del departamento de planificación podría haber reescrito el código de zona relativamente rápido, escogieron emprender otro proceso público abierto a los constituyentes interesados de Grand Rapids y las seis ciudades de los alrededores en el condado. Consiguieron unos 100.000 dólares de organizaciones sin ánimo de lucro para financiar el proceso. Después de haber involucrado a cientos de ciudadanos en todos los aspectos de definición de zonas y elaboración de mapas, la ordenanza de zonas pasó sin problemas por la Comisión de Planificación y se adoptó en el consejo municipal en septiembre 2007.

### **Puntos de discusión del caso A**

Discutiendo el caso de Green Grand Rapids, Rachel preguntó cuánta participación y de qué tipo se recomienda para este tipo de proceso colaborativo. Ella desea conocer sus ideas sobre cómo organizar el proceso en relación a la anterior pregunta: ¿Cómo tomarían las decisiones sobre quién debe estar

involucrado y cómo ha de involucrarseles?

Estas viñetas sugieren las ventajas y desventajas de las diferentes combinaciones posibles de alta y baja participación e inclusión para Green Grand Rapids. ¿Qué recomiendan y cómo explican el proceso propuesto al público en relación con la inclusión y la participación?

Crean un mapa del proceso, como el proceso del Plan Maestro en el apéndice A, para Green Grand Rapids y expliquen sus sugerencias.

## Apéndice A: El proceso descriptivo del Plan Maestro.

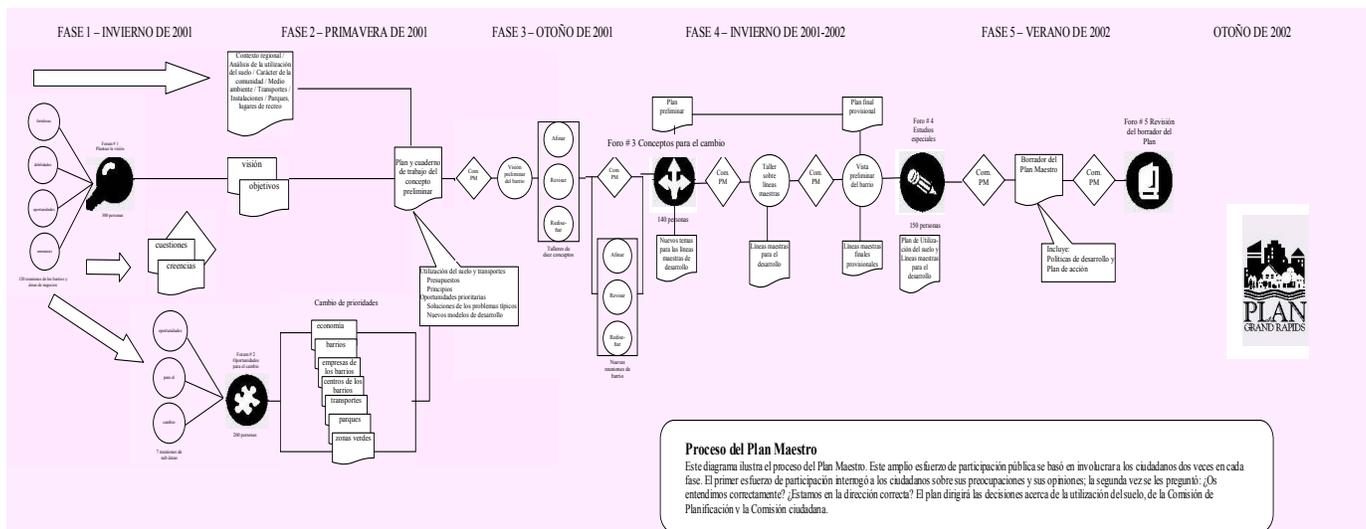


Figura 1.d – Proceso del Plan Maestro

### 1.4 - Proceso

El proceso del Plan Maestro empezó oficialmente el 8 de enero de 2001. Este vasto esfuerzo de inclusión se fundamentaba en una doble participación en cada fase (figura 1.b). El primer esfuerzo preguntaba a la gente sobre sus problemas y opiniones. La segunda si se les había entendido y si se estaba yendo en la dirección correcta. El proceso de planificación estaba estructurado en cinco grandes fases que incluían las tareas siguientes:

#### Fase 1 - Temas y oportunidades

- Análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT)

#### Fase 2 Oportunidades para el cambio

- Visiones
- Saber los lugares donde los cambios en la utilización de la tierra fueron anticipados, temidos o desarrollados.

