



CLEAR: El estudio de la participación ciudadana en el ámbito local. los casos de córdoba y tampere.

Toñi González Salcedo
Universidad Complutense de Madrid

La participación ciudadana en el ámbito local, el esfuerzo por regenerar la democracia.

La democracia es la forma de gobierno más extendida a lo largo de todo el planeta desde la segunda guerra mundial. Los estudios realizados en los últimos años en diferentes sociedades democráticas muestran su consideración como el régimen político más deseable, no obstante, diversas encuestas efectuadas recientemente a nivel europeo e internacional¹ manifiestan un creciente descontento sobre la eficacia de los procedimientos, los mecanismos y las instituciones establecidas para la representación de intereses.

Por otro lado, el comportamiento de los representantes se percibe como no responsable, alejado de las demandas ciudadanas, y provoca sentimientos de insatisfacción, indiferencia o desconfianza, dando lugar a un descenso de la implicación ciudadana a través de las formas de participación más tradicionales como el voto o la afiliación partidista.

La participación ciudadana en el ámbito local, con fórmulas revisadas y mecanismos novedosos, aparece en este contexto como un intento de regenerar el sistema, y disminuir la distancia entre gobernantes y gobernados. Para lograr una auténtica cercanía e implicación ciudadana, se están llevando a cabo a nivel europeo² proyectos como CLEAR, que permiten identificar los principales obstáculos que limitan la participación ciudadana en las localidades y contribuyen al establecimiento de estrategias más eficaces para incrementar los niveles participativos.

Gerry Stoker, investigador principal del proyecto, considera, en relación con la participación ciudadana, que la gente actúa siguiendo patrones previos y afirma que se puede conocer la respuesta para fomentar la participación. Con la pretensión de hallar esta fórmula se puso en marcha el proyecto CLEAR³, que aporta un marco de análisis de cinco elementos que pueden hacer más probable la participación.

En primer lugar, se parte de la idea de que la gente participa cuando puede, cuando dispone de los recursos y las capacidades necesarias. El segundo factor que puede condicionar la participación tiene que ver con el sentimiento de comunidad de las personas, hasta qué punto se sienten parte, integrados en sus ciudades. Por otra parte, los ciudadanos serán más propensos a participar si existe un adecuado tejido asociativo y una

¹ Me refiero a la Encuesta Social Europea (2002, 2004) y a la Encuesta Social Internacional sobre Ciudadanía y Participación (2004).

² Este proyecto surgió a partir del requerimiento del Comité de Expertos en Participación Democrática y Ética Pública, perteneciente al Comité Local y Regional del Consejo de Europa.

³ Las siglas del proyecto CLEAR responden a las iniciales de las palabras inglesas: Can, Like, Enabled, Asked y Responded.

buena infraestructura cívica que facilite la participación. También habrá más implicación por parte de los ciudadanos cuando se les pide directamente su participación. Por último, la participación dependerá de la medida en que los ciudadanos se sientan escuchados y con verdadera capacidad de influir en las decisiones públicas a través de los procesos participativos⁴.

Una cuestión importante de este marco de análisis es que estos cinco factores no son ni jerárquicos ni secuenciales. La presencia de alguno de estos factores no es una precondition para que también estén presentes los otros, y la efectividad de la participación no depende necesariamente de que todos los elementos estén presentes, aunque sería lo ideal.

Desde diciembre de 2.005 hasta mayo de 2.006, se llevó a cabo el trabajo de recopilación de datos para el proyecto en cuestión en 23 municipios pertenecientes a cinco países europeos⁵. En este artículo haré referencia exclusivamente a los casos de Córdoba (España) y Tampere (Finlandia). Ambas ciudades se caracterizan por haber desempeñado desde hace años una intensa labor de promoción de la participación ciudadana, son dos núcleos urbanos con un amplio y similar número de habitantes (cercano a los 300.000), que se dedican mayoritariamente a actividades industriales y sector servicios pero, ¿Hasta qué punto estas ciudades pueden considerarse semejantes teniendo en cuenta las prácticas participativas de sus ciudadanos?.

