

PROYECTO DEMOS  
CONFERENCIA DE EDIMBURGO 2004

CIUDADANOS  
INNOVACIÓN  
GOBERNANZA LOCAL  
Una propuesta del siglo XXI

Informe y directrices del Proyecto Demos

Ciudad de Solingen	Municipio de Cracovia	Ayuntamiento de Amberes	Ayuntamiento de Utrecht	Ayuntamiento de Turku	Ayuntamiento de Aberdeen	Ayuntamiento de Edimburgo	Ena Chios SA
--------------------------	-----------------------------	----------------------------	----------------------------	--------------------------	-----------------------------	------------------------------	--------------------

## **Contenidos**

<b>4</b>	Resumen: Directrices para la mejora de la participación ciudadana en el gobierno local
<b>7</b>	Capítulo 1. Síntesis del Proyecto Demos
<b>9</b>	Capítulo 2. Demos – Los proyectos locales
<b>16</b>	Capítulo 3. Los diez mandamientos de la democracia local participativa: Aprendiendo de Utrecht
<b>20</b>	Capítulo 4. Vías de participación: Por dónde empezar
<b>25</b>	Capítulo 5. Directrices para la participación ciudadana en la gobernanza local.
<b>36</b>	Apéndice A. Conceptos clave: Temas objeto de consideración en Demos
<b>37</b>	Apéndice B. Glosario de términos utilizados en el Proyecto Demos
<b>40</b>	Apéndice C. Datos de contacto de los participantes de Demos

Ciudadanos  
Innovación  
Gobernanza local  
Una propuesta del siglo XXI

Informe y directrices del Proyecto Demos

Gobernanza  
Barrio  
Ciudadanos  
Participación  
Ascendente  
Descendente  
Democracia  
Descentralización

## **Resumen:**

### **Directrices para la mejora de la participación ciudadana en el gobierno local**

*El presente resumen ha sido elaborado por Michael Carley, de la Universidad Heriot-Watt, Edimburgo*

El Proyecto Demos une a los gobiernos de ocho ciudades, pertenecientes a siete países, con organizaciones de investigación de toda Europa, en el marco de la innovación sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales. Demos no sólo es una respuesta a las preocupaciones comunes sobre la apatía ciudadana y la desconfianza hacia el gobierno, sino que también tiende una mano a las diversas oportunidades positivas que existen para revitalizar la democracia local e incluir a los ciudadanos en el gobierno de forma más integral. Demos ha recibido el apoyo del Quinto Programa Marco de la Unión Europea “La ciudad del mañana y el patrimonio cultural”.

Durante la ejecución del proyecto, los participantes de Demos han pulido las directrices para mejorar la participación ciudadana, basándose en lo aprendido en los proyectos locales que se han llevado a cabo en cada una de las ciudades de manera intensiva. Estas directrices son aplicables en las ciudades y localidades europeas y se analizan en profundidad más adelante con ejemplos de buenas prácticas. Estas directrices se resumen como sigue a continuación:

**La gobernanza se basa en la asociación** – Para conseguir una gobernanza de calidad, los gobiernos locales deben cooperar en régimen de igualdad con los representantes de las empresas, los grupos de la comunidad, el sector de voluntariado y demás miembros de la sociedad civil, tales como las iglesias y los sindicatos. Esto sólo puede funcionar si el gobierno local está dispuesto a compartir su poder y autoridad con estos otros colaboradores. No debemos infravalorar el desafío que supone crear una atmósfera abierta y de confianza. Para conseguirlo es imprescindible dedicar el tiempo necesario y trabajar intensamente. El gobierno local se enfrenta al mismo tiempo al reto de dirigir, en el que desempeña un papel clave, y al de aceptar las visiones de sus colaboradores dentro de un marco igualitario en el que todas las partes se sienten al mismo nivel que los demás.

**No basta con preguntar a los ciudadanos por sus preocupaciones: el gobierno debe responder a la información proporcionada por ellos** – Los gobiernos deben escuchar y después responder de forma constructiva a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. Esta conclusión parece obvia pero es vital, dada la frecuencia con que los gobiernos solicitan la opinión de los ciudadanos para después hacer caso omiso de ella. Cuando no se presta atención a la opinión de los ciudadanos crece la apatía y la desconfianza, y los ciudadanos se sienten defraudados por estos procesos políticos que consideran las consultas a la ciudadanía como un mero ejercicio de “relaciones públicas”. Por el contrario, los gobiernos locales deben aceptar una nueva forma de relación en la que el poder pasa de las manos de los departamentos municipales tradicionales a las manos de los ciudadanos, en una estructura de gobierno descentralizada, pero que a continuación de vuelve hacia atrás para reforzar el nivel estratégico de gobernanza.

**La buena gobernanza está más cerca del pueblo** – La “localización” – el traspaso del control de los servicios más relevantes desde el Ayuntamiento hacia posiciones más cercanas a los ciudadanos, el distrito o el vecindario – constituye un elemento de vital importancia para modernizar el gobierno local. Demos descubrió que la innovación crece más rápido en ciudades en las que los servicios están localizados. La localización “obliga” a los departamentos a responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

**Es esencial cambiar la cultura organizativa** – el principal impedimento para la localización es la reticencia de los funcionarios locales a compartir el control con los ciudadanos. Para cambiar esta cultura organizativa ya arraigada y llevar la participación ciudadana hasta lo que los participantes en Demos denominan *punto de no retorno* es imprescindible un marcado liderazgo. Este punto se alcanza cuando la participación se considera como un derecho valioso e imprescindible de los ciudadanos; un buen recurso para que los políticos potencien la legitimidad política e incrementen sus oportunidades de ser elegidos; y una buena manera de ayudar a los profesionales y funcionarios a realizar su trabajo de forma más constructiva y satisfactoria.

**Distrito o barrio: ¿quién decide?** – La mayoría de las ciudades localizan sus servicios en “distritos” de entre 25.000 y 70.000 habitantes, cifra que permite una gestión eficiente de estos y que resulta adecuada para establecer las fronteras administrativas. Pero para los habitantes locales, un distrito no es lo mismo que un barrio y puede ser una unidad espacial demasiado grande para permitir la participación ciudadana. Los barrios son más pequeños, quizá tengan entre 3.000 y 10.000 habitantes, y están delimitados de forma lógica por una carretera o una línea de ferrocarril. Los habitantes locales se identifican fuertemente con su vecindario porque influye en gran manera en su calidad de vida. La cuestión clave es quién decide los límites de los vecindarios: ¿los ciudadanos o la Administración? La mejor respuesta es que deciden ambos, en colaboración.

**Los ciudadanos quieren un único portal de acceso al gobierno local** – Los ciudadanos detestan ir de departamento en departamento intentando dar con la persona responsable. El gobierno localizado puede proporcionar a los ciudadanos esa “vía única” a través de la que se interactúa sobre todos los temas para que así no tengan que tratar con diferentes departamentos. Puede tratarse de una oficina de distrito, una ventanilla única o un gestor local, o de un proceso de planificación del barrio reforzado por una página web del mismo. La oficina local puede contar con la participación de otras partes, como la policía, los servicios sanitarios o las autoridades de transporte.

**¿Localización de los servicios o de la política?** – Una gran decisión que hay que tomar es si la localización va a estar orientada a que los servicios sean más cercanos al barrio o si la toma de decisiones políticas se va a hacer a nivel local. No existe una respuesta “correcta”, pero Demos sugiere que es más fácil conseguir acercar los servicios a los ciudadanos e involucrar a estos en la planificación local que crear unas estructuras formales descentralizadas. A menudo esta segunda opción da lugar a que los políticos ocupen el lugar de las asociaciones dirigidas por los ciudadanos. Pueden duplicar las decisiones tomadas en el ayuntamiento creando confusión. Los comités locales formales también contribuyen a crear un exceso de papeleo, lo que desanima a los ciudadanos a participar.

**Equilibrio entre democracia representativa y participativa** – Las democracias electoral y participativa no deberían entrar en conflicto sino que deberían reforzarse mutuamente, de forma que los políticos y los ciudadanos desarrollaran intereses comunes. La participación ciudadana, a la que acceden tanto los grupos como los individuos mediante un gran número de vías, rara vez es sistemática, pero otorga poder a los vecinos y proporciona *feedback* sobre los asuntos y la calidad de servicio en el período entre elecciones, ya que los ciudadanos son “expertos” reales en sus barrios. En el caso de los representantes de los ciudadanos, lo que importa es su *legitimidad*, no su “representatividad”. La legitimidad se refiere a si desempeñan bien sus papeles.

**Reducción del ciclo presupuestario** – Uno de los desafíos es reasignar los recursos según las prioridades del barrio y reducir el intervalo de tiempo existente entre el momento en que se produce la participación ciudadana y el momento en que realmente se producen los cambios en la asignación de recursos. Si los cambios en los presupuestos no se producen hasta uno o dos años después de la participación, los ciudadanos pierden el interés porque no ven que su participación haya dado resultados tangibles. El reto consiste en reducir este ciclo.

**Involucrar pronto a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones** – Una de las principales quejas de los ciudadanos es que la participación no consiste más que en consultar a los ciudadanos sobre decisiones que ya están tomadas, lo que hace que la participación pierda credibilidad a los ojos de los ciudadanos. En el peor de los casos, los ciudadanos podrían cuestionar una política y tratar de desbaratarla, por ejemplo, apelando al derecho a referéndum en Alemania o llevando al gobierno local a los tribunales en Gran Bretaña. Esto institucionaliza una “cultura de objeción” en las políticas de los gobiernos locales – al contrario que el enfoque basado en el consenso que caracteriza a las verdaderas relaciones de colaboración. Una alternativa interesante consiste en incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones desde el inicio del ciclo político local, en el momento en el que las ideas aún se están planteando en una fase preliminar, antes de que los intereses políticos y las aportaciones profesionales dominen el debate.

**Menos es más: participación eficiente** – La participación debería ser eficaz y *eficiente*, de forma que los ciudadanos obtuvieran el máximo beneficio a partir de la mínima inversión de tiempo. Por ejemplo, si la duda de un ciudadano se puede solucionar con una llamada telefónica o un e-mail, no es necesario concertar una entrevista personal. Esto ahorra recursos, que se podrán reinvertir en otras formas de

participación que merezcan más la pena, como por ejemplo la planificación a nivel de barrio. Para ser eficiente es necesario hacer uso de las tecnologías de la comunicación. Las ciudades de Demos están explorando nuevas opciones, como por ejemplo la utilización de páginas web interactivas, “paneles de ciudadanos” *online*, imágenes digitales para vigilar los barrios, participación a través de sistemas de vídeo para los grupos a los que es difícil llegar y la creación de grupos de teatro y representaciones locales que promuevan la participación ciudadana. La eficiencia también hace que la participación no tenga un coste muy alto.

**Llegar a un consenso entre partidos** – Si los programas innovadores pretenden hacer frente a los cambios que se produzcan en el control político de la ciudad, es necesario llegar a un consenso sobre la localización. Los ciudadanos buscan un planteamiento firme que mejore la gobernanza, no convertirse en rehenes de los partidos políticos.

**Grupos a los que es difícil llegar** – Es posible que el gobierno local, por muy sofisticado que sea, no llegue a los grupos que tradicionalmente han permanecido al margen. Puede tratarse de gente joven, familias pertenecientes a minorías étnicas, personas con discapacidad o ciudadanos de la tercera edad. Es necesario adaptar las propuestas a los requisitos de los grupos específicos. Lo que funciona con los jóvenes probablemente no sea relevante para las minorías étnicas, y lo que es válido para las minorías étnicas puede ser inapropiado para otros.

**Aprender incluso de los errores** – Dado que no hay una forma fácil de llevar a cabo la participación ciudadana, es necesario “capturar” lo aprendido tanto de los éxitos como de los errores y utilizarlo constructivamente para mejorar el siguiente proceso de innovación. Esto puede suponer un problema para los sistemas burocráticos, acostumbrados a “barrer los errores bajo la alfombra”, pero es necesario cambiar esta situación y conseguir que de los errores se puedan extraer nuevos conocimientos sobre “lo que funciona y lo que no”. Esto requiere un cambio en la cultura política para convertir al gobierno y sus colaboradores en una red de aprendizaje.

**Establecer un punto de unión entre la gobernanza municipal y los organismos de investigación** – El modelo Demos de “investigación activa” establece una conexión entre los ayuntamientos y los organismos de investigación, con el fin de fomentar la participación. Así, los políticos, funcionarios, ciudadanos y otros participantes pueden analizar sus preocupaciones con los equipos de investigación, que proporcionan un *feedback* crítico y constructivo cuando es necesario. Todo esto requiere transparencia por parte de los ayuntamientos y un enfoque comprometido y activo en la investigación. Se ha demostrado que la asociación entre los ayuntamientos y los investigadores aporta valor real a la mejora de la gobernanza.

**Apoyo de las redes de aprendizaje transnacionales** – Los participantes de Demos, que configuran una red, descubrieron con el tiempo que el verdadero aprendizaje lo obtenían comparando “sobre el terreno” las experiencias de sus ciudades, en lugar de confiar en los consejos que los expertos les pudieran dar para establecer una mejor gobernanza. En muchos casos, con este método se generaron mejores prácticas.

Existen dos requisitos previos al aprendizaje. En primer lugar, los participantes deben ser sinceros sobre los errores cometidos y los éxitos conseguidos, aunque exista la tentación de promocionar los logros locales ante los colegas internacionales. En segundo lugar, se debe facilitar el aprendizaje en todo momento. Para todo esto es necesario contar con una secretaría de investigación y gestión que elabore el programa, haga las veces de intermediario y proporcione *feedback* sobre el aprendizaje a la red de participantes. Una conclusión aplicable a la investigación en Europa es que las redes de aprendizaje constituyen un potencial real para mejorar la gobernanza local, pero necesitan fijar objetivos abiertos y llevar una gestión sistemática, a diferencia de las redes de intercambio de información comunes.

## Capítulo 1. Síntesis del Proyecto Demos

El Proyecto Demos sirve de enlace a ocho gobiernos municipales y prefecturas, pertenecientes a siete países diferentes, con organismos de investigación de toda Europa, en el marco de la innovación sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales. Demos responde no sólo a las preocupaciones tradicionales sobre la apatía ciudadana y la desconfianza hacia los gobiernos, sino que también tiene en cuenta las diversas oportunidades que existen para revitalizar la democracia e incluir a los ciudadanos integralmente en los procesos de gobernanza.

### La premisa de Demos

El Proyecto Demos parte de la premisa de que la revitalización de la democracia a nivel de la Unión Europea y nacional debería empezar a nivel local, en la ciudad, la localidad y el barrio. A este nivel, la mayoría de los ciudadanos responden de buena gana a las oportunidades de participación ciudadana porque son “expertos en sus barrios” y porque la toma de decisiones locales influye sustancialmente en su calidad de vida y en la de sus hijos.

Otra de las premisas es la de que la gobernanza del siglo XXI es más que un gobierno *per se*: la actuación en solitario de los gobiernos no puede hacer frente al reto de crear ciudades sostenibles, desde el punto de vista político y de la gestión. La sostenibilidad implica un compromiso por parte de un gran número de actores. La gobernanza, por lo tanto, implica la colaboración del gobierno local con otros “participantes”: la sociedad civil, las organizaciones de los barrios o los colectivos, los ciudadanos individuales, el sector empresarial y los sectores voluntarios. Demos ha ayudado a poner en marcha dicha colaboración.

### Apoyo de Demos y admisión

El Proyecto Demos ha recibido el apoyo del Quinto Programa Marco de la Unión Europea “La ciudad del mañana y el patrimonio cultural” y se ha llevado a cabo entre febrero de 2002 y junio de 2004. El presente informe es un resumen de las conclusiones clave del proyecto. Entre los participantes de Demos se encuentran los gobiernos de las ciudades de: Edimburgo y Aberdeen (Escocia); Turku (Finlandia); Utrecht (Países Bajos); Amberes (Bélgica); Cracovia (Polonia); Solingen (Alemania) y la prefectura de Chios (Grecia). El resto de la red está conformado por los organismos de investigación de cada uno de los países (exceptuando a Alemania), dirigidos por la Universidad Heriot-Watt de Edimburgo, que contaron con el apoyo de Deutscher Städtetag (Alemania), la Convención Escocesa de Autoridades Locales y Eurocities para difundir los resultados del proyecto.

### La innovación en Demos

Para promover una mejor gobernanza y generar conocimiento sobre este desafío, Demos trabajó a dos niveles: en la innovación y la experimentación local en ocho áreas locales de gobierno, y dentro de una red de aprendizaje transnacional.

### Los proyectos locales

Los proyectos llevados a cabo en las siete ciudades y en la prefectura han fomentado la innovación en la participación ciudadana en las siguientes categorías de experimentación:

- nuevas estructuras de gobierno local, en particular a nivel de distrito y barrio;
- intentos innovadores de incluir a los grupos a los que es difícil llegar en los procesos de gobernanza local, incluyendo a los jóvenes, personas con discapacidades, ciudadanos de la tercera edad y a las minorías étnicas; y
- mecanismos innovadores de participación que abarcan desde el uso de comunicación y la tecnología digital y de imprenta hasta la creación de talleres de teatro en los barrios.

