

PROGRAMA URB-AL

Red Temática nº3  
LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD

ISSY-LES-MOULINEAUX  
18-19 DE FEBRERO DE 1999

*Documento de base  
Síntesis*



## COMISSION EUROPEA

Dirección General IB  
Dirección General América Latina  
Programa URB-AL  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Bruselas Bélgica  
Tel. : (32) 2 775 93 00  
Fax : (32) 2 775 93 09  
E-Mail : [secretariat@urb-al.com](mailto:secretariat@urb-al.com)  
Internet : <http://europa.eu.int/en/comm/dg1b/URB-AL/urb-al.htm>

## MUNICIPALIDAD DE ISSY-LES-MOULINEAUX

Oficina de coordinación  
Hôtel de Ville  
62, rue du général Leclerc  
92130 Issy-les-Moulineaux, France  
Tel. : (33) 1 40 95 67 72 - (33) 1 40 95 79 20  
Fax : (33) 1 40 95 97 25 - (33) 1 40 95 65 32  
E-Mail : [urb-al@wanadoo.fr](mailto:urb-al@wanadoo.fr)  
Internet : <http://www.issy.com/Urb-al>

### **Autores :**

Yves Cabannes, Jefe de los Expertos  
Clara Braun  
Valérie Robert

*Las ideas y opiniones de este documento de base son las de los autores. No reflejan necesariamente los puntos de vista de la Comisión Europea o de la Municipalidad de Issy-les-Moulineaux.*

# PROGRAMA URB-AL

Red n°3

## LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD

ISSY-LES-MOULINEAUX  
18-19 DE FEBRERO DE 1999

*Documento de base*



---

---

## CREDITOS

---

---

El presente informe utiliza las contribuciones de Valérie Robert para la parte Europea y para la parte latino americana, de Clara Braun de la Fundación TIAU en Argentina, así como de Herbert Sanchez, Rocío Lombera y Alejandro Luevano de Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) en México. Rocío Lombera, Alejandro Luevano y Valérie Robert participaron en la reflexión sobre el texto final, de responsabilidad del autor, Yves Cabannes, coordinador del Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe (PGU/CNUAH / HABITAT) en Quito, Ecuador.

Fue elaborado con la participación de Jaime Vasconez, asesor del PGU, así como con el apoyo administrativo y secretarial de María del Carmen Constante y Lourdes Saavedra del PGU ALC, bajo la coordinación de Marie Virapatirin, Coordinadora y de Laurent David, Asistente, de la red "Democracia en la ciudad" en Issy-les-Moulineaux. Tiene el informe un carácter de documento de trabajo cuyo objetivo es aportar elementos de debate y reflexión para los dos días del seminario de lanzamiento. Refleja las ideas y opiniones de los autores.

---

---

## SUMARIO

---

---

### Introducción y presentación del documento de base

I.	¿De qué democracia local hablar? .....	5
1.	Conceptos fundamentales.....	6
2.	Análisis de las principales cartas y declaraciones relativas a la democracia local : la visión de los actores.....	7
3.	Algunas claves de comprensión entre los contextos locales latinoamericanos y europeos.....	9
4.	Perspectivas de las organizaciones internacionales sobre la democracia local.....	10
5.	Conclusiones preliminares .....	12
II.	¿Cómo se construye la democracia local en América Latina y en Europa ? .....	13
Eje 1	Participación/concertation. Relación entre ciudadanos y gobiernos locales ....	15
	Formas y modalidades de participación ciudadana .....	15
	Presupuestos participativos.....	16
	Institucionalización de canales y de espacios de participación y de concertación....	17
	Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares.....	18
Eje 2	Democratización de la gestión local y del aparato del gobierno .....	19
	Tecnologías de comunicación e información para la transparencia de la gestión .....	19
	Reformas administrativas para una gestión más democrática .....	19
Eje 3 .	Los excluidos de la democracia .....	20
	Integración política de las víctimas de la exclusión económica en el contexto de globalización. ....	20
	Participación de los extranjeros en la vida ciudadana.....	21
	Participación de los jóvenes en la vida democrática local .....	22
	Equidad de género y poder local .....	22
	Participación en la vida política local de los discriminados por cuestiones de religión, raza, idioma o género.....	23
Eje 4 .	Los territorios de la democracia local .....	24
	El concepto de la descentralización. ....	24
	Importancia del territorio y del espacio para el ciudadano. ....	24
Eje 5.	Violencia urbana, seguridad ciudadana y cultura de paz.....	26
	Violencia urbana y seguridad ciudadana .....	26
	Democracia local y cultura de Paz.....	26
Eje 6.	Educación, formación y capacitación para la democracia local .....	27
	Educación para una cultura ciudadana .....	27
	Formación y capacitación de los gobiernos locales : funcionarios, técnicos y "electos" .....	28
	Conclusiones : líneas de cuestionamiento para los grupos de trabajo.....	29
III.	Pistas de trabajo en cooperación para reforzar la democracia en nuestras ciudades.....	31
IV.	Anexos.....	37
1.	Herramientas de metodología : matrices de identificación de temas y experiencias .....	39
2.	Cuestionario .....	41
3.	Listado de las convenciones, declaraciones y cartas consideradas.....	43
4.	Matrices de estudio de casos por subregiones y ejes temáticos principales ...	45
5.	Listado de experiencias estudiadas : Europa y America Latina .....	47
6.	Bibliografía .....	48

---

---

## Introducción y presentación del documento de base

---

---

### Antecedentes y objeto

La ciudad de Issy-les-Moulineaux, Francia, ha sido seleccionada por la Comisión Europea como coordinadora de la red "Democracia en la ciudad", una de las ocho que componen el programa URB-AL. Esta red tiene hoy 76 ciudades latino americanas y 42 europeas. Se organizó una conferencia de prensa el 26 de octubre 1998, para anunciar el lanzamiento formal de las actividades de la red.

El presente documento tiene como objetivo servir de base para los debates y la constitución de grupos de trabajo interciudades que serán objeto de discusión durante el seminario que tendrá lugar en 18 y 19 de febrero de 1999 en la ciudad de Issy-les-Moulineaux.

### Método de trabajo

Los pasos que han servido para la elaboración del presente documento serán brevemente recordados.

- Desde la preparación y la presentación de la propuesta técnica para la coordinación de la red, la ciudad de Issy-les-Moulineaux concentró su trabajo en la búsqueda de experiencias y prácticas sobre el tema de la democracia local ; ha recibido información sobre la experiencia de las ciudades que han mandado sus cartas de adhesión a la red temática. Esos ejemplos fueron utilizados para alimentar el documento de base.
- El trabajo conceptual y teórico, comenzó con la actualidad que interesa a las ciudades. La construcción de marco conceptual, "desde abajo" : a partir de la confrontación de puntos de vista de consultores y de equipos de profesionales involucrados en el tema tiene como ventaja dar a conocer conceptos "en construcción", con el fin de realmente permitir que los miembros participen. Se privilegiaron aquellos temas portadores potenciales de cooperación entre ciudades y de transformaciones democráticas. Se utilizaron matrices de metodología concebidas para facilitar la investigación :
  - una sirvió para identificar temas en correlación con las experiencias de las ciudades según una repartición geográfica
  - otra para determinar los temas en función del tamaño de ciudades (Anexo 1).
- Se distribuyó un cuestionario de opinión, y se invitó a los miembros de la red a expresar sus prioridades, expectativas y posibles aportes a las actividades de la red. (Anexo 2).
- El análisis de las principales declaraciones, cartas y conclusiones de seminarios permitió identificar los avances en los temas, los debates centrales y la visión de los diferentes actores. Este trabajo se completó por medio de un análisis de las posiciones de algunas de las instituciones internacionales protagonistas en el tema (Anexo 3).

- Las experiencias presentadas tienen como principal virtud ilustrar los temas centrales de la democracia a nivel local y constituir un referencial actualizado, tanto de los temas como de las dinámicas actuales. No pretenden ser exhaustivas, sin embargo son emblemáticas de las dinámicas y de los procesos que se están dando en los dos continentes.

A partir de experiencias documentadas en los bancos de datos existentes y de referencias actualizadas en la mayoría de los casos<sup>1</sup>, se hizo una selección representativa del tamaño de las ciudades en términos poblacionales, de las diferencias regionales, de las ilustraciones directas de los ejes definidos y de la disponibilidad de información. Se incluyen experiencia de algunas ciudades miembros de la red "Democracia en la ciudad" en el estudio de casos. Se trabajo sobre un referencial de **39 ciudades** (Anexo 5).

---

<sup>1</sup> En particular para la parte latinoamericana, la base *urbanet* del «Programa de Gestión Urbana», PGU y los trabajos de la «Red de Educación Popular/Poder Local», REPPOL. En particular para la parte europea, los datos del «Forum pour la gestion des villes» y el documento de UNESCO «Primer libro de experiencias novedosas 1996-1997».

# CAPITULO 1

## ¿ DE QUE DEMOCRACIA LOCAL HABLAR?

Marco conceptual y teórico

1. Conceptos fundamentales
2. Análisis de las principales cartas y declaraciones relativas a la democracia local : la visión de los actores
3. Algunas claves de comprensión entre los contextos locales latinoamericanos y europeos
4. Perspectivas de las organizaciones internacionales sobre la democracia local

---

---

## 1. Conceptos fundamentales

---

---

Antes de dar a conocer varias experiencias significativas de construcción de democracia al nivel local, conviene retomar algunos conceptos y tesis que sustentan el presente trabajo.

La democracia es uno de los valores que fundamenta a las naciones europeas y que constituye hoy en día una referencia política tanto para Europa como para América Latina.

Sin embargo, la democracia concebida en Grecia, hoy en día no sería considerada como tal, al estar fundamentada en la existencia de esclavos subordinados a los hombres libres y en la inequidad de la relación hombre - mujer. Evidentemente, en esa época no todos eran **ciudadanos**. Por lo tanto, es necesario explicitar de *qué democracia, o a cuáles democracias se alude* en cada uno de los dos contextos continentales.

Se plantea que la democracia local, la democracia al nivel de la ciudad, no puede limitarse al concepto de *democracia representativa*, la cual ha sido la forma dominante de las construcciones democráticas en las ciudades europeas, dentro de un Estado de derecho. Tampoco se considera que la democracia local puede reducirse a una *democracia participativa*, que ha sido el aporte más positivo de varias ciudades latinoamericanas a la democracia.

Lo que está en juego en la democracia local, lo que la identifica y la cualifica, es la naturaleza de las relaciones *entre* democracia representativa y democracia participativa. Si bien se afirma que la democracia, incluyendo la democracia en la ciudad, descansa en derechos universales, indivisibles e interdependientes, en cada contexto los *vínculos* entre estas dos formas de democracia van a caracterizar la democracia local en tal o tal ciudad.

### 1.1. Los dos sentidos de la democracia

En "Desafíos y dilemas de la construcción del poder local" (Alforja, 1997) se plantea una definición que tiene la virtud de su claridad: "*Históricamente la democracia ha sido entendida en dos sentidos: como mecanismo para deliberar los asuntos públicos y adoptar las decisiones políticas, y como una calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una sociedad, como un tipo de sociedad, como un conjunto de relaciones recíprocas entre la gente que constituye una nación. Una aproximación analítica al discurso sobre la democracia nos obliga a referirnos a ella en dos sentidos: uno estricto y otro más amplio.*"

#### a) La democracia como régimen político:

*En sentido estricto, el concepto democracia se refiere a un régimen político; y específicamente alude al conjunto de reglas, normas y procedimientos a través de los cuales la mayoría de los ciudadanos participa en la deliberación de los asuntos públicos, para elegir el gobierno y los representantes o para promulgar la adopción de opciones políticas.*

*Desde este enfoque, el hecho más sobresaliente de la democracia es el de elecciones; pero los principales elementos de la democracia formal (separación relativa entre Estado y sociedad, garantías a las libertades civiles, transparencia electoral, división de poderes y principios de representación) dejan abiertos y sin resolver los problemas estructurales de la sociedad.*

#### b) La democracia como proyecto de sociedad:

*"En sentido amplio, nos referimos a la democracia de manera integral como un modo de convivencia político-social que cruza todos los ámbitos sociales, por tanto no excluye ni le resta importancia a la institucionalización de procedimientos políticos que permiten que los ciudadanos ejerzan sus derechos de participar en las deliberaciones de los asuntos políticos. Pero no reduce la democracia a procedimientos políticos, ni restringe la participación ciudadana a la votación.*

*En sentido amplio, la democracia se entiende como un modo de convivencia que organiza la sociedad con base en la voluntad general y el bien común, y que se gestiona a través de un régimen político normado para un conjunto de procedimientos que garantizan la participación amplia y segura del pueblo en la elección de sus gobiernos y en la adopción de sus programas.*

*... En este sentido hablamos de democracia participativa. La dimensión social de la democracia está vinculada con la convivencia democrática, con el desarrollo de relaciones sociales de bienestar para la mayoría; tiene que ver con la construcción de equidad social en todos los ámbitos de la economía - de mercado y de producción de bienes - y de la vida cotidiana. En ese sentido hablamos de democracia social.*

*... La democracia como proyecto social y la democratización como proceso, son realidades inseparables, están intrínsecamente unidas. Por eso decimos que la democracia es al mismo tiempo un proceso y un fin, un conjunto de procedimientos políticos y un proyecto de sociedad, un objetivo político y una práctica metodológica y organizativa".<sup>2</sup>*

### 1.2. Democracia y Derecho

Filósofo político, Claude Lefort es uno de los fundadores del grupo "Socialismo o Barbarie". Una de sus contribuciones, en particular en 1980, en "La invención democrática" fue vincular los conceptos de democracia, derecho y justicia. "*El derecho es un momento de la "definición" del espacio democrático... los derechos no están arraigados en el individuo... más es como miembro de una sociedad democrática que beneficia de ciertas protecciones jurídicas*"<sup>3</sup>. Así, Lefort considera que las libertades de pensamiento, expresión, reunión... no son atributos del individuo sino más bien del **espacio público democrático**. Por lo tanto, tocar esas libertades significa poner en peligro la democracia.

---

<sup>2</sup> Alforja, 1997.

<sup>3</sup> Poltiet, 1997.



En esta forma, el espacio público democrático - y por lo tanto al nivel de la ciudad - es inseparable de los derechos humanos. En forma similar, los derechos humanos sólo pueden desarrollarse en una democracia "... el derecho está en la esencia del espacio democrático, lo cual nos hace recordar las bases de la Declaración de los Derechos Humanos y al mismo tiempo nos obliga a una lectura de los mismos al nivel local.

*La democracia local no puede tener otra base que el respeto a los derechos humanos, a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, la inclusión social, al reconocimiento y respeto a su nacionalidad y credo, la participación en los asuntos públicos y la protección de la ley; como reza la "Declaración Universal de los Derechos Humanos".*

Esta Declaración, tras afirmar que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público"<sup>4</sup>, sostiene -particularmente en cuanto al tema que nos ocupa- que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos..." así como, "derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país"<sup>5</sup>.

### 1.3. Democracia, Derecho y Justicia

Si se entiende que la Democracia es un espacio de reglas regidas por el principio de la igualdad de todos ante la ley, **la Justicia**, según Lefort y sus estudiosos, es su custodio.

Esta clara afirmación del papel central de la Justicia, hace eco a las conversaciones entre Platón y Sócrates sobre el fundamento y el mando en la ciudad: "Pero Sócrates, ¿qué es lo que ves en la búsqueda de lo justo? Te lo voy a decir, respondió. La justicia, afirmamos, es un atributo del individuo, pero también de toda la vida ciudadana"<sup>6</sup>.

### 1.4. La democracia en la ciudad

Mientras que los debates conceptuales sobre las relaciones entre democracia y justicia aparecen más presentes, aquellos sobre las concepciones de la democracia al nivel urbano son igualmente vitales. Tan es así que el libro de 1968 del filósofo H. Lefebvre representa un marco conceptual sobre el "derecho a la ciudad" que planteó un giro en el concepto de la democracia al nivel local: los trabajos desarrollados en Brasil en los años 70 y 80 ayudaron a precisar dos conceptos que el filósofo no hubiera denegado.

Se trata de la diferencia entre "ciudadanía" y "ciudadidad", ésta última entendida como los **derechos** específicamente urbanos del ciudadano, aquellos que la democracia local tiene que garantizarle. Existe un claro acuerdo con H. Lefebvre cuando afirma: "el derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o de regreso hacia las ciudades tradicionales. Puede ser formulado únicamente como derecho a la vida urbana, transformada, renovada (...). El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la sociedad, al

*hábitat y al habitar. El derecho al trabajo (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy distinto del derecho a la propiedad), están implicados en el derecho a la ciudad"<sup>7</sup>.*

La declaración Europea sobre el **derecho a la ciudad**, resultado de la **Consulta Urbana Europea**, adoptada en 1992 por la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (CPLRE) y la Carta Urbana Europea, en sus principios, constituyen hoy aportaciones específicas y operativas que materializan los conceptos de "ciudadinidad" o "derecho a la ciudad".

---

---

## 2. Análisis de las principales cartas y declaraciones relativas a la democracia local. La visión de los actores.

---

---

Numerosas cartas y declaraciones tanto latinoamericanas como europeas apuntan a la formación de la democracia, en particular en el ámbito local. Varias de ellas tienen todavía los límites de una declaración y otras todavía no tienen fuerza reglamentaria. Sin embargo, su análisis y sus fundamentos son esclarecedores a dos niveles: en primer lugar para la identificación de los principios que animan los debates sobre la democracia local y en segundo lugar para identificar los puntos convergentes y divergentes entre América Latina y Europa, pasos necesarios para crear bases de entendimiento de proyectos comunes.

### 2.1. Las cartas y declaraciones europeas

Entre las principales cartas y declaraciones europeas que abordan la democracia local, tienen que mencionarse:

- La Convención Europea de Defensa de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
- La Declaración sobre la Intolerancia – una amenaza para la Democracia
- La Carta Europea de la Autonomía local
- La Carta Europea sobre el derecho a la ciudad
- La participación de los extranjeros en la vida pública al nivel local
- La Carta Urbana Europea
- La Carta Europea de la Autonomía Regional
- La Carta Europea para los Mujeres en la Ciudad.

El espíritu de estos textos tiene mucha similitud: la democracia local sólo puede existir si los elementos que la sustentan están reunidos, en particular el respeto del otro, como individuo, de los demás, como grupo social, cultural o minoría, el escuchar y tener en cuenta las opiniones, el compromiso, la no-violencia y el respeto de la ley.

---

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>5</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 21.

<sup>6</sup> La República, Platón.

<sup>7</sup> H. Lefebvre, H. 1968.

Se identificaran cinco elementos fundamentales en estas declaraciones :

### a) La importancia de las instituciones locales

Se afirman claramente, como en la Carta Europea de la Autonomía Local, que *“las autoridades locales son uno de los principios fundamentales de cualquier régimen democrático”*. Es importante notar que esta afirmación viene de los gobiernos centrales que así reconocen el papel de las ciudades en cuanto a la democracia.

### b) La noción de los derechos y de los deberes del individuo

### c) La participación de los ciudadanos como un derecho

*“El derecho de los ciudadanos en participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa” ... “la participación de los ciudadanos en la vida política local debe ser garantizada en todos los niveles políticos y administrativos” ... “Los ciudadanos tienen el **derecho** de ser consultados en cualquier proyecto de importancia que tiene impacto sobre el futuro de las instituciones” ... “La participación a través de estructuras democráticas pluralistas y una gestión urbana caracterizada por la cooperación entre todos los asociados”<sup>10</sup>.*

La Carta Europea para las Mujeres en la Ciudad añade que los *“procesos participativos equitativos tienen que ser puestos en acción, los cuales favorecerán nuevas relaciones de solidaridad”*.

### d) La defensa y el refuerzo de la autonomía local como contribución a la construcción de una Europa democrática

### e) La descentralización del poder de los niveles centrales a los niveles regionales y locales

En la mayoría de los casos, esta descentralización corresponde más a una transferencia de funciones administrativas centrales que a una verdadera delegación del poder al ciudadano.