Diagnóstico de la participación ciudadana en Córdoba y Tampere⁶

Los cuestionarios que conformaron el proyecto Clear analizaban, en primer lugar, el contexto general de la participación ciudadana en los municipios seleccionados. En relación con los niveles de participación electoral, en ambas ciudades se mostraban cuotas poco elevadas, aunque la implicación en las últimas elecciones municipales de Córdoba (2003) fue bastante más alta que en Tampere (2004), un 67 % frente a un 58% de participación en la ciudad finlandesa.

Al margen de este tipo de participación más convencional, en esta parte introductoria se estudiaron también todos los métodos de participación utilizados por los ciudadanos para influir en la toma de decisiones local. Los tres métodos de participación más empleados en Córdoba eran la firma de peticiones, aportaciones monetarias a causas sociales y los actos de protesta (manifestaciones, ocupaciones y boicots); en Tampere, sin embargo, la forma predilecta de intervención en la vida pública fue contactar con empleados y políticos municipales, así como participar en las consultas populares que organiza el ayuntamiento.

Por otro lado, los finlandeses consideraban que estas formas participativas, junto con la presión mediática, eran los mecanismos de mayor influencia en la toma de decisiones. En Córdoba también suponían que las prácticas más influyentes eran las reivindicaciones expresadas directamente a los políticos y a través de los medios de comunicación, así como la formulación de demandas en los procesos participativos organizados por las propias autoridades municipales. Pero otorgaban, a su vez, una enorme importancia a la protesta co-

⁴ Estos elementos fueron seleccionados para el marco de análisis del proyecto CLEAR teniendo en cuenta las conclusiones de los estudios de Verba (1995), Pattie (2004), Rallings y Thrasher (2003), Lowndes y Chapman (2005), Etzioni (1995), Tam (1998), Putnam (1993, 2000) y Parry (1992).

⁵ Finlandia, Países Bajos, República Eslovaca, España y Noruega.

⁶ El contenido de estos informes se elaboró a partir de las aportaciones de grupos de trabajo configurados "ad hoc" en los que estaban presentes miembros de los poderes locales y la sociedad civil, y de las entrevistas realizadas a los ciudadanos de estos dos municipios. También se recabó información de diferentes fuentes secundarias como encuestas y estudios preeliminares.

mo método de influencia, mientras que los finlandeses reconocían que apenas llevaban a cabo esta práctica ni la creían determinante para configurar la toma de decisiones.

Después de esta parte inicial dedicada a la revisión del contexto participativo general, en cada uno de los municipios elegidos se analizó la situación de sus ciudadanos en relación con los factores destacados en el proyecto Clear como posibles condicionantes de las prácticas participativas:

Factor 1: Recursos y capacidades suficientes.

En este apartado me parece importante destacar, en primer lugar, las similitudes entre ambas ciudades si observamos su estructura poblacional, pues las dos concentran el mayor porcentaje de población en el intervalo entre 30-65 años, dato que indica un importante envejecimiento de la población. El nivel de estudios entre los habitantes de las ciudades estudiadas sí presenta algunas diferencias, en Tampere hay un porcentaje más alto de personas con estudios superiores (25% frente al 18% en Córdoba), también es un poco más alto el porcentaje de personas en secundaria en Tampere, y en esta ciudad no se registran porcentajes de personas sin estudios, mientras que en Córdoba este grupo alcanza la cifra del 7%, no obstante, en ambos casos la mayor parte de la población sólo ostenta estudios primarios (aproximadamente el 60% en ambos casos). Asimismo, cabe hacer mención a la mejor situación económica de Tampere que permite que esta ciudad presente un menor índice de desempleo (concretamente un 13 % frente al 20 % que padece la ciudad andaluza). La población inmigrante de las dos ciudades no es muy elevada en ningún caso, presentando porcentajes cercanos al 2%, aunque sí que es diferente la procedencia, pues en Córdoba estas minorías proceden mayoritariamente de Latinoamérica, mientras que en Tampere son principalmente rusos y estonios.