En cada una de las ciudades, el gobierno local trabajó estrechamente con un equipo de investigación, lo que proporcionó un análisis crítico pero constructivo del proceso de innovación que estaba teniendo lugar y ayudó a extraer conclusiones que permitieron implementar mejoras a medida que el proyecto se iba desarrollando. No todos los intentos de innovación tuvieron éxito, dado el reto que supone para la participación el tener que enfrentarse a la cultura organizativa tradicional “descendente” típica de los gobiernos locales. Hay que resaltar que Demos, como *red de aprendizaje*, consiguió aprender tanto de los errores como de los éxitos conseguidos. En el capítulo 2 se hace una descripción más detallada del proyecto a nivel global y de los ocho proyectos llevados a cabo en las ciudades.

### **El Proyecto Demos como red de aprendizaje transnacional**

A nivel paneuropeo, Demos también resultó ser una potente red de aprendizaje, ya que las ciudades y los participantes en la investigación de los siete países compararon y contrastaron sus tentativas de fomentar la participación ciudadana. Los retos a los que se enfrentaba la modernización de las estructuras de gobernanza local presentaban muchos rasgos comunes, como la necesidad, presente en todas las ciudades, de reformar la “cultura organizativa” local de la burocracia antes de poder conceder realmente poder a los ciudadanos. En el Apéndice B se muestra una tabla con algunos de los conceptos clave utilizados en Demos.

Pero también hubo grandes diferencias, como por ejemplo el grado de transferencia de poder a los gobiernos locales en cuestiones financieras, que en Alemania o los Países Bajos era muy alto en comparación con el alto grado de centralización de Gran Bretaña. Por otra parte, los ciudadanos de Solingen, Turku y Utrecht tienen “derecho al referéndum” para promover los votos especiales sobre políticas del ayuntamiento, derecho desconocido para los ciudadanos de Gran Bretaña o Grecia.

En el presente informe se recoge el aprendizaje generado en esta red transnacional. Las directrices que derivan de estas deliberaciones transnacionales se sintetizan en el resumen que aparece al inicio de este informe y se describen detalladamente en el capítulo 5, intercaladas con los “puntos de inspiración” que se derivan de los casos prácticos.

Se puede encontrar documentación adicional sobre Demos en la página web del proyecto, [www.demosproject.org](http://www.demosproject.org), desde donde se puede descargar gratuitamente. Ésta incluye un análisis de las mejores prácticas de todo el mundo, estudios de investigación que incluyen un “marco conceptual” de innovación en la gobernanza, una comparación entre los acuerdos legales y constitucionales nacionales de gobernanza local de diferentes países, información sobre los proyectos individuales y los participantes, etc.



## Capítulo 2. Demos – Los proyectos locales

*Este capítulo ha sido elaborado gracias a las contribuciones de las ciudades que participaron en Demos. Los datos de contacto aparecen en el Apéndice C.*

Este capítulo describe brevemente la innovación y la experimentación llevadas a cabo en los diferentes proyectos Demos. En la página web del proyecto se da una información más exhaustiva.

Una de las cuestiones sobre los proyectos locales que no se desprende fácilmente de esta descripción sencilla es la relación que se estableció entre el gobierno local y los participantes en la investigación en cada una de las ciudades a lo largo del proyecto. Desde el punto de vista de la investigación, Demos se diferencia de los programas de investigación tradicionales, en los que los académicos “estudian” los procesos de gobernanza urbana y los comentan sin involucrarse en ellos. Demos está totalmente comprometido con el sistema de “investigación activa”, que sitúa al mismo nivel a las ciudades y las instituciones académicas, y en el que los equipos académicos trabajan estrechamente con sus colegas de las ciudades para mejorar los procesos de gobernanza y de participación ciudadana a medida que estos se van desarrollando.

La investigación activa genera un gran aprendizaje a medida que las ciudades y las instituciones académicas interactúan de forma crítica y constructiva. Esta interacción se produce a nivel local, en reuniones transnacionales, y mediante otros puntos de contacto, tales como reuniones bilaterales entre equipos y el uso de una intranet exclusiva para los miembros del proyecto. Ante todo, Demos es una red de aprendizaje que tiene como objeto fomentar las buenas prácticas.

Los participantes de Demos han emprendido y evaluado los siguientes proyectos:

### **Aberdeen, Escocia**

Aberdeen es la tercera ciudad más grande de Escocia y el centro regional del noreste escocés. Tiene una población de 210.000 habitantes. Uno de los sectores que más empleo genera es la industria del petróleo y del gas, que da empleo a 40.000 trabajadores tanto en tierra como costa afuera. Las industrias tradicionales, como las fábricas de lana y de papel, están en declive, pero otro de los sectores que más empleo generan son las autoridades locales, los servicios sanitarios, los colegios, las universidades, el comercio al por menor y los sectores tecnológicos.

El Ayuntamiento está compuesto por 43 miembros elegidos por los ciudadanos y está dirigido por una coalición de concejales del partido Liberal Democrático y del partido Conservador. El Ayuntamiento es el responsable de proporcionar un gran número de servicios, como la educación, la atención social, la vivienda, el arte, el deporte, el ocio, los servicios de planificación y los servicios medioambientales.

Como parte del Proyecto Demos, el Ayuntamiento de Aberdeen desarrolló Panel del Ciudadano, un Panel Virtual y una página web para jóvenes.

### **“La voz del pueblo” – El Panel del ciudadano**

La Comisión del Ciudadano, formada por 1.350 vecinos de Aberdeen, representa a los ciudadanos de Aberdeen en términos de edad, área geográfica, sexo o grupo étnico al que pertenezcan. El Panel es una asociación de los mayores proveedores de servicios de Aberdeen, incluyendo la Policía, la Seguridad Social, el Asesor Ejecutivo de Vivienda Escocés, el Servicio de Incendios y Rescate, la oficina local de empresas y el Consejo de Organizaciones Voluntarias de Aberdeen. También participa estrechamente la Universidad Robert Gordon. El equipo de proyecto distribuyó cuatro cuestionarios diferentes a cada uno de los miembros de la Comisión a lo largo del período de un año.

El objeto de este proyecto era consultar a una muestra representativa de ciudadanos de Aberdeen sobre la prestación de servicios y los cambios en las políticas. Se entrevistó a todos los participantes en el proyecto y a todos los miembros del Panel para comprobar si consideraban que este tipo de consulta era útil, y los resultados están pendientes de análisis. También se comprobará el impacto producido por las opiniones de los miembros del Panel sobre los servicios del Ayuntamiento y sus colaboradores.

Como en la mayoría de proyectos de gran envergadura, el Panel depende en gran manera de las ICT (tecnologías de la comunicación y la información), y los equipos ICT internos normalmente no cuentan

con la experiencia necesaria para asesorar en este tipo de proyectos. Esta falta de experiencia estuvo a punto de dar al traste con el proyecto, y fue necesario realizar grandes esfuerzos para cumplir los plazos de entrega del Panel y de monitorización de los resultados.

### **El Panel virtual**

El Panel virtual permite a los habitantes de Aberdeen responder a las preguntas de los cuestionarios del Panel a través de una página web. Los encuestados deberán indicar su grupo de edad, sexo y código postal, y podrán permanecer en el anonimato. El objetivo de este proyecto es comparar los resultados de un panel representativo con los de un panel aleatorio abierto a todo el mundo. El Panel virtual también da una idea del tipo de personas dispuestas a interactuar de esta manera con el Ayuntamiento y sus colaboradores.

Se produjeron retrasos a la hora de poner en funcionamiento este proyecto, una vez más debido a dificultades de ICT, pero se colocaron los cuestionarios 3 y 4 en la página web y los niveles de respuesta han sido altos. En el momento de impresión de este documento los resultados no habían sido completados.

### **Página web para jóvenes**

La Comisión Europea financió este proyecto con la idea de permitir a los jóvenes adquirir las habilidades necesarias para desarrollar y mantener una página web para jóvenes. Este objetivo ha sido alcanzado y el proyecto continuará como parte del Proyecto Escocés de Diálogo con la Juventud.

## **Amberes, Bélgica**

Amberes es el centro económico de Flandes y cuenta con el tercer puerto internacional más grande del mundo, es el mayor centro comercial de diamantes del planeta y tiene una creciente reputación como centro de la moda. Por todo esto, no es de extrañar que la ciudad sea un importante destino turístico. Con 450.000 habitantes multiculturales, Amberes realiza una gran inversión en desarrollo urbanístico.

El crecimiento de la conciencia y la participación política creó la necesidad de establecer más formas de consulta entre el gobierno municipal y sus ciudadanos, y de desarrollar una forma más interactiva de tomar las decisiones (políticas). En respuesta a esto, y con la ayuda del Proyecto Demos, Amberes desarrolló su propio sistema de consultas en los barrios.

El método perseguía estos tres fines:

- promover la participación de los ciudadanos en el gobierno municipal
- aumentar la capacidad administrativa de la ciudad para dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos
- aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones

Estos tres factores deberían conducir a una mejora de la calidad de la formulación de políticas.

Las consultas en los barrios tienen tres funciones:

- son una herramienta de comunicación (descendente y ascendente)
- son un instrumento de participación y planificación
- son un elemento dentro de la organización administrativa de la ciudad.

Se reorganizaron los nueve distritos de la ciudad en barrios de entre 10.000 y 15.000 habitantes. En esos 45 barrios comenzó un proceso cíclico en el que (1) se consultó a todos los ciudadanos sobre las necesidades y las prioridades que en su opinión tenían sus barrios, (2) se desarrollaron programas para los barrios y se concedió a las organizaciones una posición más definida en el proceso de toma de decisiones. Esto produjo mejoras en el proceso; por ejemplo, la respuesta a las consultas ciudadanas creció desde el 3% hasta una constante del 20% de los habitantes de los barrios.

## **Chios, Grecia**

Chios es una de las islas del noreste de Aegean, cerca de Asia Menor y situada frente a la Península de Eritrea, separada de ésta por el Canal de Chios. Está compuesta por tres islas: Chios (que es la quinta isla griega por tamaño, con un perímetro de 213 km), Oinoussae y Psara.

ENA Chios SA, participante de Demos, es una empresa de desarrollo de la isla de Chios fundada en agosto de 1997. La fundación de esta empresa fue una iniciativa de la Prefectura de Chios en colaboración con las autoridades locales. Nueve de los diez municipios de la isla, además de la Prefectura de Chios, forman parte de ENA Chios. El objeto corporativo es diseñar, utilizar e implantar actividades que equilibren el desarrollo económico, social y cultural de la isla.

El principal propósito de Chios era reforzar la participación activa de los ciudadanos en la gobernanza política haciendo uso de la tecnología que se describe a continuación.

#### **Kiosco de información**

Utilizando la tecnología de Internet, los ordenadores fijos de Chios facilitan la obtención de información y hacen más eficiente la comunicación entre los ciudadanos y las autoridades locales.

#### **Sitio web**

En [www.gr-demos.com](http://www.gr-demos.com), los ciudadanos encontrarán información sobre los temas relacionados con la isla, como la ampliación del aeropuerto y el Reglamento de Tráfico, y podrán expresar sus opiniones sobre estos temas.

#### **Unidad de Información Móvil**

Con el fin de hacer pública la información del Proyecto Demos y de promover una mejor comunicación entre los ciudadanos y las autoridades, una unidad de información móvil se encargó de recorrer los pueblos y municipios de Chios equipada con el material visual y los folletos necesarios.

#### **Anuncio de televisión y radio**

Se utilizan la radio y la televisión para informar sobre el proyecto y para animar a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Mientras que los retrasos provocados por los cambios en el estatus político causaron decepción entre los adultos, la respuesta de los jóvenes fue entusiasta. Por esta razón se decidió incluir a los jóvenes en un grupo objetivo aparte tras concluir que no todos los métodos de convergencia que se estaban aplicando estaban teniendo éxito en Chios, y que los diversos grupos debían ser tratados de modo diferente.

Se ofrecieron las herramientas y la metodología de Demos al recién constituido Consejo de Adolescentes para que pudieran alcanzar sus objetivos. La Unidad de Información Móvil, equipada con los nuevos folletos, un ordenador portátil, un proyector de diapositivas, un DVD, una cámara digital, etc. visitó los colegios y se organizaron conferencias, seminarios y reuniones con los estudiantes. Se lanzó un nuevo anuncio para televisión y radio en colaboración con el Consejo de Adolescentes, y se añadió a la página web un concurso en el que los premios eran entradas de cine, waterpolo y baloncesto, para intentar hacer la página más atractiva a los ojos de los jóvenes.

### **Edimburgo, Escocia**

Edimburgo es la capital de Escocia y allí se albergan el gobierno y el Parlamento escocés. Edimburgo tiene una población de 450.000 habitantes, es un destino turístico muy apreciado y el segundo centro financiero del Reino Unido después de Londres. El Ayuntamiento de la ciudad de Edimburgo es la única autoridad del nivel de máxima autonomía que asume todas las competencias. Está compuesto por 58 concejales electos y alrededor de 17.000 empleados. El Ayuntamiento ha estado persiguiendo una política de modernización de su gobernanza y de las estructuras administrativas políticas desde 1999.

El Proyecto Demos de Edimburgo ha sido llevado a cabo mediante 11 proyectos piloto diferentes realizados a nivel local y de barrio. Los proyectos piloto han explorado las maneras de mejorar la manera de involucrar a todos los sectores ciudadanos en los procesos democráticos municipales. Los proyectos han intentado contribuir a la mejora del funcionamiento de los seis Comités Municipales de Desarrollo (CMD) del Ayuntamiento. Los CMD se crearon en el año 2000 para acercar al gobierno a los ciudadanos y para transferir la toma de decisiones a las áreas locales. Los CMD están compuestos por concejales del ayuntamiento que asesoran, deciden y desarrollan asuntos relacionados con estas áreas. Se reúnen al menos cinco veces al año, y lo hacen en diferentes localidades dentro de su área.

Los proyectos piloto, junto con otras iniciativas políticas, también se han utilizado para desarrollar la base de un nuevo sistema de gobernanza en los barrios, que complementará a los CMD a un nivel más local.

La evaluación y el aprendizaje obtenidos en Demos han contribuido a diseñar y desarrollar este nuevo sistema.

Algunos de estos proyectos fueron dirigidos por grupos voluntarios que utilizaron la financiación del Fondo de Desarrollo e Innovación y del Fondo de Becas CMD, mientras que otros fueron dirigidos por el Ayuntamiento. Los proyectos evaluaron el trabajo en cuatro áreas importantes:

- desarrollo del papel de las organizaciones de la comunidad como representantes del barrio y organismos de participación;
- exploración de nuevos acuerdos de gobernanza y gestión de servicios, y de la manera de conectarlos con los CMD;
- nuevas técnicas para involucrar a los grupos de difícil acceso; y
- aplicación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Los proyectos se llevaron a cabo por toda la ciudad, algunos concentrados en áreas geográficas muy pequeñas mientras que otros cubrían el área de un CMD entero (60.000-70.000 personas). Entre las numerosas actividades que se llevaron a cabo destacan, por ejemplo, la utilización de grabaciones de vídeo y minidisk, el trabajo con mayores en residencias, la experimentación con diferentes estilos de reuniones, una “sesión política” local y foros locales.

### **Cracovia, Polonia**

Situada en el sur de Polonia, Cracovia es una ciudad de alrededor de 750.000 habitantes. Los miles de universitarios que acuden a la ciudad todos los cursos académicos le confieren una atmósfera única y una rica tradición cultural. La participación de Cracovia en Demos se puede entender como una continuación de la tradición de pensamiento político de la ciudad, incluido el trabajo en la ciudadanía.

Los proyectos de Demos estuvieron enfocados en los niños y los jóvenes, en calidad de futuros participantes de la sociedad civil, cuya participación es esencial para el éxito de la ciudadanía. Fue necesario establecer una amplia cooperación entre los ciudadanos, el Ayuntamiento, la universidad Jagiellonian y las organizaciones no gubernamentales para implantar los siguientes proyectos:

#### **Centros de terapia social**

El objetivo de esta innovación es adaptar a la juventud de entornos disfuncionales a la vida en sociedad mediante el programa de terapia social, que está basado en la influencia de la socialización de los grupos coetáneos. Los centros de terapia social proporcionan a los jóvenes un entorno positivo y de cooperación que les ayuda a encontrar su lugar en la sociedad. De esta manera, los centros de terapia social ayudan a reducir las agresiones y a prevenir la delincuencia juvenil, y promueven un compromiso más positivo con los sistemas de gobernanza.

#### **La revista *Propeller***

*Propeller* es una revista editada por un grupo de jóvenes (con la ayuda de adultos) para la gente joven. El objetivo de esta iniciativa es involucrar a los jóvenes no sólo en el proceso de creación de su propia revista, sino en los problemas e intereses de los jóvenes y ampliar sus horizontes para abarcar los asuntos urbanos, nacionales e internacionales. El objetivo fundamental de *Propeller* es extender los valores e ideales positivos de la participación civil entre los jóvenes utilizando su propio lenguaje – casi todos los artículos de *Propeller* son escritos por estudiantes del primer ciclo del instituto (entre 12 y 15 años) o del segundo ciclo (entre 16 y 19 años). Por otra parte, el personal editorial dirige el *Propeller's Club* con reuniones regulares en el Ayuntamiento en las que participan los adolescentes que quieren colaborar en el trabajo de edición y los debates.

