

# DEMOCRACIA AL NIVEL LOCAL

---

 ***Manual de International IDEA sobre Participación,  
Representación, la Gestión de Conflictos y Gobernabilidad***

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002  
Todos los derechos reservados.

En esta publicación se presenta una sinopsis de la versión en inglés de  
Democracy at the Local Level – The International IDEA Handbook on Participation,  
Representation, Conflict Management, and Governance.  
International IDEA tiene planes de traducir al español todo el manual.

Esta es una publicación de International IDEA. Las publicaciones de International IDEA no reflejan ningún interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta Directiva o de los Miembros de su Consejo. Los países se mencionan con los nombres que se usaban oficialmente en la época en que se recopilaron los datos pertinentes. Los mapas representados en esta publicación no implican por parte de International IDEA criterio alguno sobre el estatus legal de ningún territorio o sobre el reconocimiento de sus fronteras. Tampoco la ubicación o tamaño de algún país o territorio refleja una posición política del Instituto. Los mapas se han incorporado en esta publicación con el único objetivo de agregar claridad al texto. No está permitida la reproducción total o parcial de este manual, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright. La autorización para reproducir o traducir total o parcialmente esta publicación deberá dirigirse a:

Publications Office International IDEA 103 34 Stockholm Sweden  
International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos y responderá  
a las solicitudes a la mayor brevedad.

AD & Diseño: Johan von Friedrichs, Slowfox Produktion AB, Estocolmo Suecia  
Pre-press: Europena Pre-Press, EPP Bulls Tryckeri AB, Halmstad, Suecia  
Impresión y encuadernación: Impreso por Bulls Tryckeri AB, Halmstad Suecia  
ISBN: 91-89098-50-1

## Introducción

En la actualidad se vive un dramático renacimiento en el énfasis sobre la *democracia local* en el mundo. Este renovado interés surge por una serie de razones. En las democracias consolidadas, nuevas presiones sociales derivadas del impacto de los procesos de globalización, del crecimiento urbano y de los crecientes movimientos migratorios, han llevado a explorar cómo pueden las ciudades encarar de una mejor manera estos desafíos. Los países que recientemente han fortalecido sus democracias tienen la oportunidad de diseñar, al nivel local, sistemas democráticos novedosos; muchos de ellos han adoptado tales iniciativas a través de procesos de descentralización y mejoras en sus gobiernos locales.

Adicionalmente, hoy en día las grandes aglomeraciones urbanas se caracterizan por albergar a minorías culturales y grupos étnicos, religiosos o lingüísticos diferenciados. Promover la paz social al nivel local se ha convertido en un desafío común para todas las ciudades. En todas las regiones del mundo se hallan además países que emergen de períodos prolongados de guerra y conflictos violentos. En estas circunstancias, la construcción de una paz sostenible depende no sólo de que se reconstituyan gobiernos nacionales inclusivos y legítimos, sino también de que se reconcilien las comunidades y se reconstruyan las fronteras económicas y sociales en el ámbito local.

Hoy más que nunca las ciudades requieren herramientas innovadoras que les permitan, a través de una gobernabilidad democrática, manejar los desafíos y responder a las oportunidades que plantea el entorno urbano contemporáneo.

La publicación de *Democracia al nivel local* responde a esta necesidad, al proporcionar un análisis práctico de conceptos claves y herrami-

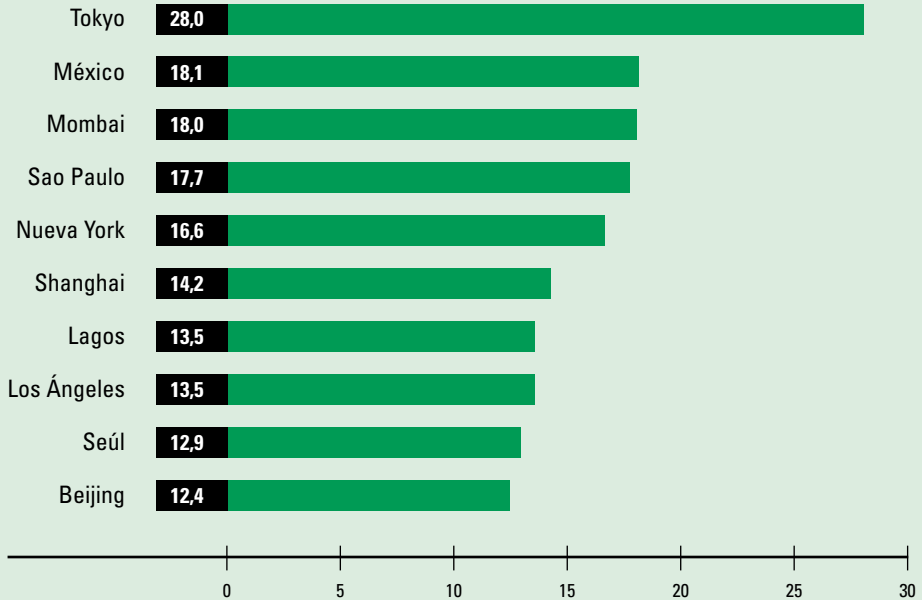
entas esenciales para profundizar la democracia en esta esfera. Se presentan ideas, opciones, recursos y métodos para el ejercicio de la democracia al nivel local, en un formato accesible y de uso fácil. Siendo el producto del trabajo en equipo de 20 profesionales y académicos, este manual ofrece una serie de elementos, a saber:

- *sugerencias prácticas* para diseñar sistemas de gobierno local a través de esquemas de descentralización y autonomía, y el establecimiento de vínculos que trasciendan las fronteras nacionales;
- principios y políticas para *la gestión de ciudades culturalmente diversas*; ofrece, asimismo, herramientas para la gestión de conflictos étnicos y para fomentar la reconciliación social;
- opciones prácticas para *mejorar las elecciones locales y la democracia representativa* mediante reglamentos electorales, procesos de reforma administrativa y el desarrollo de los sistemas de partidos políticos;
- *opciones para ampliar la participación ciudadana*, ofreciendo un modelo para el diseño de procesos participativos de toma de decisiones; y
- *recomendaciones para que la comunidad internacional* contribuya al desarrollo de una red orientada a perfeccionar las democracias al nivel local.

El manual está dirigido a los encargados de formular políticas tanto en el ámbito internacional como al nivel local, autoridades locales, a los dirigentes de la sociedad civil, los parlamentarios y las autoridades administrativas nacionales, así como a la ciudadanía en su conjunto y los medios de comunicación.

## La ciudades más grandes del mundo

Proyecciones para el año 2000 (en millones de habitantes)



Fuente: *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision*. Nueva York, Naciones Unidas, 1998

## Estructura

En el manual se ilustran las diferentes opciones haciendo amplio uso de ejemplos y estudios de casos de situaciones reales. El material se expone en un formato accesible que incluye figuras, gráficos y listas de verificación. En los menús se esbozan las opciones así como las ventajas y desventajas esperadas de cada una de ellas. Por último, se incluye un glosario con los conceptos claves.

## Contenidos

---

### **Capítulo 1** *Conceptos, Desafíos y Tendencias*

- Conceptos claves de la democracia local
- Desafíos para la gobernabilidad local (*incluyendo la prestación de servicios sociales, la creación de empleos y la promoción de la paz social*)
- Tendencias en cuanto a gobernabilidad local (*por ejemplo, alianzas estratégicas y descentralización*)
- Desarrollo urbano sostenible

### **Capítulo 2** *Diseño de Sistemas para la Democracia Local: Tres Estudios de Casos*

- Tipos y formas básicas
- Criterios de comparación
- Descentralización, cuestiones fiscales, vínculos transnacionales

### **Capítulo 3** *Diversidad y Democracia*

- Disputas y tensiones étnicas
- La democracia como sistema de gestión de conflictos
- Las políticas públicas (*y los Lineamientos de Lund para la reconciliación de la democracia y la diversidad*)

### **Capítulo 4** *Mejorar la Democracia Electoral*

- Elecciones locales: aspectos claves
- Evaluación de las elecciones *locales* (*incluye una lista de verificación para analizar la integridad de una elección determinada*)
- Sistemas electorales (*opciones de sistemas electorales y consideraciones especiales desde la perspectiva de la democracia local*)
- Referéndum e iniciativas de votación (*y sus ventajas y desventajas*)
- Organizaciones políticas

### **Capítulo 5** *Extender la Democracia Participativa*

- Participación cívica en colaboración
- Diseño de un proceso de colaboración (*cómo establecer la agenda, seleccionar los participantes y diseñar enfoques*)
- Visión de conjunto sobre los procesos participativos (*menús de opciones sobre tópicos como la recolección de información, consultas, toma de decisiones y resolución de conflictos*)
- Evaluación de la participación cívica
- Gobernabilidad local "virtual" (*incluye una perspectiva general sobre los usos de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la gobernabilidad local*)

### **Capítulo 6** *Promover la Democracia Local en el Siglo XXI*

- Visión de conjunto sobre la Red de Promoción de la Democracia
- Énfasis novedosos sobre la gobernabilidad local

## *Estudios de casos y ensayos comparativos*

*Gobernabilidad Local, Descentralización, y Participación en las Filipinas*  
Proserpina Domingo Tapales, Center for Local and Regional Governance,  
Universidad de Filipinas

*San Diego, California, Estados Unidos y Tijuana, Mexico: Cooperación y Democracia en la Frontera entre los EE.UU.*  
Carlos Juárez, Hawaii Pacific University

*El Papel de las Políticas Públicas: Belfast, Jerusalén y Johannesburgo*  
Scott A. Bollens, Universidad de California en Irvine

*Construcción de la Paz en las Ciudades Étnicamente Dividas de Bosnia*  
Julia Demichelis, planificadora urbana especializada en la construcción de la paz  
al nivel comunitario

*Elecciones en las Aldeas: La Experiencia China de Auto-Gobierno Rural*  
Minxin Pei, Carnegie Endowment for International Peace

*La Promoción de la Participación de las Mujeres en Sudáfrica*  
Julie Ballington, International IDEA

*Asociaciones para la Gobernabilidad: Modelos de Descentralización Fiscal Viable*  
Arno Loessner, Universidad de Delaware, IULA Office for Research and Training,

*La Migración Internacional y las Ciudades*  
Dimitri Papademetriou, Carnegie Endowment for International Peace

Para ver las actualizaciones más recientes y la totalidad del texto original en línea, visite el sitio web de International IDEA ([www.idea.int](http://www.idea.int)). Allí se mantiene un foro permanente sobre la democracia local y los desafíos que plantea la gobernabilidad urbana.