#### Fase 3 Conceptos de cambio

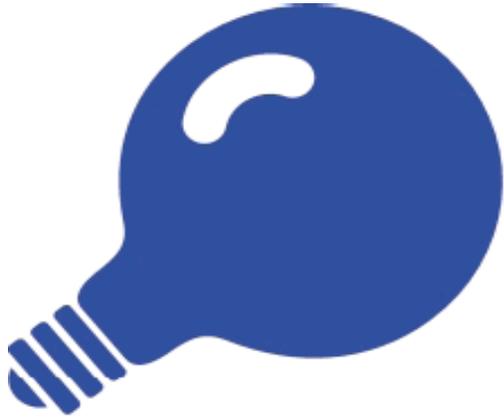
- Desarrollar las ideas preliminares para trasladar las visiones y priorizar las oportunidades para el cambio sobre el uso de la tierra y el transporte de un modo inclusivo para la ciudad .
- Conceptos para el cambio: Cuaderno de trabajo y reuniones

#### Fase 4 Líneas maestras para el cambio

- Ejemplos de desarrollo de líneas maestras (principios de calidad, carácter y compatibilidad de desarrollo).
- Estudios especiales

#### Fase 5 Recomendaciones del Plan

- Redactar un informe del Plan
- Revisión en la comunidad
- Audiencia pública
- Adopción



## ¡ADELANTE CON EL PLAN!

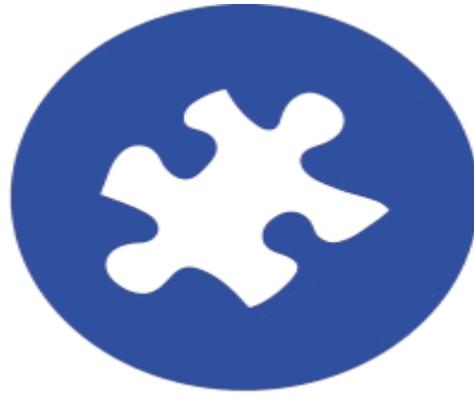
¿Cómo quiere ver Grand Rapids dentro de 20 años? Participe el martes 20 de marzo en el primer Foro de la Comunidad del Plan Maestro titulado "En busca de una visión". Ésta es la oportunidad para que usted y más gente que vive y trabaja en la ciudad puedan pararse a pensar juntos para dar forma al futuro de Grand Rapids. Conozca cómo la gente ve su propia ciudad: ¿Cuáles son sus puntos fuertes? ¿Qué se puede mejorar? Construyamos ideas para saber lo que Grand Rapids debe ofrecer en los próximos 20 años a los que aquí viven, trabajan o están de paso.

¡Adelante con el Plan! Venga con nosotros a la Escuela Superior Central el martes 20 de marzo a las 6 de la tarde. Podrá estacionar su vehículo en Lyon Street o en City High. Por favor, entre por la puerta principal



El estacionamiento se encuentra entre Fountain St. y Prospect Avenue NE y la entrada está habilitada para minusválidos. Si tiene alguna pregunta, llámenos al (616) 456-3031 o visite [www.grand.rapids.wh.ac](http://www.grand.rapids.wh.ac) [I can't read this url address]

**MARTES 20 DE MARZO 2001, 6-9 PM**  
ESCUELA SUPERIOR CENTRAL, 421 FOUNTAIN NE



## ¿TIENE PLANES?

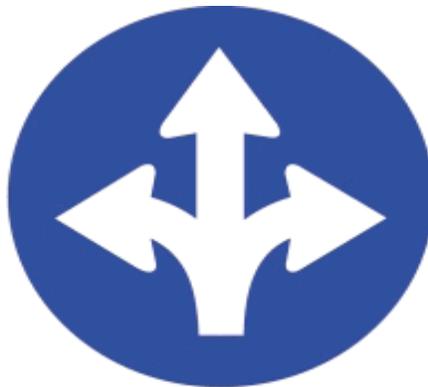
Comparta sus ideas el 9 de junio en el Foro de la Comunidad titulado "Oportunidades para el cambio". Conozca a otros ciudadanos interesados mientras discutimos el futuro de Grand Rapids como si hiciéramos un puzzle. Buscando las áreas clave de trabajo. Piense en cómo las piezas de ese puzzle que es nuestra comunidad se pueden ir colocando para crear una nueva forma social y así funcionar mejor. ¿Dónde están las oportunidades de cambio? ¿Cuáles son las prioridades? ¿Qué cambios son más importantes?