#### **Manual para los jóvenes de 18 años**

En Polonia, todas las personas que tengan 18 años se deben registrar en su ayuntamiento. En Cracovia, Demos decidió aprovechar esta oportunidad para distribuir un manual que ayuda a los jóvenes a comprender cómo se pueden desenvolver en la sociedad, y los derechos y responsabilidades que forman parte de la vida adulta. El manual se entrega a los jóvenes de 18 años junto con su nuevo documento de identidad, y contiene información y asesoramiento sobre cómo encontrar trabajo, cómo votar, cómo abrir una cuenta bancaria, cómo escribir un CV, dónde pedir ayuda en caso de emergencia, adicción a las drogas y problemas familiares, etc. El texto fue escrito y editado por completo por jóvenes que contaban con la ayuda y el asesoramiento esporádicos de adultos. Está prevista su publicación anual para que los jóvenes se puedan seguir beneficiando en el futuro.

### ***Cooperemos***

El objetivo del programa *Cooperemos* es desarrollar y apoyar la confianza de los ciudadanos en los funcionarios municipales de policía. El programa involucra a los niños y a sus padres en actividades enfocadas a mejorar la seguridad en las comunidades locales, especialmente en los colegios y las viviendas sociales. Los funcionarios amplían los conocimientos sobre seguridad, derecho y procedimientos de los niños mediante actividades educativas como lecciones, competiciones y ejercicios sencillos de defensa personal.

### **Solingen, Alemania**

Solingen tiene 163.391 habitantes, de los que un 13,9% no son alemanes. La ciudad pertenece al Estado federado de Renania del Norte/Westfalia y se encuentra cerca de los centros de Colonia y Dusseldorf. Solingen es conocida como “la ciudad de la cuchillería” y en ella se fabrica casi el 90% de las cuberterías alemanas y el 60% del acero inoxidable se produce allí; el 46,4% de las personas que trabajan lo hace en la industria.

Como miembro de las redes nacionales “Comunidades del mañana” y “CIVITAS – Comunidades de ciudadanos”, Solingen lucha por aumentar el intercambio de experiencias en el campo de la participación a nivel europeo. La aportación de los participantes académicos de Demos ha proporcionado la oportunidad de reflejar el trabajo práctico llevado a cabo en Solingen:

#### **Garantías de servicio para los ciudadanos**

Las garantías de servicio para los ciudadanos es una manera de asegurar que el trabajo está orientado a los ciudadanos, es transparente y comprensible para estos, y de controlar los estándares, la eficacia y la eficiencia del Ayuntamiento. Los empleados de las oficinas del ciudadano, los centros de día para niños, el registro y la oficina de inmigración han desarrollado garantías de servicio. Se revisarán las garantías que ofrecen las oficinas del ciudadano y los centros de día para niños para que incorporen las sugerencias de los ciudadanos.

#### **Balance de situación local de la democracia**

Se ha utilizado el modelo de balance de situación local de la democracia para colaborar con los ciudadanos en el desarrollo de un área del Centro Municipal del Sur de Solingen. El proyecto, que se desarrolla en diez pasos en una secuencia claramente definida, tiene como fin aumentar la participación ciudadana e implantar las sugerencias de los ciudadanos. En el Capítulo 5 se proporciona más información sobre el Balance de Situación Local de la Democracia.

### **Turku, Finlandia**

La antigua capital de Finlandia, Turku, es la quinta ciudad más grande de Finlandia con 174.000 habitantes. En el 2004 se cumplió el 775º aniversario de la ciudad. El río Aura, que fluye a través de la ciudad hasta el Mar Báltico, le proporciona varios kilómetros de riberas, utilizados como bulevares y áreas recreativas. Las conexiones históricas con la Región del Mar Báltico han continuado su desarrollo en los últimos años. Sus tres universidades y la politécnica ofrecen un gran número de oportunidades educativas y garantizan el flujo continuo de jóvenes en la ciudad. El Departamento de Sociología de la Universidad de Turku ha sido la institución académica que ha colaborado con Turku en el proyecto Demos.

La ciudad de Turku tiene 67 concejales en el Ayuntamiento, elegidos por un período de cuatro años, de entre los cuales ellos mismos eligen a 15 miembros para el Consejo Municipal y para 16 Consejos diferentes: el Consejo de Sanidad, Educación, Transporte Público, etc. Asimismo, el ayuntamiento cuenta con tres alcaldes, elegidos por períodos de siete años, que actúan más como funcionarios que como políticos.

Las “Asociaciones de distrito” actúan en diez áreas de Turku. Los límites de estas Asociaciones de distrito se han establecido intentando adaptarse tanto a los límites naturales como a los administrativos. Por constitución, Finlandia es un país bilingüe, y la undécima área incluye a los habitantes de habla sueca independientemente de su área geográfica. La administración de las Asociaciones de distrito la llevan a cabo localmente grupos voluntarios, formados por vecinos, autoridades, organizaciones voluntarias y empresarios, que forman un total de más de 400 personas, divididas en 10 grupos. Los empleados de distrito, que trabajan para el ayuntamiento, están en el corazón de la actividad de la Asociación.

La participación de Turku en Demos se planificó conforme a los siguientes objetivos:

- el desarrollo de las herramientas necesarias para evaluar diferentes modelos de participación ciudadana a nivel local
- el desarrollo de nuevos métodos de participación para los procesos existentes y para los nuevos, como por ejemplo la Asociación de distrito, los foros por Internet, y los diferentes Comités de Ciudadanos. Se planificaron iniciativas que incluyeran el trabajo en equipo, una mayor integración entre los miembros de los Grupos de Trabajo de distrito y nuevas herramientas para mejorar las comunicaciones.

Durante la ejecución del proyecto se han hecho grandes esfuerzos para llevar a cabo una evaluación interna. El marco de evaluación de la Asociación de distrito fue desarrollado durante 2002 y 2003 en colaboración con la universidad. Durante el 2003 se distribuyó a los empleados del distrito formularios para recoger información sobre la participación diaria en los distritos en formato electrónico. Gracias a esta herramienta, los distritos pueden recoger información sobre asuntos que afectan a los ciudadanos, sobre cómo están llevando a cabo las iniciativas, quién participa en los grupos de trabajo de distrito, etc. y comunican esta información a los responsables de la toma de decisiones. Esta información facilita la información sobre los logros y ayuda al proceso de aprendizaje de los participantes, a la vez que logra la transparencia de las actividades locales.

Se llevaron a cabo tres acciones innovadoras:

- desarrollo del método de trabajo de los grupos de trabajo de vecinos/del distrito (generar capacidad)
- utilización de nuevas tecnologías
- iniciativas relativas a la participación de niños y jóvenes.

## **Utrecht, Países Bajos**

Utrecht está situado en el centro de los Países Bajos, posición que siempre ha influido en el desarrollo de la ciudad. Es una ciudad dinámica, donde la población activa es predominantemente joven con un buen nivel de formación, y ocupa el séptimo lugar en cuanto a expectativas de crecimiento económico en Europa.

La administración municipal de la ciudad de Utrecht, elegida por los habitantes de la ciudad, es una autoridad autónoma que gestiona e implanta la legislación de los asuntos locales. El Ayuntamiento está compuesto por 45 miembros electos elegidos entre los habitantes de la ciudad y no representa a un distrito o subdistrito específico. Utrecht está compuesto por 10 distritos, y la prestación de servicios y la participación e implantación de políticas son específicas para cada uno de ellos.

Entre las iniciativas desarrolladas en los últimos años para elevar la participación democrática destaca el "Referéndum", que permite a los ciudadanos cuestionar si las decisiones que el ayuntamiento tiene planificadas se deberían implantar, y el programa "Derecho a la iniciativa", mediante el que los ciudadanos pueden presentar propuestas de iniciativas locales en la junta municipal.

Como parte del Proyecto Demos, Utrecht evaluó el "Plan de aproximación al distrito". Este plan recoge:

- la introducción de la figura del responsable de distrito y de un horario especial de apertura para el distrito
- comités del ayuntamiento para los barrios
- consejos y consultas municipales.

Los consejos municipales han sido muy activos: a menudo han asesorado, independientemente de que se les pidiera o no, y casi todos han organizado una o varias consultas en el distrito. En general, la introducción de la figura del responsable del distrito y del horario especial de apertura para el distrito ha recibido una buena acogida. Los casos tratados durante este horario de apertura se han gestionado mejor que hace un año. Sin embargo, hay un par de cosas que necesitan mejorar. Un gran número de consejos municipales sienten que están siendo absorbidos por el ciclo presupuestario municipal y que sus esfuerzos no dan los suficientes resultados. Debido a su participación en este ciclo presupuestario, los consejos municipales se ven limitados a la hora de establecer sus propias agendas. Algunos consejos municipales creen que su posición respecto a otras organizaciones de la comunidad no está clara.

Por otra parte, Utrecht hizo una prueba piloto con representaciones locales, que utilizó como instrumento de consulta en los distritos. Las representaciones locales utilizan el teatro interactivo para provocar el debate de los asuntos locales entre los vecinos. Estas representaciones locales recibieron una cobertura positiva por parte de los medios de comunicación, e incluso el Primer Ministro Belkenende asistió a una representación. Las representaciones locales atrajeron a personas que de otra forma no habrían acudido a una reunión organizada por el ayuntamiento y, aunque se vertieran pocas opiniones nuevas o sorprendentes, demostró ser una manera útil de debatir los temas del barrio de forma viva e igualitaria.

### Capítulo 3. Los diez mandamientos de la democracia local participativa: Aprendizaje de Utrecht

*Este capítulo ha sido elaborado por Hugo Swinnen, del Stichting Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, Países Bajos*

Las autoridades locales de toda Europa están cada vez más preocupadas por la legitimidad política. El interés de los ciudadanos por la política está disminuyendo, a pesar de que en la actualidad los gobiernos locales cuentan con un mayor poder y un mayor número de responsabilidades, gracias a la tendencia generalizada de descentralizar las funciones. Esta pérdida de interés se evidencia en la baja afluencia a las urnas en las elecciones locales en países donde no es obligatorio votar.<sup>1</sup>

Esto ha conducido a las ciudades a buscar nuevos acuerdos de gestión política y administrativa – que generalmente se han materializado en forma de descentralización o de traspaso de competencias - más “cercanos al ciudadano”. La participación directa de los ciudadanos también se está promoviendo con ejemplos de democracia directa, como el referéndum, y de democracia participativa, como los consejos y las juntas de barrio o de distrito.<sup>2</sup>

Sin embargo, la implantación de estas estrategias en las ciudades en las que se han llevado a cabo estas pruebas piloto no siempre ha dado como resultado la participación política, entendida como una mayor afluencia a las urnas. La ciudad de Utrecht, con su política de descentralización en los distritos, que lleva en marcha alrededor de diez años, es un ejemplo de esto.<sup>3</sup> Una posibilidad es que seamos optimistas pero reconozcamos que la participación en la democracia participativa, entendida en términos de votación, será un resultado a largo plazo de la ciudadanía activa, más que un “arreglo rápido”. Sólo podrá haber una alta participación en las urnas si se empieza a apreciar la complementariedad existente entre la democracia representativa y participativa, y se llevan a cabo acciones locales positivas que obtengan beneficios para los ciudadanos, en lugar de realizar cambios abstractos en la estructura local de gobierno.

#### Participación: diferentes enfoques

La participación de los ciudadanos en la política local incluye un gran espectro de actividades, desde las asociaciones de ciudadanos destinadas a crear un mejor entorno de vida para ellos mismos, como por ejemplo a través de proyectos ecológicos, hasta la consideración de los ciudadanos como consumidores individuales de los servicios públicos. El primer grupo está decidido a llevar a cabo el proyecto por su cuenta y quiere que las autoridades actúen como intermediarios en lugar de involucrarse directamente, mientras que los consumidores quieren calidad de servicio pero no desean participar en la toma de decisiones o en los procesos de prestación de servicios. El “ciudadano consumidor” está más interesado en el producto que en el proceso. Entre estos dos extremos hay diferentes clases de ciudadanía más o menos activa. Para describir y analizar los diferentes tipos de participación nos podemos referir a la denominada “escalera de participación”<sup>4</sup>. Esta escalera se basa en una definición de acuerdo con el grado de influencia de los ciudadanos en la política.

Autogobierno
Gobierno conjunto
Coproducción de planes
Asesoramiento
Consulta
Información

<sup>1</sup> Stoker, g. (red. 2000). Participation of citizens in local public life: report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy. Autoridades locales y regionales en Europa, nº 72. Estrasburgo: Consejo de Europa.

<sup>2</sup> En los Países Bajos, la diferencia entre un barrio y un distrito es una cuestión de tamaño e identificación. Los barrios son más pequeños (entre 5.000 y 15.000 habitantes) y generalmente son una unidad de vida, mientras que los distritos son más grandes (incluyen varios barrios y tienen entre 20.000 y 40.000 habitantes) y son más bien una unidad administrativa.

<sup>3</sup> En las elecciones municipales convocadas en la mitad del período de gobierno en 2000 sólo votó un 43% de los electores. Esta cifra confirma una tendencia descendente. En 1994 la participación fue del 60% y en 1998 fue del 57%.

<sup>4</sup> Pröpper, I. (1999). *Interactieve beleidsvoering: de binnendant van het proces*. La Haya: VNG uitgeverij.



Este diagrama da la sensación de que la última forma de participación, el “autogobierno”, sería el estadio ideal. Aunque ésta no fuera la intención del creador de este concepto, es una conclusión a la que se llega muchas veces al observar este diagrama. Pero no suele ser así. En el siguiente capítulo, el evaluador de la experiencia de Demos en la ciudad de Amberes apunta que en todo plan de participación hay dos cuestiones que hay que tener en cuenta: ¿a qué peldaño de la escalera *deberíamos* llegar y a qué peldaño *podemos* llegar en este caso en particular? La respuesta a estas dos preguntas depende de las posiciones y los papeles de los diferentes actores, pero también de los objetivos y de las posibilidades prácticas. La forma óptima de participación, en un contexto determinado, podría ser el primer o el último peldaño de la escalera. En la mayoría de los casos, lo aconsejable es pensar que hay una *gran variedad* de enfoques.

### **Participación e infraestructura social**

Una pregunta que serviría de enlace con las propuestas por Amberes es qué clase de “infraestructura social” se necesita para promover el desarrollo de la participación. Los conceptos de calidad de vida, generación de capacidad en la comunidad, competencias sociales y recursos profesionales resultan muy útiles en este contexto.

Para facilitar la participación ciudadana en la formulación de las políticas locales es fundamental crear las condiciones sociales adecuadas. El gobierno local puede ayudar a promover la participación mediante la inversión y el apoyo a las actividades y la infraestructura social y cultural, como pueden ser el voluntariado, el aprendizaje colectivo y las actividades en centros del barrio. El gobierno local no puede limitarse a dar por sentada la participación de los ciudadanos en la vida pública, ya que el número de ciudadanos activos y dispuestos a participar es reducido. Conseguir una ciudadanía activa requiere un cultivo cuidadoso.

A medida que los ciudadanos se hacen más activos y se organizan en beneficio de la comunidad, necesitan recursos y espacio. A menudo es suficiente con una pequeña cantidad de dinero y el acceso a salas de reuniones, unas oficinas o una fotocopiadora. El *Fondo de integración social* de Utrecht es un buen ejemplo de este tipo de apoyo. Con un presupuesto anual de 1.356.000 € estos fondos prestan apoyo a un gran número de iniciativas de los grupos de ciudadanos para aumentar la cohesión social. El Colegio de Alcaldes y Ayudantes de Alcaldes concede estas subvenciones asesorado por una comisión independiente.

Este tipo de apoyo se puede extender proporcionando apoyo profesional al desarrollo ascendente e integrado de los barrios, utilizando métodos y estrategias como el Desarrollo de las comunidades basado en los activos de McKnight (ABCD).<sup>5</sup> El ABCD presupone una gobernanza “dando un paso atrás”. “Dar un paso atrás” no significa que el gobierno local mantenga una postura pasiva, ya que es necesario crear activamente un entorno que promueva la acción directa de los ciudadanos para mejorar su propio entorno, lo que a su vez desarrolla la capacidad de los ciudadanos de resolver los asuntos locales.

Los investigadores de Demos también hacen una distinción entre participación “horizontal” y “vertical”. La participación horizontal se define como las actividades realizadas por y para los ciudadanos locales que se han organizado para mejorar la vida social, física y económica de su comunidad. Una parte esencial de este proceso es la movilización de recursos externos. La participación vertical consiste en la organización de los ciudadanos (por sí mismos o dirigidos por otros) para defender sus intereses o para colaborar con las autoridades públicas.