## 2.2. Declaraciones y Cartas latinoamericanas

En forma paralela a Europa, la democracia local ha vuelto a colocarse en el escenario de un significativo número de procesos nacionales y locales, en América Latina donde la transición democrática y la globalización han traído consigo la revalorización de lo local en la construcción de las nuevas reglas de convivencia entre la sociedad civil y el Estado, entre población y gobierno local. **Definir de qué democracia local se trata**, está a la orden del día de los más diversos actores locales e internacionales.

En cierto modo la emergencia de lo local tiene que ver con la tendencia de los organismos multilaterales en el sentido de que *“muchos problemas globales, deben ser tratados en el ámbito local”*<sup>11</sup>, tendencia marcada a principios de los noventa por la Cumbre del Medio Ambiente (Eco-92). A partir de entonces, se ha acrecentado la posibilidad de considerar a los gobiernos locales como contrapartes efectivas en programas y actividades de desarrollo económico y social.

Los años 90 han traído numerosas declaraciones y cartas por parte de gobiernos locales y otros actores municipales (Anexo 3) algunas de las cuales son ilustrativas de los temas y reivindicaciones en debate. Sin pretender agotar la riqueza de estas declaraciones, una lectura transversal permite detectar algunos hilos conductores. Se organizará la presentación alrededor de cinco de ellos.

### a) Relación Gobierno Local – Sociedad

A partir de la Conferencia Hábitat II de Estambul, la búsqueda de la democracia local viene acompañada de la redefinición del papel de las ciudades, del gobierno local y de su relación con la sociedad local : *“combatir a las desigualdades y mejorar la calidad de vida de las poblaciones”*<sup>12</sup> ; *“que las ciudades se preocupen más y mejor de la integración social y la lucha contra la exclusión, lo que debería incluir acciones destinadas a comprometer a todos los sectores y grupos sociales en el proceso de gobierno municipal, incluyendo la preparación presupuestaria”*<sup>13</sup> ; *“que las tendencias a la descentralización de los Estados y a la integración regional han colocado los principios de la autonomía local y de la subsidiariedad como elementos fundamentales de las democracias modernas”*<sup>14</sup>.

De ese modo, *“el binomio descentralización - participación ciudadana... exige la consideración de las expectativas e intereses de toda la ciudadanía... en la toma de decisiones para la solución de los problemas que afectan al conjunto de la población, en la creación de este espacio municipal de todos”*<sup>15</sup>.

### b) Papeles de los Gobiernos Locales

En cuanto al gobierno local, *“reconocer a las colectividades locales un papel estratégico en el incentivo a la expresión y a la movilización de las energías locales, en la participación de la población en la responsabilidad de sus asuntos propios y en la implementación de las estructuras materiales e institucionales necesarias para el desarrollo local”*<sup>16</sup>, se considera que la participación local debe entenderse de manera complementaria a los esfuerzos de los

<sup>8</sup> Carta Europea de la Autonomía Local.

<sup>9</sup> Principios de la Carta Urbana Europea / participación de los ciudadanos.

<sup>10</sup> Declaración Europea sobre el Derecho a la Ciudad.

<sup>11</sup> IULA, Carta de la Autonomía Local.

<sup>12</sup> IV Cumbre de Mercociudades.

<sup>13</sup> Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales.

<sup>14</sup> Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI.

<sup>15</sup> UIM.

<sup>16</sup> CAMCAL.

Estados y de los otros actores : desempeñar un papel activo en la promoción de “políticas fundadas en el desarrollo participativo, apoyándonos en una asociación activa con el conjunto de las fuerzas vivas locales ; mejorar la transparencia y la eficacia de la gestión, las oportunidades de participación de las mujeres y el acceso pleno a las decisiones : promover la asociación y la cooperación entre pueblos, entre pueblos y gobiernos a diferentes niveles, la cooperación entre sector público y privado; agilizar la administración, impulsar formas de cooperación descentralizada en asistencia técnica, intercambio de tecnología y conocimientos, ... ”<sup>17</sup>.

### c) Gobierno local y gobernabilidad

La Declaración de Río de Janeiro plantea : “consolidar los procesos de la democracia local como un requisito para el perfeccionamiento de la gobernabilidad, por medio de 1) **la participación** de todos los actores en la gestión de los asentamientos humanos, particularmente en la definición de las prioridades y planes de acción ; 2) la promoción de **acciones mancomunadas** entre los actores que intervienen en el cotidiano local ; 3) el establecimiento de un **amplio acceso a la información** sobre las decisiones tomadas y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos ; y 4) la ejecución de una **gestión responsable y transparente, con eficiencia y eficacia**”.

### d) Participación de la sociedad

Con relación a la participación de la sociedad, involucrar de modo activo a las poblaciones, “a las diversas expresiones organizadas de la sociedad civil” así como “el reconocimiento a la diferencia, a la identidad individual y colectiva, a la memoria y a la inclusión”<sup>18</sup>. Como propone la Declaración de la ciudad de México, la participación ciudadana “es, al mismo tiempo, una reforma del Estado y una reforma de la sociedad” ; con relación al primero, porque obliga a una nueva manera de gobernar ; en cuanto a la sociedad, porque la participación ciudadana “*extiende nuevas prácticas y educa a los ciudadanos en sus derechos y deberes ; al cambiar formas de gobierno y prácticas sociales, la participación ciudadana construye la gobernabilidad democrática local y nacional, hace más eficaces las gestiones de gobierno y facilita la resolución de problemas como la inseguridad, la gestión económica de los ayuntamientos, la corrupción pública, la falta de transparencia informativa y los problemas sociales de la exclusión y la desigualdad de oportunidades*”.

### e) Democracia Integral

Por su parte, la Red de Poder Local de América Latina (REPPOL), asume una concepción en torno a la democracia integral que plantea que “*la democracia del capital es selectiva y excluyente en lo que se refiere a los que pueden usufructuarla, es restrictiva en términos de los diferentes aspectos y dimensiones de la existencia humana y social que abarca... la democracia integral sería el sistema político que garantice a cada uno y a todos los ciudadanos la*

*participación activa y creativa, en cuanto sujetos en todas las esferas del poder y del saber de la sociedad. El sistema que garantice a cada uno y a todos el derecho de ser coautores del mundo... para eso, cada uno y todos los ciudadanos de la sociedad son llamados a participar, en cuanto sujetos, al mismo tiempo singulares y plurales del desarrollo y de todas las instituciones relacionadas con éste, desde la aldea, el barrio y las unidades productivas hasta el Estado*”.

## 2.3. Convergencias y divergencias Europa/América Latina

La **importancia de las autoridades locales** como fundamento y motor de un régimen democrático, la **autonomía local**, la **participación ciudadana** y la **descentralización** aparecen como temas confluentes en las declaraciones de las dos regiones. Sin embargo, con todas las precauciones que merece este ejercicio, las nociones de **derechos** y **deberes** predominan en las Declaraciones Europeas, mientras que varias cartas latinoamericanas dan a la **participación** un contenido más amplio y más profundo. Además hacen de la construcción de la democracia local un medio para **luchar contra la exclusión y la pobreza urbana**. Por fin el tema de la **subsidiaridad** aparece como determinante de una red autónoma y democracia local.

## 3. Algunas claves de comprensión entre los contextos locales latinoamericanos y europeos

Con el fin de facilitar la comunicación y el intercambio entre los miembros de la red “democracia local” se han identificado algunos elementos de contextos sustancialmente diferentes entre las dos regiones.

### 3.1. Niveles de representación al nivel local

El número de legisladores (concejales, vereadores) municipales es inmensamente inferior en las ciudades de América Latina que en Europa. A título de ejemplo, la ciudad de Quito (Ecuador), tiene 17 concejales para 1.7 millones de habitantes (1 concejal para 100.000 habitantes) y Fortaleza (Brasil) tiene 42 vereadores para 1.8 millones (1/42.000). En Francia, caso extremo en cuanto a representatividad, se cuenta un concejal por cada cien habitantes. Frente a los límites de la democracia representativa, las ciudades latinoamericanas han desarrollado iniciativas y mecanismos que vienen a completar, a partir de los modelos de democracia participativa, la gestión de lo local, incluyendo propuestas de políticas de iniciativas ciudadanas.

<sup>17</sup> CAMCAL.

<sup>18</sup> Mercociudades.

## 3.2. Procesos de construcción de la democracia en los municipios

El espacio municipal está todavía en construcción en varios países latinoamericanos. Los procesos de “emancipación” municipal, es decir la creación de nuevos municipios por referéndum son comunes y legales.

Al mismo tiempo, elecciones municipales con sufragio universal son fenómenos mucho más recientes en las ciudades latinoamericanas : las primeras elecciones municipales en los 5000 municipios brasileños tuvieron lugar en el final de los años 80, al salir de la dictadura. La ciudad más poblada de la región, México, tuvo su primer gobernador electo a mediados de los años 90.

Los procesos democráticos recientes, por su carácter novedoso y poco ligados con una normatividad rígida, han dado lugar a numerosas experimentaciones e innovaciones, más difíciles de imaginar en un contexto europeo codificado a través de años o incluso siglos.

## 3.3. Papeles respectivos de las organizaciones sociales

La fuerza y el dinamismo de las organizaciones sociales como espacio de participación para el ciudadano y como interlocutor es del gobierno local : constituyen una de las características de los procesos democráticos locales de América Latina. El individuo aislado, el “habitante” o “ciudadano”, como sujeto social, o la familia, tienen un papel más limitado en América Latina que en Europa.

Además, las iniciativas democráticas al nivel local europeo aparecen más promovidas por los gobiernos locales electos o por los gobiernos centrales europeos que bajo la presión de los ciudadanos, siendo la democratización un proceso *en general* descendiente, “desde arriba”. Mientras que en América Latina, la construcción democrática aparece como un movimiento ascendente, “desde abajo”, desde la presión ejercida por los habitantes a través de sus organizaciones sociales extremadamente variadas.

## 3.4. Recursos municipales

La parte de los ingresos tributarios nacionales redistribuidos hacia los niveles locales es cuantitativamente diferente entre las ciudades de las dos regiones, en términos relativos (porcentaje de las cuentas nacionales/gastos por los municipios) o absolutos (recursos municipales/habitante residente).

En los países europeos, del orden del 50 a 70 % de los recursos tributarios es gastado en el ámbito local, mientras que en América Latina varía de algunos por cientos (Perú, por ejemplo) a casos excepcionales del orden de 20% (Colombia, por ejemplo). Si bien la intención del presente documento no es establecer las relaciones entre recursos financieros municipales y democracia, la ausencia casi absoluta de recursos en la mayoría de los gobiernos locales de América Latina, constituye un obstáculo a la democratización local.

## 4. Perspectivas de las organizaciones internacionales sobre la democracia global

Instituciones internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, han incluido en su perspectiva la *descentralización* y el fortalecimiento de la presencia de los gobiernos locales, así como la participación popular, la incorporación de la sociedad civil y el sector privado en la definición de opciones públicas locales. Sin embargo, y a pesar de cambios conceptuales con la introducción de la noción de *governabilidad*, el Banco Mundial no considera a los gobiernos locales como sujetos de créditos directos y continua prestando exclusivamente a los gobiernos centrales.

Serán presentadas las contribuciones sustantivas al tema de la democracia de la Unión Europea y de las Naciones Unidas.

### 4.1. Democracia y estado de derecho. La contribución de la Unión Europea

*"La política comunitaria en el sector de la democratización y los derechos humanos está guiada en particular por los compromisos universales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de 1966, tanto sobre derechos civiles y políticos como sobre derechos económicos, sociales y culturales"* <sup>19</sup>.

Este mismo documento de referencia reafirma los grandes principios que sustentan su visión de la democracia : universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos : *"El apoyo a la democratización y a la promoción de los derechos humanos, ha llegado a ser un elemento esencial de sus relaciones exteriores, y en particular de su política de cooperación con los países en desarrollo"* <sup>20</sup>.

La cláusula democrática, introducida en los acuerdos de cooperación de la Unión Europea con América Latina en los años noventa, ilustra esta prioridad : *"El respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales, así como de los principios democráticos, son para la Unión Europea precondiciones al desarrollo económico y social sostenible"* <sup>21</sup>.

Dentro de su preocupación para preservar la irreversibilidad de los procesos democráticos e instalar el marco jurídico indispensable para la promoción de los derechos humanos y al respeto del Estado de derecho en un contexto de responsabilización creciente de la Sociedad Civil, la Unión Europea ha definido grandes orientaciones de cooperación con América Latina. Apuntan a : (a) acciones dirigidas hacia los poderes públicos, (b) refuerzo, desarrollo y

<sup>19</sup> Unión Europea, Construir una Cultura de Justicia y de Paz.

<sup>20</sup> Unión Europea, Construir una Cultura de Justicia y de Paz.

<sup>21</sup> Unión Europea, Construir una Cultura de Justicia y de Paz.

responsabilización de la Sociedad Civil, (c) acciones hacia grupos vulnerables.

Esta contribución de la Unión Europea a los procesos de democratización aparece en forma prioritaria centrada el nivel nacional. Por lo tanto el programa URB-AL representa un aporte específico e innovador, en cuanto a su priorización del espacio municipal. La creación de una red específica sobre "La democracia en la ciudad", que da a la participación ciudadana un papel central, se enmarca en el contexto global del apoyo a la democratización, al Estado de derecho y a la responsabilización de la Sociedad Civil.

## 4.2. Gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible

El concepto del PNUD <sup>22</sup> que más se vincula a la democracia de la ciudad es el de *buena gobernabilidad*. Sin embargo es más incluyente que la democracia como régimen político o como proyecto de sociedad : abarca sólo las esferas de lo político y de lo administrativo, sino también de lo económico. El PNUD sostiene que el desarrollo humano sostenible no puede alcanzarse sin una *buena gobernabilidad*. La *Gobernabilidad* es la capacidad de ejercer la autoridad en lo económico, lo político y lo administrativo, para administrar los asuntos de un país en todos los niveles y en todos los poderes del gobierno (ejecutivo, legislativo, judicial; nacional, regional, municipal). Incluye todos los mecanismos, procesos e instituciones que permiten articular los intereses, ejercitar los derechos, cumplir las obligaciones y mediar las diferencias de todos los ciudadanos.

La *buena gobernabilidad* es participativa, transparente y responsable, además de eficiente y equitativa. Promueve el dominio de la ley y asegura la toma de decisiones por medio de amplios consensos. La gobernabilidad involucra al Estado y sus instituciones públicas y políticas, pero también al sector privado y a la sociedad civil, siendo los tres sectores por igual responsables del desarrollo humano sostenible. En el recuadro, se sintetizan esas características interdependientes.

### PNUD. Características de la buena gobernabilidad

*Participación* : sea ejercitada directa o mediante mecanismos de representación, la participación debe ser compartida por todos, a partir del ejercicio de las libertades de asociación y de expresión.

*Dominio de la Ley* : los marcos legales deben ser justos y aplicados con imparcialidad.

*Transparencia* : el libre flujo de la información permite que los procesos, instituciones y la misma información sean accesibles para todos, posibilitando su comprensión y seguimiento.

*Responsabilidad* : todas las Instituciones y procesos deben tratar de servir a quienes están involucrados en ellas.

*Orientación consensual* : la gobernabilidad debe mediar entre intereses divergentes y buscar consensos amplios sobre los mejores intereses de cada grupo.

*Equidad* : todos los hombres y las mujeres tienen similares oportunidades para mantener y mejorar su bienestar.

*Efectividad y eficiencia* : los resultados esperados de los procesos e instituciones deben atender necesidades existentes y hacer el mejor uso de los recursos.

*Rendición de cuentas* : los responsables rinden cuentas al público y/o a quienes los nominaron.

*Visión estratégica* : tanto los líderes como el público deben tener una amplia visión a largo plazo de la gobernabilidad y el desarrollo humano y de lo que se requiere para alcanzarlos, a partir de la comprensión de las complejidades históricas, sociales y culturales que soportan esa perspectiva.

PNUD, 1997

## 4.3. La Agenda Hábitat y la democracia local

Es a partir de la Cumbre del Hábitat II, realizada en 1996 en Estambul, cuando se reconoce a las ciudades y los pueblos como "*centros de civilización y fuente de desarrollo económico y del progreso social, cultural, espiritual y científico...* [donde] *los seres humanos disfruten de una vida plena en condiciones de dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza*" <sup>23</sup>. Para el logro de ese propósito, Hábitat II contribuye a profundizar la democracia local al proponerse adoptar, en materia de asentamientos humanos, los principios de la **solidaridad** y la **participación** reconociendo la inclusión de diversos actores de la vida local : "*las autoridades locales, los parlamentarios, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil*" y hacer esfuerzos para "*lograr la participación plena e igual de todas las mujeres y de todos los hombres y la participación efectiva de los jóvenes en la vida política, económica y social*".

<sup>22</sup> PNUD, 97 y Lombera, R., 1998.

<sup>23</sup> **Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos**. Conferencia de las naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (*Habitat II*). Estambul, Turquía, 14 de junio de 1996.

#### 4.4. La Perspectiva del PGU en la construcción de la democracia local

El Programa de Gestión Urbana, PGU, coordinado por Hábitat (CNUAH) y financiado por el PNUD y varios gobiernos europeos (Suecia, Holanda, Suiza, Alemania e Inglaterra) emerge después de Hábitat II como el principal programa de cooperación técnica al servicio de las ciudades y de los gobiernos locales. Esta basado en el concepto de **Gobernabilidad Participativa**, con un enfoque hacia las acciones transformadoras, en particular para enfrentar los problemas de pobreza y medio ambiente a través de consultas urbanas y del diseño participativo de planes de acción. Se enmarca y contribuye a la "*democracia como proyecto social* [y a la] *democratización como proceso*"<sup>24</sup>.

---

---

#### 5. Conclusiones preliminares

---

---

La propuesta de un marco de referencia a partir del concepto de democracia local, el examen de los pilares de la democracia, la lectura de algunas declaraciones y cartas relativas a la democracia en la ciudad y la consideración de la visión de instituciones internacionales permite tener una primera aproximación al tema.

Sin embargo, no deja de ser insuficiente si se quiere saber cómo se da la democratización y cuáles son los caminos que se abren hoy en los territorios de experimentación democrática.

La construcción de una base empírica en el próximo capítulo responde a esta preocupación. El examen de procesos concretos, permitirá por una parte el cuestionamiento del marco referencial propuesto y por otra parte, sentará las bases de un intercambio entre ciudades a partir de sus aportes específicos.

Se propone, a partir del concepto de democracia local, tanto en ciudades latinoamericanas como europeas, buscar cuáles son las relaciones específicas que se establecen entre democracia representativa y democracia participativa por una parte, y por otra entre el ciudadano, las organizaciones sociales a las que pertenece en la sociedad civil y su gobierno local electo.

---

<sup>24</sup> PGU, 1998.

## CAPITULO 2

# ¿CÓMO SE CONSTRUYE LA DEMOCRACIA LOCAL EN AMERICA LATINA Y EN EUROPA?

**Descripción y análisis de casos ilustrativos**

**Eje 1. Participación/Concertación. Relación  
entre ciudadanos y gobiernos locales**

**Eje 2. Democratización de la gestión local**

**Eje 3. Los excluidos en la democracia local**

**Eje 4. Los territorios de la democracia**

**Eje 5. Violencia urbana, seguridad ciudadana  
y cultura de paz**

**Eje 6. Educación/Formación para  
la democracia local**

**Conclusiones : líneas de cuestionamiento para  
los grupos de trabajo**

El presente capítulo da a conocer experiencias innovadoras sobre las cuales las ciudades están construyendo una nueva visión y nuevas prácticas democráticas, por lo cual se abarca el mayor universo posible de tipos de ciudades de acuerdo al tamaño de las mismas, a la diversidad regional, al conjunto de ejes temáticos y de acción identificados como innovadores y que hablan de nuevos paradigmas para construir, desde lo local, procesos nuevos de democracia.

Estas experiencias han sido organizadas alrededor de seis ejes principales que aparecen como los “nudos” o los temas centrales en la construcción de las democracias en las ciudades (Anexo 5) :

Eje 1. Participación/concertación. Relaciones entre ciudadanos y gobiernos locales

Eje 2. Democratización de la gestión local

Eje 3. Los excluidos en la democracia local

Eje 4. Los territorios de la democracia

Eje 5. Violencia urbana, seguridad ciudadana

Eje 6. Educación/Formación para la democracia local.