¿Tiene planes? Cuéntenoslo el 19 de junio entre 7 y 9 de la tarde. Nos reuniremos en la Escuela Superior Union entre Bridge Street, Tremont y Leomund Street, un bloque más allá de la Avenida Lonwell. La escuela es accesible para minusválidos.



Todas las reuniones de Grand Rapids están abiertas al público. ¿Tiene alguna pregunta? Llame al ayuntamiento de Grand Rapids Programa de Desarrollo y Planificación al (616) 456-3031 o visite [www.grand.rapids.wh.ac](http://www.grand.rapids.wh.ac) [I can't read this properly]

**MARTES 19 DE JUNIO DE 2001, 7-9 PM**  
ESCUELA SUPERIOR UNION, 1800 TREMONT NW



## ¡HAGAMOS PLANES!

El 15 de noviembre hablaremos sobre "Conceptos para el cambio", el primer borrador de ideas para el nuevo Plan Maestro de Grand Rapids. Deberíamos... ¿atraer a más gente para que viviera en Grand Rapids? ¿Reconectar el río Grande a la zona oeste? ¿Construir centros urbanos donde poder pasear? ¿Crear una ciudad competitiva? ¿Hemos escuchado a la comunidad? ¿Falta algo? ¿Está todo en su sitio? El tercer Foro de la Comunidad está a mitad de camino en el proceso de planificación. ¡Ayude a establecer una dirección de futuro!

¡Hagamos planes! Acuda el 15 de noviembre a la escuela de Ottawa Hills junto Rosewood SE entre Kalamano y Plymouth. La escuela es accesible para las personas minusválidas. Todo el mundo es siempre bienvenido a las reuniones



de los planes de Grand Rapids. ¿Alguna pregunta? Llame (616) 456-3031 o a través de nuestro boletín en inglés o español [www.grand.rapids.wh.ac](http://www.grand.rapids.wh.ac), pulsando en el Departamento de Planificación.

**JUEVES 15 NOVIEMBRE DE 2001, 6,30-9 PM**  
OTTAWA HILLS 2055 ROSEWOOD SE



## ¡TENEMOS UN PLAN!

Por primera vez en 40 años un nuevo borrador de Plan Maestro y un mapa del futuro uso del suelo para la ciudad de Grand Rapids será presentado al público el jueves 12 de septiembre. Está invitado al quinto y último foro de la comunidad de Grand Rapids. Díganos lo que piensa sobre el borrador de Plan Maestro y el mapa de uso del suelo, ambos desarrollados gracias a cientos de ideas de los ciudadanos. Puede consultar el borrador en [www.Fsf](http://www.Fsf) ¡Recién salido del horno!

¡Tenemos un plan! Únase a nosotros el jueves 12 de setiembre en el centro Museo Van Andel, el Museo Público de Grand Rapids, 272 Pearl Street. Puertas abiertas a las 5 de la tarde.



Presentación del Plan Maestro a las 6. Accesible para minusválidos. Todo el mundo es bienvenido. ¿Alguna pregunta? Llame al (616) 456-3031 o visite [www.grandrapids.wi.ac](http://www.grandrapids.wi.ac)

**JUEVES 12 DE SEPTIEMBRE DE 2002, 5-7PM  
MUSEO PÚBLICO GRAND RAPIDS, 272 PEARL STREET**



## ¡ PLANIFICANDO!

El tiempo se acaba. El martes 26 de marzo en la escuela de Creston vamos a realizar el cuarto "Foro de la Comunidad" para el futuro de Grand Rapids, titulado "Líneas maestras para el cambio". ¿Cuáles serán los contenidos del Plan Maestro? ¿Cómo se van a dar los cambios propuestos y qué va a resultar de ellos? Probemos los objetivos ciudadanos y apliquémoslos para las cuatro zonas de la ciudad ¿Hemos escuchado a todo el mundo? Después sólo habrá una reunión con todos los ciudadanos para mejorar el Plan.

¡Planificando! Acuda el martes 26 de marzo a la escuela de Creston, 1720 Plainfield NE. Accesible para minusválidos, todo el mundo es siempre bienvenido a las reuniones



de planificación de Grand Rapids ¿Alguna pregunta? Llame al (616) 456-3031 o visite la página web [www.grandrapids.wi.ac](http://www.grandrapids.wi.ac) en el icono de Departamento de Planificación Plan Maestro.

**MARTES 26 DE MARZO DE 2002, 6.30-9 PM  
CRESTON HIGH SCHOOL, 1720 PLAINFIELD NE**