---

5 Para obtener más información sobre ABCD, consultar [www.northwestern.edu/ipr/abcd.html](http://www.northwestern.edu/ipr/abcd.html)

Llegados a este punto podemos apuntar que, a la vez que estamos siendo testigos de una disminución de la confianza de los ciudadanos en todos los niveles de gobierno, cada vez exigimos más a los gobiernos que presten unos servicios seguros, ecológicos y receptivos. Esto crea la necesidad de promover la participación horizontal y de reconsiderar la vertical.

Muchos municipios responden a esta necesidad intentando acercar la administración municipal a los ciudadanos a través de la descentralización de los servicios de los barrios (Aberdeen) o mediante planes de aproximación a los distritos (Utrecht). La satisfacción de los ciudadanos aumenta considerablemente si los servicios son más cercanos y accesibles. El siguiente paso es involucrar a los ciudadanos en el proceso político, lo que no sólo mejora la legitimidad de la política local, sino también la calidad de las medidas políticas y la toma de decisiones. Los vecinos son quienes mejor conocen su barrio o su distrito, y tienen la visión global que a veces les falta a los especialistas del gobierno. Tal y como subrayan las Directrices de Demos en este informe, si se involucra a tiempo a los ciudadanos en las decisiones políticas todos salen ganando, pero sólo si tenemos el coraje de ponerlo en marcha.

### **Los diez mandamientos – Algunas directrices de participación**

Tras haber analizado los diferentes métodos de participación y de subrayar la importancia de la participación ciudadana en las políticas (el ciudadano como colaborador) y de la evaluación de la prestación de servicios (el ciudadano como consumidor), ¿qué lecciones debemos extraer de la experiencia de la ciudad de Utrecht? A continuación se dan algunos principios claves:

1. Es necesario que se pueda participar en *todas* las etapas del proceso político, de principio a fin, aunque no serán necesariamente los mismos ciudadanos los que participen en cada una de ellas.
2. La transparencia es vital. Esto quiere decir que es necesario definir en qué punto del proceso, sobre qué tema y en qué medida pueden influir los ciudadanos en la política local.
3. Los ciudadanos estarán más motivados para participar si, además de desempeñar un papel asesor, se les concede poder en la toma de decisiones; es decir, si tienen la oportunidad de ascender en la escalera de participación.
4. Además de la participación de los ciudadanos en política, debe existir un mecanismo que responda a las inquietudes que los ciudadanos tienen en su papel de consumidores. En caso contrario, el proceso político se desestabilizará. Es difícil debatir sobre una estrategia política si las calles están llenas de excrementos de perro.
5. A la hora de participar a través de consejos municipales o asociaciones locales, los miembros de los grupos necesitan legitimidad dentro de su “circunscripción”. Ésta se puede conseguir escogiendo a miembros estadísticamente representativos de la extensa población, o que refuercen su compromiso mediante la comunicación continua con su circunscripción.
6. Las responsabilidades van unidas a las competencias. Si los ciudadanos van a ser corresponsables del cuidado de su entorno, necesitan tener poder de decisión sobre los recursos financieros y de otros tipos (o al menos sobre parte de ellos) que se vayan a asignar.
7. Es esencial que haya coherencia entre los objetivos y los métodos de trabajo. Si la autoridad local pretende movilizar a los ciudadanos para que participen en el mantenimiento de los parques infantiles del barrio, no es apropiado enviar un cuestionario individual por correo postal. No es lo mismo convocar una reunión para movilizar a los ciudadanos que para recoger información o comunicar decisiones políticas. Este principio, evidente en sí mismo, muchas veces se pasa por alto.
8. Una forma de crear un compromiso por parte de los grupos de ciudadanos es permitirles asesorar *ad hoc* sobre temas que para ellos sean importantes y mostrar su oposición ante cuestiones específicas del Ejecutivo municipal. Sin embargo, es necesario instruir a los funcionarios municipales para que prevean los comentarios de los ciudadanos y sepan cómo responder a ellos. Esto supone un cambio en la cultura y las prácticas profesionales, tal como se subraya en otro punto de este informe.

9. El conocimiento, las habilidades y métodos de trabajo de los profesionales de los barrios se deberían utilizar para apoyar y complementar las capacidades y el conocimiento de los vecinos. Los empleados municipales son más que implantadores de la política municipal; son participantes activos en su desarrollo.
10. La organización y el apoyo de la participación ciudadana en las diferentes áreas políticas no debería quedar limitada a los profesionales de la comunicación externos de los departamentos correspondientes. Se debería entrenar y apoyar a los funcionarios de todas las unidades de servicios en este tipo de trabajo. Un ejemplo que ilustra bien esto es la Guía electrónica de participación de Utrecht. Esta guía ayuda a los funcionarios de diferentes niveles municipales a organizar la participación local, y proporciona ejemplos concretos de la ayuda externa disponible.

Estas directrices se pueden resumir en estas palabras clave: diversidad y flexibilidad, claridad y transparencia, coherencia y receptividad.

### **Tres tensiones**

Además de las dificultades prácticas asociadas a la implantación de todos o algunos de los principios mencionados anteriormente, también nos enfrentamos a tres grandes áreas de tensión en la participación ciudadana:

**Ascendente frente a descendente:** es la tensión existente entre la posibilidad crear un “espacio” para las iniciativas “ascendentes” de los ciudadanos o que el gobierno establezca marcos de participación de forma “descendente”. Un elemento importante en este punto son los recursos humanos. ¿Exige el gobierno local mucho tiempo por parte de las mismas personas (ciudadanos que normalmente también desempeñan un papel destacado en la organización de los grupos locales)? En el caso de Utrecht no podemos por menos que preguntarnos si la participación en los consejos municipales establecidos por el gobierno local actúa como un estímulo para aumentar la actividad en los barrios o si limita la iniciativa y la creatividad de los vecinos por el hecho de haber sido el gobierno local quien los estableciera. Del mismo modo, tenemos que cuestionarnos cómo elegir las áreas en las que el gobierno local quiere ser quien establezca la agenda y las áreas en las que desea promover el desarrollo de las iniciativas de los ciudadanos.

**Ciudadanos y políticos:** es la tensión existente entre la participación directa de los ciudadanos (democracia participativa) y su representación a través de los políticos siguiendo las reglas formales del juego (democracia representativa). Tenemos que preguntarnos continuamente hasta qué punto pueden ser complementarias ambas formas de democracia y cuáles son los requisitos de los diferentes actores. En el caso del nombramiento de los representantes de los ciudadanos (como ocurre en los Consejos Municipales de Utrecht), se cuestiona *su* legitimidad, quizás injustamente. Pero si los representantes de la comunidad fueran elegidos, ¿entrarían en competencia con los políticos? ¿Y deberían tener más peso las opiniones de los representantes formales de los ciudadanos que las de los ciudadanos individuales?

**El lenguaje de la interacción:** es la tensión existente entre el llamamiento que se hace a los ciudadanos para que aprendan las reglas del juego de la vida política y burocrática y la necesidad de los administradores de adaptarse a los ciudadanos. ¿Es necesario formar a los políticos y funcionarios para que aprendan a utilizar el “lenguaje de los ciudadanos”? Si queremos que los ciudadanos participen sistemáticamente en el proceso político, deberíamos formarles para que entiendan las reglas y los mecanismos del sistema. O se podría simplificar el sistema, pero a menudo existen límites técnicos y legales que dificultan la simplificación. Para que la participación ciudadana en el proceso político sea clara, coherente y transparente es necesario un grado de institucionalización. Pero la institucionalización conlleva el riesgo de exclusión de ciertos sectores de la población. Quien entiende cómo funciona el sistema está dentro; quien no, fuera. ¿En qué medida podemos crear un sistema de democracia participativa sin crear nuevas exclusiones? ¿O tenemos que contar con estas exclusiones?

Desgraciadamente, no existe una solución fácil y obvia a estas tensiones. La clave de los argumentos productivos es conocer su existencia y comprometerse a ocuparse de ellos de forma continuada. A esto ayudarán los “mandamientos” proporcionados anteriormente y las directrices de Demos. Por otra parte, está claro que debemos seguir desarrollando la calidad de nuestra comprensión de los mecanismos que promueven la interacción positiva entre los ciudadanos activos y el gobierno local.

## Capítulo 4. Métodos de participación: Por dónde empezar

*Capítulo escrito por Eric Goubin, MEMORI, Katholieke Hogeschool Mechelen, Mechelen, Bélgica.*

Durante muchos años, tanto como parte del Proyecto Demos como en relación con el mismo, diversas ciudades y municipios se han involucrado en distintas iniciativas para incrementar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel local. En la Base de datos de buenas prácticas, en [www.demosproject.org](http://www.demosproject.org), se pueden encontrar una serie de ejemplos reales.

Las investigaciones del Proyecto Demos parecen indicar que tanto las ciudades como los municipios optan frecuentemente por métodos que fomentan la participación sin prestar demasiada atención a los temas, áreas y público objetivo que guardarán relación con los procesos en cuestión. También se debería prestar especial atención al nivel de compromiso con la participación; por ejemplo, ¿se pedirá a los ciudadanos su opinión de forma ocasional o se les involucrará en un modelo continuo de co-gobernanza?

Este capítulo ofrece un breve estudio de las ideas y procesos de toma de decisiones que las ciudades y municipios deberían tener en cuenta a la hora de considerar qué iniciativas de participación implantar.

### **La participación como proceso de aprendizaje**

La experiencia de numerosas autoridades locales demuestra que los proyectos de participación no siempre tienen éxito. Casi nunca marcha todo viento en popa hasta el final. Una de las razones para que así ocurra es que, normalmente, los métodos de participación se eligen de forma impulsiva, sin considerar con la suficiente atención los objetivos del proyecto. Esto puede desembocar en falsas esperanzas que, a su vez, pueden conducir a los participantes a la frustración cuando ven que sus expectativas no se cumplen. Las expectativas incumplidas son una de las razones habituales que hacen que los ciudadanos y activistas de la comunidad entren en una dinámica de “apatía” y “desconfianza” hacia los procesos de toma de decisiones. Esto nos sugiere que los mecanismos de participación, de ser mal elegidos o ejecutados, pueden resultar más perjudiciales que ventajosos, especialmente si para los ciudadanos es un fracaso más entre una larga lista de malas experiencias en este campo.

El Proyecto Demos ha demostrado que no existen modelos universales (que se puedan traspasar sencillamente de un lugar a otro) cuando se trata de lograr la participación y que los ciudadanos se involucren. Algunas buenas prácticas pueden utilizarse como base para nuevos proyectos, pero los proyectos que tienen éxito en una ciudad no siempre pueden implantarse de igual manera en otro lugar. Los mecanismos de participación tienen que adaptarse para encajar con la cultura política local, el contexto judicial y administrativo, y los antecedentes sociales de la ciudad o el municipio en cuestión. Es imprescindible concebir la participación como un proceso de aprendizaje, en el que tanto las autoridades como los ciudadanos proceden por el método de ensayo-error.

Un fallo grave que se puede cometer al diseñar proyectos de participación es no involucrar a todos los participantes. En Amberes, tras un año de participación municipal, quedó claro que era vital involucrar a los grupos de vecinos existentes y a los colectivos locales en vez de dirigir los esfuerzos única y exclusivamente hacia la inclusión de los ciudadanos a nivel individual. Los funcionarios de distintos sectores de servicios involucrados también habían sido víctimas de ese olvido con demasiada frecuencia, cuando su experiencia y especialización podrían haber sido extremadamente útiles. Este aprendizaje será útil para futuras iniciativas de participación en Amberes.

### **Pasos necesarios para lograr la participación**

Las autoridades locales que deseen emprender un proceso de participación podrían considerar de utilidad el modelo que presentamos a continuación:

## **Procesos de participación**

### **Evaluación**

**Ajuste de las políticas y funcionamiento**  
para el gobierno (servicio) involucrado

### **Ejecución**

Canales de comunicación y participación

### **Determinación de los mix de participación y de comunicación**

Elección de métodos y canales de comunicación  
Determinación de objetivos concretos para cada parte del mix  
Planificación práctica

### **Bases de la participación**

Determinación de objetivos, participantes, relación con la democracia representativa, relación con los distintos servicios (municipales o de otro tipo)

### **Bases de la participación**

La primera fase importante dentro de este “proceso de construcción” se puede considerar como el fundamento de la participación. Durante esta fase, los responsables de desarrollar el proyecto de participación deberían plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Qué pretendemos lograr con esta iniciativa de participación? Es decir, ¿cuáles son nuestros objetivos?
- ¿Qué participantes podemos identificar y a cuáles de ellos deberíamos involucrar? ¿En qué medida?
- ¿Cómo podemos integrar la democracia participativa en el contexto existente de democracia representativa?
- ¿Hasta dónde queremos llegar en la escalera de la participación al involucrar a nuestro(s) grupo(s) objetivo?
- ¿Cómo podemos integrar este enfoque ascendente en el funcionamiento de los distintos servicios públicos municipales o de otro tipo?

Esta fase es crucial dentro del proceso porque obliga a los líderes del proyecto a establecer claramente cuáles son los objetivos de la iniciativa de participación y hasta dónde la quieren llevar. El no contar con unas bases sólidas de participación crea expectativas poco claras y frecuentemente falsas, lo que termina sembrando dudas y frustración a lo largo del proceso de participación.

### **Mix de participación y de comunicación**

Una vez listas las bases para la participación, se puede empezar a pensar en los canales de comunicación y participación que se van a utilizar. El Proyecto Demos muestra que un buen proceso de participación requiere una combinación de diferentes canales de comunicación y participación. En Amberes, por ejemplo, se utilizó un enfoque de encuesta pública general que tuvo que complementarse con otras técnicas diferentes para poder llegar a los grupos menos favorecidos y a las minorías étnicas.

### **Implantación**

Una vez que está claro a qué medio de comunicación se va a recurrir, y de qué manera pueden participar cada uno de los diferentes grupos objetivo en el proceso de participación, el proyecto pasa a la tercera fase, que consiste en poner en funcionamiento las iniciativas planteadas. Esta es la fase de implantación.

### **Ajuste de políticas y evaluación**

A lo largo de los procesos de participación, hay momentos en los que una y otra vez parece atractiva la idea de desarrollar una evaluación provisional y hacer, al menos, ajustes decisivos provisionales. La última fase del proceso de participación consiste en una evaluación final, de la que se deberían poder extraer no sólo lecciones decisivas, sino también lecciones sobre las políticas de los procesos de participación establecidos. Los futuros proyectos de participación deberían poder llegar más lejos apoyándose en los procesos de aprendizaje anteriores.

### **¿Hasta dónde queremos llegar? “La escalera de la participación”**

La escalera de la participación es un concepto clásico y muy debatido en el ámbito de la administración pública<sup>1</sup>.

#### **La escalera de la participación**

En el capítulo anterior presentamos el diagrama de una versión reciente de la “escalera de la participación”. La ventaja de la escalera de la participación es que muestra una serie de acciones denominadas, todas ellas, participación. El primer paso consiste simplemente en informar a los ciudadanos acerca de los planes y actividades. El siguiente paso se da cuando las autoridades consultan a los ciudadanos y, por ejemplo, les preguntan su opinión acerca de temas cuidadosamente seleccionados.

El tercer nivel ya es más concreto: las autoridades reciben consejos, de un modo más o menos formal, de todos aquellos involucrados en el proceso. Si avanzamos un poco más, vemos que el cuarto paso no se limita a que los ciudadanos den su consejo sino que implica también que éstos colaboren en el diseño y la ejecución de planes concretos. El penúltimo paso, que consiste en un intenso compromiso por parte de los involucrados, puede ayudar realmente a decidir sobre lo que está a punto de ocurrir. En esta fase, las autoridades ya no adoptan una postura evasiva de no compromiso hacia el público que participa en el proceso. Por último, el paso final: los ciudadanos no sólo toman decisiones ellos mismos, sino que también participan en la implantación de las mismas y deben asumir responsabilidad sobre ellas. Cuanto más alto suben las autoridades locales por la escalera de la participación, mayor es el nivel de responsabilidad que ceden a los ciudadanos involucrados. No hace falta decir que el compromiso de dichos ciudadanos debe aumentar de forma directamente proporcional.

Este modelo ha sido criticado por implicar que en cada proceso de participación sólo se puede elegir un nivel en la escalera de la participación. La mayoría de los procesos reales de participación son más complejos y deberían permitir el uso de diferentes niveles. El grado de compromiso que desea asumir el público objetivo debe tenerse en cuenta, junto con los recursos y competencias técnicas necesarios, para poder llegar a obtener conclusiones significativas y viables.

#### **¿Hasta dónde es necesario llegar? Una cuestión de amplitud y profundidad**

La participación real debería cumplir con dos criterios esenciales: debería llegar a la mayor parte posible del público objetivo elegido (“amplitud” de participación) y la respuesta de éste debería considerarse seriamente y en profundidad. La amplitud presupone que no sólo se utiliza un mecanismo de participación con el que alcanzar al mayor número posible de ciudadanos dentro del público objetivo, sino que además se da una oportunidad adecuada de participación a grupos objetivo específicos (por ejemplo, a los jóvenes, las minorías étnicas, los ciudadanos de la tercera edad, etc.), lo cual bien podría requerir la utilización de otro mecanismo de participación apropiado para dichos grupos. Debe optimizarse el alcance y la respuesta tanto del público general como de los grupos objetivo específicos.