Cada uno de los seis ejes a su vez se abre en subtemas específicos. Por ejemplo, el tema de la participación y de la concertación (Eje 1) como modalidad de relación entre los ciudadanos y los gobiernos locales se desagrega en :

- Formas y modalidades de participación ciudadana ;
- Presupuestos participativos ;
- La institucionalización de canales y de los espacios de participación y de concertación ;
- Las políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares.

Cada eje, después de una breve introducción temática, es ilustrado por casos europeos y latinoamericanos.



---

---

## Eje 1. Participación/concertación. Relaciones entre ciudadanos y gobiernos locales

---

---

### 1.1. Formas y modalidades de participación ciudadana

#### Experiencia europea

La participación de los habitantes en la gestión local puede acontecer en varios niveles. El primero se produce cuando los gobiernos en el poder **escuchan** a los ciudadanos y les permiten emitir una opinión sobre todo lo relativo a su cotidiano. El escuchar no necesariamente tiene como consecuencia una influencia sobre la toma de decisiones. Sin embargo, los ciudadanos sienten que son tomados en cuenta y que existen frente a los responsables políticos. La **atención** al público en el municipio es un primer paso que permite mejorar la escucha. Numerosas alcaldías han modificado sus horarios de atención para permitir a sus administrados asalariados encontrar las oficinas públicas abiertas, fuera de los horarios de oficina.

Algunos gobiernos locales implantan **observatorios** de varios tipos, económicos, urbanos, sobre la juventud, o sobre los servicios públicos locales, que permiten a los usuarios expresarse sobre la calidad de los servicios.

Los gobiernos locales pueden decidir consultar a sus habitantes a través de **encuestas de opinión**. En este caso, las opiniones de los habitantes son anónimas o casi anónimas. Estas encuestas no responsabilizan en ningún momento a los gobiernos locales, pero pueden influenciar la toma de decisiones. En varias experiencias, el cuestionario se refiere a un proyecto y este tipo de **consulta** intenta asociar directamente el ciudadano a la vida local.

En el caso de una **concertación** con la población, se trata de abrir un espacio de encuentro y de debate sobre proyectos, de coleccionar y analizar las reacciones de público y de extraer conclusiones.

*Desde 1996, el Concejo Municipal de Chelles (Francia), por deliberación, tiene en marcha una consulta pública prevista en una ley de 1992 para responder a una preocupación de transparencia y de respeto a las formas democráticas. Sin embargo, la Municipalidad no ha limitado su consulta únicamente a los electores y la ha extendido a los menores de 16 años y a los extranjeros residentes por más de cinco años en la comuna. Unos y otros deben presentarse a la municipalidad para inscribirse en una lista, "acto voluntario que les permita manifestar su voluntad de ciudadanía y de integración" (Jean-Paul Planchou, Alcalde de Chelles). El Prefecto, en el marco de su control de la tutela de los actos de la comuna ha sometido el caso al tribunal administrativo de Versailles, el cual pronunció un cuestionamiento para la ejecución de esta concertación, provocando su anulación. La democracia local, ¿debe ejercerse en función de la edad o de la nacionalidad?, las disposiciones vigentes son suficientemente ambiguas como para provocar confusiones sobre la definición*

*de cuerpo electoral. Sin embargo, parece oportuno ignorar la edad y nacionalidad de aquellos que, viviendo en la ciudad, desea insertarse, incorporarse y son capaces de aportar su visión a los responsables políticos.*

*En 1997 el alcalde de Chelles inició nuevamente una concertación sobre el proyecto de la ciudad denominado, "¡Abrámosla!" para definir las necesidades de los habitantes en términos de gestión urbana y sistemas de transporte. Seis meses de animación, encuentros y debates condujeron a los habitantes a reflexionar sobre el futuro de su ciudad. El proyecto de ciudad fue formalizado a principios de 1998 junto con los habitantes para dar nacimiento a la adopción de una declaración.*

Sin embargo, la participación en la gestión local puede ir mucho más lejos cuando los ciudadanos están **directamente involucrados** en la toma de decisiones que los afectan en su ámbito cotidiano.

*La ciudad de Kolding (Dinamarca) ha abierto una posibilidad de participación para los ciudadanos a partir del principio: entre más cerca de los que deciden y de aquellos sobre los que recae la decisión están los ejecutores, menor es el riesgo de incompreensión. Así, en cada una de las 16 escuelas de la ciudad existe un consejo escolar cuyos miembros son elegidos por los padres de familia. El consejo escolar puede, bajo ciertas condiciones, nombrar a los profesores que deseen en la escuela, facultad que corresponde legalmente al concejo municipal. Pero sobre todo, el consejo de la escuela debe aprobar el presupuesto de la escuela presentado por su director. Igualmente, debe pronunciarse sobre los medios pedagógicos utilizados. Es un consejo que ejerce una influencia no despreciable sobre la modalidad de enseñanza dispensada a los niños.*

#### Experiencia latinoamericana

El concepto de participación ciudadana fundada en la idea de la redistribución del poder, ha llevado a que los gobiernos locales procuren involucrar a la población en la formulación y en las decisiones en varios niveles de la vida pública. En esos casos, la participación ciudadana es un elemento sustantivo del programa democrático, en la medida que significa propiciar poder real de decisión a la población para proponer, fiscalizar y controlar las acciones del gobierno. Aquí se combinan mecanismos de democracia directa, semidirecta y representativa, de manera que las prácticas de participación ciudadana abarquen un conjunto diverso de iniciativas en torno a apertura de canales y espacios para la participación, transparencia de las acciones de gobierno, reformas que garanticen el control social sobre la gestión gubernamental.

*La ciudad de San Salvador (República de El Salvador) ha desarrollado varias modalidades de participación a través de mesas de concertación zonales, Consejos de desarrollo y Comités intersectoriales para el desarrollo. Según el código municipal salvadoreño, todas las municipalidades tienen que*

desarrollar cuatro cabildos abiertos al año para tratar los temas que los vecinos del lugar le hubieren solicitado.

*En el caso de las mesas de concertación, el municipio fue dividido en 7 zonas. Se efectuaron reuniones preparatorias con los sectores sociales para dar a conocer los propósitos de las mesas, elaborar los programas y las agendas de trabajo. Posteriormente se realizaron asambleas zonales con la presencia del concejo municipal y sectores sociales de la zona, donde se eligieron comités de seguimiento de los acuerdos tomados. Uno de los mejores resultados ha sido el refuerzo de la alcaldía y la percepción de la existencia de una nueva forma de gobierno por parte de la población.*

*En Soyapango (municipio más densamente poblado de El Salvador), el Concejo Municipal creó una comisión para construir un mecanismo de concertación que fomentó consejos de desarrollo locales, abiertos a los varios actores incluyendo un representante del Concejo Municipal, con la perspectiva de crear una Agencia de Desarrollo Microregional. En otro de los municipios, el Concejo Municipal tomó la decisión de convocar a representantes de todos los sectores organizados, para construir junto con ellos, un instrumento de participación ciudadana con el objetivo de hacer valer la opinión de la población. Después de tres asambleas se comienza a vislumbrar la conformación del Comité Intersectorial para el Desarrollo Tecléño "CIDET".*

## 1.2. Presupuestos participativos

### Experiencia europea

Algunos municipios están colocando parte de sus recursos en comités de barrio o juntas de vecinos, un **presupuesto barrial** cuyo uso puede decidir libremente el comité. La democracia directa se implementa en la medida en que los habitantes, a través del comité, deciden directamente sobre su proyecto.

En algunos casos, con el fin de aumentar la transparencia financiera e informar a los ciudadanos, los gobiernos locales están adoptando su **presupuesto en forma directa** :

16

*En Grande-Synthe (Francia) los ciudadanos participan en reuniones públicas para deliberar sobre la presentación del presupuesto municipal para debatirlo. Desde 1996 los habitantes han sido invitados a discutir con el concejo municipal y el alcalde sobre la acción municipal y el presupuesto. El alcalde se compromete a contestar por escrito a todas las preguntas formuladas. Los habitantes asisten numerosos a los debates y 88 % de ellos se considera satisfecho con la iniciativa de la municipalidad, es decir dar explicaciones a todos tanto sobre el presupuesto como sobre la acción municipal y la posibilidad de discutirlos en reunión pública.*

Las experiencias de **referéndum fiscal** son todavía relativamente excepcionales. Sin embargo, su contri-

bución como forma de democracia directa merece ser mencionada. Bajo esta modalidad, los ciudadanos contribuyentes tienen que determinar la carga tributaria que van a aceptar, los recursos de los que disponía el municipio y por lo tanto, su capacidad de inversión. Esta iniciativa permite a los ciudadanos entender mejor el uso de su contribución con relación en los ingresos del municipio, así como los beneficios que atenderán.

### Experiencia latinoamericana

La participación de los ciudadanos en la definición del presupuesto municipal es probablemente una de las formas más avanzadas de participación ciudadana. Brasil tiene las experiencias más avanzadas y más numerosas (del orden de 100 municipios) en este campo. Sin embargo no son las únicas.

Generalmente, la participación de los usuarios es relativa. Intervienen sólo en el rubro "inversión" del presupuesto del municipio. El caso de **Barra Mansa (Estado de Río de Janeiro)**, donde los funcionarios públicos y la población deciden el presupuesto de funcionamiento, es una excepción.

*La experiencia de Icapuí (Brasil), es relevante por diversas razones. Primero, por la rapidez con la cual el presupuesto participativo se puso en marcha a partir de 1997. Segundo, por el nivel excepcional de participación de los habitantes (del orden del 30%) al cabo de un año. Tercero, por la multiplicidad de proyectos de interés micro local que fueron realizados.*

*A partir de un programa de capacitación municipal, se dictaron cursos de capacitación comunitaria. A continuación, en 36 plenarias comunitarias, se formaron tres grupos de trabajo : infraestructura, asistencia social, generación de empleo e ingreso. Cada subgrupo de las plenarias escogió una prioridad para su comunidad y otra para el municipio. Al final, cada plenaria comunitaria definió tres prioridades para la comunidad y tres para el municipio. Después se realizaron siete Plenarias Regionales. Posteriormente se efectuó el Congreso Municipal del Presupuesto participativo en donde se presentó y aprobó el presupuesto y se entregó a la Cámara Municipal. Al mismo tiempo, se creó el Foro Municipal de Presupuesto. Al inicio del año fiscal 1998, los proyectos que conformaban el presupuesto participativo comenzaron a ser implementados con recursos municipales.*

Las experiencias de los Presupuestos Participativos posibilitan que la población supere una visión ilimitada de sus demandas ; adquiriendo la capacidad de analizar la totalidad de los problemas y necesidades del municipio, definir prioridades, decidir sobre el cronograma de atención de estas prioridades y acompañar su ejecución. Y, desde el punto de vista político, han contribuido al aprendizaje del ejercicio de la democracia por los participantes incorporados en el proceso, han exigido grados crecientes de transparencia administrativa por parte de los técnicos de la administración municipal y, finalmente, han hecho públicas las formas de decisión del presupuesto.

### 1.3. Institucionalización de canales y de espacios de participación y concertación

La institucionalización de los canales y de los espacios de participación de los habitantes aparece como el elemento central de construcción y consolidación de la democracia local. Por una parte, la gran mayoría de las experiencias participativas no rebasan el nivel de la práctica y del voluntarismo político. Por otra parte, varias de las instancias de participación comunitaria no tienen una existencia legal o formal. La referencia al derecho, a la igualdad de todos frente a la ley, supone la formalización tanto de las organizaciones sociales como de instancias reconocidas, promovidas y hasta normativizadas en el nivel municipal. La referencia a las mesas de concertación, a los comités intersectoriales para el desarrollo en el caso de El Salvador ilustran experiencias que han rebasado positivamente los niveles de participación voluntaria.

#### Experiencia europea

*En la ciudad de Norwich (Gran Bretaña) el Concejo Municipal adoptó, en 1996, una nueva orientación para el desarrollo de la colectividad y para hacer participar a la población en el proceso de decisión. Se caracteriza por el programa "Community Power", cuyo objetivo es la implicación de la comunidad en los asuntos de la ciudad. Las autoridades locales esperan que cada uno participe en este programa y por lo tanto contribuya al futuro de su colectividad local y de su ciudad. La finalidad es fortalecer la democracia local escuchando lo que la población quiere expresar.*

*El programa ayuda a los habitantes a agrupar sus fuerzas, motivación y voluntad, así como a compartir sus recursos para el bien común del barrio y de la ciudad en la que viven. En el marco del programa, los habitantes se agrupan y toman iniciativas sobre los temas que los afectan directamente. También pueden trabajar con otros grupos, con representantes y con el Concejo Municipal.*

*Este programa se inició en tres barrios de la ciudad: St Stephen, Mile Cross y West Norwich. Está más avanzado en Mile Cross donde los habitantes ya han decidido de qué manera quieren organizarse y participar en la gestión local.*

*A través de este programa, no sólo se trata de consultar con los habitantes sino también de su participación en el proceso de decisiones que se refiere a su "zona de actividad".*

También es interesante destacar la iniciativa municipal para incitar a los habitantes a participar por medio de las "casas de los habitantes", lugares de encuentro entre ciudadanos que permiten asociarlos a los proyectos que los afectan.

*En Helsinki (Finlandia), los habitantes han creado redes en varios barrios de la ciudad, lo que la administración local no podía hacer sola, que les han permitido fortalecer su capacidad de acción en diferentes áreas como el entorno.*

*El proyecto "Inhabitant houses" incita a los ciudadanos a interesarse en los asuntos de proximidad que permiten mejorar la calidad de su entorno. No sólo el apoyo de los habitantes, sino también la ayuda financiera y la comunicación de la municipalidad son esenciales para este proyecto. Las primeras "casas de habitantes" nacieron espontáneamente en 1990. Se organizaron en redes a partir de 1995, y en 1997 ya eran 17.*

*El proyecto "Active Participation" tiende a desarrollar la participación de los ciudadanos. El objetivo es favorecer la educación y la información de los habitantes desarrollando al mismo tiempo los medios de participación. Para impartir educación a la ciudadanía, la municipalidad propone asistir, canalizar y mejorar la eficacia de las capacidades de los habitantes, cuyas iniciativas son muchas veces espontáneas.*

*La municipalidad ha puesto en marcha medios de información que tienden a mejorar la comunicación. La institucionalización de las acciones de los habitantes en los distintos barrios los pone en relación unos con otros y con las autoridades locales.*

*La municipalidad ha desarrollado métodos de participación que permiten a los habitantes encontrar nuevos medios para participar en la toma de decisiones en lo que se refiere a su entorno cotidiano.*

#### • Consejos de "ancianos"

En numerosas ciudades han sido creados "consejos de ancianos" que agrupan a jubilados y en general a personas de la tercera edad que desean ser útiles a la sociedad y no sentirse excluidos debido a que han llegado al final de su actividad profesional. Los balances actuales demuestran que estos consejos contribuyen al funcionamiento de la democracia local: son instancias consultativas que existen como contrapoder del concejo municipal y además son un espacio de mediación para problemas de la vida cotidiana.

#### • Comités de barrio o juntas vecinales

Algunos municipios europeos han desarrollado comités de barrio (o juntas vecinales), cuyo papeles es diferente de una ciudad a otra, variando desde espacios de mediación hasta espacios de contrapoder. Estas juntas vecinales intentan favorecer la participación de la población y crear un marco normativo para la definición de proyectos de ordenamiento de la ciudad o de los barrios.

*En la ciudad de Cracovia (Polonia)<sup>25</sup>, se ha puesto en operación un comité de contacto entre el Concejo Municipal y los habitantes. En cada barrio, que agrupa cerca de 2.000 habitantes, se eligen a dos personas. Quince firmas son suficientes para poder presentarse. Los representantes así como los electos gerencian las necesidades del vecindario, apoyan las actividades de los habitantes y disponen para ello de una asignación presupuestaria.*

<sup>25</sup> Listado solamente para información, ya que Polonia no es miembro de la Unión Europea.

## • Cartas para la democracia local

Entre los espacios de institucionalización y de participación en Europa, cabe mencionar **las cartas para la democracia local**, elaboradas en numerosos municipios. Su objetivo es siempre el desarrollo de la democracia local, con medios que varían de una ciudad a otra en función de la cultura y las costumbres locales.

## • Referéndum local

Otra modalidad es el **referéndum local** cuyo valor varía de un país a otro, siendo la diferencia principal que el alcalde pueda o no ser responsable de ligado a los resultados de su gestión.

*El referéndum local tiene valor legal en Hungría, la República Checa, Eslovaquia<sup>26</sup> y en los lander alemanes. Es una forma de democracia directa.*

*En Finlandia, Italia, Luxemburgo, Noruega o España, el referéndum, a pesar de su carácter formal, tiene solamente valor consultivo. Sin embargo, el alcalde no puede ignorar los resultados del escrutinio y debe tenerlos en cuenta al tomar las decisiones.*

## Experiencia latinoamericana

En varios casos, las ciudades latinoamericanas han optado por ir más allá en la institucionalización de las organizaciones sociales, las cuales en general tienen mucha cautela antes de ser “institucionalizadas” por miedo de perder su autonomía y ser “cooptadas” por los partidos en el poder.

*Cabe mencionar a este nivel el municipio de Santo André (región metropolitana de Sao Paulo, Brasil), por el gran esfuerzo creativo que ha hecho para acrecentar la democracia local a través de la constitución de diversas instancias, canales y espacios de la participación. Fueron creados los consejos del presupuesto participativo, se fortalecieron los consejos de gestión sectoriales, ambas instancias de representación paritaria del gobierno local y de la sociedad civil. Fue creado el Foro del Centro, para consensuar un plan de acción para cada zona, complementado con un banco de ideas para que el conjunto de la ciudadanía del municipio pueda aportar sus propuestas para la zona Centro.*

Otro caso ilustrativo es el Consejo Democrático Municipal de la pequeña ciudad de **Cuquío (Estado de Jalisco, México)** -20.000 habitantes - el cual demuestra que la institucionalización de la democracia no acontece solamente en las grandes urbes de la región.

*El Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUC) fue fruto de la voluntad y decisión del poder público municipal que buscaba una real descentralización y democratización de la toma de decisiones, así como una mayor y verdadera participación ciudadana en el ejercicio de gobierno. La descentralización se concretó mediante una zonificación del municipio como base de la organización territorial para la planeación y gestión participativas, así*

*como para el desarrollo del futuro de la vida en comunidad. El CODEMUC se creó para definir prioridades municipales en la programación presupuestaria de obras, programas y servicios, así como para mantener una vigilancia cotidiana del gobierno municipal y hacer una evaluación trianual de las gestiones de cualquier partido político.*

Como lo sistematiza Pedro Pontual, responsable municipal del Núcleo de Participación Popular del Municipio de Santo André y miembro activo de REP-POL, la constitución de una **esfera pública no estatal** es un elemento estratégico para asegurar las prácticas participativas en la gestión local y una nueva relación gobierno y sociedad que da lugar a un cambio en la relación entre lo público y lo privado (Pontual, 1995).

## 1.4. Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares

La posibilidad para los ciudadanos de tener el **derecho** de crear leyes por su propia iniciativa, constituye hoy en día uno de los espacios más avanzados en términos de democracia participativa. Estos espacios son el resultado de las luchas, muchas veces conflictivas, de los ciudadanos para conquistar su derecho a participar.

## Experiencia europea

Es excepcional que los ciudadanos europeos tengan la iniciativa en las políticas públicas locales o nacionales. **Suiza**, con su tradición de democracia local y de participación popular aparece como una excepción.

## • Derecho de iniciativa

*La experiencia de Fossano (Italia) y de su carta sobre participación popular, firmada en 1993 es relativamente única por su reconocimiento del “derecho de iniciativa”, para cualquier asunto que sea prerrogativa del Concejo Municipal. Sin embargo la iniciativa popular, prevista en los estatutos de los municipios italianos, es poco mencionada por los ayuntamientos.*

## • Referéndum de iniciativa popular

*Hoy en día, los ciudadanos suizos<sup>27</sup> ya no son los únicos que pueden ejercer este recurso de democracia directa. En Luxemburgo por ejemplo, el referéndum es posible cuando lo exige el 20 al 25 % de los electores (en los municipios que tienen más o menos de 3.000 habitantes).*

*En Italia, Luxemburgo y Suecia, cualquier asunto de nivel municipal puede legalmente ser objeto de referéndum por iniciativa popular si afecta a la colectividad local.*

<sup>26</sup> Listado solamente para información, ya que estos países no son miembros de la Unión Europea.