## Qué es la gobernabilidad local

El gobierno local es el nivel de autoridad pública al que la ciudadanía recurre en primera instancia para resolver sus problemas sociales inmediatos. También es el nivel del sistema democrático en el cual la ciudadanía tiene la oportunidad más efectiva de participar de manera activa y directa en la toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto.

En virtud de su tamaño más reducido y enfoque en cuestiones locales, el gobierno local ofrece mejores perspectivas para el uso de la *democracia directa*, entendida como la participación de la ciudadanía en casi todos los aspectos de la vida comunitaria. En contraste, en la democracia representativa el ciudadano escoge entre los candidatos de los partidos políticos, quienes están autorizados para tomar las decisiones en nombre de la comunidad en su conjunto.

### **Una democracia local sólida es la base de una democracia saludable al nivel nacional.**

A fin de entender la noción de gobernabilidad local algunos conceptos son de importancia crítica, entre ellos los siguientes:

- El gobierno local constituye un fundamento para la *ciudadanía* y la *comunidad*.
- La democracia implica una deliberación permanente y un diálogo, debate y discusión positivos, en un esfuerzo por resolver los problemas que se surgen ante la comunidad.
- La participación ciudadana permite al individuo *mejorar sus conocimientos acerca de los asuntos de la comunidad*, conocimientos que otra forma estarían en manos de los oficiales elegidos.

## Desafíos de la gobernabilidad local

### **Manejar el impacto de la globalización y del crecimiento urbano, promover la efectividad en la prestación de servicios, fomentar la paz social y crear oportunidades de empleo son algunos de los principales desafíos que enfrenta la democracia al nivel local.**

Las comunidades de todo mundo encaran problemas comunes, entre ellos:

- La prestación, de manera sostenible, de servicios sociales básicos como el agua y las redes de transporte;
- El proceso de *crecimiento urbano*, es decir, el movimiento de personas del campo hacia la ciudad y las presiones resultantes sobre el medioambiente y sobre la capacidad estatal que esta migración implica;
- La *vitalidad de la economía*, o la creación de oportunidades de empleo y de prosperidad en el contexto de la globalización económica; y
- La promoción de la *paz social* en escenarios sociales cada vez más diversos, en los que una gran multitud de grupos étnicos y religiosos deben convivir.

## Problemas que enfrentan las alcaldías 17



Fuente: PNUD y IULA Office of Research and Training, Universidad de Delaware

*Los gobiernos locales se enfrentan a la tarea de reconciliar dos retos: garantizar la continua relevancia y dinamismo de los gobiernos locales democráticos en un mundo globalizado; y manejar el surgimiento de una sociedad civil de entidades autónomas y con una organización propia que limiten el poder del Estado y constituyan una base alternativa, tanto en cuanto a la actividad política como a la prestación de servicios.*

**Profesor Gerry Stoker, Universidad de Strathclyde** – *Tomado de Democracia al nivel local*

En el manual se explora la democracia local en el contexto de los desafiantes escenarios actuales, analizando los tres componentes más importantes de la democracia en esta esfera:

- *La gestión de los conflictos*, es decir, los esfuerzos e iniciativas específicamente diseñados para evitar, gestionar y resolver conflictos entre diversos grupos en los complejos escenarios urbanos de la actualidad.
- *La representación*, a través de elecciones en las cuales los candidatos postulan para ocupar funciones de responsabilidad pública, se realizan votaciones, se declara un ganador y se seleccionan los oficiales elegidos; y
- *La participación*, que permite una intervención ciudadana más directa en el diseño de las políticas públicas, así como una contribución activa de parte de todos los sectores de la población, mediante procesos de consulta.



## La gestión de los conflictos

### **La democracia es un conjunto de instituciones y prácticas para la gestión de los conflictos.**

Uno de los principales retos que enfrenta la democracia al nivel local es la gestión de ciudades con una población cada vez más diversa desde el punto de vista cultural, étnico y religioso. El manual se centra en la posibilidad de utilizar las herramientas y procesos democráticos como un sistema de gestión de los conflictos comunitarios.

En especial en las sociedades desgarradas por la guerra, la comunidad internacional promueve la convocación de elecciones locales y la construcción de la democracia como un componente esencial para la reconciliación. En Kosovo y Timor Oriental, por ejemplo, los esfuerzos de las Naciones Unidas se han centrado en impulsar la democracia en la esfera local, como una medida política inicial y necesaria para reconstruir estas sociedades.

### **Las políticas públicas, entendidas como la asignación de recursos, servicios y oportunidades, pueden ser un instrumento de marginación social, discriminación y opresión, o bien pueden diseñarse para facilitar y generar la armonía social.**

El manual incluye estudios de casos en los cuales se examina el impacto de las políticas públicas en la gestión de conflictos, en ciudades como Johannesburgo, Jerusalén y Belfast. De manera similar, se presentan las experiencias de diferentes partes del mundo con respecto al establecimiento de comisiones de paz locales y se analiza el efecto de las poblaciones migrantes en la toma de decisiones al nivel local.