La necesidad de prestar atención a la profundidad en los procesos de participación significa que se va más allá de una respuesta del tipo “sí” o “no” a los asuntos planteados. Es necesario conocer las razones subyacentes que provocan las actitudes y el comportamiento de las partes involucradas. Sólo entonces queda espacio para el debate, basado en la base de pruebas utilizada por los participantes y en la evolución del razonamiento de los mismos. En este caso, sí podemos hablar de un verdadero *proceso* de participación. No hay ningún método que, por sí solo, ofrezca un equilibrio estable entre amplitud y profundidad. Por lo tanto, prácticamente todos los procesos de participación de calidad deberían recurrir a diferentes métodos que proporcionen amplitud y profundidad que se complementen entre sí.

#### **¿Hasta dónde podemos llegar en el camino de la participación?**

La participación no implica sólo la voluntad de las autoridades, sino también la voluntad de participar por parte del público objetivo. La experiencia del Proyecto Demos muestra que muchos ciudadanos no activistas prefieren simples ejercicios breves de participación como, por ejemplo, una reunión aislada, un referéndum, una consulta a través de Internet, etc. Sin embargo, existe el riesgo de que la participación sea sólo superficial. Las organizaciones de la comunidad, por otro lado, normalmente se inclinan más por una participación a largo plazo, que forme parte de la estructura organizativa del proceso de toma de

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Pröpper, I. en Steenbeek, D. (1999). *The approach of interactive policy-making: every situation is different* (El enfoque de la política interactiva: cada situación es diferente). Bussum, Coutinho. (disponible en neerlandés: De aanpak van interactief beleid:ele situatie is anders.)

decisiones de los procesos de gobernanza, y con un seguimiento regular de los resultados para justificar y legitimar el proceso de participación.

Cuanto mayor son las expectativas institucionales de involucrar al público en términos de la escalera de la participación, mayor es el compromiso que se espera de ese público. Por otro lado está la competencia de los *ciudadanos*: la inversión de tiempo, el acceso a la información, las capacidades estratégicas y/o de análisis y, por supuesto, el interés básico por intervenir en los proyectos de participación.

Un asunto de vital importancia en la relación entre las autoridades institucionales y el público es el grado de confianza del público en las autoridades involucradas, en la política en general y en el método de participación. Por último, es importante reconocer que el horizonte del ciudadano individual queda frecuentemente limitado a elementos prácticos y visibles del proceso de decisión. Cuanto más próximo sea el tema de la participación al entorno de vida real del ciudadano, mayor será la posibilidad real de participación. Así es la naturaleza humana.

Por ejemplo, un proyecto que afecte a la reurbanización de su propia calle despertará un mayor interés en los vecinos que, por ejemplo, la planificación de un centro cultural en el otro extremo de la localidad. Otro factor que podría menguar la calidad de la participación el famoso fenómeno del “Sí, pero aquí no”, una reacción casi visceral o instintiva como de *en mi jardín no* ante prácticamente cualquier propuesta de desarrollo, denominado en el resto de este informe “cultura de la objeción”. Este fenómeno limita la participación constructiva de los habitantes desde el momento en que parece haber consecuencias para su metafórico *jardín*.

No obstante, los procesos de participación no sólo encuentran impedimentos entre el público general. No todas las formas de participación, independientemente de lo atractivas que puedan parecer en teoría, resultan viables o atractivas a los ojos de las autoridades locales. El precio de las formas de participación equilibradas suele ser elevado, ya que incluyen métodos que requieren un presupuesto considerable como, por ejemplo, el establecimiento de un panel estratificado y representativo estadísticamente de la comunidad o un referéndum de toda la ciudad.

En un intento de conseguir amplitud y profundidad, los métodos de participación, con frecuencia, terminan siendo demasiado complejos, lo que los hace menos fáciles para el usuario. Esto ocurrió por ejemplo en el caso de la estructura del proceso de participación que desarrolló la ciudad de Amberes dentro del contexto del Proyecto Demos. Un área de aprendizaje ha consistido en trabajar para simplificar el proceso centrandolo en aspectos más eficaces. Por otro lado, muchas veces es necesaria la compleja coordinación de diferentes metodologías para garantizar la fiabilidad de la información generada por la participación. Esta fiabilidad está relacionada tanto con la “representatividad” como con la utilidad cualitativa del resultado obtenido en términos de su relevancia para las políticas que se estén ejecutando.

Por último, el *quid pro quo* de entrar a formar parte de un proceso de participación con los ciudadanos consiste en que las autoridades involucradas proceden a la implantación real de las políticas o las inversiones. Si no se cumplen las expectativas o no se respetan los acuerdos previstos en el proceso de participación, se genera una intensa frustración y una mayor desconfianza en los procesos políticos. Un buen proceso de participación, por lo tanto, es el que encuentra el equilibrio entre la contribución participativa de todos los involucrados y una idea realista de la viabilidad de implementar los resultados del proceso de participación.

### **Qué métodos elegir**

La mayoría de las iniciativas se pueden clasificar en una de las siguientes categorías:

Técnicas de inventario, como por ejemplo formularios de comentarios/valoración de aspectos positivos/reclamaciones, toma de fotografías o grabaciones de video de determinadas zonas para lograr una especial atención.

Cuestionarios: escritos, orales, por teléfono, *online*...

Reuniones de vecinos

Foros de discusión: *online* o de otro tipo

Sondeos: *online* o de otro tipo

Votaciones por referéndum: *online* o de otro tipo

Cuerpos oficiales de asesores

Comités de vecinos

Grupos de trabajo con los participantes, expertos, grupos que representan un objetivo específico...

Método Delphi

Jurado del ciudadano

Cada método tiene sus virtudes y sus limitaciones. Por ejemplo:

Es posible elaborar inventarios de problemas, conocimientos, actitudes, ideas/sugerencias, etc.

Es posible estimar de forma representativa opiniones y apreciaciones.

Es posible involucrar a grupos específicos, tales como jóvenes, personas de la tercera edad, minorías étnicas y culturales, los más desfavorecidos, etc.

En las actitudes y opiniones hay espacio para el debate y la evolución.

En fases avanzadas del proceso de toma de decisiones, y/o incluso una vez finalizado éste, hay espacio para una mayor participación.

No existe un método que, por sí mismo, pueda ofrecer todas estas cualidades, lo que, de nuevo, demuestra la importancia de lograr un mix de participación equilibrado.

### **Conclusión**

Emprender un proceso de participación, o revisar uno ya existente, es algo que requiere un proceso de toma de decisiones previo cuidadoso. Esto ya se ha explicado dentro del marco de la “construcción de la participación”. Hemos señalado la importancia de establecer unas bases para la participación, que frecuentemente se descuida en la realidad operativa de las ciudades y municipios. Para que un proyecto de participación salga adelante con éxito es necesario que se erija sobre una base sólida. Para esta base se debe tener en cuenta el grado en el que se desea involucrar a los ciudadanos: la denominada “escalera de la participación” nos ofrece unas directrices que nos ayudan a decidir si se debe elegir un nivel más elevado, o limitado, de participación.

En cuanto al grado de participación, se ha enfatizado sobre la necesidad de intentar llegar a un público objetivo amplio. Es posible que haya que superar barreras mentales, intelectuales y prácticas. No hay ningún método de participación lo suficientemente fuerte como para superar todas esas barreras por sí solo. Por lo tanto, un proyecto de participación de calidad presupone la combinación equilibrada de diversos métodos de participación que se complementen entre sí.



## **Capítulo 5. Directrices para la participación ciudadana en la gobernanza local: análisis completo**

*Michael Carley, de la Universidad Heriot-Watt (Edimburgo) ha escrito este capítulo con la ayuda de todo el grupo del Proyecto Demos.*

Durante el último año en el que se ha estado realizando el Proyecto Demos, los participantes han formulado y redefinido las directrices que se analizan en este capítulo, de forma individual como ciudad y en una serie de jornadas intensivas transnacionales. Las directrices son las siguientes:

### **La gobernanza se basa en la asociación**

La gobernanza no consiste en que el gobierno actúe en solitario. Para conseguir una gobernanza de calidad, los gobiernos locales deben cooperar en régimen de igualdad con los representantes de las empresas, los grupos de la comunidad, el sector del voluntariado y demás miembros de la sociedad civil, tales como las iglesias y los sindicatos. Esto sólo puede funcionar si el gobierno local está dispuesto a compartir su poder y autoridad con estos otros colaboradores. No debemos infravalorar el desafío que supone crear una atmósfera abierta y de confianza. Para conseguirlo es imprescindible dedicar el tiempo necesario y trabajar intensamente.

Estas colaboraciones pueden entenderse como una integración “horizontal”. En la buena gobernanza también hay algo de integración “vertical” desde el momento en que las políticas y prácticas de diferentes niveles espaciales (el barrio, el distrito, la ciudad y dentro el contexto de gobernanza regional) se apoyan y refuerzan entre sí. Las ideas y acciones tanto de nivel comunitario ascendente como de nivel estratégico descendente desempeñan funciones complementarias e igualmente importantes para la buena gobernanza.

Esta relación de colaboración constituye un proceso de aprendizaje tanto para los ciudadanos como para el personal municipal, incluidos políticos y funcionarios. La experiencia demuestra que este proceso de aprendizaje puede mejorar gracias a un “código de conducta” diseñado para las partes implicadas. Un código bien redactado puede ayudar a superar las diferencias que puedan darse entre las expectativas de las distintas partes de la relación (abierta y flexible, con cobertura para una variedad de temas de interés frente a una agenda fija, con límite de tiempo, etc.)

Dentro de este contexto, vemos que es de vital importancia para este proceso el deseo de comprometerse a un aprendizaje mutuo y de entender la perspectiva de los demás. También es importante reconocer que, como sucede con todo proceso de aprendizaje, las relaciones de colaboración deben ir evolucionando con el tiempo. Una de las claves para esta evolución reside en que los participantes en la misma dejen de sentirse identificados con su propia organización para pasar a sentirse identificados con los objetivos comunes de la relación de colaboración en sí. Se hacen “dueños” de las decisiones.

Otro rasgo que caracteriza la evolución de estas relaciones de colaboración es el hecho de que las partes que estaban en una situación de desigualdad alcanzan una mayor igualdad, un mayor conocimiento y una mayor confianza a lo largo del tiempo. En particular, los representantes y organizaciones de la comunidad pueden recibir la ayuda del gobierno local para desarrollar su capacidad para involucrarse en procesos de colaboración. Es entonces cuando el gobierno local desempeña una función en el desarrollo de la comunidad, como ocurre en varias de las ciudades de Demos. Esto también implica que, por supuesto, los gobiernos locales, como parte principal en estos procesos de colaboración, desempeñarán diversas y complejas funciones, interviniendo por ejemplo como participantes iguales, líderes, mediadores y reguladores, entre otros, de forma simultánea. Que todas estas funciones sean coherentes entre sí y que no exista conflicto o incompatibilidad entre ellas depende en gran medida de la cultura organizativa global de la organización que establece los principios o directrices para la acción. La cultura organizativa se estudiará más adelante. Las ciudades de Demos demuestran que es totalmente posible para los gobiernos locales desempeñar estas múltiples funciones, no sin que exista tensión alguna con los ciudadanos, sino de tal manera que la relación o colaboración general evolucione de forma positiva.

### *Inspiración en Utrecht, Amberes, Turku y Aberdeen*

*Estas cuatro ciudades de Demos han sido pioneras en democracia local, participación y prestación de servicios en los niveles de distrito urbano y barrio. Las directrices a las que aquí se hace referencia se han inspirado en este aprendizaje. Si las consideramos en conjunto, sus iniciativas demuestran que, aunque al igual que éxitos habrá intentos fallidos, un enfoque sistemático y constante, partiendo de lo*

*que funciona y descartando lo que no funciona tras incorporar la información aportada por el aprendizaje, supone un buen camino hacia la innovación.*

*Además, y esto es muy importante, tales iniciativas demuestran que si los colaboradores institucionales, en concreto el Ayuntamiento, acometen el proceso con una actitud abierta y positiva, dispuestos a debatir animadamente con los ciudadanos involucrados, las ventajas de la localización son potencialmente enormes a la hora de fomentar unos mejores servicios y revigorar la democracia. Esto corrobora la hipótesis inicial del Proyecto Demos de que una mejor democracia local es la base para una renovación democrática a todos los niveles. Este es un mensaje de gran importancia para ciudades y localidades de toda Europa.*

### **No basta con preguntar a los ciudadanos por sus preocupaciones: la burocracia debe responder a la información proporcionada por ellos**

Desde el punto de vista de los ciudadanos, esta conclusión del proyecto Demos parece obvia. Nunca basta con que los gobiernos locales pregunten a los ciudadanos acerca de su punta de vista o les inviten a participar; los gobiernos deben, en primer lugar, escuchar lo que los ciudadanos tienen que decir y, a continuación, responder de forma constructiva a las necesidades y aspiraciones de éstos. De no hacerlo así, lo que conseguirán será incrementar la apatía y la desconfianza de los ciudadanos, quienes se sentirán defraudados por los procesos políticos que utilizan las consultas a la ciudadanía como un mero ejercicio de relaciones públicas. Los funcionarios no deberían asumir que ya conocen la respuesta antes de que haya tenido lugar el debate. El carácter anónimo de los funcionarios debe dejar paso a un contacto cara a cara con el ciudadano.

Para ello, los gobiernos locales deben aceptar una nueva forma de relación en la que el poder pasa de las manos de los departamentos municipales tradicionales a las manos de los ciudadanos, en una estructura de gobierno descentralizada, pero a continuación de vuelve hacia atrás para reforzar el nivel estratégico de gobernanza. Los participantes de Demos han descubierto que tanto la descentralización del gobierno como la localización de los servicios constituyen la mejor vía para “forzar” a los departamentos a responder a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

El consejo de los ciudadanos es un valioso recurso a la hora de gestionar la ciudad, del mismo modo que los sistemas de *feedback* de los clientes lo son para una empresa. Un gran desafío al que se enfrentan las burocracias formales es el de responder de forma constructiva a los consejos “espontáneos” de los ciudadanos sin sentirse amenazados.

#### *Inspiración en Cracovia, Chios, Edimburgo y Utrecht*

*Estas cuatro ciudades han realizado un esfuerzo coordinado para involucrar a grupos de la sociedad a los que es difícil llegar, en concreto los jóvenes, las personas con discapacidad y los ciudadanos de la tercera edad. Dada la importancia de los jóvenes para el futuro de la democracia europea, así como su derecho a la participación, los casos prácticos demuestran que los programas diseñados pensando especialmente en los jóvenes, y que los involucran en cada fase del desarrollo, pueden aportar grandes ventajas para la participación.*

*De igual modo, las personas con discapacidad y con problemas de movilidad, así como los ciudadanos de la tercera edad que viven en residencias, demuestran un gran interés por la participación y cuentan con grandes conocimientos con los que contribuir. Es interesante ver que no se inclinan más por el uso de la tecnología, como sistemas de videoconferencia en las reuniones del ayuntamiento, sino que prefieren una interacción cara a cara con políticos y funcionarios, al menos cuando la agenda incluya temas complicados.*

*Se han introducido muchas innovaciones en el terreno de los métodos de participación orientados a los grupos a los que es difícil llegar. Esfuerzos como la utilización de imágenes digitales, revistas y páginas web realizadas por y para jóvenes, conexión entre políticos y eventos deportivos. Probablemente, los esfuerzos realizados para este tipo de innovación deben incrementarse, si tenemos en cuenta que no todos estamos hechos para la “cultura de reuniones”..*

### **La buena gobernanza está más cerca del pueblo**

El Proyecto Demos identifica cuatro ventajas fundamentales en los gobiernos locales descentralizados:

1. Promueve una mayor **calidad de servicios**, como por ejemplo mayor limpieza en las calles y parques, o mejores centros educativos;
2. Favorece la **gestión del barrio** para asuntos que se abordan mejor a nivel local, como por ejemplo el que los jóvenes anden “rondando” por el centro comercial de la zona;
3. Permite que los vecinos locales se involucren en la **planificación** para temas como, por ejemplo, la utilización de terrenos, la localización de nuevos comercios o asuntos relacionados con el transporte;
4. Genera **oportunidades para una democracia participativa** y para la inclusión social, para que así los ciudadanos se sientan involucrados, y no excluidos, de la toma de decisiones.

La experiencia de las ciudades Demos muestra que el “gobierno de proximidad” o la “localización” (traspasar el control de los servicios del Ayuntamiento al pueblo) constituyen un elemento de vital importancia para modernizar el gobierno local. En el Proyecto Demos se puede ver que el ritmo de innovación es más rápido en las ciudades con una estructura de prestación de servicios localizada y/o en las que el proceso de toma de decisiones se ha alejado del nivel municipal. Se puede realizar un seguimiento de la calidad de los servicios prestados con contratos de servicios o garantías acordadas mutuamente.