<sup>27</sup> Listado solamente para información, ya que Suiza no es miembro de la Unión Europea.

## Experiencia latinoamericana

*Por las presiones de la sociedad civil organizada, la constitución brasileña de 1988 asentó el derecho ciudadano de políticas de iniciativas populares a los niveles centrales (federales), regionales (estados) y locales (municipios). Una propuesta de ley municipal puede venir de la sociedad civil cuando está acompañada de las firmas del 1% del electorado local. Esta petición, acompañada de la propuesta, tendrá que ser debatida en el seno del concejo municipal.*

*Buenos Aires (capital federal de la República de Argentina) cuenta desde 1996 con una constitución que intentó dejar plasmada toda la experiencia democrática alcanzada en el país desde 1983. Constituye una de las experiencias más significativas de institucionalización de los espacios democráticos. Uno de sus aspectos más destacados es la posibilidad que ofrece de presentar **proyectos de ley mediante iniciativa popular**. Además en la misma constitución quedan reconocidos por la Legislatura y el Poder Ejecutivo un conjunto de canales legales para participar y/o concertar con el gobierno autónomo de la ciudad. Son : organizar audiencias públicas para lograr mayor protagonismo en la toma de decisiones administrativas o legislativas ; consensuar el destino de la ciudad mediante el Plan Urbano Ambiental y el Plan Estratégico (con fuero parlamentario) ; someter a consideración de los ciudadanos tanto la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general mediante referéndum, como también sobre actos de gestión mediante consulta popular y la revocación de mandato (con fuero parlamentario).*

## Eje 2. Democratización de la gestión local y del aparato de gobierno

La construcción de una democracia local tiene como condición previa la democratización del aparato de gobierno y de la gestión local, así como una buena gobernabilidad que respete las reglas de *transparencia, responsabilidad, equidad, rendición de cuentas y ausencia de corrupción* (ver Eje 1, punto 1.4). Entre las necesarias adecuaciones de la máquina gubernamental local a las exigencias de la vida democrática **la comunicación y la difusión de la información** aparecen como elementos estratégicos, como lo indican las experiencias novedosas tanto en Europa como en América Latina.

Uno de los mecanismos tradicionalmente utilizados por los gobiernos no democráticos para impedir y/o inhibir la participación de la población ha sido ocultar la información sobre el funcionamiento del aparato administrativo, los recursos y su aplicación, y el conocimiento técnico disponible... En función de eso, **la transparencia administrativa en todas las acciones** y órganos gubernamentales es una condición necesaria para que la población pueda tener acceso a la información necesaria para el ejercicio de la participación.

La práctica ha demostrado que además de la voluntad política necesaria al ejercicio de la transparencia, es preciso crear mecanismos claros y permanentes para garantizar de hecho el acceso de la población a la información y sobre todo, un lenguaje que permita su descodificación y comprensión. Así, se pueden crear las condiciones necesarias para el desarrollo, revelar los mecanismos de funcionamiento del aparato administrativo, identificar el alcance y los límites de las acciones del gobierno municipal que son condiciones importantes para establecer una relación horizontal con la sociedad civil organizada.

También la transparencia de criterios para el acceso a fondos públicos y a programas de asistencia es condición importante para evitar las prácticas de paternalismo o clientelismo que comprometen el carácter público de los recursos disponibles y de los servicios que se ofrecen.

*Se puede afirmar que la transparencia es, prácticamente, una condición previa para el ejercicio de la participación.*

## Experiencia europea

Las evoluciones tecnológicas han permitido desarrollar en el ámbito de varios municipios, nuevos modelos de comunicación con las instituciones y con los habitantes. Los avances en el sector multimedia permiten difundir la información de manera instantánea y al mismo tiempo el Concejo Municipal puede enterarse inmediatamente de las reacciones de los ciudadanos.

*Existe en el municipio de **Issy-les-Moulineaux (Francia)**, una cultura de innovación. Es posible tener un contacto con el alcalde, por teléfono o por e-mail.*

En 1995 se decidió entrar en la “sociedad de la información” y en enero de 1996 fue adoptado el Plan Local de Información, cuyos objetivos eran el acompañamiento del desarrollo de las informaciones y las nuevas tecnologías en el territorio de la ciudad. Un Comité Rector del Plan Local de Información ha sido constituido y su papel es definir las opciones estratégicas y el seguimiento de todas las nuevas evoluciones tecnológicas. Este Comité adoptó una gestión global sobre la utilización de las nuevas tecnologías de comunicaciones y opera de manera transversal para asociar a todos los sectores de la vida local, todas las generaciones y todas las categorías de la población. Además, la municipalidad ha creado un Concejo Municipal Interactivo, que retransmite en una cadena de televisión por cable. Si bien no todos los habitantes de Issy-les-Moulineaux están conectados al cable, todos tienen la posibilidad de seguir los debates en lugares públicos. La posibilidad de la población de intervenir permite avanzar en el proceso de democratización directa.

En Helsinki (Finlandia) los ciudadanos tienen la posibilidad de debatir, informarse y participar a través de Internet, herramienta de comunicación de masa en el futuro. A través de un foro de debate interno los habitantes pueden discutir, debatir y emitir sus opiniones sobre todos los aspectos locales. El otro aporte es un vínculo entre los habitantes y los funcionarios que deben contestar a todas las preguntas formuladas.

### Experiencia latinoamericana

Una de las experiencias significativas en la región la desarrolla la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, junto con varios municipios (distritos) de Lima Metropolitana (Perú), programas de comunicación dirigidos tanto hacia diferentes actores sociales organizados, como hacia la ciudadanía "dispersa". Dentro de estos programas destacan : **la recuperación de la imagen del gobierno local** : a través de campañas novedosas de información municipal que acercan más la institución municipal a la población. Por ejemplo en Villa el Salvador (Perú), **campañas de educación ciudadana en tiempos electorales** para favorecer la información y el debate previo a las elecciones, garantizando una eficaz participación ciudadana. Se utilizaron, medios de comunicación gráficos ; se difundieron cuñas radiales en las emisoras y alto parlantes de la comunidad y videos en lugares públicos y se realizaron talleres educativos. **Programas de televisión comunitaria** "¿Y tú que haces?" en los cuales desfilaron personajes públicos al mismo tiempo que pandilleros, jóvenes, vecinos anónimos... Lo cual permitió mejorar la comprensión mutua de los varios actores urbanos.

Una de las enseñanzas de las prácticas de comunicación para la democracia es que se requiere superar los estrechos límites del "marketing" político tradicional, que trabaja a partir de la promoción del gobierno y de los gobernantes. Se trata de desarrollar una política de comunicación coherente que sea un incentivo a la participación, a la co-responsabilidad, a la valorización de las prácticas alternativas que el pueblo descubre para la solución de sus problemas.

## Eje 3. Los excluidos de la democracia

Este eje considera aquellas prácticas que buscan permitir o facilitar la integración local de varias categorías sociales, que de hecho no participan en forma equitativa en la vida democrática.

Una primera parte examina las tentativas de *inclusión política* de los excluidos económicamente : los pobres, los desempleados, los olvidados del desarrollo en el contexto de la globalización. De igual forma, se considera el tema de los discriminados por cuestiones de *religión, raza, idioma o género* y su participación a la vida política local. Por fin, se considera a los refugiados y desplazados por cuestiones de violencia y de guerra que tampoco participan como ciudadanos.

Una segunda parte examina el tema de la participación de los niños, de las niñas y de los jóvenes en la vida política local y en una tercera parte, se considera la cuestión de la equidad de género frente al poder local, puesto que a pesar de las innumerables reuniones, declaraciones y cartas, las mujeres son en gran parte excluidas de la vida política. El porcentaje de alcaldesas y de concejalas municipales no sólo en América Latina sino también en Europa, con algunas notables diferencias entre los países de Europa del Norte y los demás, es incompatible con la noción misma de democracia contemporánea.

### 3.1. Integración política de las víctimas de la exclusión económica en el contexto de la globalización.

#### Experiencia europea

De igual forma, a pesar del crecimiento económico, el número de **pobres, indigentes y desempleados** en Europa alcanza cifras en contradicción con una sociedad igualitaria. Se plantea el sentido y los límites de una democracia que no consigue superar el incremento de la inequidad en el reparto de la riqueza. Sin embargo algunas experiencias municipales enfrentan en forma exitosa estos graves desafíos.

El programa de búsqueda de trabajo para los jóvenes "Jobsmatch", desarrollado en Bradford (Inglaterra) <sup>28</sup>, ha sido adaptado en Kecskemét (Hungría) <sup>29</sup>. La municipalidad suministra ayuda a los jóvenes marginalizados para trabajar de nuevo. Este programa, "Trabajo de nuevo", se destina específicamente a jóvenes gitanos, a los que dependen de la asistencia social o a los que no reciben ayuda social y tampoco tienen domicilio. El Centro de comercio de Kecskemét los ofrece cursos de capacitación profesional para que aprendan un oficio.

#### Experiencia latinoamericana

El modelo económico actual profundiza formas de exclusión económica y social : en 10 años, el número de pobres en América Latina aumentó en 30 millones, pasando de 130 a 160 millones de personas.

*Villa El Salvador, VES (Perú), fundada en 1971 luego de una ocupación masiva de un área desértica en las afueras de Lima, su preocupación central es integrar políticamente a los más pobres, aquellos que estaban construyendo su ciudad. VES conquista el estatus de municipio en 1983 y organiza las Comunidades Urbanas Autogestionarias de Villa El Salvador (CUAVES).*

*Varias iniciativas ejemplares para el fomento de sectores formales e informales han permitido generar uno de los parques de pequeñas y microempresas de mayor relevancia en la región. Hoy en día, VES se plantea la construcción de un modelo de gestión municipal más allá de las CUAVES, que permita integrar a los jóvenes que nacieron en VES y a los productores de los sectores formales e informales en expansión. Su propuesta es : **distrito productivo, comunidad solidaria, ciudad saludable.***

### 3.2. Participación de los extranjeros a la vida ciudadana

En forma general, los extranjeros residentes son excluidos de la vida ciudadana tanto en América Latina como en Europa. Conviene sin embargo, diferenciar en Europa aquellos que son originarios de un país miembro de la Unión Europea. El tratado de la Unión prohíbe tratarlos de manera menos favorable que a los nacionales. Esa decisión sin embargo, no deja de plantear problemas de **integración** al nivel local, como primer paso, lo cual ha sido enfrentado positivamente por varias ciudades, por ejemplo alemanas. Los servicios municipales desconcentrados tienen por objetivo, poner en marcha soluciones relativas a las varias dimensiones de la integración de los migrantes, sean de la Unión Europea o no. A pesar de esta situación globalmente preocupante, algunas iniciativas son promisorias.

#### Experiencia europea

*Suecia ha sido el primer país europeo en otorgar el derecho al voto y a la elegibilidad a los extranjeros residentes para las elecciones municipales, a partir de 1975. Al mismo tiempo, estimula a las asociaciones nacidas de la inmigración para desarrollar iniciativas a nivel local.*

*En Göteborg (Suecia), el criterio de ciudadanía se define a partir de un año de residencia en la ciudad. Existe un proyecto para fomentar e incitar el voto de los inmigrantes, que tiene como objetivo incrementar y aumentar su participación.*

*Los Países Bajos han seguido el ejemplo y allí también los extranjeros tienen el derecho de votar para las elecciones locales. En este sentido, ilustra plenamente el principio del Consejo de Europa, afirmando que el nivel municipal es uno de los pilares de la construcción democrática.*

Sin embargo, la baja participación de los electores extranjeros muestra que la representación local de extranjeros tiene un impacto bajo si no está sostenida por una organización eficiente de movimientos asociativos nacidos o no de la inmigración que trabajan en la educación y la integración de los extranjeros.

*Torino (Italia) crea en 1994 un Parlamento de extranjeros. Durante las elecciones municipales de 1995, la comuna propuso organizar elecciones paralelas de representantes de comunidades compuestas por extranjeros. 21 candidatos fueron elegidos, en su mayoría presidentes de asociaciones fruto de la inmigración. Componen un parlamento conformado por una instancia de coordinación y por comisiones temáticas, con la responsabilidad de proponer al Concejo Municipal proyectos de integración. Este Consejo funciona sobre el modelo de las estructuras consultivas de Europa del Norte.*

*También, en Amberes (Bélgica), los extranjeros tienen la posibilidad de participar en los consejos de barrio junto con los nacionales.*

*Viena (Austria) ha puesto en marcha desde 1983, un servicio municipal en los barrios que tienen una población extranjera bastante numerosa. Las oficinas a cargo de su implementación tienen la responsabilidad de la realización de un plan de integración adaptado a las realidades locales. Tienen como funciones informar a los actores locales sobre los problemas encontrados por la población extranjera y mejorar la comunicación entre los servicios municipales y las otras administraciones locales para adaptar en conjunto la calidad de las prestaciones. Estas oficinas identifican las carencias de la administración local en lo que se refiere a la integración de los extranjeros en los barrios y participan en la planificación de las decisiones que se tomarán en concertación con las asociaciones locales. Después, las decisiones son transmitidas al concejo municipal para que sean adoptadas.*

#### Experiencia latinoamericana

En América Latina no se han identificado iniciativas municipales que apunten a la integración de extranjeros a la vida democrática local. Un largo camino queda por recorrer para llegar a una democracia local realmente incluyente. La cuestión de los extranjeros en situación ilegal, por motivos de migración y desplazamientos debido a la violencia, guerras, o búsqueda de trabajo, queda todavía muy alejada de las preocupaciones de la mayoría de las ciudades de la región.

<sup>28</sup> Ver el documento de la UNESCO "Alcades por la paz".

<sup>29</sup> Listado solamente para información, ya que la Hungría no es miembro de la Unión Europea.

### 3.3. Participación de los jóvenes en la vida democrática local

#### Experiencia europea

Una de las modalidades más avanzadas y más sólidas para la integración de los niños, niñas y jóvenes a la vida democrática de la ciudad, en una perspectiva de educación ciudadana son los **Concejos Municipales Infantiles y Juveniles**. Construidos sobre el modelo de los concejos municipales de adultos, se convierten en un lugar de aprendizaje y de ejercicio de la ciudadanía, de la democracia local y del civismo. Sus objetivos son favorecer la atención, el diálogo y la comunicación entre jóvenes y adultos y aprender el ejercicio de una ciudadanía activa. Hoy en día, nada más en Francia, alrededor de 1000 ciudades han constituido concejos municipales infantiles y juveniles. Una asociación nacional, ANACEJ, constituye una base técnica para su desarrollo. Varias ciudades en Europa han adaptado o inventado formas similares de concejos municipales de jóvenes electos, este tipo de experiencias se destaca también en varias ciudades de Europa Central y del Este, en **Cracovia** por ejemplo <sup>30</sup>.

*Uno de los primeros concejos municipales de jóvenes fue creado en **Schiltigheim (Francia)** en donde el alcalde, inspirado por la Carta de los derechos de los niños de la Unesco, quiso dar a los jóvenes el lugar que merecían en la ciudad. El objetivo era el de hacer CON ellos y no PARA ellos.*

#### Experiencia latinoamericana

Las iniciativas que apuntan a la inserción de los niños y de los jóvenes en la vida democrática local son múltiples : consejos de escuelas, jueces de paz jóvenes, alcaldes...

*Dentro de estas múltiples iniciativas, la **ciudad de Barra Mansa (Estado de Río de Janeiro, Brasil)** aparece como pionera en América Latina por haber institucionalizado espacios de participación para los niños, niñas y jóvenes y haber contribuido a la creación de una democracia local abierta entre ellos. Es de hacer notar la creación del **Secretariado Municipal Infantil -Secretariado Mirim-** que inició un concurso de redacción y diseño con el tema "Como veo mi ciudad", premiando los 12 mejores trabajos con el cargo de "Secretario Mirim" (Secretario infantil). Cinco niños y siete niñas, de 8 a 13 años, asumieron el cargo en 1997. Se reúnen periódicamente con los Secretarios de Gobierno correspondientes para discutir y buscar soluciones a los principales problemas de la ciudad.*

*En 1998, después de un viaje de intercambio con concejos municipales de niños franceses, el modelo fue adaptado a la realidad local brasileña. En noviembre del mismo año, el primer concejo municipal latinoamericano tomaba posesión. En paralelo, se institucionalizó el primer presupuesto participativo infantil, involucrando a 6.500 jóvenes en asambleas zonales. Un presupuesto destinado a implementarse en 1999 ha sido votado por el Concejo Municipal adulto de Barra Mansa.*

### 3.4. Equidad de género y poder local

Las mujeres han estado ausentes o subrepresentadas en los gobiernos locales tanto de América Latina como de Europa, con algunas notables excepciones, particularmente en Europa del Norte y algunos países de América Latina, tales como Argentina o Ecuador que han instaurado un sistema de **cuotas** de 30% de presencia femenina.

El concepto de cuota es uno de los temas centrales en debate : con frecuencias ha sido propuesto para la constitución de listas electorales y otras para los cargos elegidos. Si bien las y los defensores del sistema de cuota muestran los avances logrados en términos de presencia femenina, sus opositores rechazan la idea de la cuota mínima, puesto que institucionaliza categorías entre los ciudadanos y no respeta el principio democrático de la *universalidad* del derecho y de la igualdad de todas y todos frente a la ley. La resistencia para adoptar esta medida se atenúa cuando la cuota se plantea en forma progresiva y temporal hasta llegar a la paridad.

Otro concepto en debate es el de la **paridad** en política, principio que puede practicarse directamente en el ámbito de los partidos al establecer sus listas electorales. En este sentido, al nivel formal, "no afecta al principio de la universalidad del derecho y de la igualdad" <sup>31</sup>. El carácter específico de las demandas por género presupone una participación de las propias mujeres en los procesos de concertación y de planificación para que puedan definirlos desde su propia perspectiva.

#### Experiencia europea

*En **Göteborg (Suecia)**, no hay ninguna reglamentación para favorecer la representación de las mujeres en la vida política, tanto a nivel nacional como a nivel local. Sin embargo, los partidos políticos se han comprometido desde hace mucho tiempo a introducir una paridad en las listas electorales ; paridad que aplicar la casi totalidad de partidos políticos de Suecia. En el concejo municipal las mujeres representan 40 % de los cargos elegidos, pese a no existir ninguna facilidad para las madres que trabajan. La participación de las mujeres en la vida política es el resultado de una avanzada cultura ciudadana. Sus esposos participan más en la vida de la familia y ayudan mucho más en los trabajos domésticos.*

<sup>30</sup> Listado solamente para información, ya que Polonia no es miembro de la Unión Europea.

<sup>31</sup> Le Monde Diplomatique, noviembre de 1998.



## Experiencia latinoamericana

En América Latina el **primer concurso sobre municipios gestores de los derechos de las mujeres**, convocado por el PGU / HABITAT y por UNIFEM, detectó que los pasos decisivos se están dando en muy pocos municipios. Sin embargo, la lectura transversal de 30 candidaturas indica que los municipios son, en América Latina, espacios de construcción democrática (PGU, UNIFEM, 1998). Una de las experiencias destacadas ilustra las tendencias actuales.

*En Colombia, la reforma constitucional de 1991 incorpora nuevos conceptos de ciudadanía que favorecen las iniciativas participativas e innovadoras de la gestión pública. En este contexto surge, desde grupos de mujeres del departamento de Risaralda, que cuenta con 14 municipios, la idea de cabildear ante las autoridades locales para que expresen su voluntad política y destinen recursos técnicos y financieros para la incorporación del enfoque de equidad de género en la planeación del desarrollo local. Las autoridades salientes y entrantes (1998) de la Gobernación de Risaralda han asumido decididamente el proyecto surgido desde la ciudadanía, implementando una serie de medidas y proyectos de alto alcance.*

### 3.5. Participación en la vida política local de los discriminados por cuestiones de religión, raza, idioma o género

#### Experiencia europea

Pensar en la participación en la vida política local de los discriminados por cuestiones de *religión, raza, idioma o género*, plantea la consideración de las relaciones entre cultura y democracia local y cuestiona la capacidad del espacio democrático local para respetar las diferencias.