En relación con los recursos que pueden facilitar la participación ciudadana, en Córdoba existe un amplio acceso generalizado a ordenadores e internet gracias a los servicios que ofrecen los Centros Cívicos Municipales. En Tampere, también declaran un fácil acceso a este tipo de recursos, pero la mayoría puede disfrutarlos en su propio domicilio. Una de las principales trabas expresadas por los ciudadanos para participar en ambos casos ha sido la falta de tiempo disponible, un bien escaso que deben repartir entre trabajo y las responsabilidades familiares.

Factor 2: Sentimiento de comunidad.

El principal referente de identidad para los cordobeses es la ciudad, mientras que en Tampere se identifican primordialmente con su barrio. Aproximadamente el 60 % de los habitantes de ambas ciudades, reconocen sentirse muy vinculados con el área en que viven y tener un importante sentimiento de comunidad, la confianza entre los vecinos también presenta niveles muy elevados.

Un aspecto muy interesante, y especialmente vinculado con la participación de los ciudadanos, es el bajo nivel de confianza respecto al interés de los políticos en resolver los problemas ciudadanos, un 49% de los habitantes de Tampere y un 53 % de cordobeses dudan seriamente de sus intenciones.

Respecto a las posibilidades de los ciudadanos a la hora de participar, mientras los finlandeses consideran que la mayoría de los personas tienen las mismas opciones, en Córdoba, existe la percepción de que a los grupos de índole sectorial (Asociaciones de mujeres, medioambientales, de mayores...) se les otorgan más oportunidades para participar en los mecanismos desarrollados a iniciativa de las autoridades locales, en detrimento de la participación individual.

Factor 3: Tejido asociativo e infraestructura cívica.

En este sentido encontramos importantes diferencias entre la ciudad finlandesa y la ciudad andaluza, pues mientras Tampere tiene más de 4.000 organizaciones cívicas registradas, en Córdoba apenas superan las 260, por tanto en el país nórdico los ciudadanos encuentran más posibilidades de implicarse en algún tipo de asociación. En el caso concreto de Córdoba existe una demanda latente de apoyo a las asociaciones por parte de las autoridades locales, reivindican un mayor acceso a los recursos municipales, pues no les parecen suficientes las eventuales ayudas económicas que reciben.

En los dos casos se considera que la influencia de las organizaciones cívicas es importante, pero a pesar de que sus actuaciones repercuten directa o indirectamente en la comunidad, raramente participan en los procesos de toma de decisiones y su capacidad de influjo en este ámbito es muy pequeña. Los grupos de trabajo que participaron en este proyecto en Córdoba resaltaron también la idea de que la toma de decisiones en las asociaciones se lleva a cabo siempre por las mismas personas, por un pequeño grupo que conforma la elite dirigente y que apenas tiene relación con el colectivo al que supuestamente representa.

Respecto al papel de los medios de comunicación, en Córdoba los grupos de trabajo y los entrevistados coincidieron en la idea de que los medios de comunicación no colaboran en la transmisión de información sobre procedimientos participativos, afirman que es muy difícil conseguir una rueda de prensa para cubrir este tipo de noticias o la difusión a través de estos medios de algún encuentro participativo. En Tampere, sin embargo, los medios de comunicación han desempeñado habitualmente un importante papel como informadores del día a día en los procesos participativos, y como convocadores de eventos relacionados con la participación.

Factor 4: La demanda de participación.

Los medios para fomentar la participación ciudadana utilizados por las autoridades locales para implicar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, tanto en Córdoba como en Tampere, son muy variados: encuestas de opinión, difusión de documentos oficiales, mesas redondas, foros y encuentros vecinales en los que políticos y técnicos escuchan las opiniones ciudadanas.