### **Es esencial cambiar la cultura organizativa**

En la mayoría de las ciudades, el principal impedimento para la localización es la reticencia de los funcionarios locales a compartir el control con los ciudadanos. Esto provoca arrogancia en los funcionarios y un fracaso crónico en la receptividad ante los puntos de vista de los ciudadanos. Para cambiar esta cultura organizativa ya arraigada y llevar la participación ciudadana hasta los que los participantes en Demos denominan *punto de no retorno* es imprescindible un marcado liderazgo por parte del alcalde o líder político y del jefe de gobierno local.

En ese punto, la participación se concibe como:

- un derecho valioso e imprescindible de los ciudadanos;
- un buen recurso para que los políticos potencien la legitimidad política e incrementen sus oportunidades de ser elegidos; y
- una buena manera de ayudar a los profesionales y funcionarios a realizar su trabajo de forma más constructiva y satisfactoria.

La cultura organizativa debe cambiar, no sólo en los niveles más altos de la estructura burocrática, sino también entre los funcionarios de medio y bajo nivel, que deben mostrarse entusiastas sobre las ventajas de la participación ciudadana y a los que se debe apoyar en el proceso de cambio tanto de sus actitudes como de sus modelos de trabajo. Un determinado grado de flexibilidad en los procesos de presupuestación, para permitir un cierto grado de decisión local, también puede suponer una ayuda para este cambio organizativo.

Los participantes Demos sugieren que un indicador clave de un ciclo positivo de cambio es el aumento de la “confianza en la gobernanza”. O dicho de forma más sencilla, es el que los ciudadanos, los políticos y los funcionarios se sienten cómodos entre ellos y se dan cuenta de que el trabajo conjunto no sólo no supone una amenaza sino que puede proporcionar resultados reales sobre el terreno para ofrecer mejores servicios y planificación, además de para conseguir una ciudadanía más informada. Entonces, se podrá decir que la participación ciudadano se encamina hacia el *punto de no retorno*.

### *Inspiración en Turku, Finlandia*

*El programa de Asociaciones de distrito (District Partnership) de tres unidades de gobierno de barrio en Turku es, por un lado, una política oficial pero, por el otro, acentúa la participación voluntaria y la necesidad de un “proceso de aprendizaje público” que se considera de igual aplicación para los vecinos que para los funcionarios. En reuniones abiertas de hasta 150 participantes se puede ver debatir a ciudadanos y funcionarios en un ambiente de cordialidad. Se concede especial importancia al papel que desempeña la información y al medio de recopilar datos sobre la vida cotidiana de la localidad de fácil comprensión tanto para los ciudadanos como para los profesionales formados. También se concede importancia al sistema de feedback, que hace que los vecinos sepan que no sólo serán escuchados sino que obtendrán resultados que respondan a sus preocupaciones.*

*En Finlandia, los ciudadanos conceden un gran valor a las acciones voluntarias y los nuevos modelos de participación de vecinos. Por ejemplo, en el programa Rentukka, en sólo un año, más de 3.000 participantes dedicaron su tiempo al trabajo local voluntario para el medio ambiente en 84 ubicaciones diferentes.*

### **¿Distrito más grande o barrio más pequeño?**

El asunto de hacia qué nivel espacial es más apropiado descentralizar es algo que debe abordarse de forma inmediata. La mayoría de las ciudades descentralizan hacia sus distritos, teniendo éstos entre 25.000 y 70.000 habitantes, lo cual resulta bastante adecuado para una gestión y planificación eficiente y localizada de los servicios, posiblemente desde un ayuntamiento local o desde una oficina del distrito. El distrito es también un buen nivel en el que hacer coincidir diversos límites administrativos - tales como los del gobierno local, la policía y los servicios sanitarios - en un marco más coherente.

No obstante, un distrito no es un barrio tal y como los ciudadanos lo entienden, y para muchos es una unidad espacial aún demasiado grande para ser la base de la participación local. Un barrio es más pequeño, quizás con una población de entre 3.000 y 10.000 habitantes, o incluso menos en algunas zonas rurales, y con unos límites físicos lógicos, como una carretera, un río o una línea de ferrocarril. Un barrio se erige frecuentemente alrededor de una calle comercial y se puede recorrer cómodamente andando. Los ciudadanos se identifican intensamente con su barrio porque ejerce una gran influencia en su calidad de vida.

Un pregunta de vital importancia que se debe plantear en una estructura de gobierno local descentralizada es la de quién decide el nivel apropiado de descentralización, si los ciudadanos o los funcionarios o, mejor aún, los dos colectivos de forma conjunta. Los ciudadanos deben tener voz a la hora de determinar los límites del barrio. Los recursos también son importantes; los funcionarios tendrán siempre la sensación de que una descentralización a nivel más bajo resulta más cara, pero eso siempre dependerá de la eficacia y eficiencia del sistema.

En muchas ciudades, tras haber establecido un gobierno a nivel de distrito, se está desviando la atención hacia la participación a nivel de barrio, aunque establecerlo como nivel formal de gobierno conlleva el peligro de “profesionalizar” la participación ascendente. Una manera de solucionar esto es potenciar la acción a nivel de barrio sin imponer cómo debe emprenderse. Un buen enfoque consiste en crear oportunidades para que organizaciones fiables de la comunidad lideren la participación informal en cada barrio y participen luego de manera formal en el nivel de distrito.

### **Los ciudadanos quieren un único portal de acceso al gobierno local**

Una gran ventaja de la gobernanza localizada es que puede ofrecer a los ciudadanos un “portal único” a través del que pueden interactuar con el gobierno de la ciudad para abordar temas locales, en vez de tener que ir “de ventanilla en ventanilla” para tratar con diversos departamentos. Esto se puede hacer a través de la planificación de una oficina de distrito, de los coordinadores locales o de la comunidad del distrito/barrio, junto con un refuerzo a través de una página web del barrio. Este portal único puede ampliarse para así incluir a otros participantes institucionales, como la policía, los servicios sanitarios o las autoridades del sector transportes. El portal único, que es el método preferido por los ciudadanos, y en el que estarían involucrados sólo unos pocos funcionarios locales, o incluso un único director por barrio, aumenta las oportunidades para el debate cara a cara con personas reales, en contraposición a los funcionarios anónimos.

#### *Inspiración en Aberdeen, Escocia*

*Aberdeen ha aprendido mucho de la implantación de sus paneles de ciudadanos estadísticamente representativos y virtuales, para la que han utilizado la página web del Ayuntamiento. Una de las lecciones aprendidas es la de que si existe la posibilidad de que surja un problema técnico, ¡surgerà! También es importante recordar que las tecnologías de la información y comunicación son sólo una herramienta, y que no sustituyen a la necesidad de involucrar a todos los colaboradores interesados en el panel de ciudadanos en el diseño y la gestión del mismo. También es importante establecer un sistema de feedback para los miembros del panel de manera que éstos perciban su participación como algo que vale la pena. Resulta interesante comprobar que los datos preliminares de su costoso panel representativo de 1.200 ciudadanos se ven reflejados por los datos aleatorios de su mucho menos costoso panel virtual.*

*En un nivel más general, Aberdeen se toma en serio sus responsabilidades de participación comunitaria. Para promover la acción a nivel de cada barrio, ha desarrollado una “guía de siete pasos”, Going Local, que anima a los participantes de los barrios “naturales” a preparar Planes de acción de la comunidad. Los vecinos, los funcionarios de la ciudad y otros organismos, como el cuerpo de la policía, han aunado sus esfuerzos para definir los barrios y elaborar el plan. Going Local se produce desde la Sección de Desarrollo Comunitario de la oficina del jefe de gobierno local y está disponible tanto en CD-Rom como en versión impresa.*

*A nivel municipal, los ciudadanos cuentan con su propio Foro Cívico con alrededor de 120 representantes de los distintos barrios y organizaciones de la comunidad. El Foro Cívico, a su vez, elige a sus representantes para que tomen parte en una relación de asociación y grupo estratégico a nivel de ciudad. Los representantes de los ciudadanos trabajan estrechamente con especialistas en la comunidad de la ciudad para asegurarse de poder analizar con confianza la documentación y de sentirse cómodos a la hora de hablar en las reuniones que se celebren entre todos los participantes.*

### **Reducción del ciclo presupuestario**

Uno de los desafíos de crear un sistema de gobierno localizado consiste en conseguir que los proveedores de servicios reasignen los recursos alejándolos de sus prioridades personales y orientándolos hacia las prioridades del barrio. En relación con esto, podemos observar la necesidad de, por un lado, reducir el intervalo de tiempo (o ciclo presupuestario) entre la participación del barrio y los cambios reales en la asignación de recursos. Con demasiada frecuencia, en las ciudades Demos, los cambios presupuestarios que afectaban a las prioridades locales no se produjeron hasta uno o dos años después del momento de la participación. Si este lapso de tiempo es demasiado largo, los ciudadanos pierden interés en la participación ya que no perciben un resultado tangible. Acortar el ciclo presupuestario, o adaptarlo de manera que las organizaciones locales de la comunidad tengan capacidad de decisión dentro de su marco temporal, supone todo un reto para el gobierno local.

Esto es, por supuesto, indicio de un asunto de mayor importancia que tiene que ver con la rapidez con la que los participantes institucionales responden ante cualquier petición de información o de una decisión por parte de los ciudadanos. Si la decisión no puede tomarse con rapidez por alguna causa justificada, es importante mantener informados a los ciudadanos acerca de las *verdaderas* razones por las que se produce el retraso. Por muy increíble que parezca, la sinceridad es la mejor política.

### *Inspiración en Solingen, Alemania*

*Solingen está implantando un innovador “balance de situación local de la democracia” en un área de rehabilitación urbana de la ciudad. El objetivo es revisar y documentar, a intervalos regulares de tiempo, la calidad de la participación ciudadana. Esta herramienta ayuda al gobierno local a identificar los puntos débiles y las áreas en las que es necesario actuar, y reaccionar en consecuencia.*

*El proceso de balance de situación comenzó con una encuesta pública de opinión que mostró que:*

- *la participación es enormemente relevante y los ciudadanos desean ejercer una mayor influencia, y que*
- *los vecinos están verdaderamente interesados en temas de planificación y desarrollo.*

*Como respuesta, el gobierno de la ciudad no sólo se comprometió a la participación y el seguimiento a través del balance de situación, sino también a utilizar métodos innovadores, entre ellos el recurrir a eventos artísticos y culturales para llegar a los ciudadanos. Aunque esto fuera un éxito, el mayor desafío lo entraña el coste de la participación, que hay que contraponer a la necesidad constante de mayor innovación, así como el dirigirse a las minorías étnicas con mensajes que reflejen su cultura. En general, podemos decir que la ciudad se ha dado cuenta de que a los ciudadanos les interesan los temas de desarrollo que afectan al futuro de ésta. Quieren sentirse involucrados y reconocen el compromiso de participación de la administración de la ciudad. Uno de los resultados positivos obtenidos ha sido el establecimiento de dos organizaciones en la comunidad cuyo objetivo es coordinar la participación en proyectos de regeneración. El balance de situación muestra, y la ciudad así lo admite, que existe una necesidad imperiosa de incrementar los esfuerzos para llegar a los vecinos pertenecientes a minorías étnicas. Si bien la cuestión de cómo se puede cubrir el coste que esto conlleva continúa sin resolver, el balance de situación pretende establecer una planificación para acciones futuras dirigidas a la mejora de los procesos de participación.*

### **¿Coordinación local de servicios o responsabilidad política local?**

Tal vez la decisión más importante para un gobierno local es la referente a si el paso a la localización implica una prestación de servicios gestionada de forma más cercana al barrio (de manera que los funcionarios trabajen con los ciudadanos de forma local) o si se trata de localizar los procesos de toma de decisiones políticas (de manera que exista una conexión entre las estructuras políticas formales y las decisiones presupuestarias, y los comités locales).

No existe una respuesta “correcta” a esta pregunta: un sistema debe ser coherente con la cultura e historia políticas locales; además, se debe esperar de él que evolucione a lo largo del tiempo a medida que se va produciendo un aprendizaje. Esto quiere decir que la revisión constructiva de la estructura de un gobierno local debería verse como un proceso positivo. Una estructura descentralizada no debería basarse en una sola perspectiva, sino que debería desarrollarse con una participación tanto descendente como ascendente por parte de los políticos, los funcionarios y los ciudadanos.

La experiencia de las ciudades de Demos sugiere que la prestación de servicios localizada y el hecho de que los ciudadanos se involucren en la planificación y gestión a nivel local son cosas más fáciles de conseguir que el establecimiento de estructuras políticas locales, que podría acarrear una duplicación de procesos de decisiones que ya se han tomado en el ayuntamiento. Existe una complejidad adicional si los comités locales autónomos de gobierno están constituidos solamente por políticos elegidos, que no es lo mismo que una relación de colaboración local en la que intervienen numerosos participantes. La experiencia demuestra que si existen comités locales autónomos de gobierno y asociaciones locales pueden tener lugar verdaderas confusiones e incluso tensiones generadas por el “quién hace qué”. Por último, los comités locales de gobierno parecen generar poco papeleo y un gobierno localizado puede aumentar el papeleo de forma exponencial. El volumen de papeleo inhibe, en vez de fomentar, la participación ciudadana.

En general, la mayoría de los ciudadanos simplemente quiere unos buenos servicios y medios para la participación ocasional, sin tener que preocuparse demasiado por la estructura política o presupuestaria del gobierno local responsable. Todo esto nos lleva a la conclusión de que los experimentos de descentralización deben enfocarse sobre todo a una prestación de servicios eficaz y eficiente, así como a ofrecer oportunidades para la participación ciudadana. La eficiencia deriva a menudo del “principio de subsidiariedad” que consiste en descentralizar hasta el nivel en el que se maximice la eficacia. No obstante, esto también quiere decir que algunos servicios, tales como la planificación estratégica o el desarrollo económico, puedan resultar más eficaces en niveles superiores, más centralizados. De igual modo, los temas de tráfico y transporte requieren una planificación a nivel regional y se haría un flaco favor al ciudadano descentralizando ese tipo de servicios.

En general, los servicios municipales parecen ser el punto de partida para la localización, realizando experimentos de descentralización política sólo a medida que se vaya demostrando su utilidad. Cuando la necesidad de estructuras políticas locales se hace patente, deben equilibrarse los comités formales, constituidos por políticos elegidos que asignan los recursos, con la creación de foros paralelos que sirvan de enlace entre dichos políticos y los representantes de la comunidad, y que determinen la agenda de temas locales sobre los que se deben tomar decisiones. Es importante que los comités locales no se perciban como algo “cerrado” a las aportaciones de los ciudadanos; de lo contrario, no obtendrían buenos resultados y podrían suscitar el antagonismo de las organizaciones activas de la comunidad.

#### *Inspiración en Amberes, Bélgica*

*De forma paralela a su estructura gubernamental de distritos, el programa denominado Programa urbano del distrito, en Amberes, reorganizó nueve distritos en 45 barrios para responder a las expectativas y puntos de vista de los vecinos, para así involucrarlos de forma directa en la creación de políticas urbanas y para conseguir una total transparencia política. El proyecto se ha llevado a cabo en cuatro fases en cada distrito, con una duración total aproximada de tres años. La fase número 1 consiste en trabajar con los vecinos para poder comprender qué políticas de planificación y servicios y qué inversiones de capital son necesarias para mejorar su calidad de vida. Se elabora un listado de propuestas. En la fase número 2, se establecen las prioridades y se crea el Programa del distrito, que incluye las negociaciones entre las administraciones municipales y del distrito. La fase número 3 es la implantación, y la cuarta y última fase es la evaluación, tras la que comienza un nuevo ciclo de tres años.*

### **Lograr un equilibrio entre democracia representativa y democracia participativa**

Los proyectos Demos refuerzan la idea de que la *democracia representativa*, en la que los políticos son elegidos por sufragio, y la *democracia participativa*, en la que los ciudadanos participan activamente, no deberían ser incompatibles, sino que deberían complementarse la una a la otra. Políticos y ciudadanos aprenden a lo largo del tiempo acerca de sus intereses mutuos para una gobernanza mejor.

La democracia representativa es la única vía sistemática, y amparada por la constitución, para la participación, y es esencial para apoyar un intenso liderazgo municipal y el control de las finanzas gubernamentales locales. No obstante, cuando la afluencia a las urnas es baja, puede que los políticos elegidos sólo representen a una pequeña minoría de la ciudadanía.

Por otra parte, la participación ciudadana, que puede darse a través de muchos tipos de acciones colectivas o individuales, no es siempre sistemática, pero otorga poder a los vecinos y proporciona un sistema de *feedback* de gran valor para asuntos locales y para la calidad de los servicios en el período entre elecciones. En algunos casos, la participación sí puede ser sistemática. Por ejemplo, una de las ciudades de Demos cuenta con un panel de ciudadanos con 1.400 registros, seleccionados para reflejar una muestra estadísticamente representativa de la población para elaborar sondeos regulares. No obstante, cuando la participación se produce de forma no sistemática, lo cual ocurre a menudo, es la *legitimidad* o credibilidad de los representantes de la comunidad lo que verdaderamente importa, no tanto el que sean estrictamente representativos de la población total. La legitimidad de cada uno de ellos se justifica según lo bien que desempeñen sus funciones. En una de las ciudades de Demos, los miembros del consejo municipal son elegidos con el fin de ser representativos de la edad, el sexo y el origen étnico del barrio; no son elegidos por votación, lo que hace que los representantes de la comunidad “trabajen aún más duro” para conseguir la legitimidad local.