*En este sentido, si bien los gitanos (cíngaros) son uno de los numerosos grupos culturales europeos, constituyen una minoría trans-estatal a escala europea. Reivindican una ciudadanía europea, incluyendo un reconocimiento local. Hoy en día encuentran dificultades para ejercer plenamente su ciudadanía y una solución europea ayudaría a aportar respuesta al tema de la participación en la vida política local de los discriminados.*

Su modo de existencia es cuestionado. Si se considera que el ciudadano no es solamente aquel que comparte un espacio y hace uso del mismo, sino más bien un individuo que participa de los valores del grupo social del cual depende y con el cual comparte su historia, la expresión cultural de los gitanos deja por resolver lo "local" en la democracia. Si bien el acceso de los gitanos a la ciudadanía por no ser residentes "permanentes" no está solucionado al nivel municipal, debe ser tomado en consideración por la Unión Europea.

*La ciudad de Pécs (Hungría)<sup>32</sup> ha realizado un gran trabajo para acoger a los refugiados. En los años 1988/89, la ciudad debió enfrentar una ola de refugiados pertenecientes a la minoría húngara de Rumania. Desde agosto de 1991 las víctimas de la guerra de la ex-Yugoslavia migran también a Pécs. Todos los refugiados encuentran casa, permiso de trabajo, una estructura educativa y escuelas para los niños.*

#### Experiencia latinoamericana

No existen datos precisos sobre el número de municipios latinoamericanos y caribeños con población mayoritariamente indígena. Sin embargo según estimaciones del PGU/CNUAH, de los 16.000 municipios con que cuenta la región, no menos de 3.000 poseen una población mayoritaria o significativamente indígena. Por otra parte, su participación en la vida política, en las ciudades de tamaño medio o las grandes urbes donde son minoritarios es mínima o inexistente. El reconocimiento de sus derechos ciudadanos ha sido más la excepción que la regla. En tal contexto, la experiencia de Quetzaltenango, si bien no es la única, no deja de ser emblemática, por su capacidad para abrir un espacio real a las mujeres indígenas y haberse convertido en una referencia fuerte para los pueblos indígenas de la región.

*Para Quetzaltenango (Guatemala) como para los demás municipios guatemaltecos, comienza en 1996 una nueva etapa histórica con el término de la guerra civil de 36 años. Dentro de los Acuerdos de Paz, se destaca el "Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas de Guatemala", logro político indígena que se inscribe en la lógica de reivindicación étnica que se vive en el país. La participación de los indígenas y de las mujeres en la guerra y en múltiples organizaciones de carácter social y asociaciones afectadas por la violencia, ha dejado como herencia una gran capacidad de movilización, sobre todo al nivel local.*

*Durante la campaña electoral de 1995, las señoras del Comité Cívico Xel-Ju (Xelajú es el nombre de Quetzaltenango en idioma quiché-maya) hicieron campaña para sus maridos, hermanos, amigos. No tenían ninguna experiencia en la participación política antes de entrar en el Xel-Ju. Su participación les proyectó a nuevos espacios que habían estado tradicionalmente ocupados por los hombres. Las mujeres de Xel-Ju han mostrado el paso de lo social a lo político, indicando cómo puede la ideología de los géneros relacionarse con la etnicidad.*

A partir de esta experiencia, es notable que la introducción de la variable "mujeres" en el discurso y en el actuar político se produce después de aparecer el "problema indígena", conceptualizado como grupo discriminado en tanto que "minoría étnica" y no como clase social.

<sup>32</sup> Ver el Documento "Alcades para la Paz", UNESCO, publicado en 1997 por la UNESCO, Hungría no es miembro de la Unión Europea.

## Eje 4 Los territorios de la democracia local

Uno de los desafíos de mayor complejidad que plantea la democracia local y la participación ciudadana es el encuentro o la articulación entre una forma de gobernar la ciudad por una parte, y por otra los territorios o espacios muy diversos que conforman esta ciudad : calle, colonia, barrio, distrito, delegación, centro o ciudad como un todo.

Plantear que la democracia local necesita la descentralización para expresarse plenamente, si bien aporta un elemento de respuesta, coloca al mismo tiempo una serie de necesidades tales como **el diseño de instrumentos de planificación, de gestión, así como canales de demanda social y espacios de participación adecuados**. Algunas respuestas se pueden obtener del examen empírico de los casos estudiados.

Los espacios físicos, concretos, en los cuales se da la vida cotidiana y ciudadana aparecen como “matrioskas”, aquellas muñecas rusas que se esconden una en la otra. Para cada nivel de territorio se puede tener un tipo de participación ciudadana para intereses específicos.

Por otra parte, la descentralización y la desconcentración de las funciones administrativas municipales pueden darse en varios niveles territoriales. ¿Habrá un nivel de descentralización municipal que facilite la participación ciudadana y la democracia participativa?

Para responder parcialmente a estas preguntas se ha interrogado la realidad y las iniciativas de las propias ciudades en busca de democracia local.

### • El concepto de la descentralización

A título de nota y para facilitar la comprensión, el término **descentralización** se refiere a la descentralización dentro del municipio, que según los casos puede ser desde una desconcentración, o una descentralización de las funciones administrativas hasta una devolución de una parte del poder municipal a la población.

El proceso de **descentralización** desde el ámbito nacional hacia los municipios, en una perspectiva de autonomía local, si bien aparece como un elemento determinante en la construcción de la democracia local no será el enfoque del presente capítulo.

### • Importancia del territorio y del espacio para el ciudadano

Lo que está en juego en el tema del territorio no es nada más una mejor eficiencia de la planificación, o hacer la participación ciudadana más fluida y más operativa. Se considera también y sobre todo, que la identificación con el territorio es central para sentirse ciudadano de un barrio y de una ciudad, para sen-

tirse *ciudadino*, para poder apropiarse el espacio y tener un sentimiento de pertenencia en el sentido desarrollado por H. Lefebvre en el “*Derecho a la ciudad*” y en el sentido subyacente en las declaraciones y cartas estudiadas en la primera parte del documento.

Jordi Borja, uno de los actores de la planificación estratégica y de la descentralización en Barcelona comenta, en una entrevista sobre el tema : “*los ciudadanos también tienen que sentirse simbólicamente miembros de la ciudad, tienen que tener puntos de referencia visibles, hasta monumentales..., que les hagan sentir el centro de la ciudad como suyo, con unos cuantos puntos de referencia, que van desde su historia y su cultura, sus monumentos físicos, sus elementos naturales... que hagan que los ciudadanos se identifiquen con aquel territorio... Pero que también lo tengan en su lugar de vida cotidiana, en su barrio... Cada barrio tiene que tener elementos simbólicos también, elementos de identidad cultural, eventos, fiestas, que den conciencia de barrio. Porque los ciudadanos tienen una doble cultura, cultura de barrio y cultura de ciudad global en la medida en que se sienten ciudadanos de una gran ciudad, se abren al mundo, en la medida en que se sienten ciudadanos de su barrio, se sienten ciudadanos de parte de una ciudad más grande pero de una parte que controlan, y que es la más directamente suya*”<sup>33</sup>.

### Experiencia europea

*En Barcelona (España), la construcción política y participativa de los distritos tuvo una influencia sobre la política urbana : la concepción de numerosos espacios públicos y de grandes obras surge de la concertación con los consejos o comités de distrito y las asociaciones. Con la descentralización hay todo un conjunto de instrumentos de participación y de cooperación que se pone en marcha, tal como la cooperación con los colectivos sociales, con los consejos mixtos de seguridad... La descentralización, la participación y la vida asociativa han permitido a los colectivos populares tomar la palabra, la intervención en política urbana de los excluidos y la conquista de una ciudadanía más activa. Los elementos simbólicos son importantes en favor de la ciudadanía : grupos de identidad (étnica, social, cultural, barrio). El proceso de descentralización estimuló a la vez la identidad colectiva del barrio, la del grupo y el logro de una conciencia urbana para la utilización de toda la ciudad para todos. Sin embargo estos procesos son lentos para desarrollarse. Barcelona trabaja desde hace 25 años en la transformación de las relaciones entre los ciudadanos y su ciudad. Por todo lado se presenta la voluntad de la identificación entre ciudadanos y ciudad.*

<sup>33</sup> Fragmento de entrevista realizada a Jordi Borja en Montevideo en octubre de 1994, y publicado en el Semanario **Brecha** (11 de noviembre de 1994) con el título “*Crear ciudadanía, ¿qué es?*”.

*La Ciudad de Aubagne (Francia), ha lanzado un gran proyecto de concertación sobre el POS -Plan de ocupación del Suelo-, cuadro normativo central para la gestión municipal del suelo. El objetivo es procurar a través de la colecta máxima de opiniones, soluciones adaptadas a la realidad, hasta llegar a una decisión conjunta. La concertación se reducía exclusivamente a las reivindicaciones de los propietarios de bienes raíces. Constituye una innovación nacional en términos de planificación de la ocupación del suelo. Una relación formal (asociación) fue establecida con varias asociaciones civiles. El diálogo tiene como objetivo crear un instrumento de co-decisión que no existe en la actualidad.*

## **Experiencia latinoamericana**

*Una de las iniciativas más importantes del nuevo gobierno electo de la ciudad de México han sido los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, realizados en 32 colonias de la ciudad. En Mesa de los Hornos un proceso de concertación entre las siete organizaciones sociales, la delegación de Tlalpan (una de los 16 distritos del Distrito Federal), COPEVI, organismo civil de asesoría y el PGU, ha desembocado en un **Plan Parcial de Desarrollo Territorial Integral**, que contempla en forma global la mejora de la calidad de vida de los pobladores de la colonia.*

*“Ruas da cidadania” : desde 1994, y en el contexto de las actividades de descentralización, fueron creadas en Curitiba (Brasil) las “calles de la ciudadanía”, de fácil acceso por transporte público, que ofrecen una horizontalidad de servicios públicos y privados y recuperan el concepto de calle como símbolo de espacio público. La intención municipal es ofrecer una mayor calidad de vida, así como estimular una participación ciudadana plena. Es de notar que este proyecto de descentralización de servicios corresponde más a una voluntad del gobierno local que a una de las demandas prioritarias de las organizaciones sociales.*

*En Rosario (Argentina), los Planes Participativos por distrito Centros Municipales por distrito coordinados por el municipio se implementan en los nuevos Centros Municipales por Distrito -CMD-, unidades descentralizadas de servicios públicos. La elaboración del Plan y del Programa de Desarrollo Comunitario tiene como punto de partida una carta de convergencias que formaliza los consensos entre los actores involucrados y sirve de soporte al Plan Estratégico de la Ciudad. Esta innovadora modalidad permite vincular el espacio de lo “micro local” a la ciudad como un todo, abriendo un espacio concreto de participación ciudadana.*

### **Descentralización municipal y Plan Estratégico, zona 13 en Montevideo (Uruguay).**

*A partir de 1990 se conformaron espacios de participación zonal para la elaboración del Plan Estratégico, impulsando la participación ciudadana a través de la conformación de un nuevo espacio de identidad : la zona (18 en total para la ciudad). A*

*partir de este proceso y con el apoyo de los centros comunales zonales compuestos de funcionarios y equipos técnico-sociales, talleres, comisiones mixtas, jornadas recreativas que asocian a varios actores : junta local, concejo vecinal local, vecinos, organizaciones sociales, intendencia central y otros organismos para la confrontación de los temas de la zona y la búsqueda de soluciones consensuales.*

### **Unidades territoriales de gestión, Córdoba (Argentina)**

*A partir de la elaboración, en 1994, del Plan Estratégico de la ciudad, se desarrollaron microplanificaciones urbanas desde la municipalidad. Para ello, la municipalidad inició un programa de desconcentración y descentralización hacia diez delegaciones denominadas Centros de Participación Comunal. Para facilitar la implementación de procesos de microplanificación, surge la necesidad de realizar un proceso de zonificación, concibiendo unidades territoriales como unidades de gobierno (Unidades Territoriales de Gestión, UTG).*

*Estos procesos han abierto un nuevo espacio físico y social de vinculación entre los representantes de los vecinos y los funcionarios y un espacio al interior del Estado donde canalizar las reivindicaciones sociales y abordar los conflictos urbanos.*

*La descentralización y desconcentración que contemplan la transferencia de funciones y servicios a unidades territoriales intra-urbanas (zona en Montevideo, delegación en México, distritos en Rosario....) han facilitado los procesos de participación y de gestión a la escala micro local. En este sentido, facilitan la construcción de una democracia participativa y del poder local.*

*Varias de las ciudades han conseguido vincular la planificación estratégica a procesos de micro planificación en formas específicas : tales son los casos de Barcelona, Rosario, Montevideo o Córdoba, abriendo un camino para que los ciudadanos se sientan parte de la ciudad como un todo y también ciudadanos de su barrio, de su zona o de su colonia.*

*Si bien el proceso de descentralización es compartido por varias experiencias, no hay convergencia sobre el espacio físico de planificación o de gestión o sobre el número de habitantes de estas unidades : las UTG de Córdoba, las colonias de los Programas Parciales mexicanos, los distritos de Rosario son unidades de población y de superficie extremadamente variables.*

*El conjunto de estas experiencias indica que la institucionalización de los espacios de planificación y de gestión participativos es posible y que tiene un impacto positivo sobre la construcción de la democracia de la ciudad como un todo. **Crean ciertamente un referencial de gran valor, a pesar de los límites que cada uno tiene y de sus dificultades, para los municipios interesados en conciliar democracia, participación ciudadana y ordenamiento territorial.***

## Eje 5. Violencia urbana, seguridad ciudadana y cultura de paz

Los conflictos entre comunidades étnicas y religiosas continúan siendo preocupantes tanto en Europa como en América Latina, en donde el fenómeno de la violencia afecta a países enteros, como en el caso de Colombia, o a ciudades específicas.

### 5.1. Violencia urbana y seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana y la violencia urbana se plantean cada día más como temas centrales en varias ciudades europeas y latinoamericanas, al punto de colocar la democracia local en peligro. El aumento de la delincuencia, de los robos y de los asaltos y la inseguridad está en correlación con el aumento de la distancia entre los pobres y ricos, y entre municipios pobres y ricos.

La seguridad se plantea como una de las reivindicaciones principales del ciudadano a nivel de su ciudadanía. Si bien, tradicionalmente, los gobiernos centrales eran responsables de mantener la seguridad de sus habitantes, la explosión de la violencia urbana obliga a los gobiernos locales y la sociedad civil a enfrentar este desafío.

El análisis de situaciones concretas demuestra que una parte muy limitada de los delitos es denunciada y que, una proporción ínfima de los delitos son juzgados y seguidos de medidas correccionales hacia los acusados. La incapacidad de la justicia, y en forma más general de lo judicial, tanto a nivel local como central, pone en peligro los fundamentos de la democracia en las ciudades.

#### Experiencia europea

*Frankfort (Alemania)*<sup>34</sup>, Frankfort, así como 70 ciudades alemanas, optaron por el programa de "coproducción de la seguridad". El tratamiento de cada zona sensible privilegia la prevención en lugar de la represión. El objeto de la policía de Frankfurt es quedarse cerca del ciudadano. En los barrios donde los extranjeros son numerosos, la presencia de la policía es fuerte "por que esa gente no tiene nada que perder con los jóvenes desocupados y ambulantes, la prevención es inútil". La policía -que depende del ministerio del Interior del Land de la Hesse cuya oficina está en Wiesbaden- y las autoridades municipales intentan trabajar juntos, en vez de competir entre sí. A pesar de esta voluntad claramente anunciada, la colaboración es difícil en la práctica. La policía debe dar la impulsión sobre el tema de prevención y acción para compensar la frustración generada por la administración. Desde hace algunos años, se encuentran en cada comisaría agentes de la policía municipal con poderes limitados en contacto con las asociaciones, la población y los comerciantes. Una asociación "Los ciudadanos y la policía" reúne a bancos, elegidos y comerciantes. El programa de prevención es eficaz, pues compensa el desinterés de otros servicios.

*En Londres (Inglaterra)*<sup>35</sup>, la estrategia general, dar una respuesta rápida y adaptada al contexto, resulta de un sencillo diagnóstico : las intervenciones de prevención cuestan menos caro que las de represión. La policía trabaja para mejorar su contacto con la población, de zonas difíciles y sobre su propia cultura. Acaba de cambiar la denominación "fuerza" de policía de Londres, por la de "servicio". Pero no decide siempre su evolución.

La "Metropolitan Police", que cuenta sólo con 3 % de policías provenientes de minorías raciales (que representan 10 % de la población) ha creado seminarios sobre la confrontación de la cultura policial y la de las minorías para que los policías puedan mejorar su trabajo. El uso de la fuerza es responsabilidad de la policía local, que debe evaluar su utilización en función de la amenaza. Cada funcionario de policía -como individuo- es responsable ante la ley y debe rendir cuentas, incluso en el caso de una batalla campal. Las prioridades se definen a partir de dos principios :

- la ley que define lo que es legal, por lo tanto permitido, y lo que es prohibido ;
- las obligaciones legales que permiten un buen funcionamiento de la ciudad, la protección de la vida de los ciudadanos y la lucha contra las agresiones. Se debe continuamente poner en tela de juicio el equilibrio entre autorización y sanción.

### 5.2. Democracia local y cultura de paz

De cara a estos desafíos que alteran cualquier posibilidad de construcción democrática, **los procesos educativos, con un papel protagónico para los gobiernos locales** aparecen como uno de los caminos más certeros.

Por otra parte, *introducir* la dimensión educativa en los espacios de participación popular significa, muchas de las veces, generar nuevos conflictos o acentuar los viejos. El gran desafío de la acción político-educativa es lo que Paulo Freire llama "pedagogizar el conflicto" : volver el conflicto tan pedagógico a través de la explicación de los intereses en juego y el estímulo a las formas de organización que pase a convertirse en un factor de crecimiento político-educativo para los actores.

Para que la pedagogización del conflicto pueda tener lugar es fundamental, como en el caso de **Apartadó**, una presencia activa del gobierno local en el campo pedagógico.

<sup>34</sup> Sophie BODY-GENDROT, Les villes face à l'insécurité. Ed. Bayard, collection société, 1998.

<sup>35</sup> Sophie BODY-GENDROT, Les villes face à l'insécurité. Ed. Bayard, collection société, 1998.

## Experiencia europea

Del lado europeo, la *educación ciudadana* como medio para enfrentar los conflictos locales se ha desarrollado por ejemplo en Irlanda del Norte, en cada una de las comunidades, con la intención de llegar a una apertura hacia la cultura del "otro", para llegar a una coexistencia pacífica. De igual forma, las autoridades locales rumanas y húngaras han tomado consciencia de la importancia de *la educación para la democracia*, para administrar en mejor manera las relaciones entre sus comunidades étnicas.

*A pesar de sus antagonismos y conflictos, algunos municipios han conseguido organizar una gestión de sus servicios públicos en forma conjunta. Tal es el caso de Nicosia, Chipre<sup>36</sup>, ciudad dividida en dos por la cuestión greco/turca. Las dos comunidades han decidido administrar en común la distribución del agua al nivel de la ciudad. Este ejemplo de gestión local es notable por utilizar la paz y el acuerdo no tanto como un fin, sino como un medio para mejorar los servicios públicos, beneficiando así a todos los habitantes.*

## Experiencia latinoamericana

*El municipio de Apartadó (Antioquia, Colombia), se ha convertido por una parte en símbolo de conflicto intenso y violento, agudizado por la crisis económica y la presencia de grupos de guerrilleros en proceso de reinserción a la vida civil, paramilitares y narcotráfico. El número de muertos civiles rebasó las 1.000 personas en la localidad. Se consideró que Apartadó era "la ciudad por la cual se derramaba la sangre colombiana".*

*Por otra parte, se ha convertido en símbolo de la victoria de una cultura de paz sobre la violencia, a partir de un enfoque de democracia local, encabezada por el gobierno local y su alcaldesa.*

*La alcaldía convocó a un proceso de concertación y búsqueda de consensos como mecanismo de toma de decisiones y elaboración de estrategias conjuntas, involucrando a todos los actores y afectados. Con ello se recuperó la capacidad de diálogo y comunicación entre todos los barrios afectados por el bajo nivel de los servicios, logrando la racionalización de los servicios para todo el municipio. Esto permitió iniciar un proceso más integral de mejoramiento de la calidad de vida de los barrios en desarrollo y del municipio en general y de fortalecimiento de las organizaciones barriales.*

*Este proceso, a partir de la resolución de problemas concretos, fue un paso importante para alcanzar un consenso denominado "unidad de paz", y que necesitó también la despersonalización de la acción política.*

---

---

## Eje 6 : Educación, formación y capacitación para la democracia local

---

---

De las prácticas municipales emerge un concepto claro : la **educación** desempeña un papel central para la construcción de la democracia al nivel local. Sin embargo, son tres áreas de educación a las cuales apuntan las experiencias y los textos analizados.

- La primera se refiere a la *educación de la sociedad civil*, para una cultura ciudadana, en el sentido de construcción de "ciudadanía", referida en el capítulo 1.
- La segunda se refiere a la *formación y a la capacitación de los gobiernos locales* : técnicos, decisivos, electos en una perspectiva de transformación humana y profesional de la máquina administrativa.
- La tercera se refiere al proceso educativo que representa, para el gobierno local y la sociedad civil, el aprender a trabajar juntos.

### 6.1. Educación para una cultura ciudadana

#### Experiencia europea

La educación para la democracia es un aprendizaje que necesita información, formación y experiencia. En adición a los consejos municipales infantiles y juveniles, como "escuelas de ciudadanía activa", varias ciudades tienen programa para educar a los jóvenes en la vida cívica.

*En Roma, por ejemplo, los jóvenes romanos estudian el funcionamiento de sus instituciones y siguen cursos para aprender a proponer y actuar, dentro del marco y los límites de su democracia.*

*Uno de los enfoques de estos cursos prácticos de educación cívica, en Inglaterra, en Francia o en Europa del Norte, es el aprendizaje no sólo de los derechos sino también de los deberes ciudadanos.*

En numerosas ciudades, la educación para la democracia no está limitada a los futuros electores, sino que se inscribe dentro de la educación de los adultos.

#### Experiencia latinoamericana

La influencia de Paulo Freire, de las instituciones miembros de la Coordinación de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) o de la REPOPOL, marcados por la pedagogía de la "Educación del oprimido" es relevante, tanto en el ámbito de las prácticas educativas para la democracia local como a nivel más conceptual, desde una perspectiva de sociedad civil. Es necesario detenerse sobre las propuestas de Educación Popular desarrolladas por

---

<sup>36</sup> Ver el Documento "Alcades para la Paz", UNESCO, publicado en 1997 por la UNESCO, Chipre no es miembro de la Unión Europea.

estas instituciones para poder entender uno de los fundamentos de las aperturas democráticas en América Latina al nivel local.

Se parte del reconocimiento que **la educación es un medio indispensable para la construcción de una cultura participativa, democrática** y, por lo tanto, **para la creación de nuevas formas de relación entre la Sociedad Civil y el Estado, entre la población y el gobierno.** La propuesta de cambio de la relación del gobierno municipal con la sociedad local, en la perspectiva de construcción de la democracia participativa, debe estar necesariamente permeada y mediada por la presencia del principio educativo.

Aparece como la solución para poder revertir la lógica históricamente predominante en la relación de la población con el gobierno, impregnada de clientelismo, apatía, sumisión, marcada por prácticas populistas, de corrupción, cooptación y otros tipos de vicios. Son valores y costumbres que generan una mentalidad que no cambia substantivamente por medio de la simple apertura de canales de participación.

A partir de estas premisas, cabe destacar la particular contribución que conllevan las prácticas y concepciones educativas desarrolladas en el campo de la educación popular. Por un lado, las prácticas de educación popular en los países de América Latina, han dado significativa contribución al fortalecimiento de los diversos actores sociales y políticos (sobre todo, movimientos sociales y organizaciones populares) en el terreno de la sociedad civil, lo que ha provocado una nueva calidad de la relación de éstos con el Estado. Por otro lado, han desarrollado un concepto de lo educativo que es bastante más amplio que el sistema escolar.

## 6.2. Formación y capacitación de los gobiernos locales

Es esencial intervenir en la capacitación de los trabajadores del sector público, ya sea que tengan una función general o específica con respecto a la población. A su vez hacen en general su primer aprendizaje participativo con el gobierno local. Siendo así, si los trabajadores municipales no incorporan una nueva práctica y nuevos oficios, difícilmente se podrán mantener abiertos los canales de participación.

Esta capacitación de los **trabajadores o funcionarios** del sector público local comprende la formación, en su condición de servidores públicos y ciudadanos, y al mismo tiempo el reconocimiento de la población local como ente social.

Por otra parte, la formación de los **funcionarios elegidos por sufragio** para un ejercicio democrático del poder, supone una capacidad pedagógica para articular discursos y prácticas y para actuar como gobernante que educa y se deja educar por la población.

## Experiencia europea

La capacitación -tanto de los funcionarios municipales elegidos por sufragio o gobernantes y de los técnicos del sector público- aparece como un punto de consenso en varios países y ciudades europeas, sin por tanto definir si esta capacitación se limita a la adquisición de conocimientos e instrumentos técnicos o administrativos o si apunta a un cambio de mentalidad para poder trabajar mejor junto a la población.

*Una de las contribuciones de los institutos de capacitación de los “funcionarios locales”, como por ejemplo el CNFPT, Centro Nacional de la Función Pública Territorial (Francia) es haber creado un sistema de formación y capacitación que sustenta un cuerpo permanente de funcionarios capacitados, así como una posibilidad de carrera profesional dentro de los gobiernos locales. La organización de concursos nacionales abiertos a todos y a todas con igualdad de oportunidades, para entrar en el sector público municipal, constituye una contribución a la democratización de los gobiernos locales y una referencia positiva para la casi totalidad de los municipios latinoamericanos.*

*La ciudad de Katowice (Polonia)<sup>37</sup> recibe capacitación de una ciudad hermana de Francia desde 1992. Los objetivos de esta capacitación tienden a la modernización de los servicios públicos, a la transferencia del acervo tecnológico y operacional para desarrollar, animar y generar primeramente la participación con el apoyo de un instituto de capacitación local. También ha abarcado otros aspectos de la gestión local. Este programa estuvo a cargo de la ciudad francesa y la evaluación de los resultados han sido muy satisfactorios.*

## Experiencia latinoamericana

Muy pocos institutos de capacitación tienen una cobertura nacional en América Latina, siendo el caso de IFAM en Argentina una de las pocas excepciones. Sin embargo, las asociaciones nacionales, regionales e internacionales de municipios participan en la medida de sus recursos y de sus posibilidades a la formación, principalmente de los responsables elegidos por sufragio.

A pesar de no existir en un plano nacional, los institutos de capacitación municipal contribuyen positivamente a la formación de funcionarios municipales. Se presentan aquí dos de ellos.

*Dentro de los institutos de capacitación municipal cabe mencionar al instituto de capacitación municipal de Quito, Ecuador, el ICAM creado en 1989 y uno de los primeros en la región.*

*Sus actividades y sus orientaciones iniciales son ilustrativas del enfoque de la capacitación. Su ámbito de acción concierne :*

<sup>37</sup> Listado solamente para información, Polonia no es miembro de la Unión Europea.

- La formación de largo alcance de los recursos humanos de la municipalidad (postgrado, diplomado, becas...) que fortalece la estructuración de carreras administrativas ;
- La capacitación de los funcionarios municipales ;
- La investigación respecto a la capacitación.

Es interesante notar que el Instituto no se limita a los administradores públicos y está abierto hacia la comunidad, con programas educativos a distancia para finalizar la educación media o fortalecer a los actores sociales, en particular a las mujeres y a los jóvenes. Desarrolla también actividades pedagógicas en temas de participación, organización y liderazgo comunitario, así como en procesos de conformación de la ciudadanía.

Además de esta importante acción en dos direcciones, el ICAM ha sido el gestor y partícipe en la conformación de la Red Latinoamericana de Institutos de Capacitación Municipal (1992).

#### **IMCEC y Escuela de vecinos. Maracaibo (Venezuela)**

La "escuela de vecinos de Venezuela" existe en Maracaibo desde los años 80 y se sitúa en una perspectiva de educación popular para la democracia local. Por otra parte, el IMCEC, "Instituto Municipal de Capacitación y Educación Ciudadana" se creó en 1993 y cuenta con un aporte fijo del 1% de los ingresos ordinarios para garantizar su continuidad y estabilidad financiera. Al igual que en el ICAM, sus programas están orientados a los funcionarios elegidos y designados (interno) y a la educación ciudadana (externo). El gran énfasis en la concientización y la educación permanente de los ciudadanos apunta a un verdadero cambio de paradigmas y de relación gobierno/sociedad civil. En este sentido, es ilustrativo de los planteamientos de la educación popular señalados al inicio del presente capítulo.

## Conclusiones : líneas de cuestionamiento para los grupos de trabajo

El primer capítulo resaltó los conceptos de Derechos Universales y de Justicia como pilares centrales en la construcción de la democracia considerada en un sentido estricto de régimen político o en un sentido más amplio de proyecto de sociedad. Se observó también que los derechos a la ciudad son más amplios que los derechos ciudadanos.

Al terminar el análisis de las diversas experiencias, originadas en la Sociedad Civil o promovidas por los Gobiernos elegidos, es necesario cuestionarlas a la luz de los conceptos fundadores de la democracia local.

Por muy ricas que sean estas dinámicas, ¿cuáles son sus límites? y ¿cuáles son los cuestionamientos que podrían alimentar la reflexión de los grupos de trabajo? Sin tener un carácter limitativo, algunas preguntas que pueden plantearse son las siguientes :

### • El "derecho al derecho".

El ejercicio de los derechos consagrados por las diversas declaraciones con fuerza de ley mencionadas en el primer capítulo, o construidas con las experiencias analizadas, depende estrechamente de los procesos implementados para permitir su reivindicación. Los derechos a la vida, a la libertad, a participar o a la ciudad no son nada sin un derecho de "segundo nivel", es decir el *derecho al derecho*, o sea el acceso equitativo a procesos jurídicos adecuados.

En este sentido, tanto las experiencias europeas como latinoamericanas encuentran sus límites en su universalidad y en la garantía limitada a este derecho de segundo nivel que es el *derecho al derecho*.

### • Excluidos y excluidas de la democracia.

La calidad de varios de los procesos analizados, no debe ocultar la incapacidad actual del sistema, en las ciudades de ambas regiones, para garantizar la igualdad de todos y de todas, y el principio de "todos los derechos para todos". El examen de los excluidos y de los olvidados de la democracia local (eje 3) no deja de ser preocupante, por su injusticia y por el hecho de que el número de excluidos está en expansión. Además, el concepto de discriminados en Europa significa *minorías*, en tanto que en América Latina en más de un caso comprende *mayorías*.

### • Los obstáculos para participar.

Las experiencias presentadas revelan donde se construye la democracia al nivel local, a partir de iniciativas ciudadanas o de gobiernos electos. Sin embargo, los casos positivos presentados no deben ocultar las múltiples dificultades que el ciudadano y las organizaciones sociales encuentran en la práctica, en la mayoría de las ciudades, para participar y para ejercer sus derechos ciudadanos. Los resultados pre-

sentados en los casos han sido a menudo el fruto de años de procesos de lucha, de conflictos, de negociaciones que han llegado a un cierto grado de institucionalidad.

La identificación de estos obstáculos, de la manera de vencerlos constituye un tema de investigación rico en enseñanzas para la ampliación de las experiencias.

### • **Límites de la democracia local.**

En varios casos, los esfuerzos de muchas ciudades de la región latinoamericana por construir democracias locales deben ser analizados a la luz de la ausencia de una institucionalidad democrática en el espacio del Estado en su conjunto. Por lo tanto, plantean la necesidad de pensar y de practicar al nivel local, sin perder de vista la construcción de un Estado de Derecho, como lo plantea la Unión Europea.

### • **¿ Qué significa el giro hacia lo local para la participación ciudadana ?**

Es necesario responder a esta interrogante durante el seminario y en los grupos de trabajo para entender la razón por la que entidades antiguamente centralizadoras, tales como los bancos de desarrollo y otras agencias de cooperación, instituciones políticas o académicas han puesto en años recientes el fortalecimiento de los gobiernos locales y su democratización como eje de su acción política, en particular en América Latina.

Incluso los defensores de la descentralización y la autonomía local necesitan saber el significado de este giro para consolidar la participación ciudadana.

En el contexto de las ricas experiencias presentadas, sin desconocer sus límites, se plantean en el próximo capítulo algunas pistas de cooperación posible para consolidar la democracia local, tanto en las ciudades latinoamericanas como europeas. La recomendación de intercambiar experiencias no apunta a una reproducción mecánica de las mismas, sino más bien a su adaptación a realidades diferentes.



## CAPITULO 3

# **PISTAS DE TRABAJO EN COOPERACION PARA REFORZAR LA DEMOCRACIA EN NUESTRAS CIUDADES**

- 1. Posibilidades de intercambio y de trabajo en común**
- 2. Temas posibles para grupos de trabajo**
- 3. Comisiones transversales de trabajo**

En este capítulo se presentan pistas de trabajo en común entre ciudades latinoamericanas y europeas miembros de la Red URB-AL N°3. En una primera sección se examinan, a partir de una metodología de diagnóstico tipo FODA (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), las posibilidades de intercambio y de cooperación entre socios de las dos regiones en torno al tema "*la democracia en la ciudad*".

La segunda y la tercera sección proponen dos modalidades concretas de operación : **los grupos de trabajo y las comisiones técnicas transversales.**

---

---

## 1. Posibilidades de intercambio y de trabajo en común

---

---

### 1.1. Fuerzas principales

- Las experiencias estudiadas y presentadas en el capítulo 2, por su riqueza y su pertinencia, representan un acervo invaluable. Numerosas ciudades tanto de América Latina como de Europa podrían beneficiarse de las experiencias positivas acumuladas. En ese sentido, serían positivos los intercambios de experiencias, no sólo entre las dos regiones, sino también entre las ciudades de cada región.
- El trabajo de sistematización revela que las experiencias no son solamente de un actor, fuese un gobierno local, un organismo profesional o una organización social, sino más bien de un conjunto de actores que han inventado, desarrollado, fortalecido una base empírica de gran valor. Esta construcción conjunta, que en sí es reveladora de una construcción democrática, ofrece también una garantía adicional para un programa de cooperación e intercambio. Ninguno de los actores involucrados tiene toda la solución, y solamente una parte del acervo tecnológico, del "saber hacer". En este sentido, si uno de los actores tiende a desaparecer o cambiar, una gran parte de la experiencia es todavía transferible.
- Los contactos con las ciudades, las primeras respuestas al cuestionario en el cual se les invitaba a exponer sus intereses, su grado de motivación y de posibles compromisos son muy alentadores. Se puede decir que hay una real voluntad para buscar mecanismos de trabajo en común y para beneficiarse de las experiencias de otros.
- Las precondiciones para un trabajo en común se dan también al nivel técnico por una razón que se considera central. A la luz de las declaraciones, de las experiencias ilustrativas y de muchas más con las cuales conviven las personas involucradas en la elaboración del presente documento, los ejes temáticos y subtemáticos pueden ser organizados en tres categorías.

#### a) Temas convergentes con respuestas complementarias

La reunión del saber y del acervo tecnológico o "saber hacer" permitiría abrir el abanico de respuestas de manera sensible. Las precondiciones están presentes para obtener los beneficios de una fertilización cruzada (cross fertilization). Se ilustrará con algunos ejemplos.

- *La formación y la educación para la democracia local* (eje n° 6) aparece tanto en América Latina como en Europa como un eje central. La experiencia de ingeniería y modalidades pedagógicas, de inserción en la maquinaria administrativas para la **capacitación de servidores municipales** en

Europa puede ser benéfica para las ciudades latinoamericanas, las cuales a su vez han acumulado experiencias positivas para la **educación ciudadana**, a través de sus organizaciones sociales, a partir sobre todo de los planteamientos de la Educación Popular.

- Considerando el eje n° 4, *Los territorios de la democracia*, si las experiencias europeas de **descentralización dentro del municipio** constituyen una referencia de avanzada, las experiencias latinoamericanas de **planificación y de gestión al nivel micro local** pueden servir de fuente de inspiración para numerosas ciudades europeas.
- La voluntad de *democratización de la gestión local* (eje n° 2) a partir de reformas administrativas y de una mejor comunicación con los ciudadanos/habitantes es notable en ambas regiones. Los adelantos en el sector de la **comunicación multimedia y de las nuevas tecnologías al servicio de la democracia** realizadas en algunas ciudades europeas son alentadoras y constituyen un tema fuerte de cooperación. A su vez, las experiencias latinoamericanas de **comunicación a partir de la consideración de culturas y de códigos populares**, renovando los medios tradicionales, pueden ayudar a las ciudades europeas a aproximarse e informar más a sus ciudadanos.
- El tema de **género y poder local** (eje n°3, Los excluidos de la democracia) está en debate en las ciudades de ambas regiones y propicia una búsqueda compartida de soluciones. En este mismo eje, la **participación de los niños y de los jóvenes en la democracia local** es un tema con soluciones diferentes en ambas regiones que podrían sumarse para mejorar el nivel de respuesta.

## b) Aportes posibles de las ciudades europeas a sus equivalentes latinoamericanas

- Varias de las cartas y declaraciones europeas hacen hincapié en la noción de "**derechos urbanos**", de **derecho a la ciudad** de forma positiva. Además, los conceptos de **deberes** ciudadanos, y no nada más de **derechos** constituyen un referencial útil para la construcción de una democracia local de derecho.
- Las soluciones que ofrecen algunas ciudades europeas para facilitar la **participación de los extranjeros residentes en la democracia local** (eje n° 3, *los excluidos de la democracia*) constituye un referencial invaluable para las ciudades de las dos regiones.

## c) Aportes temáticos desde América Latina

- De forma general, las experiencias de **democracia participativa** constituyen un referencial importante, tales como los **presupuestos participativos**, como las **políticas públicas de iniciativas ciudadanas** y las formas de **participación de la**

**sociedad civil organizada** a la vida democrática local (eje n° 1, *Participación/concertación*).

- Soluciones de **gestión de conflictos y de construcción de cultura de paz** para enfrentar las varias formas de violencia, es otro de los temas de aporte posible.

## 1.2. Debilidades

A pesar de las fortalezas previamente presentadas, algunas debilidades tendrían que ser superadas, o por lo menos consideradas en la perspectiva de un programa de intercambio y de cooperación.

### • Una cultura de cooperación internacional limitada

Para muchas ciudades, la cultura de cooperación internacional o regional, el manejo de idiomas extranjeros es algo nuevo. No es completamente seguro que las ciudades tengan medios adecuados para desarrollar acciones de cooperación, lo cual supone un trabajo específico.

La capacidad operativa para sustentar proyectos de cooperación nacionales o internacionales, es especialmente débil en las ciudades intermedias y pequeñas. Para incrementar esas capacidades, es indispensable el entrenamiento de grupos de contraparte local, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, en la sustentabilidad de proyectos de cooperación.

### • ¿Qué municipios tienen capacidad real de cooperar ?

La capacidad real de cooperar a nivel de los gobiernos locales se concentra esencialmente en las grandes ciudades, y sobre todo las capitales, por lo menos en América Latina. Por lo general, los municipios más necesitados de cooperación son los más alejados de los circuitos de información.

Para muchas autoridades locales, incluyendo a varios miembros de la red, el teléfono es un recurso que no siempre funciona, el fax de igual forma. Las computadoras y los correos electrónicos no forman parte todavía de muchos de los municipios pequeños y medianos de América Latina, y de Europa.

Por lo tanto puede ser importante el asociar a los programas de cooperación, varios de los organismos de asesoría que sirven de interfase con la "comunicación global". Sin consideración de la falta de recursos municipales y del bajo nivel de comunicación, los programas serán una vez más concentrados en aquellas ciudades ya con capacidad de cooperar, aumentando así las distancias entre ellas y los miles de municipios pequeños y medios.