Los mecanismos de participación pública más relevantes en Córdoba son los Consejos Sectoriales, el Consejo Social y el Consejo de Ciudad. En general, la participación en esta ciudad se encauza a través del Reglamento de participación. En Tampere, los políticos optan preferentemente por formas de participación cuyos resultados pueden ser medidos de forma cuantitativa, como encuestas o consultas de opinión para mejorar la inclusión de las preferencias ciudadanas.

Sin embargo, en muchas ocasiones el incremento de dinámicas participativas no logra la satisfacción de los ciudadanos. En Córdoba concretamente, casi un 24 % de los entrevistados considera que las herramientas participativas implementadas en los últimos años no son convenientes, y la mitad de ellos afirma no conocer nada sobre normativa participativa. No obstante, en Tampere sí que existe un importante grado de conformidad con las posibilidades participativas, los ciudadanos reconocen que las autoridades realizan un esfuerzo importante y continuo para conseguir la implicación ciudadana en los problemas públicos.

En Tampere hace años que se sigue una estrategia para mejorar la participación ciudadana en todos los ámbitos. El ayuntamiento de Córdoba, por su parte, ha diseñado en el último año una estrategia de esta índole, que está comenzando a implementarse por parte de la Delegación y la Dirección General de Participación ciudadana.

Una diferencia fundamental entre ambas ciudades es el papel que desempeña internet como canal de participación, ya que mientras en Córdoba, hasta ahora, este medio ha sido poco utilizado para conducir la participación ciudadana, aunque se ha comenzado a utilizar en algunas materias, en Tampere, este canal se emplea en la actualidad para publicar agendas e informes participativos, para llevar a cabo discusiones y foros on-line sobre temas incluidos en la agenda de toma de decisiones, y para llamar a los ciudadanos a participar en procedimientos de consulta⁷.

Factor 5: Los resultados de la participación.

En ambas ciudades las decisiones siguen siendo tomadas por técnicos profesionales y por los líderes políticos, independientemente de que se hayan implementado o no mecanismos participativos, aunque también en los dos casos se supone que en este proceso deliberativo se tienen presentes las reivindicaciones manifestadas los representados, según las afirmaciones de los entrevistados en ambas ciudades.

Uno de los principales límites a la promoción de la participación ciudadana surge cuando las autoridades públicas no disponen de canales efectivos para informar a los ciudadanos y a los grupos implicados en el proceso participativo, de las decisiones tomadas al final del proceso, y de las razones que han conformado estas últimas disposiciones. Éste es el caso de Córdoba, que intenta paliar hoy en día ese déficit comunicativo. En Tampere, sin embargo, se reconoce una labor muy activa del ayuntamiento a la hora de informar a los ciudadanos sobre las decisiones tomadas y su justificación, a través de los medios de comunicación, sobre todo a través del periódico local.

Otro problema que puede disminuir el éxito de las dinámicas participativas es la falta de implicación de los políticos en estos procesos, que son considerados a menudo obligaciones de segundo orden; esa es la opinión de muchos cordobeses que opinan que si los propios políticos no se implican en las dinámicas participativas, los ciudadanos tampoco lo harán. En Tampere, para intentar atajar esta cuestión se están llevando a cabo cursos de formación y motivación para políticos y técnicos de ayuntamiento que incrementen su verdadera implicación en los procesos de participación ciudadana. Otra barrera a la participación se encuentra en la utilización de la participación ciudadana por parte de los partidos políticos, lo que provoca en muchas ocasiones el bloqueo de muchos procesos por cuestiones políticas, se trata de una cuestión de primer orden para las autoridades municipales de Córdoba.

Conclusiones

En este artículo he analizado el contenido de los informes para el proyecto CLEAR realizados en dos ciudades separadas por una enorme distancia y que apenas han compartido historia, exceptuando los últimos años de pertenencia común a la Unión Europea. Pudiera pensarse en un principio, por tanto, que la situación de la participación ciudadana en ambos contextos presentaría enormes diferencias, pero hemos podido ver que las divergencias no son tantas.