En un estudio de casos sobre iniciativas de pacificación en las ciudades étnicamente divididas de Bosnia, Julia Demichelis relata sus experiencias con un organismo no-gubernamental y una agencia de cooperación internacional, en sus esfuerzos por reconstruir la localidad de Gornji Vakuf, desintegrada por el conflicto bélico. La autora expone una serie de lecciones útiles en términos de la reconciliación de las comunidades y la reconstrucción de las fronteras sociales:

- ***El uso de la programación participativa en todos los aspectos de la rehabilitación post-conflicto y del trabajo de reconciliación.***

Fortalecer a los líderes de la sociedad civil con una orientación comunitaria, y no a los dirigentes políticos que tengan una orientación nacionalista y gran medida responsables del conflicto. Las agencias internacionales y las organizaciones no-gubernamentales que trabajan exclusivamente por medio de los canales gubernamentales (es decir, políticos) al momento de diseñar sus programas y orientar sus inversiones, continúan reforzando las divisiones políticas y dependencias creadas por estos políticos durante la guerra. En contraste, las organizaciones que trabajan directamente con las comunidades y con profesionales para evaluar las necesidades y abordar a los participantes, han logrado volver a unir a grupos étnicos segregados y han tenido una labor exitosa con grupos étnicos minoritarios.

- ***Empoderar a los líderes comunitarios para que elaboren sus propias soluciones***

La única forma de prevenir el resurgimiento del conflicto es apoyar a los dirigentes locales y nacionales en la construcción de las nuevas instituciones que reflejen sus valores culturales y capacidades, desde una base democrática sólida. Si se tiene esto en mente, resulta más eficaz trabajar fuera de los principales partidos políticos, por medio de alianzas transparentes creadas en el seno mismo de la comunidad.

- ***Orientar la ayuda para que la comunidad en su conjunto mejore sus condiciones.***

Ayudar sólo a las minorías étnicas o a los refugiados intensifica las tensiones locales entre quienes se hayan quedado para defender a sus comunidades. La clave está en el restablecimiento de la vida comunitaria con el énfasis en una coexistencia estable.

Facilitar únicamente la provisión de materiales para la reconstrucción o favorecer exclusivamente a un grupo étnico no ayuda a la comunidad en su conjunto sino que, por el contrario, la fragmenta.

- ***Canalizar los recursos humanitarios a través del sector privado, cuando ello sea posible, en el contexto de una estrategia consciente para reintegrar el uso, manejo y disfrute de tales recursos.***

La promoción de inversiones en la pequeña empresa privada ha generado relaciones multi-étnicas exitosas entre entidades, y por lo tanto fuentes “independientes” de poder que incidan en la vida política bosnia posterior al conflicto.

- ***Reducir la comercialización y la presencia local de los símbolos de la comunidad internacional.***

Los esfuerzos en favor del desarrollo comuni-

tario y de la construcción de la democracia requieren diferentes tipos de campañas publicitarias y promocionales con respecto a las intervenciones humanitarias de corto plazo. La omnipresencia de los símbolos de organizaciones foráneas resulta indeseable y no favorece las metas de apropiación y participación comunitarias, elementos claves para la nueva etapa de desarrollo.

- ***Diseñar una estrategia coherente al nivel de la comunidad de los donantes y un conjunto de principios prácticos de coordinación para ejecutarla.***

Sólo una estrategia coherente de rehabilitación posconflicto concebida entre los diversos donantes permitirá evitar la confusión – y muchas veces el resurgimiento del conflicto – entre los residentes locales y funcionarios de las organizaciones no-gubernamentales de la misma municipalidad que intenten cumplir con las condiciones de diferentes donantes.

***No existe una alternativa viable a la elección popular como forma de legitimar las acciones de los representantes en un sistema político democrático***

## ***Mejorar la representación***

*La experiencia ha demostrado... que las elecciones locales a menudo proporcionan el primer vínculo directo entre el votante y el oficial elegido. El desempeño de esa persona determinará si es removida de su cargo, reelegida o elegida a un cargo superior. Esta conexión entre el elector y el oficial electo, y la obligación de rendir cuentas por parte de los oficiales electos al nivel local, constituye un importante terreno de capacitación para promover la democracia al nivel nacional. Además, esta fuente de oficiales electos localmente y con frecuencia más jóvenes, puede resultar una fuente importante de políticos para la próxima generación.* **Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas.** , Octubre del 2000.

El derecho al voto y a pedir cuentas a quienes han sido electos por las urnas son indispensables para la democracia. Como tales, las elecciones locales constituyen un elemento central de la gobernabilidad democrática en estrecha relación con el pueblo. En estas, los ciudadanos pueden conocer personalmente a los candidatos, aportar conocimiento e información directos sobre temas de interés y comunicarse con regularidad con los oficiales elegidos.

Las elecciones locales han adquirido particular importancia en países que atraviesan, o que recientemente han experimentado, una transición desde regímenes autoritarios hacia sistemas políticos más abiertos, pues tales comicios se celebran en el contexto de reformas políticas más amplias. Sin un sistema de elecciones locales, la transición hacia la democracia sigue siendo incompleta.

### *Elecciones locales en el año 2000: una instantánea*

En **Bosnia**, durante los comicios locales celebrados en abril del 2000, los electores retornaron al poder a los partidos nacionalistas, ante la preponderancia de los partidos nacionalistas serbios y croatas en los distritos donde constituyen mayorías étnicas. En algunas áreas, sin embargo, un partido opositor multi-étnico ganó algunos escaños ante los nacionalistas bosnios. Los comicios fueron supervisados por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Muchos interpretaron estos resultados como un indicador de la reconciliación en este país devastado por la guerra.