Tanto la participación activa como el fuerte liderazgo municipal son algo necesario, y la propia participación requiere una “dirección estratégica” para gestionar el conocimiento que los ciudadanos aportan a los procesos democráticos. Estos recursos son reflejo del hecho de que los ciudadanos son verdaderos “expertos” en lo que se refiere a su barrio.

#### *Inspiración en Utrecht, Países Bajos*

*La ciudad de Utrecht está dividida en distritos, cada uno de los cuales cuenta con un Consejo Municipal, un Programa de Distrito y un Director de Distrito. El Consejo Municipal es elegido a través de una campaña abierta de selección con una fase de preselección previa, con la que se pretende reflejar con la mayor precisión posible el panorama medio de edad, género y origen étnico del distrito. Los miembros del Consejo no pueden participar activamente en otras funciones dentro de la política local. El Consejo Municipal desempeña cinco funciones: consulta de la Visión del Distrito durante un periodo de diez años, acción anual de Consulta del Distrito, el Programas del Distrito (que es un proceso formal de planificación), un Presupuesto anual de habitabilidad (250.000 euros) y proyectos urbanos especiales.*

*Como ejemplo de acciones a nivel municipal y de distrito, Utrecht ha sido una ciudad pionera en iniciativas en ambos niveles. En el nivel municipal, se está trabajando para que los ciudadanos se involucren pronto en el ciclo político, con lo que se consigue no sólo que el ciudadano se dé cuenta de que sus puntos de vista se escuchan antes de que se formulen las políticas, sino además que los políticos se den cuenta de que esta participación temprana hace que su trabajo sea más fácil. En el distrito existe un exitoso programa de representaciones locales que recurre a la ficción para llevar a cabo un análisis de las actitudes de ciudadanos y funcionarios sin que éste resulte una amenaza.*

*Además, existe el denominado Derecho a la iniciativa, según el que todo grupo de al menos 25 personas puede desarrollar propuestas para mejorar el entorno local (abrir un nuevo parque, construir más instalaciones recreativas, etc.) y solicitar hasta 30.000 euros, con la condición de que los vecinos lleven a cabo sus propias ideas.*

#### **Involucrar pronto a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones**

Una de las principales quejas de los ciudadanos es que la participación del gobierno local se limita a consultar a los ciudadanos acerca de decisiones que ya se han tomado previamente. Esto es consecuencia de lo que se denomina modelo de gobierno “DYD” (Decidir y Defender).

Esto deriva, como mínimo, en la desconfianza de los ciudadanos acerca de la participación, que ven como un mero ejercicio de relaciones públicas que permite al gobierno local salirse con la suya. En el peor de los casos, los ciudadanos pueden llegar a presentar objeciones a determinadas iniciativas políticas e

incluso intentar hacerlas fracasar, por ejemplo, apelando al derecho a referéndum, como ocurrió en Alemania, o llevando al gobierno local a los tribunales, como ocurrió en Gran Bretaña. Esto institucionaliza una “cultura de objeción” ante las políticas de los gobiernos locales. Se trata justo de la situación opuesta al enfoque basado en el consenso que debería caracterizar toda relación de colaboración.

Una alternativa interesante consiste en incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones desde el inicio del ciclo político local, en el momento en el que las ideas aún se están planteando en una fase preliminar, antes de que los intereses políticos y las aportaciones profesionales dominen el debate. Una de las ciudades del Proyecto Demos es pionera en esta inclusión temprana del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, como modelo opuesto a las situaciones en las que la participación se relega a un segundo plano posterior, teniéndose sólo en cuenta una vez que las decisiones ya se han tomado. Recientemente, todos los ciudadanos han votado sobre distintas opciones para reurbanizar el centro de la ciudad. Esto nos recuerda que la participación ciudadana no persigue sólo una mejor prestación de servicios sino que también pretende influir en el aspecto que tendrá el barrio en el futuro, es decir, en temas de planificación estratégica entre los que se incluye el equilibrio de actividades económicas - tales como los comercios o la industria - y el transporte tanto de entrada como de salida del barrio - bien sea el tranvía, el autobús, la bicicleta o el coche -.

La incorporación temprana de los ciudadanos a los ciclos políticos locales conlleva numerosas ventajas. Se reduce la cultura de objeción, ya que los ciudadanos podrán ver algunas de sus expectativas y preocupaciones reflejadas en las políticas y planes producto de dichos ciclos. También supone un foro en el que el ayuntamiento puede demostrar su liderazgo en determinados asuntos clave. Esta combinación de aportación ciudadana ascendente y liderazgo descendente constituye una base excelente sobre la que erigir el consenso respecto a asuntos locales y sobre la que generar una políticas apropiadas como respuesta. También hace que la función de los políticos y de los funcionarios en los distintos estadios del ciclo político, sea más clara y fructífera, liberando parte de su tiempo para permitirles emplear sus aptitudes sin enfrentarse a objeciones públicas poco claras. Esto hace que el proceso político sea más eficiente y eficaz. Por último, demuestra a los ciudadanos que el gobierno local se toma en serio la inclusión de sus ciudadanos y que tal participación merece la pena.

Evidentemente, el hecho de que los ciudadanos se involucren pronto, conlleva de por sí nuevos retos, entre ellos el que supone mantener el interés de los ciudadanos cuando los procesos necesitan varios años para llegar hasta su fin. Tal vez sea más importante garantizar que las aspiraciones y prioridades de los ciudadanos, formuladas en la fase inicial de “planteamiento”, continúan siendo sólidas y ocupan un lugar preponderante en las fases posteriores, cuando puede que las conversaciones pasen a estar dominadas por los intereses políticos, comerciales y profesionales.

#### *Inspiración en Chios, Grecia*

*El objetivo del proyecto Demos en Chios era utilizar tecnologías innovadoras para conseguir llegar a los ciudadanos y fomentar su interés en los procesos de gobernanza. Estas nuevas tecnologías incluían el uso de “kioscos de información”, una unidad móvil de información que recorría (principalmente) las zonas rurales, una página web y anuncios en radio y televisión. A pesar de esta amplia cobertura de tecnología innovadora, la respuesta obtenida por parte de los ciudadanos y su participación fue limitada. El análisis realizado por los colaboradores académicos sugería que no bastaba con la innovación tecnológica para superar la tradición política de pasividad y confianza en el sistema electoral de un estado con un elevadísimo grado de centralización.*

*En consonancia con el enfoque de investigación activa, el proyecto se reorientó hacia un grupo objetivo específico, los jóvenes, llevando a cabo nuevos intentos de abordar sus intereses en ubicaciones y medios con los que estuvieran familiarizados – como por ejemplo los centros educativos o eventos de música y deportes – y con mensajes enfocados a temas específicos de su interés. Con este nuevo enfoque se logró un éxito considerablemente mayor, consiguiendo por ejemplo establecer una serie de reuniones regulares de los jóvenes con de la Junta Municipal de Chios. Una conclusión importante a la que podemos llegar tras estudiar este caso es que no se debe confiar exclusivamente en la tecnología, sino que hay que dirigirse a un público objetivo y abordar temas específicos de su interés.*

#### **Menos es más: fomentar la participación eficiente**

Sea cual sea la estructura de participación local, es necesario que sea eficaz, permitiendo ver al ciudadano unas ventajas reales desde el momento en que comienza la interacción con el gobierno local. Pero la



participación ha de ser también *eficiente*. Esto quiere decir que el ciudadano debe obtener un beneficio máximo por una aportación de tiempo mínima. Por ejemplo, si un ciudadano puede tener un contacto al que dirigirse con una llamada telefónica o a través de un correo electrónico, no es necesario un encuentro cara a cara que requiere una mayor dedicación en tiempo. Esto ahorra recursos, que se podrán reinvertir en otras formas de participación que merezcan más la pena, como pueden ser una planificación del barrio a largo plazo o una mayor atención a los grupos a los que es difícil llegar.

La eficiencia consiste en volver a considerar la participación y hacer el mejor uso posible de las tecnologías de la comunicación. Las ciudades del Proyecto Demos están explorando nuevas opciones, tales como páginas web interactivas de los barrios, “paneles de ciudadanos” *online* como herramienta de estudio de las políticas, participación a través de sistemas de vídeo para grupos a los que es difícil llegar, ficciones en vídeo o “culebrones locales” para animar a los ciudadanos a participar y tecnología digital para que los ciudadanos puedan vigilar su barrio.

A la hora de evaluar la eficacia y eficiencia de los nuevos métodos de participación, es importante asegurarse de que ha transcurrido el tiempo necesario para que dichos métodos se hayan adoptado por completo y hayan sido modificados y adaptados por los representantes de los ciudadanos. En las ciudades de Demos, los ciudadanos se quejan frecuentemente de que el gobierno (local y central) a menudo determina el marco temporal para este tipo de procesos innovadores sin consultar su opinión. En ocasiones, el “generar la capacidad” que hace falta para que los métodos innovadores de participación funcionen, puede alargarse durante el primer año o los dos primeros años de un proceso de innovación.

### **Llegar a un consenso entre partidos para favorecer la innovación**

Lograr un consenso entre partidos acerca de los proyectos es imprescindible si los programas de descentralización innovadores pretenden hacer frente a una crisis política o a un cambio del control político en la ciudad. En dos de las ciudades de Demos en las que recientemente se ha producido un cambio en el control político, los programas innovadores continuarán sin verse alterados, o sufriendo sólo una alteración leve, y esto se ha percibido como mérito del compromiso entre partidos. También ha resultado satisfactorio para los ciudadanos, más interesados por la calidad de los servicios locales que por la ideología de los partidos o por los enfrentamientos entre estos a nivel municipal. También es importante que los funcionarios (no sólo los de mayor rango sino también los de medio y menor rango) se comprometan con el programa de innovación. En parte, se trata de fomentar un sentimiento de asociación entre los miembros de una red más extensa de personas que son conscientes de las ventajas de la innovación y se comprometen con ese objetivo.

### **Ampliar la base de la participación**

Los mecanismos formales de gobernanza descentralizada, por muy sofisticados que sean, pueden no conseguir llegar a grupos que, tradicionalmente, no han participado de forma activa. Algunos de estos grupos pueden ser, entre otros, los jóvenes, las minorías étnicas, comunidades de inmigrantes, solicitantes de asilo, personas con discapacidad, ciudadanos de la tercera edad y los habitantes de las zonas rurales de unidades mayores de gobierno.

Las ciudades de Demos están demostrando que se pueden conseguir grandes resultados a la hora de fomentar la participación, pero que la innovación sólo se logra cuando cada enfoque se diseña de forma específica según los requisitos de cada uno de los grupos a los que es difícil llegar. Por ejemplo, lo que funciona para los jóvenes es poco probable que resulte relevante para las minorías étnicas, lo que funciona para una de estas minorías podría resultar poco apropiado para otra, etc. Para crear un programa eficaz es necesario trabajar estrechamente con representantes de esos grupos a los que es difícil llegar para diseñar y experimentar con métodos de participación formal e informal.

### **Recompensar el aprendizaje y generar capacidad para ciudadanos y funcionarios**

Los proyectos Demos refuerzan la idea de que no existe una solución fácil para mejorar la participación ciudadana. Lo que es importante es “capturar” el aprendizaje, tanto de los éxitos como los fracasos experimentados en la participación diaria, y utilizarlo de forma constructiva para mejorar el siguiente ciclo de innovación. Una de las ventajas del enfoque de investigación activa que se emplea en Demos es el hecho de que institucionaliza el seguimiento a nivel local y recurre a la experiencia como una poderosa herramienta de aprendizaje. Este sistema de aprendizaje a través de la práctica puede resultar complejo para los sistemas burocráticos a los que se recurre para “esconder los fracasos debajo de la alfombra” o

para encontrar un chivo expiatorio, frecuentemente una persona con poca experiencia, para las iniciativas que no salen adelante. Esta idea tiene que cambiar, de manera que los fracasos que derivan en nuevos conocimientos acerca de “qué funciona y qué no” se vean como un recurso valioso. En la mayoría de las ciudades, esto requiere un cambio en la cultura política existente para convertir a las autoridades locales y sus colaboradores en una red de aprendizaje.

Un aspecto fundamental del aprendizaje es potenciar la capacidad de los participantes de deliberar acerca de los temas a tratar, para hacer uso de la información, para evaluar los intereses de los demás y para trabajar no sólo para tomar decisiones sino también por un compromiso de implantación de las mismas. Los participantes de Demos han insistido en que el “generar capacidad” no era algo sólo para los ciudadanos y los representantes de la comunidad, sino que los funcionarios y los políticos también tenían la necesidad real de aprender a trabajar dentro del contexto de entorno “desordenado” de la participación ciudadana y a sentir entusiasmo por el proceso, en vez de sentirse amenazados por él.

#### *Inspiración en Cracovia, Polonia*

*El proyecto Demos de Cracovia se ha centrado especialmente en la tarea de involucrar a los jóvenes en la vida municipal a nivel municipal y de barrio. En el nivel ciudad, como parte del proyecto, se elaboró un folleto sobre la participación de los jóvenes que es también una guía de los recursos de la ciudad relevantes para sus expectativas e intereses. Como todos los jóvenes de Polonia deben acudir al Ayuntamiento a inscribirse cuando cumplen 18 años, a cada uno de ellos se les entrega un ejemplar cuando así lo hacen. Esta guía se complementa con una revista periódica para los jóvenes que se llama Propellor, lo cual también reafirma la importancia de los jóvenes dentro de la sociedad adulta de Cracovia.*

*A nivel de barrio, tras reconocer que una de las principales preocupaciones locales es la seguridad pública, se ha lanzado una iniciativa para lograr una mayor unidad entre los centros educativos y la policía. Otra medida que ha resultado realmente eficaz ha sido involucrar más a los padres, a través de sus hijos, en los asuntos de seguridad pública.*

*Otra iniciativa a nivel de barrio ha consistido en analizar la función de un sofisticado centro “de libre acceso” para jóvenes procedentes de familias desfavorecidas. Este tipo de centro abre desde la hora en que cierran los centros educativos hasta última hora de la tarde y ofrecen a los jóvenes no sólo un sitio en el que pasar el tiempo con otros jóvenes (y que ellos mismos ayudan a hacer funcionar), sino también oportunidades para una formación artística o musical, para practicar deportes, para utilizar ordenadores y para asistir a clases de refuerzo que, de forma paralela al programa académico oficial de los centros, permiten a los estudiantes ponerse al día en las asignaturas en las que van algo retrasados. También hay disponibles servicios de terapia de grupo y de asesoría profesional. El análisis del Proyecto Demos muestra que este tipo de centros, que son realmente “un hogar fuera de casa”, son un modelo eficaz para fomentar la inclusión social de los jóvenes procedentes de familias rotas o con problemas, que es uno de los principales retos a los que se enfrentan la mayoría de las ciudades europeas.*

#### **Establecer un punto de unión entre la gobernanza municipal y los organismos de investigación**

El modelo Demos de “investigación activa” establece una conexión entre el ayuntamiento y las organizaciones locales de investigación para trabajar de forma constante con el objetivo de mejorar la calidad de la participación ciudadana a medida que ésta va evolucionando. Esto implica que los políticos y los funcionarios locales, los representantes de los ciudadanos y los demás participantes debatirán acerca de sus intereses y políticas con el equipo de investigación que, a continuación, les proporcionará información constructiva, a partir de un sistema de *feedback*, en el momento en que vaya a ser de mayor utilidad. Todo esto requiere transparencia por parte de las ciudades y un enfoque comprometido y activo en la investigación. Esta asociación entre ayuntamiento e investigadores ha demostrado ser un excelente modelo de aprendizaje, además de muy valioso para las ciudades implicadas. En el proyecto Demos, este aprendizaje se reproduce en visitas bilaterales y en intercambios de información entre ciudades, además de en valiosas interacciones transnacionales, que a su vez se inspira en ejemplos de buenas prácticas observadas en todo el mundo (véase [www.demosproject.org](http://www.demosproject.org)).

#### **Apoyo de las redes de aprendizaje transnacionales**

Los participantes del proyecto Demos, que configuran una red, han ido descubriendo, con el tiempo, que en vez de confiar en expertos que les asesorasen en su intento por lograr una gobernanza mejor, encontrarían el verdadero aprendizaje que buscaban en la comparación y el contraste directo de

experiencias “sobre el terreno” de los procesos de gobernanza en sus ciudades. En muchos casos, el aprendizaje generado favorecía una mejor práctica en otras ciudades participantes.

Sin embargo, existían dos requisitos previos necesarios para generar el aprendizaje. En primer lugar, los participantes en el proyecto debían ser completamente sinceros tanto acerca de los éxitos como de los fracasos, algo que no siempre es sencillo cuando lo que se pretende es promocionar los logros locales ante los colegas a nivel internacional. En segundo lugar, el aprendizaje dentro de toda la red de participantes debía ser generado y compartido de forma sistemática. Para esto era necesario contar con una secretaría de gestión e investigación para elaborar el programa, actuar como mediador y comunicador y mantener un registro del aprendizaje para uso interno como recurso de la red de participantes.