⁷ En este sentido debemos tener en cuenta las desiguales posibilidades de acceder a Internet entre los ciudadanos de España y Finlandia, si en este último el 40 % tiene acceso a Internet en su propio domicilio, en España esta cifra no supera el 14%, según datos de la Comisión Europea sobre comunicación (2006).

La participación electoral en ambas ciudades es bastante baja a nivel municipal, aunque sorprendentemente Córdoba destaca por presentar cifras más elevadas de participación que Tampere en las últimas elecciones municipales, a pesar de ser la española una democracia bastante menos consolidada⁸

Las formas de participación más utilizadas por los ciudadanos de Córdoba y Tampere se diferencian, sobre todo, por el masivo uso de la protesta por los cordobeses y el casi inexistente uso de esta práctica por parte de los nórdicos, que prefieren el contacto directo con políticos y empleados del ayuntamiento⁹.

En relación con los diversos factores presentados como posibles determinantes de la participación, si tenemos en cuenta, en primer lugar, los recursos y capacidades de los ciudadanos de ambas ciudades, sólo encontramos algunas variaciones en cuanto al nivel de educación que es más elevado en Tampere y el acceso a internet que también es más extendido en esta ciudad, pero en general, ambas ciudades cuentan con los recursos y capacidades necesarios para que sus ciudadanos participen¹⁰, con la excepción del factor tiempo, que cordobeses y finlandeses expresan como el principal obstáculo a la participación ciudadana.

En los dos casos, la ciudadanía comparte un elevado nivel de desconfianza hacia los verdaderos intereses de los políticos. La existencia de oportunidades diferentes de participación entre los ciudadanos es un problema planteado exclusivamente en Córdoba, donde se observa con preocupación el papel predominante de los grupos organizados en las prácticas participativas.

La situación de las asociaciones y organizaciones cívicas parece ser mejor en Tampere donde el número es mucho más elevado y hay menos demanda de recursos. No obstante, la demanda de una mayor implicación de estas organizaciones en la toma de decisiones se produce en ambos casos. Por otro lado, los cordobeses solicitan una mayor democracia interna en todas las asociaciones para mejorar los niveles de representatividad, así como una mayor colaboración de los medios de comunicación en el desarrollo de los procesos participativos.

Los medios de participación ofrecidos por los políticos de Córdoba y Tampere son similares, aunque en el caso de la ciudad andaluza se encuentran demasiado vinculados a la normativa participativa (en la mayoría de los casos desconocida para los ciudadanos), un hecho que mina la espontaneidad participativa de los ciudadanos. En Tampere, parece haber mayores niveles de satisfacción con las posibilidades participativas, tal vez, por la experiencia en el fomento de estas prácticas y el desarrollo de estrategias en este ámbito desde mediados de los años 90. El uso de las nuevas tecnologías como cauce participativo también es muy diferente en ambos casos, en Tampere suponen una parte esencial en los procesos participativos, mientras que en Córdoba se están comenzando a utilizar con el fin de incrementar la participación ciudadana.

Por último, es importante resaltar que en Córdoba hay una importante ausencia de recursos, canales que informen a los ciudadanos de los resultados obtenidos después de la implementación de prácticas participati-

⁸ En concreto, España en sus últimas elecciones parlamentarias (2004) ha mostrado unos niveles de participación electoral bastante más elevados que los de Finlandia en sus recientes elecciones de marzo (77% frente al 68% del país nórdico), aunque también es cierto que circunstancias especiales rodearon los comicios españoles. En las elecciones anteriores (año 2000), la participación en nuestro país apenas alcanzó el 68% de participación.