### • Una participación limitada

La democracia es por naturaleza "incluyente", y las varias experiencias analizadas muestran claramente que se construye entre varios socios, entre varios "actores urbanos". Por lo tanto, un programa de

cooperación interciudades que se limitaría a una cooperación exclusivamente entre gobiernos locales sería un fuerte factor debilitante. Tres razones pueden ser indicadas : primero, la experiencia acumulada no es sólo en los gobiernos locales, segundo la participación como elemento central de la democracia sería negada de hecho, y tercero los aportes de la sociedad civil y del sector privado serían en gran parte desaprovechados.

#### • **Insuficiente sistematización de experiencias**

La sistematización de experiencias importantes de democracia local, el acceso a la información sobre las mismas y su traducción en los diversos idiomas usados a nivel local son insuficientes tanto en América Latina como en Europa. Por otra parte, la información existente muchas veces no es operativa y en su forma actual no es de fácil comprensión para las ciudades interesadas.

Existe la necesidad de pasar de la colecta de la información a su tratamiento para fines operativos, para que una ciudad pueda apropiarse de los resultados y aprender de las lecciones de otros. Este elemento plantea problemas metodológicos que las instituciones técnicas podrían ayudar a solucionar.

### 1.3. Amenazas

#### • **Discontinuidad municipal**

Una de las amenazas es la falta de continuidad que puede aparecer al cambiar un equipo municipal. Este riesgo puede aumentar si los grupos de trabajo están exclusivamente compuestos de representantes de los gobiernos locales. Por lo tanto, existe la necesidad mínima de institucionalizar los grupos de trabajo y las comisiones de trabajo y "anclarlas" de tal forma que duren más que el gobierno local que las promovió.

#### • **Multiplicidad de redes**

Las múltiples declaraciones y cartas preparadas y firmadas por las ciudades demuestran por una parte el interés hacia el tema y por otra, la multiplicidad de redes existentes, asociando una variedad importante de actores locales. Puede ser valioso considerar una vinculación de los grupos de trabajo de la red n° 3, "*la democracia en la ciudad*" con las iniciativas ya existentes, con el fin de optimizar recursos escasos, o por lo menos limitados.

Por otra parte, sería valioso el articular los grupos de trabajo que surjan en la red con las otras redes del programa URB-AL, con el objeto de generar canales transversales de reflexión e intercambio que sirvan para asimilar las expresiones de la democracia que en ellas se consideren y para evitar compartimentar el todo integral que es la ciudad.

### 1.4. Oportunidades

#### • **Actitud positiva de la Unión Europea**

El posible acceso a recursos de la Unión Europea para proyectos es una oportunidad positiva para ir más allá del discurso y de los encuentros. Estos aportes pueden tener un papel catalítico y movilizador importante.

#### • **Aportes de redes existentes**

Existen varias redes activas compuestas de actores involucrados en experiencias de construcción democrática local. Ofrecen condiciones positivas de sustento técnico para participar en los grupos de trabajo

#### • **Capacidad instalada para capitalización de experiencias**

A pesar de la baja capitalización de experiencias, existe tanto en Europa como en América Latina un capital humano, institucional y académico que podría ser asociado a los trabajos de la Red n°3.

### 1.5. Propuesta a partir del diagnóstico

Durante el primer seminario de la Red n°3, previsto en febrero 1999, los participantes podrían considerar la construcción de grupos de trabajo enfocados sobre temáticas de su interés y sus prioridades. Podrían tomar en cuenta la metodología desarrollada anteriormente que considera las Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades para un trabajo en común.

---

---

## 2. Temas posibles para grupos de trabajo

---

---

### 2.1. Breve presentación de los posibles grupos de trabajo

A título preliminar se sugiere la conformación de grupos de trabajo que correspondan a los ejes del capítulo "*Como se construye la democracia en las ciudades europeas y latinoamericanas*". Reflejan las dinámicas en las ciudades de las dos regiones.

#### Grupo de trabajo No. 1 : Participación y concertación. Relación ciudadanos - gobiernos locales

Se refiere a las modalidades de **participación a la gestión local** y de manera más amplia a la vida democrática de los ciudadanos, en forma individual u organizada.

No se refiere únicamente a las formas de participación, sino también a la **institucionalización de los canales y de los espacios de participación** anclados en las prácticas. Este grupo de trabajo considerará los **presupuestos participativos** y las **políticas de iniciativas ciudadanas y populares** por ser modalidades de participación importantes en el campo de la democracia local.

#### Grupo de trabajo No. 2 : Democratización de la gestión local

Se refiere por una parte a las reformas estructurales y administrativas que posibiliten una gestión local más democrática y por tanto se preocupa de los cambios legales en los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales al nivel local, así como de las relaciones entre estos poderes. Considera las acciones que enfrenta la corrupción al nivel de los aparatos locales, así como las medidas que facilitan la transparencia de la gestión municipal.

#### Grupo de trabajo No. 3 : Los excluidos y las excluidas de la democracia local

Concentra sus trabajos sobre las modalidades de participación en la vida democrática local de los **más pobres** (aquellos excluidos económicamente en el contexto de la globalización), de los **extranjeros residentes**, de los **desplazados** y de los **refugiados** por motivos de violencia, de los **migrantes temporales** en búsqueda de oportunidad de trabajo y de los **discriminados por cuestiones de religión, de raza, de idioma o de género**.

Este grupo podrá incluir acciones relativas a "la participación de los niños y de los jóvenes" en la vida democrática local. Por su importancia y el interés que levanta, el tema de los **concejos municipales infantiles y juveniles** podría convertirse en grupo de trabajo orientador. Por fin, la problemática "**género y poder local**" sería considerada dentro del

mismo grupo de trabajo "los excluidos y las excluidas de la democracia".

#### Grupo de trabajo No. 4 : Los territorios de la democracia

Se refiere a las formas de **planificación y de gestión participativas del espacio al nivel micro local**, es decir a la inscripción de la democracia en el territorio, en el barrio y en la ciudad como un todo. Por otra parte, se concentra en las modalidades de **descentralización-desconcentración de las funciones administrativas y/o del poder político** de los gobiernos locales.

#### Grupo de trabajo No. 5 : Violencia urbana, seguridad ciudadana y cultura de paz

Concentra sus actividades en el campo de la **gestión de conflictos de varias naturalezas** al nivel local en una perspectiva de construcción de **cultura de paz**. El enfrentamiento de los conflictos incluye la consideración de problemas de **violencia urbana**.

#### Grupo de trabajo No. 6 : Educación y formación para la democracia en la ciudad

Se refiere a dos campos diferentes y complementarios : por una parte la **formación y la capacitación de los gobiernos locales** (servidores públicos y mandatarios elegidos) o capacitación "hacia adentro". Por otra parte se refiere a la **educación de la Sociedad Civil y del ciudadano** que incluye la consideración tanto de sus **derechos a la ciudad**, como de sus **deberes hacia su ciudad**.

## 2.2. Propuestas operativas de los grupos de trabajo

### ¿ Qué finalidad para los grupos temáticos de trabajo ?

El trabajo de los grupos temáticos durante el seminario de lanzamiento podría continuar más allá entre los miembros interesados. Así podrían elaborarse colectivamente proyectos y acciones conjuntas del interés de los participantes. En este sentido el proyecto es una modalidad operativa de trabajo en común. Se pretende rebasar el concepto de "redes de intercambio de información" que tienden a no anclarse en la realidad cotidiana de los municipios y a no encarar los problemas que se plantean y a los cuales las autoridades tienen que aportar una respuesta.

### 2.3. Propuestas de orientación

Cada ciudad puede participar de forma diferenciada dentro de la Red n°3, por ejemplo como :

- Ciudades recursos** que son aquellas dispuestas a compartir su experiencia y colocarla a disposición del grupo ;

- b) **Ciudades socias** deseosas de participar para aprender y adaptar en su contexto las experiencias de otras ;  
Si bien la responsabilidad de los grupos de trabajo está en manos de las ciudades, se propone abrirlos a un tercer tipo de actores :
- c) las **instituciones asociadas** que pueden ser organismos profesionales, ongs de asesoría, organizaciones privadas de desarrollo, compañías privadas y otros actores municipalistas.

---

### 3. Comisiones transversales de trabajo

---

#### 3.1. ¿ Qué son las comisiones transversales ?

Son comisiones técnicas que vinculan y articulan los grupos de trabajo que además les sirven de apoyo y de sustento técnico. Su función general es elevar el nivel de pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de los programas comunes.

#### 3.2. Modalidades operativas de las comisiones transversales

La coordinación de las comisiones está a cargo de la red n°3. Las comisiones pueden estar compuestas por ciudades miembros o por candidaturas espontáneas. Las ciudades miembros de la red y otras instituciones asociadas pueden formar parte de las comisiones transversales.

#### 3.3. Breve presentación de las comisiones transversales

Comisión 1 : *Observatorio de la democracia local*

Comisión 2 : *Tecnologías de comunicación y de información al servicio de la democracia local*

Comisión 3 : *Sistematización de experiencias* municipales de construcción de la democracia local

Comisión 4 : *Producción de herramientas, metodología e instrumentos* al servicio de la capacitación y de la transferencia del saber hacer

#### Comisión 1. Observatorio de la democracia local

Se trata de promover una comisión que contribuya a la constitución y operación de un sistema de monitoreo y seguimiento del funcionamiento de la democracia en el ámbito local, a partir de la selección de un conjunto de indicadores relevantes por medio de los cuales sea posible establecer la evolución del ejercicio de la democracia en cada localidad.

La posibilidad de articular posibles observatorios locales, en los ámbitos nacional, regional o inter-regional, no pretende el desarrollo de inútiles comparaciones, sino el mutuo enriquecimiento de los procesos participantes, por medio del intercambio permanente de información y experiencias.

En Latinoamérica, por su extensión y diversidad, en una primera fase los observatorios deberían alimen-

tarse de informaciones y experiencias a través de antenas regionales que posean un nivel más bajo de complejidad operativa y que podrían ser sustentadas por grupos de municipios, operando como nodos regionales para captar información.

#### Comisión 2. Tecnologías de comunicación y de información al servicio de la democracia local

El crecimiento explosivo de las tecnologías de la comunicación y de la información, asimilado positivamente por los gobiernos locales, es un valioso instrumento para el fortalecimiento y el ejercicio de la democracia. Las nuevas tecnologías de la comunicación pueden ser utilizadas para promover la transparencia, la eficiencia y la equidad y abren también la posibilidad de desarrollar nuevas formas de participación ciudadana. Pero el desarrollo de instrumentos específicos para la comunicación en los espacios locales y su aprovechamiento generan la necesidad de apoyos sostenidos, que se canalizarían adecuadamente por medio de una comisión específicamente orientada a ese propósito.

#### Comisión 3. Sistematización de experiencias municipales de construcción de democracia local

A pesar de los esfuerzos de organismos de cooperación internacional y otras agencias promotoras, las múltiples experiencias que se desarrollan en las ciudades de América Latina y Europa para la construcción y fortalecimiento de la democracia local, con frecuencia no tienen canales para su difusión y permanecen como iniciativas aisladas, que tampoco pueden enriquecerse con los efectos de un mutuo intercambio. Ello justifica la existencia de un instrumento técnico permanente, para la sistematización de las experiencias, su promoción, diseminación e intercambio en todos los niveles.

#### Comisión 4. Producción de herramientas, metodologías e instrumentos al servicio de la capacitación y de la transferencia del acervo tecnológico

La promoción de la democracia local, en especial la de tipo participativo, genera la necesidad de emplear diversas herramientas, metodologías e instrumentos para la formación y capacitación de la ciudadanía. Si bien muchos de tales recursos tienen validez general, usualmente es necesario adaptarlos a las condiciones locales o diseñar otras alternativas. Existen redes y organizaciones regionales que se dedican a ello y sus aportes y experiencia pueden facilitar las tareas de una comisión que de todos modos debería existir, para coordinar y facilitar los procesos de transferencia e intercambio en la esfera específica de la capacitación y la formación.

## CAPITULO 4

### ANEXOS

- Anexo 1 Herramientas de metodología :  
matrices de identificación  
de temas y de experiencias**
- Anexo 2 Cuestionario**
- Anexo 3 Listado de las convenciones,  
declaraciones y cartas consideradas**
- Anexo 4 Matrices de estudio de casos  
por subregiones y ejes temáticos**
- Anexo 5 Listado de experiencias estudiadas :  
Europa y América Latina**
- Anexo 6 Bibliografía**





## Herramientas de metodología : matrices de identificación de temas y de experiencias/Zone America Latina

### REGION Y TAMAÑO DE CIUDAD

Regiones	+ de 4 millones	de 1 a 4 millones	de 0,5 a 1 millón	de 100 000 a 500 000	de 50 000 a 100 000	- de 50 000	Total
Mexico	México					Cuquio	2
Centro América		San Salvador		Quetzaltenango			2
Zona Andina	Lima	Maracaibo Quito	Risaralda	Villa El Salvador	Apartado		6
Brasil			Santo André	Barra Mansa		Icapui	3
Cono Sur	Buenos Aires	Córdoba Montevideo	Rosario				4
Totales	3	5	3	3	1	2	17

### TEMAS Y REGIONES

Temas	México	Centro América	Zona Andina	Brasil	Cono Sur	Total
1 - Gestión local y participación	Cuquio	San Salvador				2
2 - Institucionalización de canales y espacios de participación / concertación				Santo André		1
3 - Planeación participativa y formulación (políticas, proyectos)					Cordoba Rosario	2
4 - Presupuesto participativo				Icapui		1
5 - Democracia, territorio y descentralización	México				Montevideo	2
6 - Concejos municipales infantiles y de jóvenes				Barra Mansa		1
7 - Género y poder local/ democracia representativa			Risaralda			1
8 - Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares					Buenos Aires	1
9 - Gestión des conflictos y cultura de paz			Apartado			1
10 - Globalización, inclusión política y exclusión económica (protección minorías/refugiados/migrantes)		Quetzaltenango	Villa El Salvador			2
11 - Educación ciudadana democratización de la sociedad civil/Deberes ciudadanos			Maracaibo			1
12 - Tecnologías de comunicación e información ciudadana			Lima			1
13 - Formación y capacitación municipal			Quito			1
Totales	2	2	6	3	4	17

### TEMAS POBLACION

Temas	+ de 4 millones	de 1 a 4 millones	de 0,5 a 1 millón	de 100 000 a 500 000	de 50 000 a 100 000	menos de 50 000	Total
1- Gestión local y participación		San Salvador				Cuquio	2
2 - Institucionalización de canales y Possibilidades de participación/concertación			Santo André				1
3 - Participación en la planificación y formulación (políticas, proyectos)		Cordoba	Rosario				2
4 - Presupuesto participativo						Icapui	1
5 - Democracia, territorio y descentralización	México	Montevideo					2
6 - Concejos municipales infantiles y de jóvenes				Barra Mansa			1
7 - Género y poder local/ democracia representativa			Risaralda				1
8 - Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares	Buenos Aires						1
9 - Gestión des conflictos y cultura de paz					Apartado		1
10 - Globalización, inclusión política y exclusión económica (protección minorías/refugiados/migrantes)				Quetzaltenango Villa El Salvador			2
11 - Educación ciudadana democratización de la sociedad civil/Deberes ciudadanos		Maracaibo					1
12 - Tecnologías de comunicación e información ciudadana	Lima						1
13 - Formación y capacitación municipal		Quito					1
Totales	3	5	3	3	1	2	17

## REGION Y TAMAÑO DE CIUDAD

Regiones	+ de 1 millón	de 0,5 a 1 millón	de 100 000 a 500 000	de 50 000 a 100 000	de 10 000 a 50 000	- de 10 000	Total
Países del norte		Helsinki Göteborg	Turku Groningen	Kolding			5
Países germánicos	Colonia, Viena Berlín Bade-Wutemberg	Francfort Stuttgart Duisburg	Mannheim				8
Países latinos	Barcelona, Roma Turín, Amberes		Nancy, Tolosa Boulogne-Billancourt	Issy-les-Moulineaux Saint-Nazaire	Sotheville-lès-Rouen Chelles, Sceaux	St-Paul-de-Varces	13
Europa du Sur			Nicosia				1
Países anglo-sajones	Londres		Bristol Norwich, Belfast Bradford				5
Países de Europa central y oriental	Bucarest, Budapest Praga	Cracovia	Constantza, Pécs, Katowice	Kecskemet			8
Totales	12	6	14	4	3	1	40

## TEMAS Y SUBREGIONES

Temas	Países de Norte	Países germánicos	Países latinos	Europa del sur	Países anglosajones	Países de Europa central y oriental	Total
1- Gestión local y participación	Kolding		Chelles		Bristol		3
2 - Institucionalización de canales y espacios de participación/concertación			Nancy		Norwich	Cracovia	3
3 - Planeación participativa y formulación (políticas, proyectos)			Barcelona				1
4 - Presupuesto participativo			St Paul-de-Varces				1
5 - Democracia, territorio y descentralización			Sotheville-lès-Rouen				1
6 - Concejos municipales infantiles y de jóvenes		Cologne	Sceaux Boulogne-Billancourt				3
7 - Género y poder local/ democracia representativa	Göteborg						1
8 - Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares		Land du Bade-Wurtemberg				Budapest Praga	3
9 - Gestión des conflictos y cultura de paz	Groningen	Francfort		Nicosia	Belfast Londres		5
10 - Globalización, inclusión política contra l'exclusion economica (protección minorías/refugiados/migrantes)		Berlin, Mannheim Stuttgart Viena	Amberes Tolosa Turín		Bradford	Bucarest Constantza Kecskemet Pécs	12
11 - Educación ciudadana democratización de la sociedad civil / Deberes ciudadanos		Duisburg	Roma				2
12 - Tecnologías de comunicación e información ciudadana	Helsinki Turku		Issy-les-Moulineaux				3
13 - Formación y capacitación municipal			Saint-Nazaire			Katowice	2
Totales	5	8	13	1	5	8	40

## TEMAS Y TAMAÑO DE CIUDAD

Temas	Más de 1 millón	de 500 000 a 1 millón	de 100 000 a 500 000	de 50 000 a 100 000	de 10 000 a 50 000	menos de 10 000	Total
1- Gestión local y participación			Bristol	Kolding	Chelles		3
2 - Institucionalización de canales y espacios de participación / concertación		Cracovia	Nancy Norwich				3
3 - Planeación participativa y formulación (políticas, proyectos)	Barcelona						1
4 - Presupuesto participativo						St Paul-de-Varces	1
5 - Democracia, territorio y descentralización					Sotheville-lès-Rouen		1
6 - Concejos municipales infantiles y de jóvenes	Colonia		Boulogne-Billancourt		Sceaux		3
7 - Género y poder local/ democracia representativa		Göteborg					1
8 - Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares	Bade-Wutemberg Budapest Praga	-					3
9 - Gestión des conflictos y cultura de paz	Londres	Francfort	Groningen Nicosie Belfast				5
10 - Globalización, inclusión política contra la exclusión económica (proteccion minorías/ refugiados/ migrantes)	Amberes Berlín Bucarest Turín Viena	Stuttgart	Bradford Constantza Mannheim Pécs Tolosa	Kecskemet			12
11 - Educación ciudadana democratización de la sociedad civil / Deberes ciudadanos	Roma	Duisburg					2
12 - Tecnologías de comunicación e información ciudadana		Helsinki	Turku	Issy-les-Moulineaux			3
13 - Formación y capacitación municipal			Katowice	Saint-Nazair			2
Totales	12	6	14	4	3	1	40

El objetivo del presente cuestionario es una primera aproximación de sus expectativas y sus posibles aportes como ciudades miembros de la red "Democracia en la ciudad".

Ciudad .....
País .....
Región, Provincia, País.....
Nombre del alcalde.....
Teléfono y fax.....
E mail .....
Población .....

DEMOCRACIA EN LA CIUDAD

A. ¿ DE LOS TEMAS SIGUIENTES, CUALES CONSIDERA Ud. QUE SON LOS MÁS RELEVANTES EN LOS DEBATES DE SU CIUDAD ( 1 MÁS IMPORTANTE, 5 MENOS IMPORTANTE) ?

- 1. Formas y modalidades de participación en la gestión local.
2. Institucionalización de canales y de espacios de participación y de concertación.
3. Planeación participativa y formulación de proyectos, programas y políticas.
4. Presupuesto participativo.
5. Espacios de democratización en un contexto de descentralización (planes parciales territoriales, delegaciones barriales, etc).
6. Concejos municipales de niños y jóvenes
7. Género y poder local.
8. Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares.

9. Gestión de conflictos al nivel local y cultura de paz.

1 2 3 4 5

10. Posibilidad de inclusión política de los excluidos económicos en un contexto de globalización.

Participación a la vida política local de los discriminados/excluidos (por cuestiones de religión, raza, idioma, género), migrantes, refugiados y desplazados.

1 2 3 4 5

11. Educación para una cultura ciudadana (ciudadinidad), con consideración de sus deberes ciudadanos.

1 2 3 4 5

12. Tecnologías de comunicación e información, en particular aquellas que facilitan la transparencia de la gestión.

1 2 3 4 5

13. Formación y capacitación en los municipios: funcionarios, técnicos y "electos".

1 2 3 4 5

14. Formas de democratización de la Sociedad Civil organizada.

1 2 3 4 5

B. CUALES SON LOS EJES TEMÁTICOS NO MENCIONADOS ANTERIORMENTE QUE QUISIERA AGREGAR, O QUISIERA QUE SEAN CONSIDERADOS EN LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA RED "DEMOCRACIA EN LA CIUDAD"

- Eje 1 .....
- Eje 2 .....
- Otros .....

C. DESDE SU PUNTO DE VISTA, DENTRO DE LA RED ¿ CÚAL ES EL TEMA DE MAYOR INTERÉS CONVERGENTE ENTRE CIUDADES EUROPEAS Y LATINO AMERICANAS?

- Tema : .....

D. ¿ Y EL MÁS DIVERGENTE?

- Tema : .....

E. ¿ CUALES SON LAS INICIATIVAS A NIVEL DE LOS PROYECTOS, DE PROGRAMAS O DE POLÍTICAS QUE SU MUNICIPIO HA IMPLEMENTADO Y QUE QUISIERA COMPARTIR CON LAS OTRAS CIUDADES DE LA RED "DEMOCRACIA EN LA CIUDAD"?

- Tema 1 : .....

- Tema 2 : .....

- Tema 3 : .....

F. EN LOS TEMAS ANTES MENCIONADOS QUE PODRÍAN DAR LUGAR A REDES SUBTEMÁTICAS O A GRUPOS DE TRABAJO, CÚAL PAPEL LE GUSTARIA TENER :

- Responsable de red subtemática:  SI  NO

- Tema : .....

- Ciudad recurso (en las áreas descritas en la respuesta C):  SI  NO

- Tema : .....

.....

- Ciudad asociada a una red subtemática:  SI  NO

- Tema : .....

G. ¿CUALES SON SUS EXPECTATIVAS EN RELACIÓN A LA RED "DEMOCRACIA EN LA CIUDAD"?

.....

H. ¿QUE ESPERA DE UN INTERCAMBIO ENTRE CIUDADES LATINO AMERICANAS Y EUROPEAS?

.....

I. ¿ SU CIUDAD PARTICIPA EN ALGUN PROYECTO DE COOPERACIÓN CON MUNICIPALIDADES DE OTROS PAISES?

.....

J. ¿ PERTENECE SU MUNICIPIO A ALGUNA ASOCIACIÓN O FEDERACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES? ¿CUALES?

.....

K ¿ DESEA AGREGAR UN COMENTARIO ADICIONAL ?

.....

Gracias por su cooperación

## Lista de las convenciones, declaraciones y cartas consideradas

### Región Europa

- Convención de Defensa de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Consejo de Europa, Roma, 4 de Noviembre de 1950
- Protocolo nº1 a la Convención de salvaguardia de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, Consejo de Europa, Paris, 20 de Marzo de 1952
- Carta Social Europea, Consejo de Europa, Torino, 18 de Octubre de 1961
- Protocolo adicional a la Carta Social Europea, Consejo de Europa, Estrasburgo, 5 de Mayo de 1988
- Protocolo enmendando la Carta Social Europea, Consejo de Europa, Torino, 21 de Octubre de 1991
- Declaración sobre la intolerancia - Una amenaza para la democracia, Consejo de Europa, adoptada por el Comité de los Ministros el 14 de Mayo de 1981 en su 68e Sesión
- Declaración sobre la libertad de expresión y de información, Consejo de Europa, adoptada por el Comité de los Ministros el 29 de Abril de 1982 en su 70e Sesión
- Declaración sobre la igualdad de las mujeres y de los hombres, Consejo de Europa, adoptada por el Comité de los Ministros del 16 de Noviembre de 1988 en su 83e Sesión
- Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), Acta final de Helsinki, Helsinki, 1er de Agosto de 1975
- Documento de clausura de la Reunión de Viena sobre las suites de la Conferencia, CSCE, Viena, 15 de Enero de 1989
- Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, CSCE, Copenhague, 29 de Junio de 1990
- Carta de Paris para una nueva Europa, CSCE, Paris, 21 de Nov. 1990
- Carta de Ottawa, Salud para todos hasta el año 2000 y más allá, 21 de Nov. de 1986
- Carta europea de la autonomía local, Consejo de Europa, Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE), 15 de Octubre de 1987
- Carta europea para el derecho a la vivienda, Consejo de Europa, 1989
- Participación de los extranjeros en la vida pública al nivel local, Consejo de Europa, 5 de Febrero de 1992
- Carta urbana europea, Consejo de Europa, Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE), 18 de Marzo de 1992
- Carta europea de la autonomía regional, Consejo de Europa, Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE)
- Declaración universal sobre la democracia, Consejo Interparlamentario, 16 de Septiembre de 1997

### Región Latinoamericana

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1984, ONU
- Declaración mundial de autonomía local, IULA
- Declaración de "Por unas ciudades, villas y poblados justos, saludable y equitativos", Río
- Declaraciones de Ciudades para la vida, Quito, octubre 1995, ONG's de sociedad civil.
- Declaración de Santiago, Octubre 1995, Cepal y Minurvi

- Declaración de Istambul de las ciudades, 1996, Grupo 4 +
- Declaración de Istambul, 1996, ONG's y Sociedad
- Declaración de los alcaldes, Río de Janeiro, Octubre 1997, Habitat, IULA
- Declaración de Quetzaltenango, Junio 1998, coor. alcaldes indígenas
- Declaración de Lille, Congreso Mundial FMCU, Junio 1998
- Declaración de Miami, Junio 1998, Alcaldes latino americanos
- Documento base del seminario regional, "Construyendo Democracia y Poder Local", Antigua, Guatemala, Julio 1998, Copevi, IPADE, Confederación de Fondos de Cooperación del Estado Español
- Declaración de la ciudad de México, 28 de Julio 1998
- Conclusiones de la reunión latino americana sobre Gobernabilidad Participativa e inclusión social, México, septiembre 1998, Reppol
- Conclusiones de la reunión latino-americana de alcaldes indígenas, Cotacachi, Agosto 1998, Alcades IndigenasCotacachi, Agosto 1998, Alcades Indigenas Cotacachi, Agosto 1998, Alcades Indigenas
- Declaración de Quito, Septiembre 1998, Federación latino-americana de mujeres
- Declaración de Córdoba, octubre 1998, IV Congreso UIM
- Declaración de Montevideo, septiembre 1998, Mercociudades
- Declaración de San Francisco de Quito, 19 y 20 de nov de 1998, UCCI
- Carta mundial de la autonomía local, proyecto inicial, CAMCAL

### Cartas, Declaraciones y Resoluciones Internacionales

- Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 24 de Octubre de 1945
- Declaración universal de los derechos humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 4 (III) del 10 de Diciembre de 1948
- Pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales, adoptado y abierto a firma ratificación y a la adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de Diciembre de 1966
- Pacto internacional sobre los derechos civiles y politicos, adoptado y abierto a firma ratificación y a la adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de Diciembre de 1966
- Protocolo facultativo del Pacto internacional sobre los derechos civiles y politicos
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, adoptada y abierta a firma ratificación y a la adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (NN) del 21 de Diciembre de 1965
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres, adoptada y abierta a firma ratificación y a la adhesión por la Asamblea General en su Resolución 34/180 del 18 de Diciembre de 1979
- Cuestión de la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluyendo la politica de discriminación racial y de segregación así que la politica de apartheid, en todos los paises, en particular en los paises y los territorios coloniales y dependientes, adoptada por la sub-comisión de la lucha contra las medidas discriminatorias y de la protección de las minorias, Naciones Unidas, 13 de Agosto de 1971, Resolución 1 (XXIV)



REGION EUROPA

Ejes	Temas	Países del Norte	Países germanicos	Países mediterraneos	Países anglosajones	Países centroeuropeos	Totales
<b>1 - Participación/Concertación. Relación entre ciudadanos y gobiernos locales.</b> Formas y modalidades de participación en la gestión local Presupuesto participativo Institucionalización de canales y de espacios de participación y de concertación Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares		<b>Kolding</b>		Chelles Grande-Synthe			2
		Helsinki			<b>Norwich</b>	Cracovia	1
				<b>Fossano</b>			3
							1
<b>2 - Democratización de la gestión local</b> Tecnologías de comunicación e información ciudadana				<b>Issy-les-Moulineaux</b>			1
<b>3 - Los excluidos en la democracia local</b> Posibilidad de inclusión política de los excluidos por razones económicas Concejos Municipales Infantiles y de Jóvenes Género y poder local Discriminados por cuestiones de religión, raza, idioma, género		Göteborg		Schiltigheim		Kecskemét	1
			Viena	Amberes Turin		Pécs	1
							1
							4
<b>4 - Los territorios de la democracia</b> Espacios de democratización Planeación participativa				Aubagne <b>Barcelona</b>			2
<b>5 - Violencia urbana, seguridad ciudadana y cultura de paz</b> Violencia urbana y seguridad ciudadana Democracia local y cultura de Paz			Francfort		Londres		2
				Nicosia			1
<b>6 - Educación/Formación para la democracia local</b> Educación para una cultura ciudadana (ciudadanía) con consideración de sus deberes ciudadanos Formación y capacitación en los gobiernos locales : funcionarios, técnicos y "electos"				Roma			1
						Katowice	1
<b>Totales</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>22</b>

\* en negrita : ciudades miembros de la Red Democracia en la Ciudad URB-AL

REGION LATINOAMERICA

Ajes	Temas	México	Centro América	Andina	Brasil	Cono Sur	Total
<b>1 - Participación/Concertación. Relación entre ciudadanos y gobiernos locales.</b> Formas y modalidades de participación en la gestión local Presupuesto participativo Institucionalización de canales y de espacios de participación y de concertación Políticas públicas de iniciativas ciudadanas y populares		Cuquío	<b>San Salvador</b>				2
					<b>Icapui</b>		1
					Santo André		1
						Buenos Aires	1
<b>2 - Democratización de la gestión local</b> Tecnologías de comunicación e Información ciudadana				<b>Lima</b>			1
<b>3 - Los excluidos en la democracia local</b> Posibilidad de inclusión política de los excluidos por razones económicas Concejos Municipales Infantiles y de Jóvenes Género y poder local Discriminados por cuestiones de religión, raza, idioma, género				Villa El Salvador			1
					Barra Mansa		1
			Quetzaltenango	Risaralda			1
							1
<b>4 - Los territorios de la democracia</b> Espacios de democratización Planeación participativa	Mexico D.F.					Montevideo Cordoba Rosario	2 2
<b>5 - Violencia urbana, seguridad ciudadana y cultura de paz</b> Violencia urbana y seguridad ciudadana Democracia local y cultura de Paz				<b>Apartado</b>			1
<b>6 - Educación/ Formación para la democracia local</b> Educación para una cultura ciudadana (ciudadanía) con consideración de sus deberes ciudadanos Formación y capacitación en los gobiernos locales : funcionarios, técnicos y "electos"				<b>Maracaibo</b>			1
				Quito			1
<b>Totales</b>		<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>17</b>

\* en negrita : ciudades miembros de la Red Democracia en la Ciudad URB-AL





## Listado de experiencias ilustrativas y casos estudiados.

### Europa y Latinoamérica

#### Región Europa

- Chelles, *Francia*
- Kolding, *Dinamarca*
- Grande-Synthe, *Francia*
- Norwich, *Inglaterra*
- Helsinki, *Finlandia*
- Cracovia, *Polonia*
- Fossano, *Italia*
- Issy-les-Moulineaux, *Francia*
- Kecskemét, *Hungría*
- Göteborg, *Suecia*
- Torino, *Italia*
- Amberes, *Bélgica*
- Vienna, *Austria*
- Schiltigheim, *Francia*
- Pécs, *Hungría*
- Barcelona, *España*
- Aubagne, *Francia*
- Nicosia, *Chipre*
- Roma, *Italia*
- Katowice, *Polonia*
- Frankfort, *Alemania*
- Londres, *Inglaterra*

#### Región Latinoamérica

- San Salvador, *El Salvador*
- Cuquío, *México*
- Icapuí, *Brasil*
- Santo André, *Brasil*
- Buenos Aires, *Argentina*
- Lima Metropolitana, *Perú*
- Villa El Salvador, *Perú*
- Barra Mansa, *Brasil*
- Departamento De Risaralda, *Colombia*
- Montevideo, *Uruguay*
- México D.F., *México*
- Córdoba, *Argentina*
- Rosario, *Argentina*
- Apartado, *Colombia*
- Quetzaltenango, *Guatemala*
- Maracaibo, *Venezuela*
- Quito, *Ecuador*

## Ouvrages

ALFORJA, Desafios y dilemas de la construcción del poder local, San Jose, 1997

BAUDRILLARD, J., DAUGE, Y., LIPOVETSKY, G., PERROT, M., PÉTILLON, P.-Y., PETITDEMANGE, G., ROMAN, J., THIBAUD, P., TOURAINE, A., VIDAL-NAQUET, P., Citoyenneté et urbanité, Editions Esprit, col. Société, 1991

BARTOLETTI, J., Dossier coordonné par, Des réseaux et des hommes. Eléments pour réfléchir aux conditions d'efficacité des réseaux associatifs et institutionnels, Document de travail n°92, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, 1997

BAUER, A., RAUFER, X., Violences et insécurités urbaines, col. Que sais-je, PUF, 1998

BEETHAM, D., BOYLE, K., Introducing democracy. 80 questions and answers, UNESCO Publishing, 1995

BODY-GENDROT, S., Le GUENNEC, N., Mission sur les violences urbaines, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, La documentation française, 1998

BORJA, J., Estado y descentralización política y participación, Ed. PPU, Barcelona, 1988

BOUILLON, A., DAYAN-HERZBRUN, S., GOLDRING, M., Désirs de paix, relents de guerre, Afrique du Sud, Proche-Orient, Irlande du Nord, Desclée de Brouwer, col. Culture de Paix, 1996

BOYLE, K., HADDEN, T., HILLYARD, P., Ten years on in Northern Ireland. The legal control of political violence, The Codben Trust, 1980

CALAME, P., Un territoire pour l'homme, Ed. de l'Aube, 1994

CALAME, P., TALMANT, A., L'Etat au cœur. Le mecano de la gouvernance, Desclée de Brouwer, 1997

Délégation interministérielle à la Ville, La réhabilitation des quartiers dégradés. Leçons d'expérience internationale, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, Déclaration de Caracas novembre 1991

FELDMAN, D., Civil liberties and human rights in England and Wales, Clarendon Press, 1993

Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, Vers un réseau européen multiculturel pour le respect du droit à habiter, Projets Coraux n°59, Document de travail, 1993

Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, Politiques urbaines et luttes contre la pauvreté. La déclaration de Recife et quelques exemples concrets de mise en œuvre - Urban policies and poverty reduction. The Recife Declaration and authentic illustrations of implementation, Document de travail des Editions Charles Léopold Mayer, n°96

Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, Habitants, élus, professionnels de la ville. Eléments pour un partenariat, Document de travail des Editions Charles Léopold Mayer, n°104

GENRO, T., de SOUZA, U., Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil, Editions Charles Léopold Mayer, 1997

Groupe de Salvador, Charte européenne pour le droit à habiter. Vers des quartiers plus humains : action publique et initiatives des habitants. Les six principes de la Déclaration du Salvador et quelques illustrations concrètes de mise en œuvre, Dossier pour un débat, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, mai 1996

HIS, A., Dossier coordonné par, Multimédia et communication à usage humain. Vers une maîtrise sociale des autoroutes de l'information. Matériaux pour un débat, Dossier pour un débat, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, mai 1996

LEFEBVRE, H., Le droit à la ville, Ed. Anthropos, col. Société et urbanisme, tome 1, Paris, 1968

LEFORT, C., La découverte du politique, Ed. Michalon, Paris, 1997

MEYER-BISCH, P., Culture of democracy : a challenge for schools, UNESCO Publishing, Cultures of Peace 1995

PLATON, La République, col. GF-Flammarion, 1996

PEDRAZZINI, Y., SANCHEZ R., M., Malandros. Bandes gangs et enfants de la rue : culture d'urgence à Caracas, Ed. Charles Léopold Mayer, 1998

PEDRAZZINI, Y., ROSSEL, P., BASSAND, M., La chance des quartiers. Récits et témoignages d'acteurs du changement social en milieu urbain, Dossier pour un débat, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, mai 1994

PEDRAZZINI, Y., BOLAY, J.-C., BASSAND, M., Habitat créatif éloge des faiseurs de ville. Habitants et architectes d'Amérique Latine et d'Europe, IREC, Institut de Recherche sur l'Environnement construit, Commission Suisse pour l'UNESCO, Dossier pour un débat, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, octobre 1996

PERCQ, P., Les habitants aménageurs, Ed. de l'Aube, 1994

PEREZ de CUELLAR, J., Sous la direction de Notre diversité créatrice, Rapport de la Commission mondiale de la culture et du développement, Editions UNESCO, 1996

PNUD, Gobernalidad y desarrollo humano sostenible, Política del PNUD, New York, 1997

PNUD-COPEVI, Gobernalidad y desarrollo humano sostenible, Quito, 1998

PONTUAL, P., Construyendo una pedagogía democrática del poder, 1995

RITIMO, Fondation pour le Progrès des Droits de l'Homme, Dynamiques populaires et stratégiques de l'habitat en milieu urbain, Base arrière, Décembre 1992

ROCHÉ, S., Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation, Edition PUF, col. Sociologie d'aujourd'hui, 1998

SACCO, R., La comparaison juridique au service de la connaissance du droit, Economia, col. Etudes juridiques comparatives, 1991

SIX, J.-F., Dynamique de la médiation, Desclée de Brouwer, col. Culture de Paix, 1995

THUCYDIDE, Histoire de la guerre du Péloponnèse, tome 1, col. GF Flammarion, 1996

THUCYDIDE, Histoire de la guerre du Péloponnèse, tome 2, col. GF Flammarion, 1996

UNESCO, Premier Recueil de Pratiques novatrices 1996-1977, Paris, 1997

VECAM, Veille européenne et citoyenne sur les autoroutes de l'information et le multimédia. Démocratie et Réseaux multimédia. Actes de rencontres européennes de Partenay-France, 25, 26, 27 septembre 1997, document de travail des Editions Charles Léopold Mayer

WEYDERT, J., Sous la direction de, Fragile démocratie, Editions Bayard, col. Société, 1998

WOLF, L., La démocratie au quotidien. Histoire d'un mouvement de quartier au Brésil, Editions Syros, col. ateliers du développement, 1993

## Textos

Droits de l'homme en droit international, Editions du Conseil de l'Europe, col. Documents européens, 1992

Vade-mecum de la Convention européenne des Droits de l'Homme, Editions du Conseil de l'Europe, col. Documents européens, 1991

Human rights in international Law, basic texts, Council of Europe, Strasbourg, 1995

BROWNLIE, I., Edited by, Basic documents in international law, Clarendon Press, Oxford, 1988

BROWNLIE, I., Edited by, Basic documents on Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1988

HARRIS, D. J., Cases and materials on international law, Sweet and Maxwell, 1983

WALLINGTON, P., LEE, R. G., Statutes on Public law, Blackstone's Press, 1994

## Revistas, prensa

Droits, Revue française de théorie juridique, n°8, La déclaration de 1789, octobre 1988

Droits, Revue française de théorie juridique, n°8, Les droits de l'homme, octobre 1985

Economie et humanisme, numéro spécial :La coopération Europe-Amérique Latine, n°344, avril 1998

Esprit, n°248, décembre 1998

Nuevas Visiones para los Municipios, n°1, marzo 1998 ; n°2, julio 1998

Territoires