En **Malawi**, las elecciones locales celebradas en noviembre del 2000 dieron por primera vez a los votantes la oportunidad de escoger entre diferentes partidos en una elección local. Como parte del proceso de democratización que vive el país, un total de 2 000 oficiales públicos resultaron elegidos para ocupar puestos en 39 asambleas. Las nuevas estructuras son la expresión de los primeros gobiernos locales con poder de actuación en el marco del nuevo sistema democrático del país.

Mientras **Kosovo** emergía de una devastadora guerra, en octubre del 2000 se celebraron elecciones locales, concebidas como un paso inicial para el reestablecimiento de un gobierno interno tras el conflicto de 1999 entre la OTAN y Yugoslavia. Bajo administración directa de las Naciones Unidas pero jurídicamente bajo la soberanía serbia, los comicios fueron conducidos por la OSCE. Los resultados favorecieron al líder albano-kosovar Ibrahim Rugova, quien ahora reclama tener un mandato en las negociaciones con Serbia. Su partido, la Liga Democrática de Kosovo, ganó el 60% de los votos y obtuvo el control de la mayor parte de los concejos municipales. Muchos analistas interpretaron la votación como una señal del deseo de los electores de lograr una estabilidad y un cambio a través de las negociaciones.

En **Sudáfrica** en diciembre del 2000 se llevaron a cabo por primera vez elecciones en las estructuras municipales recientemente creadas, y con las cuales se unificaron áreas anteriormente segregadas. Durante la votación, el Congreso Nacional Africano (ANC) ganó la mayor parte de los municipios (170 de alrededor de 240 que participaron). Resulta significativo que el principal partido de la oposición, la Alianza Democrática, ganó terreno (22% del total de los votos) y obtuvo el control de 18 concejos municipales. Las elecciones se siguieron desde cerca porque en ellas se abordaban una serie de temas centrales en el contexto del proceso de democratización que vive el país tras el fin del Apartheid, entre ellos: la preponderancia de la ANC, la creación de partidos multi-étnicos viables de la oposición, el papel de los dirigentes tradicionales, la importancia de la prestación de servicios y el entusiasmo del pueblo hacia el sistema democrático en general.

***Las elecciones locales pueden presentar claras ventajas con respecto a las nacionales en diferentes sentidos: como barómetros indicadores de las tendencias políticas nacionales, como un primer paso hacia el proceso de democratización de un país o como una manera de determinar lo que es importante para la mayoría de los votantes.***

## ***Evaluación de las elecciones locales***

***La prueba crítica para evaluar la eficacia de las elecciones locales consiste en analizar si en ellas se someten a debate y se abordan los temas de relevancia inmediata para la ciudadanía.***

Las siguientes preguntas pueden conformar una lista de verificación para analizar la integridad de una elección determinada:

- *La voluntad del pueblo.* ¿Indican las elecciones locales que se ha manifestado la voluntad del pueblo y que se considera como legítima la autoridad del gobierno?
- *La alternabilidad del gobierno.* ¿Deja espacio la elección a la posibilidad de que las coaliciones políticas que salgan victoriosas se alternen en el poder? O, dicho de otra forma, ¿tiene el partido de oposición posibilidades reales de triunfo?
- *La confianza en el sistema.* ¿Genera la elección confianza en el sistema político y concretamente en que los dirigentes ejercen el poder público en la búsqueda del bien común?
- *La posibilidad de decisiones informadas.* ¿Ofrecen las elecciones el espacio para que votantes y candidatos definan los temas y elijan entre las posibles soluciones a los problemas de la comunidad? ¿Ofrecen alternativas para aprovechar las oportunidades?
- *Las condiciones de igualdad para las distintas fuerzas.* ¿Se encuentra el terreno equiparado entre los distintos candidatos y partidos políticos? En otras palabras, ¿cuenta alguno de los candidatos con una ventaja inherente?
- *La participación de los electores.* ¿Cuán importante es el número de votantes para asentar la legitimidad de los resultados y la

capacidad de los oficiales elegidos de formular y aplicar ciertas políticas?

- *El mandato.* ¿Es el propósito fundamental de los comicios generar entre los partidos y los candidatos opciones de confrontación donde “el triunfador se lo lleva todo?” O, por el

contrario, ¿están éstos diseñados para resultar en la elección de representantes de diversos sectores de la población votante, de forma que la solución de temas polémicos quede para su posterior negociación entre tales representantes?

*El potencial de las elecciones en las aldeas [para promover la democratización] debe verse atenuado frente a la realidad política china. En el mejor de los casos, dichas elecciones representan un pequeño y tentativo paso hacia la democratización. Su avance ha sido lento y desigual. Sin embargo, es posible que este experimento sea el inicio de un proceso gradual de participación política para casi el 80% de la población china y, si se permite su continuación y expansión, podría constituir el primer paso hacia la tan postergada transición del país hacia la democracia.*

Minxin Pei, Carnegie Endowment for International Peace – Tomado del Manual.

## El Referéndum

***El referéndum puede dar al votante una voz directa en asuntos importantes de política, pero también es necesario considerar sus desventajas potenciales.***

En muchos países y municipios, las autoridades recurren con creciente frecuencia a las consultas populares para resolver disputas comunitarias sobre temas polémicos. Muchos exaltan dichas consultas argumentando que dan al elector una voz directa en cuestiones políticas importantes. Sin embargo, otros cuestionan si el público maneja suficiente información sobre ciertos aspectos de las políticas públicas y si la gente siempre está en medida de escoger la mejor opción. En el manual se exponen los elementos a considerar al momento de decidir si se recurre o no a un referéndum, así como las ventajas y desventajas de este enfoque.

### Ventajas

- Permite lograr una solución definitiva a disputas públicas;
- Se trata de un mecanismo claro y de fácil comprensión que permite la participación ciudadana y la toma directa de decisiones;
- Permite someter a votación asuntos específicos por iniciativa ciudadana;
- Es una forma clara e inequívoca de determinar la voluntad popular y el nivel preciso de apoyo o de oposición entre los votantes; y, por último,
- Proporciona oportunidades para educar al público sobre asuntos importantes.

### Desventajas

- Puede resultar en la formación de “coaliciones triunfadoras mínimas” o gobiernos de escasa mayoría. En el caso de asuntos polémicos, esto puede derivar en escenarios políticos donde “el ganador se lo lleva todo”, con la posibilidad de que ello induzca al conflicto en la comunidad, en lugar de resolverlo;

- Las preguntas pueden formularse de manera a inducir a error o generar confusión sobre los temas, en vez de clarificarlos;
- El referéndum puede convertirse en una votación sobre la legitimidad del partido en el poder y no sobre los méritos de un asunto en particular;
- Algunos asuntos requieren amplia deliberación y acuerdo mutuo, en lugar de respuestas escuetas de “sí” o “no”;
- Otros temas requieren información y conocimientos especializados que podrían resultar difíciles de asimilar para el público, obstaculizando en consecuencia la toma de decisiones, en particular si el tema es altamente técnico o si genera emociones fuertes;
- En ocasiones, lo que beneficia los intereses propios de una simple mayoría del electorado podría no concordar con el interés más amplio de la comunidad en su conjunto. Tal es el caso de las reducciones de impuestos que luego socavan el presupuesto para educación.

***Decidir quién va a participar en la toma de decisiones en colaboración es uno de los aspectos más críticos del diseño de tales procesos; el establecimiento de la agenda, la definición de objetivos y la evaluación de los resultados son también importantes.***

## ***Extender la participación***

***Involucrar a la ciudadanía en la formulación de las políticas comunitarias se traduce en un mejor flujo de información, rendición de cuentas y existencia del debido proceso; da una voz a quienes se ven afectados de manera más directa por las políticas públicas.***

En muchas ocasiones los temas espinosos que enfrenta una comunidad son demasiado complejos e involucran intereses demasiado divergentes como para poder ser resueltos a través de las urnas. Facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones puede incrementar la democracia electoral al contribuir a crear una relación de confianza mutua, allanando el camino a la gestión o resolución de conflictos que no pueden ser arbitrados exclusivamente mediante elecciones.

La participación cívica en colaboración se refiere a las políticas y métodos orientados a crear oportunidades para que la ciudadanía se involucre directamente en la formulación y implementación de políticas comunitarias. Este tipo de participación ciudadana sirve para engendrar la confianza social y la empatía por el bienestar de los otros miembros de la comunidad. En suma, permite construir el “capital social” necesario para un desarrollo vibrante de los diversos intereses, y crea la posibilidad y la voluntad de transigir con los otros en la búsqueda por alcanzar las metas más ampliamente establecidas por la comunidad.

## Para el diseño exitoso de un proceso de colaboración

- *Poner todo en la mesa.* Cualquier esfuerzo debe involucrar a toda la gama de intereses comunitarios y reunir a personas dispares dentro del mismo foro, a fin de propiciar un diálogo interactivo.
- *Identificar los intereses mutuos.* Un proceso participativo debe estar orientado a salvar las diferencias e identificar soluciones a partir de los intereses comunitarios compartidos.
- *Crear un ambiente de confianza.* La participación debe basarse en una mejor interrelación grupal, fomentar la confianza y desarrollar un sentido más amplio de identidad en el caso de las comunidades diversas.
- *Perseverar en el proceso.* Los participantes deben asumir un compromiso total con el proceso, y estar dispuestos a abordar temas delicados y atravesar momentos difíciles de negociación, estancamiento, e inclusive ruptura del diálogo.
- *Concentrarse en el problema.* El proceso debe girar permanentemente en torno al tema en cuestión, en particular al momento de definir el problema, esbozar la gama más amplia posible de alternativas, desarrollar estrategias y hallar soluciones que puedan llevarse a la práctica de manera conjunta.
- *Mantener una actitud creativa.* Siempre que sea posible, es conveniente desarrollar mediante el diálogo alternativas novedosas que resulten mejor para todos. Cuando esto resulte imposible, los diferentes componentes las cuestiones negociadas deben ser intercambiadas, y no unificadas o ligadas.
- *Todos son iguales.* El proceso debe estar orientado a lograr la participación oficial del gobierno, dentro de un esquema de asociación y cooperación explícita.
- *Impulsar el proceso desde abajo, coordinarlo desde arriba.* Los representantes comunitarios cuyos intereses se vean directamente afectados por el tema en cuestión deben impulsar el proceso. Al mismo tiempo, las autoridades del gobierno local con mucha frecuencia deben estar a cargo de coordinar el proceso y de su conducción práctica.
- *Aplicar la rendición de cuentas hacia el exterior y la flexibilidad interna.* Los procesos participativos requieren de una rendición de cuentas y de transparencia hacia el entorno exterior del proceso, manteniendo sin embargo una flexibilidad interna, tanto en el diálogo como en la toma de decisiones.
- *No olvidarse de los aspectos prácticos* relacionados con los recursos, la contratación de personal, la capacidad de las agencias y organizaciones y la capacidad de negociación de las partes.
- *Estar consciente de los vínculos con la arena electoral.* La democracia electoral y participativa puede resultar complementaria al proceso colaborativo, pero también es posible que sus objetivos sean opuestos.

## Procesos de consulta

Existe una amplia gama de herramientas participativas, entre ellas la recolección de información, la realización de consultas, la toma de decisiones y la resolución de conflictos públicos. El manual incluye ejemplos de situaciones que se han beneficiado de tales herramientas, por ejemplo los sondeos de opinión realizados en Jihlava, en la República Checa, para determinar si un mayor uso de los medios de comunicación ampliaría la participación ciudadana; se mencionan también los mecanismos de consulta para optimizar la comunicación entre una agencia de cooperación y los vendedores de un mercado en Kampala, Uganda.

- *Recolección e intercambio de información.*

Estos mecanismos incluyen la realización de sondeos de opinión y encuestas de preferencias, asambleas públicas y foros comunitarios, así como estudios de investigación participativa.

Estos enfoques pueden aportar información valiosa a los oficiales públicos responsables de tomar de decisiones antes de que se adopte una medida; por otra parte, también cabe la posibilidad de que tal información acentúe lo irreconciliable de algunos puntos de vista.

- *Realización de consultas.* En el caso de las consultas, se crean estructuras y se realizan actividades para consultar de manera sistemática a los electores – ya sea en conjunto o por separado – sobre temas que les atañen. En este sentido, cabe mencionar las consultas y foros sobre temas específicos, programas de monitoreo a cargo de la ciudadanía, audiencias públicas, fuerzas especiales y consejos de asesoría ciudadana.

Entre las ventajas de estos mecanismos se encuentran la posibilidad de que todos los puntos de vista sean escuchados y de que los

grupos marginados sientan que han contribuido de alguna manera al proceso. Entre las desventajas se encuentra la posibilidad de que el proceso se convierta en un debate inasequible y estéril, en particular cuando el proceso se prolonga durante un tiempo excesivo.

- *Toma de decisiones.* En los procesos de toma de decisiones, la autoridad con respecto a la resolución final del asunto en cuestión recae en los participantes en el proceso y no puede ser anulada por oficiales políticos elegidos e, idealmente, tampoco por autoridades regionales ni nacionales. Entre estos mecanismos se encuentran la conformación de jurados de ciudadanos y talleres para la solución de conflictos.

La ventaja principal de estos procesos es que las personas se sienten verdaderamente apropiadas de una decisión cuando tomarla ha estado en sus manos; entre sus debilidades debe considerarse la posibilidad de que alcanzar un acuerdo resulte más arduo de lo que se imaginaba inicialmente.

- *Resolución de conflictos públicos.* En este sentido se incluyen los métodos para prevenir, gestionar y resolver disputas públicas por medio de procesos de negociación, mediación y arbitraje. El mecanismo adecuado para la resolución de un conflicto, aplicado en el lugar adecuado, involucrando a las personas adecuadas y con la opinión pública a favor de la paz, puede contribuir a gestionar y resolver conflictos entre diferentes grupos. Por otra parte, existen ocasiones en que ni siquiera los mecanismos mejor diseñados para la resolución de conflictos pueden soportar la intensa presión entre tales grupos en escenarios urbanos.



## Modelo de diseño

El manual incluye un modelo de diseño que ofrece a los profesionales— tanto a quienes ocupan puestos oficiales como desde la sociedad civil — la oportunidad de evaluar qué prácticas participativas podrían resultar útiles en las distintas fases del proceso de formulación de políticas públicas. En esencia, se trata de un cuestionario que permite al lector hacer su propia valoración sobre los desafíos a los que se enfrenta, así como la técnica que parezca más apropiada para generar la participación pública.

***Es importante entender que, si bien los enfoques de colaboración ofrecen una promesa considerable de resolver problemas sociales y construir un capital comunitario, tampoco están exentos de limitaciones y riesgos.***

La formulación de políticas públicas mediante enfoques participativos puede resultar algo utópico. Cuando existen niveles profundos de desconfianza, o cuando los temas que se abordan plantean sencillamente demasiadas dificultades, tales métodos no son la panacea. Entre otras cosas, su organización e implementación puede implicar dificultades importantes. Entre los impedimentos para una mayor participación se encuentran: la falta de compromiso por parte del gobierno; la falta de voluntad de los responsables de proyectos de ceder el poder; la inversión insuficiente en la capacitación de recursos humanos al nivel comunitario; y la desconfianza entre los actores sociales interesados en el proceso, tanto al nivel gubernamental como local. Algunos han expresado su inquietud en cuanto a que una participación excesiva puede resultar disfuncional, e impedir una formulación eficiente de las políticas públicas. Por lo demás, en muchas sociedades la realidad es

que el ciudadano promedio puede mostrarse más bien cínico, apático o renuente a participar.

## Democracia local en línea

***La democracia “virtual” ofrece, al nivel local, el potencial de informar a la ciudadanía sobre asuntos comunitarios, proporcionar servicios de una forma más eficiente y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones.***

Las ciudades de todo el mundo han comenzado a utilizar los recursos tecnológicos que ofrecen las nuevas tecnologías de la información como el Internet para extender la democracia al nivel local. Gracias a esta novedosa forma de comunicación de gobierno-a-ciudadano y de ciudadano-a-gobierno, las ciudades pueden utilizar la red cibernética para:

- Desarrollar el diálogo comunitario, por ejemplo mediante reuniones en línea en tiempo real;
- Realizar sondeos de opinión y encuestas de preferencia;
- Publicar calendarios sobre las actividades de la comunidad;
- Realizar votaciones para elegir a representantes, en referendos o para aprobar legislaciones
- Divulgar políticas y programas, así como información práctica sobre la prestación de servicios;
- Presentar resúmenes de la agenda del ayuntamiento, así como de sus deliberaciones y decisiones;

- Obtener las reacciones y aportes de la ciudadanía;
- Crear asociaciones locales y vecinales;
- Ofrecer información electoral y sobre campañas electorales;
- Establecer vínculos más allá de la comunidad con otros municipios con características similares (por ejemplo, con ciudades “gemelas”);
- Organizar campañas e iniciativas ciudadanas; y
- Promover la imagen del municipio en el exterior, a fin de fomentar el turismo o el comercio.

## **Promover la democracia local**

***Una de las principales lecciones de los esfuerzos para promover la democracia es la necesidad de incluir a los actores locales de manera más completa y sistemática en la red global de políticas públicas, si es que los esfuerzos de asistencia externa para promover la democracia han de ser más exitosos.***

Resulta fundamental establecer un vínculo de cooperación estrecho e igualitario entre los actores locales e internacionales en la red de promoción de la democracia. Sin ella, la promoción de la democracia podría percibirse como una interferencia foránea en la política de un país y sus estructuras de poder. A su vez, muchas organizaciones no-gubernamentales locales estarían en riesgo de ser suprimidas por las autoridades oficiales si carecen de la atención y el apoyo de la comunidad internacional.

Para que una estrategia global de construcción democrática tenga éxito, tanto las transiciones al nivel nacional (“desde arriba hacia abajo”) como el desarrollo democrático local (“desde abajo hacia arriba”) deben ser integradas de manera más sistemática en el contexto de una estrategia global por parte de la red. Así, la profundización y mejoramiento de la democracia en todo el mundo dependen de que ésta sea desarrollada a un nivel más local, y, en un caso ideal, lograr que dicha democracia tenga relevancia y beneficie de manera más directa a la ciudadanía en su vida cotidiana.

Durante los últimos 20 años, y en especial durante la última década, una red de políticas

públicas globales de amplio alcance se ha desarrollado de forma acelerada para fomentar la democracia local en todo el mundo. Esta red de promoción ayudó a dar forma a la ola sin precedentes de democratización de finales de los años '80 y principios de los años '90. La red de actores que se movilizó en apoyo a la democracia incluyó a los gobiernos de los

Estados más importantes y sus agencias de cooperación, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales, donantes bilaterales, organizaciones filantrópicas y organizaciones no-gubernamentales que llevan a cabo programas mundiales y que trabajan en el ámbito regional o en el local.

## ***Tareas para la promoción de la democracia***

### ***Activismo***

- Promover nuevas normas globales
- Facilitar asistencia en casos específicos

### ***Financiamiento***

- Proporcionar apoyo financiero dirigido a ONGs
- Educación y capacitación
- Capacitación de recursos humanos
- Educación cívica
- Capacitación sobre reformas gubernamentales o prácticas mejoradas

### ***Consulta e intercambio de información***

- Intercambiar las mejores prácticas e información comparativa y proveer asesoría

### ***Administración y monitoreo de procesos electorales***

- Supervisión y monitoreo electoral
- Administración electoral

### **Objetivos**

IDEA Internacional fue fundada en 1995 con los siguientes objetivos:

- Promover y fomentar la sostenibilidad de los sistemas democráticos
- Mejorar y consolidar los procesos electorales en el mundo
- Facilitar un espacio de debate y acción entre personas y organizaciones involucradas en la promoción de la democracia

Integrada por miembros de todo el mundo y con esfera de acción global, Internacional IDEA es un organismo intergubernamental con un mandato único: apoyar el crecimiento sostenible de democracias genuinas, por medio de un trabajo independiente de intereses nacionales específicos y una pronta capacidad de respuesta.

### **Miembros**

En la actualidad, Internacional IDEA cuenta con 19 Estados miembros de los cuatro continentes, además de cinco organizaciones no-gubernamentales internacionales que participan en calidad de miembros asociados. Asimismo, el Instituto tiene convenios formales y trabaja en estrecha cooperación con una serie de organizaciones intergubernamentales y agencias multilaterales.

### **Acción**

International IDEA trabaja en una serie de campos:

- Asiste a los países en la capacitación de recursos humanos
- Crea espacios de encuentro y facilita el diálogo entre profesionales que trabajan en el campo de la democracia en todo el mundo.
- Profundiza el conocimiento sobre los procesos electorales y las actividades de observación electoral
- Promueve la transparencia, la rendición de cuentas, el profesionalismo y la eficiencia en las elecciones, en el contexto del desarrollo democrático.
- Desarrolla y promueve normas, reglamentos y directrices para su aplicación en procesos democráticos y de pluralismo multipartidista.

---

International IDEA  
Strömsborg  
S-103 34 Estocolmo, Suecia  
Tel: + 46 8 698 3700  
Fax: + 46 8 20 24 22  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: <http://www.idea.int>