⁹ Según los datos de la Encuesta Social Internacional (ISSSP, 2004) la forma de participación "no tradicional" por la que se decantan los españoles son las manifestaciones, un 55% de éstos afirma haber participado alguna vez en este tipo de eventos; sin embargo, únicamente un 13 % de los finlandeses han formado parte de estas experiencias, y un 50% declara que no participaría nunca en manifestaciones.

¹⁰ Me refiero al buen nivel educativo, alto nivel socio-económico, facilidad de acceso a ordenadores, Internet y lugares de encuentro y capacidad extendida para participar en la vida pública (redacción de cartas, expresión en público, organización de asambleas...).

vas, y de las razones, fundamentos, utilizados en la toma de decisiones final, entre tanto, en Tampere esta labor comunicativa parece encontrarse suficientemente cubierta. Finalmente, ambas ciudades se preocupan por la falta de implicación de los propios políticos en las dinámicas de participación.

Como comentaba al inicio de este artículo, el proyecto CLEAR tiene como fin último encontrar la fórmula que aumente los niveles de participación ciudadana. Pues bien, de un primer análisis de la situación de la participación en estas dos ciudades, aunque no se pueda obtener una fórmula magistral, sí que aparecen varias recomendaciones a tener en cuenta por las personas que detentan el poder a nivel local, si quieren elevar la implicación ciudadana, como incrementar la disponibilidad de tiempo libre para los ciudadanos favoreciendo una adecuada conciliación entre la vida laboral, familiar y personal, mejorar la percepción que tienen los ciudadanos de sus representantes, acrecentar el papel de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías en los procesos participativos, o ampliar el compromiso de los representantes con los mecanismos participativos.

Nos encontramos ante un diagnóstico inicial que permite a los decisores públicos entender la participación desde la perspectiva ciudadana y comprobar la calidad de los procesos utilizados para escuchar e implicar a los ciudadanos. Se trata de un desafío para aquellos interesados en mejorar las relaciones entre gobierno y ciudadanía, y regenerar la calidad democrática. Pero la reducción de la brecha, cada día más amplia entre representantes y representados, necesita de manera preferente de la voluntad de nuestros políticos.

Bibliografía

- Audit Commission (1999) *Listen Up! Effective Community Consultation*, London: Audit Commission
- Barber, B. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press
- Beetham, D. and S. Weir (1999) *Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of the United Kingdom*, London: Routledge
- Birch, D (2002) *Public Participation in Local Government: A Survey of Local Authorities*, Office of the Deputy Prime Minister report. London: ODPM
- Council of Europe Conference (2006) *Tools for strengthening democratic participation at the local level*, Tampere, 28-29 June
- Etzioni, A. (1995) *The Spirit of Community*, London: Fontana
- Lowndes, V. and R. Chapman (2005) 'Faith, hope and clarity: Developing a model of faith group involvement in civil renewal', International Sociological Association RC21 Conference, Cities as Social Fabric: Fragmentation and Integration, Paris, June
- Lowndes, V., L. Pratchett and G. Stoker (2006a) 'Local political participation: the impact of rules-in-use', *Public Administration*, Vol 84, No 3
- Lowndes, V., L. Pratchett and G. Stoker (2006b) *Locality Matters: Making Participation Count in Local Politics*, London: Institute of Public Policy Research
- Lowndes, V., Pratchett, L. and Stoker, G. (2006) *Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework*. *Social Policy and Society*, Vol 5, No 2 pp281-91.
- Parry, G., Moyser, G. and Day, N. (1992) *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press

- Pattie, C, Seyd, P and Whiteley, P (2004) *Citizenship in Britian*, Cambridge: Cambridge University Press
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Shuster
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press
- Rallings, C. and Thrasher, M. (2003) 'Local electoral participation in Britain', *Parliamentary Affairs*, 56 (4), 700-715
- Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke: Palgrave
- Tam, H. (1998) *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*, Basingstoke : Macmillan
- Verba, S., K. Schlozman and H, Brady (1995) *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge MA: Harvard University Press