Una conclusión que se puede extraer para la investigación europea es que las redes de aprendizaje suponen un enorme potencial para mejorar los procesos de gobernanza local. No obstante, es necesario que sean más estructuradas, y gestionadas de forma sistemática, en comparación con las - más comunes - redes de intercambio de información.

#### *Inspiración en Edimburgo, Escocia*

*El Ayuntamiento de Edimburgo sabe que no a todos los ciudadanos les gusta asistir a reuniones, o que no todo el mundo puede hablar en público. Sin embargo, todos tienen opinión; queda en manos del gobierno local crear diversas oportunidades para permitir que dichas opiniones se tengan en cuenta. En la ciudad se probaron diversos métodos.*

*Los miembros de un foro de ciudadanos emprendieron un proceso de formación con cámaras de vídeo. Con las nuevas técnicas aprendidas entrevistaron a vecinos de la zona y presentaron una selección de las opiniones recogidas en una reunión del Comité Municipal de Desarrollo (CMD). Con otro proyecto se ayudó a los vecinos a adquirir conocimientos de técnicas fotográficas y a presentar sus opiniones y puntos de vista ante los responsables de la toma de decisiones a nivel local. Gracias a otro proyecto más, se consiguió que los ciudadanos de la tercera edad que vivían en residencias y que tenían dificultades para salir pudieran asistir a reuniones a través de sistemas de videoconferencia y programas de foros o mensajería online.*

*En otra parte de la ciudad, las sesiones dedicadas a las políticas permitieron a los vecinos participar en un debate detallado sobre la mejora de los servicios sanitarios a nivel local. A su vez, el desarrollo de un portal del CMD de la comunidad ofreció la oportunidad de votar online para temas locales y la puesta en común de diferentes puntos de vista en foros de discusión. Como parte de otro proyecto, jóvenes con discapacidad y personas con discapacidades en el aprendizaje trabajaron con los proveedores de servicios para determinar cómo podrían tenerse en cuenta de la mejor manera posible las necesidades de sus colectivos en una serie de servicios y de estructuras de gobierno local. Se experimentaron métodos innovadores para celebrar reuniones y fomentar una mayor participación y asistencia a las mismas, por ejemplo dividiendo a los asistentes en grupos de trabajo independientes u organizando reuniones temáticas. Por último, se han organizado foros de ciudadanos y se han firmado acuerdos de servicios a modo de prueba para ofrecer un servicio de feedback de información y de aportaciones de los ciudadanos, para así mejorar la prestación de servicios a nivel local.*

## Apéndice A. Conceptos clave: Temas objeto de consideración en Demos

<b>Conceptos clave</b>	<b>Temas objeto de consideración en Demos</b>
<b>Gobierno Gobernanza Asociación Eficacia</b>	¿Cómo puede el gobierno municipal participar con eficacia en los procesos de gobernanza que implican la asociación y la creación de redes de ciudadanos, organizaciones voluntarias, el sector empresarial y otras instituciones?
<b>Redes Democracia representativa Democracia participativa</b>	¿Cómo pueden combinarse las redes de acción y las formas de democracia participativa (ciudadana) con los mecanismos de la democracia representativa (política), que a su vez serán objeto de revisión e innovación?
<b>Vías de participación</b>	¿Cuáles son las vías de participación que mejor se adaptan a las diferentes funciones del gobierno municipal?
<b>Subsidiariedad</b>	¿Qué funciones dentro de la gobernanza urbana se deben llevar a cabo en cada nivel espacial y dentro de qué marco organizativo o institucional?
<b>Descentralización</b>	¿Cuáles son las características que definen la descentralización política que tiene como resultado la concesión de poderes a los ciudadanos, la mejora de la gobernanza y el fomento de la ciudadanía social?
<b>Ciudadanía social</b>	La ciudadanía social implica la existencia de una relación recíproca entre el gobierno y los ciudadanos con los consiguientes derechos y responsabilidades para ambas partes. ¿Cuál es la naturaleza óptima de esta relación?
<b>Aprendizaje activo Investigación activa</b>	¿De qué manera pueden involucrarse las organizaciones y los colectivos que participan en la gobernanza en los procesos de aprendizaje activo, y cómo contribuye la investigación activa a estos procesos?
<b>Evaluación</b>	¿Cómo se puede evaluar el impacto que produce la innovación sobre la toma de decisiones, la productividad de los servicios y la conciencia ciudadana de los procesos democráticos?

## Apéndice B. Glosario de términos utilizados en el Proyecto Demos

**Aprendizaje activo** – Fomento de una cultura de la organización, así como de una estructura institucional y profesional dentro de las organizaciones o las redes de acción, que implica el “aprender haciendo” mediante un proceso iterativo que sigue estos cinco pasos: análisis del problema – estrategia – acción – revisión – nuevo análisis del problema. El paso relativo a la revisión está basado en el uso de *feedback* proveniente de los sistemas de información y monitorización. El aprendizaje activo sólo es efectivo cuando la cultura organizativa propicia el uso total de *feedback*, tanto en el caso de resultados positivos como negativos, para condicionar la acción futura.

**Redes de acción** – Serie de alianzas o asociaciones entre organizaciones con el fin de solventar los problemas mediante la colaboración en la que todas las partes participan al mismo nivel; colaboración entre organizaciones.

**Colectivo/Comunidad** – En lo que se refiere a participación, el concepto de colectivo/comunidad se puede aplicar a los colectivos o comunidades espaciales (conjunto de personas que vive o trabaja en la misma localidad), es decir, un barrio o distrito, o bien a los colectivos o comunidades unidos por un interés común, como por ejemplo, un grupo de padres solteros o ecologistas que se unen, ya sea a nivel territorial o global.

**Participación colectiva** – Se refiere a la participación a nivel sub-municipal, ya sea en el barrio, área o distrito, así como a la participación de los individuos mediante la interacción directa con el gobierno municipal o a través del uso de los mecanismos de organización establecidos por el gobierno municipal o dentro del contexto de la sociedad civil.

**Descentralización** – Transferencia de poderes y recursos de una autoridad superior a las autoridades que representan a la población local y/o son responsables ante ésta, con la intención de ampliar la participación en la toma de decisiones y de acercar las decisiones a los niveles espaciales sobre las que éstas tienen un mayor efecto. Véase también *descentralización política*.

**Desconcentración** - El término desconcentración (también conocido como **descentralización administrativa**) se refiere a la transferencia de poder desde un núcleo central hacia entidades locales de una misma estructura de gobierno. La desconcentración se considera como una forma “menor” de descentralización, ya que la delegación de competencias que tantos beneficios conllevaría, no es tan amplia como la existente en la descentralización política.

**Delegación** – Transferencia de las funciones públicas a niveles de gobierno inferiores, sociedades públicas u otras autoridades externas a la estructura político-administrativa habitual, con el fin de implantar programas en el nombre de un organismo del gobierno.

**Traspaso de competencias** - El término **traspaso de competencias** se refiere en algunas ocasiones a la transferencia formal de la autoridad política de un nivel superior a un nivel inferior de gobierno, pero también se refiere a la transferencia de autoridad del gobierno central a un organismo exterior a éste, incluyendo los gobiernos locales y regionales electos, ONG, autoridades tradicionales, organismos privados, etc.

**Eficiencia** – Se trata de una característica de los procesos de participación y/o prestación de servicios por la que se obtiene el máximo beneficio a la hora de mejorar la calidad de vida de los vecinos con una inversión mínima de tiempo por parte de éstos o con los mínimos recursos financieros. La participación es ineficiente si es necesario que los vecinos inviertan una gran cantidad de tiempo para obtener beneficios.

**Eficacia** – Se trata de una característica de los procesos de participación y/o prestación de servicios mediante la cual un programa o intervención produce unos resultados que coinciden con los objetivos originales establecidos para ese programa. Un programa puede ser eficaz (pongamos como ejemplo la reducción del número de delitos) pero no necesariamente eficiente (si para la reducción del número de delitos se utiliza dinero del presupuesto de educación para contratar a más oficiales de policía). De un modo similar, la participación puede ser eficaz (los ciudadanos sienten verdaderamente que se ha contado con ellos) pero ineficiente (si los funcionarios destinan una parte desproporcionada de su tiempo a consultar a los ciudadanos, recurso que produciría beneficios mucho mayores si se destinara a otra causa).

**Descentralización fiscal** – Muchos analistas consideran la descentralización de los recursos fiscales y los poderes que generan valor como una forma aparte de descentralización. Los presupuestos locales (o municipales) son una forma de descentralización fiscal.

**Gobernanza** – Se distingue del concepto de gobierno *per se*. La gobernanza local describe la influencia en el desarrollo urbano y los procesos democráticos que ejercen no sólo el gobierno sino también otras organizaciones civiles (colectivos, organizaciones voluntarias, grupos de la parroquia o sindicatos), que están en condiciones de “dominar” el proceso de desarrollo. El Diccionario Oxford utiliza el término “dominar” en su definición de gobernanza. La gobernanza puede provenir de una asociación formal o informal.

**Innovación** - Realización de cambios de mejora dentro de la estructura o los mecanismos de gobernanza local. En el marco de las acciones piloto de Demos, estos cambios pueden ser iniciativas completamente nuevas o pueden implicar cambios paulatinos dentro de la política, las prácticas o las iniciativas actuales que producirán resultados positivos en la participación democrática.

**Presupuestos locales** – Proceso de evaluación del nivel de gasto público en los sectores de servicios dentro de un área designada, como primer paso para ajustar los diversos presupuestos institucionales y otros recursos disponibles que ejerzan un impacto sobre los individuos, los hogares y los colectivos. El objetivo es conseguir beneficios adicionales y mejorar la calidad de vida coordinando la asignación de recursos, labor que está asociada a los objetivos sociales y se monitoriza sistemáticamente en términos de los resultados de los modelos de gasto. Los recursos incluyen recursos humanos y financieros, legitimidad a través del acceso y el apoyo político, autoridad legal y relaciones positivas con las administraciones.

**Cultura organizativa** – Patrón dominante de las creencias, normas profesionales y normas formales y no escritas que condicionan el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones. El concepto de innovación implica un cambio cultural, la sustitución de las antiguas creencias por nuevos modelos de expectativas y creencias que ponen énfasis en la continuidad, la consistencia y la estabilidad para mantener el *status quo*. U

n elemento esencial de la innovación es el concepto de aprendizaje activo.

**Asociación** – Acuerdo formal o informal de carácter bilateral o con mayor frecuencia multilateral entre el gobierno, los colectivos y las organizaciones voluntarias, el sector empresarial y otras organizaciones, que se realiza para desarrollar una visión conjunta de los problemas o los desafíos de la gestión y una estrategia de futuro acordada por todas las partes.

**Descentralización política (o democrática)** – Proceso que tiene lugar cuando se transfieren los poderes y los recursos a las autoridades que representan a la población local y/o son responsables ante ésta. La descentralización democrática tiene como objeto aumentar la participación pública en la toma de decisiones locales. A través de una mayor participación, la descentralización democrática puede ayudar a internalizar las actividades sociales, económicas, de desarrollo y medioambientales externas para adaptar mejor los servicios sociales y las decisiones públicas a las necesidades y las aspiraciones locales, además de aumentar la equidad en la utilización de los recursos públicos. Al otorgar poderes públicos a los organismos representativos responsables a nivel local, convergen los ideales de elección ciudadana y las propuestas de participación basadas en los colectivos. La descentralización democrática es, en efecto, una forma institucionalizada de participación. Los términos *descentralización política y democrática* se pueden utilizar indistintamente.

**Democracia representativa** – Sistema formal y legalmente constituido por el que los políticos electos representan los intereses de sus electores.

**Ciudadanía social** – Conjunto de derechos sociales, responsabilidades y obligaciones que, a través de formas de gobernanza democráticas, dan lugar a una relación positiva y recíproca entre los ciudadanos, el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil, y que engendra una responsabilidad y una implicación de todas las partes en el barrio y la ciudad.

**Implicación** – Característica de la ciudadanía social por la que los ciudadanos y los colectivos muestran inquietud por la calidad del medio ambiente local y su mantenimiento, en particular los espacios y bienes

públicos, ya sean las carreteras, los parques o la biblioteca municipal, así como una preocupación por los miembros más vulnerables de la comunidad, ya se trate de ancianos, minusválidos o jóvenes.

**Subsidiariedad** – Término técnico que describe el proceso de asignación de las funciones de gobernanza, desde la planificación estratégica a la prestación de servicios diaria, a un nivel de gobierno espacial, como puede ser la región, la ciudad, el distrito o el barrio, que acerca el proceso de toma de decisiones al nivel espacial sobre el que las decisiones tienen un mayor efecto.

## Apéndice C. Datos de contacto de los participantes de Demos

<b>Ayuntamiento de la ciudad de Edimburgo</b>	12 St Giles Street Edimburgo EH1 1PT. UK	Dr. Adam Kassyk adam.kassyk@edinburgh.gov.uk	(+44-131) 469 3553	(+44-131)4693604
<b>Universidad Heriot-Watt</b>	Sir Edwin Chadwick Building Riccarton Campus Edimburgo EH14 4AS. UK	Prof. Michael Carley carleymj@hotmail.com	(+44-131) 343 6568	
<b>Ayuntamiento de Aberdeen</b>	Aberdeen City Council Town House Broad Street Aberdeen AB10 1AQ. UK PO Box 16200	Dña. Hazel Spalding hspalding@legal.aberdeen.n.t.uk	(+44-1224) 522607	(+44-1224) 522491
<b>Ayuntamiento de Utrecht</b>	Vinkenburgstraat 26 Utrecht 3500 CE Países Bajos	Dra. Annemarie Reintjes a.reintjes@utrecht.nl	(+31-30) 286 1623	(+31-30) 286 1610
<b>Verwey-Jonker Instituut</b>	Kromme Nieuwegracht 6 Utrecht 3512HG Países Bajos PO Box 355	Dr. Hugo Swinnen hswinnen@verwey-jonker.nl	(+31-30) 230 0799	(+31-30) 230 0683
<b>Ayuntamiento de Turku</b>	Kristiinankatu 1 Turku 20100 Finlandia	Dña. Heini Parkkunen heini.parkkunen@turku.fi	(+358-2) 262 7249	(+358-2) 262 7575
<b>Universidad de Turku Departamento de Sociología</b>	Assistentink. 7 Turku 20014 Finlandia	Docente Hannu Ruonavaara hanruona@utu.fi	358-2-3335382	(+358-2) 3335080
<b>Municipio de Cracovia</b>	President's Office, European Integration Experts Plac Wszystkich Swietych 3-4 Cracovia 31004 Polonia	Reverendo Andrzej Augustynski andrzej@augustynski.info	(+48-12) 616 1530	(+48-12) 616 1530
<b>Ena Chios SA</b>	ENA Chios SA, Agios Isidoros	D. George Epitropakis enachios@otenet.gr	(+30 271) 044830	(+30-271) 081330
<b>Universidad de Aegean</b>	Petrokokkinou, Kampos Chios 82100 Grecia 54 M Livanou Street Chios 82100 Grecia	Prof. Paris Tsartas ptsar@aegean.gr	(+30-271) 035101	(+30-271) 35399
<b>Ayuntamiento de Amberes</b>	Informatieambtenaar Stad, Kipdorp 48 2000 Amberes Bélgica	D. Paul Van Steenvoort paul.vansteenvoort@id.antw.erp.be	(+32-3) 201 3125	(+32-3) 201 3140
<b>MEMORI, Katholieke Hogeschool Mechelen</b>	Campus Vijfhoek, O.L.Vrouwestraat 94 2800 Mechelen Bélgica	Mr Eric Goubin eric.goubin@khm.be	(+32-15) 459 205	(+32-15) 459 210



## Datos de contacto de los participantes de Demos

<b>Eurocities</b>	18, Square de Meeûs 1050 Bruselas Bélgica	D. Jordi Gómez Jiménez j.gomez@eurocities.be	(+32-2) 552 0880	(+32-2) 552 0889
<b>CoSLA</b>	Rosebery House, 9 Haymarket Terrace Edimburgo EH12 5XZ. UK	Dña. Kathy Cameron kathy@cosla.gov.uk	(+44-131) 474 9262	(+44-131) 474 9292
<b>Deutscher Städtetag</b>	German Association of Cities and Towns, Brussels Office, Avenue des Nerviens 9-31 B1040 Bruselas Bélgica	D. Markus Krajewski markus.krajewski@staedtetag .de	(+32/2/7) 40 16 23	(+32/2/7) 40 16 41
<b>Stadt Solingen</b>	Rathaus Cronenberger Strasse 59-61 Solingen 42651 Alemania	Dña. Anke Svensson a.svensson@solingen.de	(+49-212) 290 2213	(+49-212) 290 2219

## **Demos**

### **QUINTO PROGRAMA MARCO**

El Proyecto Demos ha recibido el apoyo del Quinto Programa Marco de la Unión Europea dentro de la Acción clave La ciudad del mañana y el patrimonio cultural del Programa Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible