

DEMOCRACIA LOCAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS COMPLEJAS

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones

Abril de 2023



PRESENTACIÓN DE LA NOTA ANALÍTICA #06

Esta Nota Analítica analiza si las respuestas que las ciudades y las regiones dan a las emergencias complejas se basan en prácticas democráticas. La información en la que se basa esta Nota Analítica procede de una encuesta que la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» (EGI, por sus siglas en inglés) realizó a 30 gobiernos locales y regionales (GLR) de 22 países a finales de 2022. La encuesta abordó cuatro dimensiones: gobernanza y coordinación, finanzas, prestación de servicios públicos, y prácticas democráticas en tiempos de crisis. El análisis que aquí se presenta valora los resultados de la cuarta dimensión: prácticas democráticas. El análisis de las otras tres dimensiones formará parte de un documento de síntesis de la primera fase de la iniciativa que se publicará a finales de este año. Los resultados que se presentan a continuación se complementan con análisis adicionales de bases de datos de código abierto, plataformas de participación comunitaria y publicaciones sobre experiencias relacionadas de CGLU, Metrópolis y sus socios de la red. Este tema está directamente vinculado con el papel que desempeñan las ciudades y los gobiernos regionales a la hora de reforzar la democracia local en épocas de emergencia. Además, está estrechamente relacionado con el Informe de Políticas #06. Esta Nota Analítica recopila información sobre los pilares democráticos de la participación, la deliberación y la buena gobernanza, así como del respaldo que la gobernanza les proporciona en la era digital.

AGRADECIMIENTOS

El equipo de la iniciativa EGI desea dar las gracias a los responsables de los gobiernos locales que dedicaron parte de su apretada agenda a responder a la encuesta de 2022 y a describir en detalle sus aprendizajes y experiencias en relación con la pandemia de COVID-19 y el cambio climático, entre otros temas, y sus medidas actuales para hacer frente a las emergencias complejas.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metrópolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.



Conclusiones principales

Prácticas democráticas que surgieron a raíz de emergencias complejas (conclusiones basadas en 30 gobiernos locales y regionales)

- Las emergencias complejas pueden reconfigurar el papel de la democracia local.
- La participación, la deliberación y la buena gobernanza son pilares fundamentales de la democracia local que se activan durante las emergencias complejas.
- La gobernanza de la era digital, que emplea redes sociales, plataformas digitales adaptadas, datos abiertos y sitios web, así como grupos de chat, es una característica especialmente destacada de la participación democrática local.
- La comunicación durante las emergencias complejas y como parte de la acción de emergencia ha pasado de ser una tarea sectorial a convertirse en una competencia transversal en todos los departamentos de los gobiernos locales y regionales.

La evolución de la democracia local a causa de las emergencias (conclusiones basadas en 18 prácticas clave de gobierno local)

- La COVID-19 y el cambio climático son las emergencias complejas más destacadas que forman parte de las prácticas de democracia local analizadas. Otras son la migración, el malestar social y la crisis de la vivienda.
- Los indicadores clave que se han utilizado para evaluar el impacto de las prácticas participativas son el número de ideas generadas, el número de nuevos organismos o comisiones y el número de personas implicadas.

Deliberación en las emergencias complejas (conclusiones basadas en 90 de 1.286 prácticas deliberativas en todo el mundo)

- 90 de las 1.286 prácticas deliberativas documentadas en múltiples bases de datos a lo largo de 30 años tienen vínculos con emergencias complejas, aunque solo el 7 % se describen explícitamente como relacionadas con emergencias.
- Los gobiernos locales iniciaron la gran mayoría de las deliberaciones sobre emergencias analizadas (82 %).
- Las asambleas ciudadanas y los jurados ciudadanos son los modelos deliberativos más comunes para la gobernanza de las emergencias. Suelen utilizarse para abordar la emergencia climática (82 %).
- El uso de prácticas deliberativas ha aumentado notablemente en la última década. A partir de 2019, estos procesos han tenido una fuerte influencia en las prácticas relacionadas con las emergencias.

1. PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS QUE SURGIERON A RAÍZ DE EMERGENCIAS COMPLEJAS

Esta sección recaba información sobre las prácticas democráticas que los gobiernos locales y regionales aplican en situaciones de emergencia, según la encuesta de la EGI de 2022. En ella se analiza si las respuestas locales a las emergencias complejas se legitiman a través de una participación ciudadana equitativa y significativa¹. Los resultados de la encuesta sugieren que los GLR llevaron a cabo diversos mecanismos, sobre todo en torno a los pilares democráticos de «participación»², «deliberación»³ y «buena gobernanza»⁴ respaldados por la «gobernanza de la era digital»⁵. Si desea obtener más información sobre los pilares y los ámbitos de la democracia, consulte el Informe de Políticas #06. A continuación se presentan otros aspectos de la encuesta y sus principales conclusiones.

La encuesta de la EGI de 2022 se llevó a cabo del 24 de octubre al 15 de diciembre de 2022 y se dirigió a responsables municipales. La muestra que se ha utilizado para este análisis abarca 30 territorios de 22 países (Ver Figura 1), con una mayor representación de ciudades y regiones de Europa (44 %), América Latina y el Caribe (23 %) y Asia (17 %), y una menor representación de África (13 %) y Oceanía (3 %). En el análisis no se han incluido más de cinco ciudades o regiones de un mismo país. La población de los GLR encuestados oscila entre 5.500 habitantes y más de 9 millones.

¹ En esta publicación, el término «ciudadanos» se refiere tanto a los ciudadanos y ciudadanas legalmente reconocidos como a las y los habitantes de una ciudad o región determinada.

² Este pilar engloba los siguientes ámbitos: audiencias públicas, referéndums, presupuestos participativos, cabildos y consultas públicas. Se centra en el volumen de participación y en llegar al mayor número y diversidad de personas posible. En cambio, en términos de profundidad es menos ambicioso, ya que sus objetivos son, entre otros, recabar opiniones y añadir puntos de vista. Si desea obtener más información, consulte el Informe de Políticas #06.

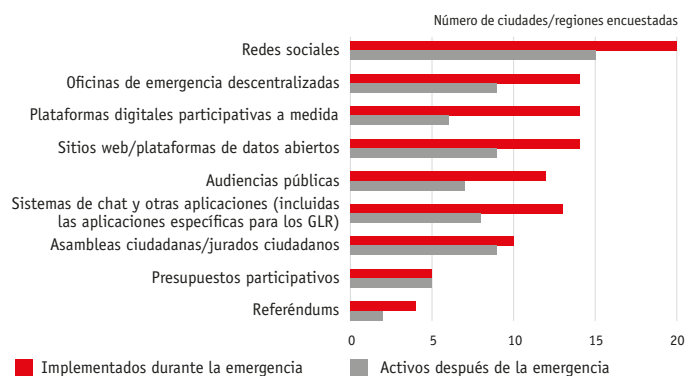
³ Este pilar incluye todos los mecanismos democráticos basados en la selección, como las asambleas ciudadanas y los jurados ciudadanos, o cualquier otra modalidad destinada a aportar conocimientos y datos colectivos para aumentar el compromiso democrático y mejorar la toma de decisiones. Si desea obtener más información, consulte el Informe de Políticas #06.

⁴ Este pilar incluye ámbitos como la rendición de cuentas, la transparencia, la comunicación, la capacidad de respuesta, la apertura, las comisiones, los datos y la ciencia orientados a implementar un proceso continuo de creación de confianza entre los ciudadanos y ciudadanas y los GLR. Si desea obtener más información, consulte el Informe de Políticas #06.

⁵ El Informe de Políticas #06 hace referencia a la gobernanza de la era digital como un componente transversal que sustenta los pilares democráticos y que tiene el potencial de permitir respuestas más democráticas a emergencias complejas. Si desea obtener más información, consulte el Informe de Políticas #06.

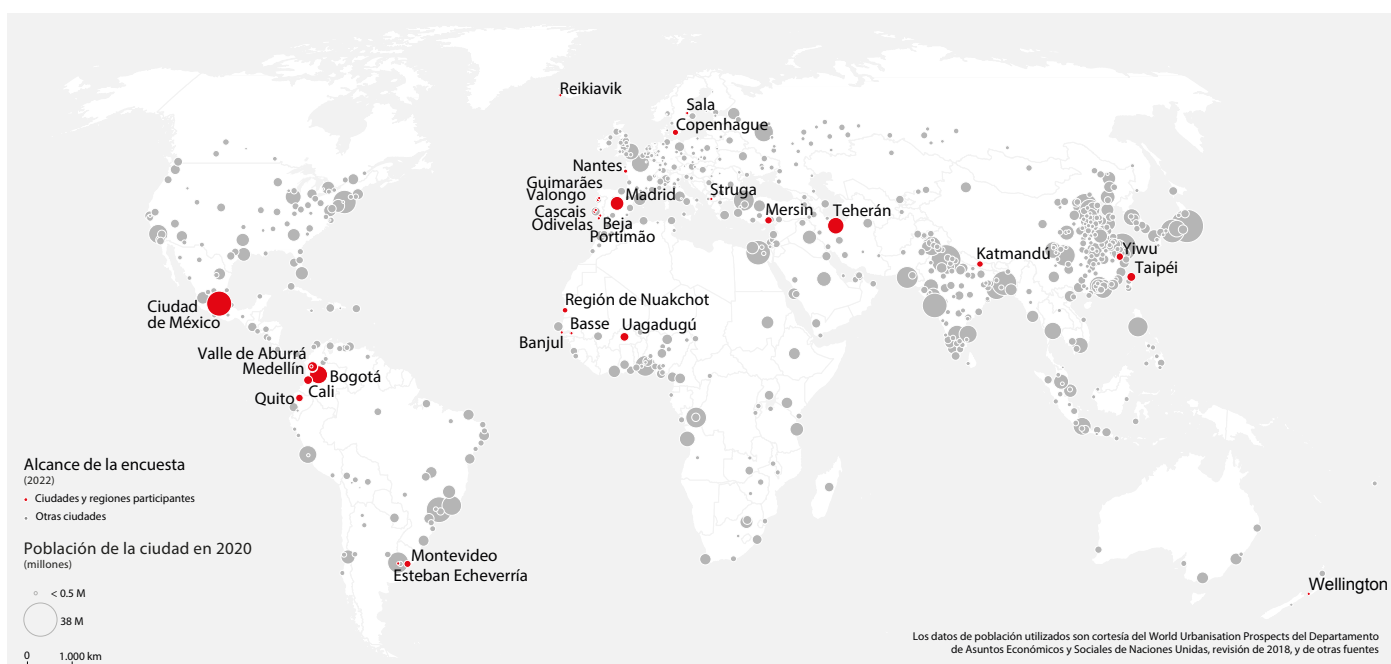
Figura 2: Resultados de la encuesta (2022): «Legitimidad democrática de la acción de emergencia»

«¿Su GLR ha implementado alguno de los siguientes mecanismos para implicar a los ciudadanos y ciudadanas o a las y los habitantes en la gestión de una emergencia compleja?» «¿El mecanismo se mantuvo activo después de la emergencia?»



Tal y como se muestra en la figura 2, gran parte de la participación democrática de los GLR en las emergencias complejas entra en la categoría de «gobernanza de la era digital». En las preguntas sobre el cambio climático y la COVID-19, las personas encuestadas se centraron en establecer una comunicación más estrecha con los ciudadanos y ciudadanas mediante «nuevas soluciones tecnológicas que refuerzan los elementos de legitimidad democrática» (Informe de Políticas #06). Este hecho se reflejó en los resultados de la encuesta, ya que la mayoría de las personas encuestadas de todas las regiones afirmaron que sus gobiernos adoptaron diversos mecanismos digitales para apoyar la respuesta (principalmente durante la COVID-19), como la ampliación del uso de las redes sociales (el 87 % de las personas encuestadas las utilizaron), sitios web de datos abiertos y plataformas digitales adaptadas (64 %), y grupos de chat (59 %). Solo el 21 % de las plataformas de redes sociales siguieron activas cuando finalizó el período de emergencia y, de media, el 11 % de las herramientas digitales se siguieron empleando. Curiosamente, los GLR también

Figura 1: Ciudades y regiones incluidas en la encuesta de 2022



recurren a las herramientas digitales tanto para la coordinación interna como para compartir información con el fin de mejorar los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos y ciudadanas. A pesar del potencial de las herramientas tecnológicas, cuando existen ineficiencias (por ejemplo, falta de coordinación y comunicación entre los departamentos y niveles de gobierno de la ciudad), las plataformas digitales simplemente se limitan a reproducir digitalmente dichas ineficiencias, tal y como se mencionó en las respuestas a la encuesta. También hubo responsables municipales que expresaron su preocupación por el hecho de que las tecnologías digitales facilitan la proliferación de noticias falsas, una amenaza cada vez mayor para la democracia y la gobernanza general de las emergencias.

Normalmente, los GLR se centran en el ámbito de «buena gobernanza» de la democracia en lugar de emprender reformas democráticas más profundas en épocas de emergencia.

En respuesta a una pregunta sobre los mecanismos democráticos introducidos en respuesta a la COVID-19 y al cambio climático, la mayoría de los GLR encuestados explicaron que sus gobiernos adoptaron prácticas alineadas con el pilar de «buena gobernanza», como soluciones digitales para mejorar la comunicación con los ciudadanos y ciudadanas y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas durante los procesos de toma de decisiones. Un tercio de las personas encuestadas también mencionaron la creación de oficinas de emergencia descentralizadas.

Además, el 45 % de las personas encuestadas también recurrieron a asambleas ciudadanas y jurados ciudadanos, mecanismos que se enmarcan en el pilar democrático de la «deliberación», con una proporción mayor en América Latina y Asia. Estos resultados pueden indicar que las prácticas deliberativas para la gobernanza de emergencia han ido ganando impulso en diferentes regiones (véanse los datos complementarios sobre prácticas deliberativas en la sección 3).

El presupuesto participativo fue uno de los mecanismos menos utilizados en todas las regiones, ya que solo cinco de los encuestados lo implementaron. **Esto parece indicar que, ante las emergencias complejas, los GLR prefieren mecanismos democráticos que no conlleven cambios radicales, pero que tampoco respondan a las prácticas democráticas tradicionales.** Tal y como afirmó uno de los encuestados, es probable que durante la gestión de emergencias los GLR adopten un enfoque de «evolución constante» que les ayude a «adaptarse a las nuevas realidades». No obstante, los presupuestos participativos fueron el mecanismo que tuvo un mayor nivel de permanencia, y el único que permaneció sin modificaciones tras la emergencia.

Por último, cuatro GLR utilizaron los referéndums como instrumento de participación ciudadana y un GLR mantuvo este instrumento activo después de la emergencia. De ello se desprende que quizás se prefirieron menos las prácticas que requieren mucho tiempo y que pueden tener implicaciones más profundas para la acción de emergencia. Y parece que este también es el caso de otros pilares más críticos de la democracia, como la representación (por ejemplo, ajustes en el parlamento, partidos, equilibrio de poder, liderazgo) y los derechos (por ejemplo, derechos humanos, ciudadanía, justicia y Estado de derecho).

El análisis cualitativo de las respuestas a la encuesta de la EGI de 2022 permitió profundizar en la reflexión sobre los componentes fundamentales de la democracia y la participación ciudadana en tiempos de crisis:

Las emergencias complejas pueden reconfigurar el papel de la democracia local y el involucramiento con ella. En las respuestas a la encuesta, los GLR se definen como representantes de los ciudadanos y ciudadanas, ya que invitan a las personas a participar en los procesos de toma de decisiones. También se reconoce el valor de la resolución colectiva de problemas a través de su participación directa (Informe de Políticas #06). Así lo destacó uno de los encuestados: «Como GLR, nos dimos cuenta de la importancia de implicar a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad, porque todas ellas han estado en primera línea trabajando con nosotros». Además, los GLR requieren que todos los actores sociales desempeñen un papel activo durante las respuestas de emergencia (por ejemplo, la formación de los ciudadanos y ciudadanas para la gestión de crisis y la participación del sector privado en las pérdidas económicas y su reparto). Para ello, algunos GLR han establecido procedimientos de emergencia flexibles en los que pueden participar directamente diversos actores y comunidades y han ofrecido formación y apoyo jurídico para fomentar dicha participación. Por ejemplo, para paliar la COVID-19 dotaron a los grupos de voluntarios y a los equipos de ayuda ciudadana de poderes legales para que pudieran contribuir a las acciones emprendidas.

Asimismo, el papel de los gobiernos locales en la toma de decisiones durante las emergencias complejas se está reevaluando. Las personas encuestadas coincidieron en que los GLR deben tener una mayor participación en los diferentes mecanismos de coordinación y en los procesos de toma de decisiones a escala nacional durante todo el período de emergencia. Por ejemplo, durante la COVID-19, la mayoría de los GLR estuvieron al frente de las respuestas de emergencia, principalmente porque eran el nivel de gobierno más cercano a la población (Informe de Políticas #06). Siguiendo un razonamiento similar, varios GLR también reiteraron la importancia de las acciones locales para afrontar los retos globales relacionados con el cambio climático.

La comunicación durante las emergencias complejas ha pasado de ser una tarea sectorial a convertirse en una competencia transversal en todos los departamentos de los GLR. Por ejemplo, algunos responsables municipales mencionaron la necesidad de desarrollar un «lenguaje de emergencia» y habilidades de comunicación entre los actores gubernamentales generales (por ejemplo, Bogotá, Colombia). En las emergencias tradicionales, las unidades de gestión de riesgos disponen de guías y protocolos para comunicarse con diversos actores en función de la acción necesaria. Sin embargo, en las emergencias complejas —y, notoriamente, la COVID-19— es necesario que otros departamentos de los GLR, como educación, cultura, movilidad y seguridad, interactúen directamente con los ciudadanos y ciudadanas. Curiosamente, al preguntar a los GLR sobre los retos de la gobernanza y las carencias de conocimientos, solo el 3 % indicó que «la participación ciudadana y los mecanismos de diálogo» suponían un gran reto.

También hubo responsables municipales que señalaron la necesidad de probar estrategias y mecanismos de consulta con el público en general para prepararse ante posibles emergencias complejas, al tiempo que abogaron por protocolos más próximos a los utilizados para mitigar el impacto de las emergencias tradicionales, prepararse para ellas, responder a ellas y recuperarse de ellas. Sin embargo, ¿hasta qué punto pueden predecirse las emergencias complejas futuras? ¿Cómo puede replantearse la gestión tradicional de las emergencias para adaptarse a las emergencias complejas?

2. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA LOCAL A CAUSA DE LAS EMERGENCIAS

La siguiente sección analiza las prácticas democráticas que se implementaron a escala local en el marco de emergencias a partir de dos series de publicaciones de CGLU⁶ y una de Metrópolis⁷, además de las *Experiencias de Aprendizaje en Directo* de CGLU, Metrópolis y ONU-Hábitat durante la pandemia de COVID-19 y algunas prácticas publicadas en el repositorio de buenas prácticas del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). A través de estas publicaciones y plataformas, se identificaron más de 30 ejemplos relacionados directa o indirectamente con prácticas democráticas y la gestión de emergencias. Entre todos ellos, se seleccionaron 18 y se analizaron en mayor profundidad en función de aspectos clave⁸. El análisis de esas 18 prácticas se resume a continuación.

La muestra abarca diez años (2012-2022), pero la mayoría de las prácticas (15) tuvieron lugar después de 2019. En cuanto a la distribución regional: ocho ejemplos procedían de GLR europeos, cinco eran asiáticos, cuatro tuvieron lugar en América Latina y uno se desarrolló en África. De las prácticas seleccionadas, diez tenían el objetivo de resolver problemas relacionados con la COVID-19, cinco estaban relacionadas con el cambio climático y las tres restantes, con la migración, el malestar social y la crisis de la vivienda, respectivamente. Además, el tamaño de los GLR de la muestra variaba: desde 5.000 habitantes en Alto del Carmen (Chile) hasta más de nueve millones en el caso de Seúl (Corea del Sur).

De toda la muestra, la mayoría de las prácticas que se aplicaron a escala local estaban relacionadas con el pilar democrático de la «participación». Las prácticas más comunes fueron los diálogos ciudadanos (Alto del Carmen, Chile), las encuestas a medida (Turín, Italia), comités y convenciones para generar propuestas para hacer frente al cambio climático (Unión de Salvador de Bahía, Brasil), plataformas en línea que permitían a la población votar las ideas de otros actores (Barcelona, España) y hackatones para encontrar soluciones de transporte en el marco de la COVID-19 (Bogotá, Colombia). Las dos ciudades más grandes de la muestra (Bogotá y Seúl) priorizaron las prácticas en línea, mientras que las más pequeñas no utilizaron la tecnología para implementar prácticas. La conclusión que se puede sacar es que quizás los GLR más grandes prefieren llegar al mayor número posible de personas durante las emergencias en lugar de conseguir una relación estrecha con ellas, debido a su tamaño, diversidad y complejidad inherente.

Hubo tres prácticas relacionadas con el pilar de la «representación». Mandlakazi (Mozambique) implementó una herramienta de gobernanza participativa e integradora basada en «foros» municipales (el Foro de la infancia, el Foro de la mujer y el Foro de los jóvenes) que se puso en marcha durante la COVID-19 para la toma de decisiones. Milán (Italia) creó un órgano permanente de participación ciudadana para desarrollar su Plan Aire y Clima. Del mismo modo, Grenoble (Francia) creó la Convención Ciudadana, formada por 100 personas con un panel representativo del territorio metropolitano.

Además, tres prácticas combinaron pilares democráticos en los que se solapan «la buena gobernanza», «los derechos»⁹ y «la gobernanza en la era digital». Ese fue el caso del «Teatro legislativo», un mecanismo que llevó a cabo la ciudad de Mánchester (Reino Unido) para mejorar la calidad de la toma de decisiones a través de nuevas formas de democracia participativa en la que se incluyeron también las personas migradas recién llegadas.

Algunos GLR han identificado claramente el resultado de sus iniciativas. La mayoría de los casos mostraron resultados cuantitativos y cualitativos identificables en sus procesos participativos (12 casos de la muestra global disponían de esta información). Las métricas específicas que se utilizaron para analizar el impacto fueron el número de propuestas o proposiciones (4), la creación de nuevos órganos o comités (3) y el número de personas implicadas (2), entre otras. Sin embargo, los GLR pudieron relacionar directamente el nivel de participación en proporción al tamaño total de población en muy pocos casos.

De la muestra global, la mayoría de las prácticas (10) no utilizaron plataformas digitales. **La razón podría ser que las prácticas deliberativas más interesantes para la toma de decisiones priorizan el contacto presencial y dejan las plataformas en línea principalmente para las prácticas participativas.** Otra explicación podría estar relacionada con la brecha digital existente. Por ejemplo, Ámsterdam (Países Bajos) reflexionó sobre algunos de sus supuestos fundamentales a la hora de utilizar soluciones tecnológicas para gestionar la COVID-19: «Pensábamos que casi todo el mundo tenía acceso a internet, pero nos equivocábamos. En las dos últimas semanas se repartieron más de 5.000 ordenadores portátiles». Además, según CGLU, Metrópolis y ONU-Hábitat, «el número de usuarios de Internet en el norte global ronda el 86 %, mientras que en el sur global es del 47 %. Al menos 1.300 millones de personas viven en países donde los planes de datos móviles básicos (de 1 GB al mes) no resultan asequibles». Por último, la alfabetización digital también podría estar asociada: las naciones menos desarrolladas tienen una «tasa media de alfabetización de solamente un 65 %» y, según el Banco Mundial, en algunas regiones (como América Latina y Asia meridional), la COVID-19 fue responsable de un aumento de la diferencia de casi un 30 %.

Por último, algunas prácticas innovadoras incluyeron el desarrollo de «manifestos», como en la ciudad de Bilbao (España), para garantizar el uso ético de los datos y la protección de los derechos; «diálogos creativos» que combinan «rigor y espacios de prueba divertidos» como innovación política, como en la ciudad de Mánchester (Reino Unido), y conceptos de «gobernanza colaborativa» y «ciudadanas y ciudadanos como alcaldes», como en Santiago de Chile (Chile) y Seúl (Corea del Sur), respectivamente.

⁶ Véanse la *serie de documentos de trabajo GOLD VI* y el repositorio de casos, así como el *Informe GOLD VI: Caminos hacia la igualdad urbana y territorial*.

⁷ *Gobernanza participativa en los programas de cuidados locales: Lecciones de Bogotá y Chicago*.

⁸ Para seleccionar una muestra de análisis se utilizaron tres principios fundamentales: a) los ejemplos eran respuestas directas de los GLR para abordar emergencias complejas que implicaban a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso; b) se hacía hincapié en la participación activa —y no pasiva— de los ciudadanos y ciudadanas, y c) había suficiente disponibilidad de información. Estos criterios ayudaron a priorizar las prácticas participativas en las que se daba a la población información para actuar u oportunidades claras de interacción durante los procesos de toma de decisiones con resultados tangibles.

⁹ Este pilar tiene en cuenta ámbitos como los derechos humanos, la ciudadanía, la justicia y el Estado de derecho. El *Informe de Políticas #06* define los «derechos» como un componente clave de la legitimidad democrática de las respuestas de emergencia, sobre todo en lo que se refiere al fomento de la confianza, la garantía de que la ley se aplique de forma equitativa y objetiva en todos los grupos de la sociedad y la importancia de la comunicación explícita de cualquier limitación temporal de los derechos (como la limitación de la circulación durante la COVID-19). Si desea obtener más información, consulte el *Informe de Políticas #06*.

3. DELIBERACIÓN EN LAS EMERGENCIAS COMPLEJAS

En esta sección se examinan las prácticas deliberativas que los GLR implementaron en respuesta a las emergencias complejas. Estas prácticas se identificaron a través de bases de datos de código abierto y plataformas en línea que cubren prácticas deliberativas relacionadas y no relacionadas con emergencias:

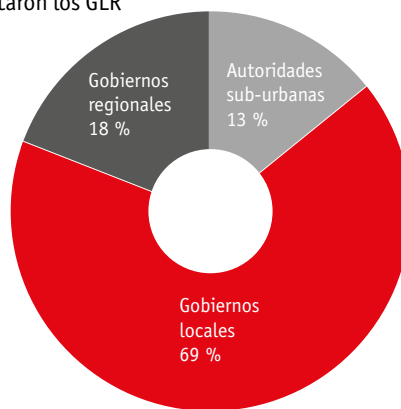
- Base de datos de la OCDE sobre instituciones y procesos deliberativos representativos: 574 prácticas.
- Participedia: 279 prácticas (en ámbitos relacionados con emergencias como el medioambiente, la salud, los derechos humanos y civiles, la migración y la vivienda a escala local y regional).
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) de CGLU: 433 prácticas.
- Estudios de caso publicados por plataformas de democracia participativa y compromiso comunitario: Decidim, Involve, Citizen Lab, Knoca y Your Priorities.

Se identificaron 90 prácticas de un total de 1.286, que abarcan un período de casi 30 años (de 1995 a 2022), como relacionadas con emergencias sobre la base de criterios normalizados¹⁰.

De las 90 prácticas deliberativas que se implementaron a escala local, menos del 10 % se describieron explícitamente como relacionadas con las emergencias¹¹; la mayoría tuvieron lugar entre 2019 y 2022. En cuanto al nivel de gobierno subnacional, tal y como se muestra en la figura 3, los gobiernos locales, seguidos de gobiernos regionales y suburbanos (autoridades municipales descentralizadas o distritos) fueron quienes llevaron a cabo la mayoría de las prácticas relacionadas con las emergencias.

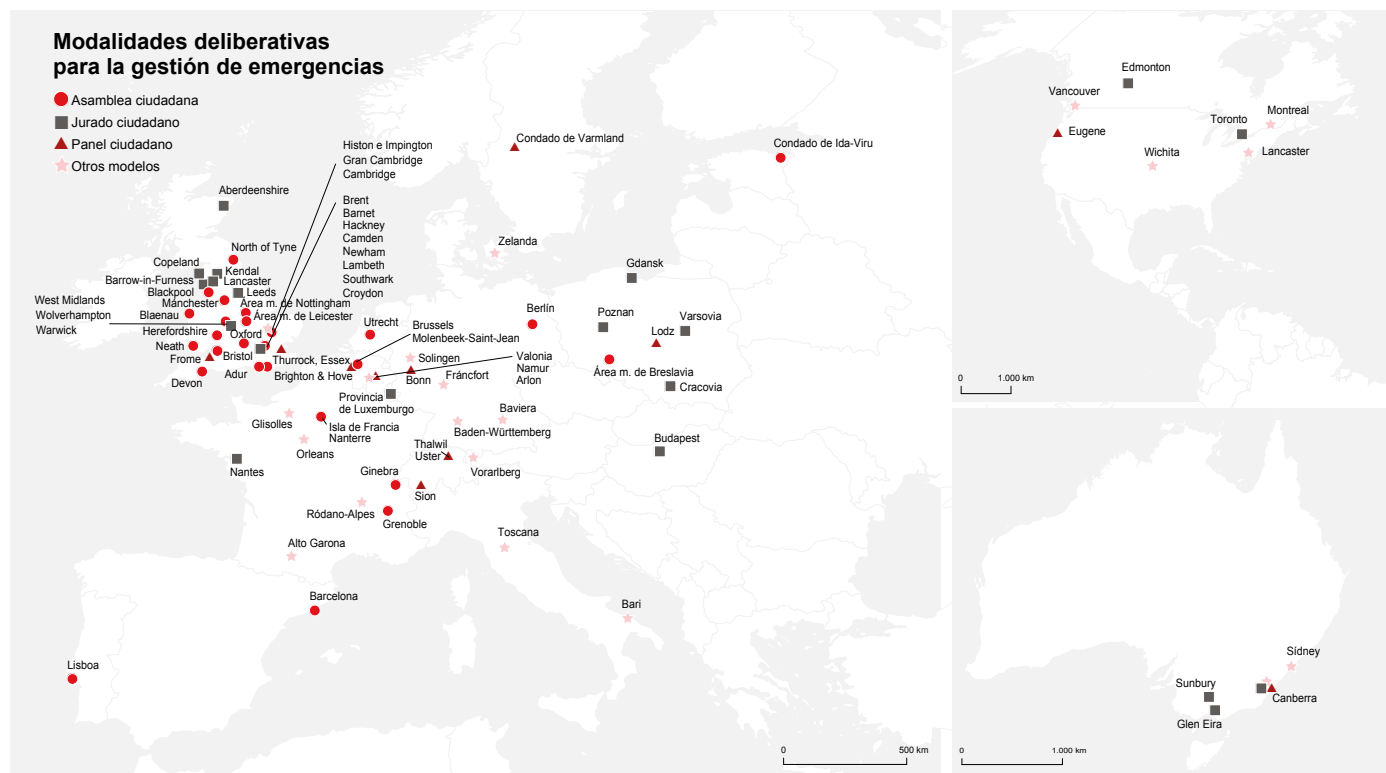
Figura 3: Nivel de gobierno que implementó las prácticas deliberativas seleccionadas

Porcentaje del total de 90 prácticas relacionadas con emergencias que implementaron los GLR



En términos de distribución regional, los GLR europeos llevaron a cabo la mayoría de las prácticas incluidas en la muestra (84 %), con una marcada sobrerrepresentación de las iniciativas con sede en el Reino Unido (36 %) ¹². Normalmente, los GLR utilizaron métodos deliberativos para abordar el cambio climático (82 %), la emergencia de vivienda (9 %) y la COVID-19 (6 %). De media, se seleccionaron 71 ciudadanos y ciudadanas para participar ¹³. Sin embargo, este número podría variar en función del tiempo, el presupuesto y la complejidad del problema, así como de la métrica a través de la cual se presentan los resultados. Tal y como se muestra en la figura 4, los modos deliberativos más comunes fueron las asambleas ciudadanas (36 %), seguidas de los jurados ciudadanos (24 %). Según la OCDE, los primeros son «adecuados para abordar cuestiones de gran importancia», lo que denota el nivel de complejidad de la gobernanza de las emergencias.

Figura 4: Prácticas deliberativas de los GLR



¹⁰ Los criterios para la selección de la muestra incluyeron: a) relación fuerte y directa con una emergencia compleja: se excluyeron ejemplos «indirectos» como las asambleas de movilidad sostenible o los paneles de personas sin hogar, cuando no se enmarcaban en las emergencias complejas del cambio climático o la vivienda; b) prácticas implementadas por los GLR: solo se incluyeron las experiencias implementadas por los GLR o las autoridades descentralizadas a escala suburbana, como los distritos londinenses; c) priorización de la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas y descarte de las sesiones de preguntas y respuestas o las sesiones meramente informativas, y d) disponibilidad de información en la que se pudieran identificar al menos los siguientes elementos: nombre de la iniciativa, nombre de los GLR que la implementan, año de implementación, número de participantes implicados y descripción general.

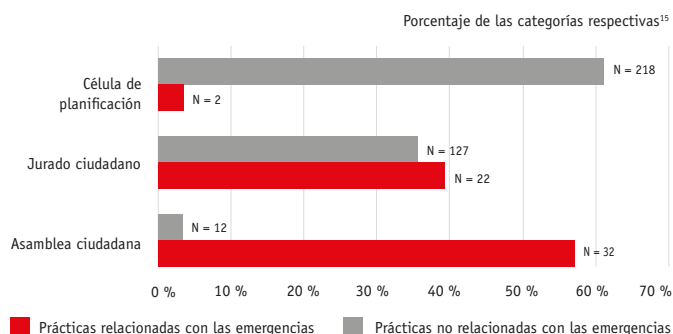
¹¹ Se trata de un porcentaje indicativo, ya que las prácticas de las bases de datos de código abierto y las plataformas en línea cambian constantemente y, en ocasiones, se solapan.

¹² A partir de las respuestas de la encuesta, la sección 1 de esta Nota Analítica sugería que las regiones de América Latina y Asia están implementando prácticas deliberativas como parte de las respuestas de emergencia de los GLR. Sin embargo, los conjuntos de datos utilizados para el análisis de la sección 3 no reflejan los mismos resultados. Esto podría estar relacionado con las fuentes y la disponibilidad de la información utilizada para el análisis y la inexistencia de bases de datos que recojan este tipo de experiencias en dichas regiones.

¹³ Para que la estimación media fuera representativa de las prácticas de los GLR, se excluyeron del análisis cuatro valores atípicos, que coincidieron con 1.700 de media.

Al contrastar las prácticas relacionadas con las emergencias y las que no lo están, surgen los patrones siguientes: **las prácticas relacionadas con emergencias tuvieron una mayor proporción de asambleas ciudadanas y jurados ciudadanos en comparación con las prácticas no relacionadas con emergencias** (véase la figura 5). Según la OCDE, estas dos modalidades implican «un mayor tiempo de reunión cara a cara de los participantes». Los jurados ciudadanos son el modelo más utilizado para abordar la mayoría de temas, incluido el medioambiente, seguido de las «células de planificación», que se utilizan para los problemas de planificación urbana. De acuerdo con lo anterior, **parece que las asambleas ciudadanas son la práctica deliberativa a medida para la gestión de emergencias que permite una deliberación más cuidadosa y en profundidad en torno a temas complejos**. Según la OCDE, las asambleas ciudadanas son también más caras y requieren más tiempo que otras modalidades de deliberación¹⁴. Esto podría explicar por qué el uso de este mecanismo se dirigió principalmente a abordar el cambio climático (82 %) frente a otras emergencias complejas como la COVID-19, ya que esta última requería procesos de toma de decisiones más rápidos. Además, las asambleas ciudadanas cuentan con una media de 90 participantes en las prácticas no relacionadas con emergencias, en contraste con los 71 de la muestra relacionada con las emergencias.

Figura 5: Modelos deliberativos a escala regional y local sobre temas relacionados y no relacionados con emergencias

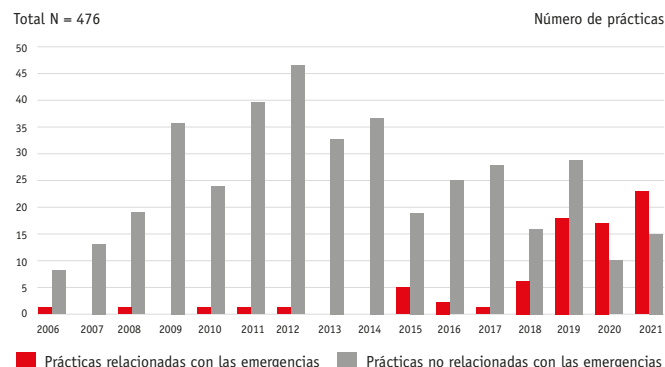


En la mayoría de las prácticas no relacionadas con las emergencias a escala local y regional, la «planificación urbana» y la «planificación estratégica» ocuparon un lugar central en la agenda. En el caso concreto de las asambleas ciudadanas y los jurados ciudadanos, «salud» (14 %) y «medioambiente» (12 %) fueron dos de las áreas de interés más referenciadas y probablemente relacionadas con la COVID-19 y el cambio climático, respectivamente.

Las prácticas no relacionadas con las emergencias tuvieron lugar a escala local (65 %) y regional (21 %). La muestra relacionada con las emergencias incluye una proporción aún mayor de prácticas locales y suburbanas (82 %) y un número ligeramente inferior de prácticas regionales (18 %) (véase la figura 3).

En cuanto a la cronología de las prácticas relacionadas y no relacionadas con las emergencias, la figura 6 revela un aumento de las emergencias a partir de 2018. Parece que las emergencias complejas han desempeñado un papel clave como parte de una «tendencia notable de las autoridades públicas a utilizar cada vez más procesos representativos y deliberativos para la toma de decisiones públicas».

Figura 6: Número de prácticas deliberativas a escala regional y local, por año, sobre temas relacionados y no relacionados con emergencias



Por último, si observamos la distribución regional de las prácticas no relacionadas con las emergencias, Europa es la que más destaca, ya que cuenta con un 45 %, seguida de Asia, con un 33 % y donde el 94 % de los casos tuvieron lugar en Japón, siguiendo el modelo deliberativo de «células de planificación». Además, si se analizan únicamente las asambleas ciudadanas y los jurados ciudadanos (de nuevo como indicador indirecto de las prácticas relacionadas con las emergencias), América del Norte (28 %) y Oceanía (26 %) son las regiones donde se desarrollaron más asambleas ciudadanas y jurados después de Europa. La representación de Europa se mantiene (45 %), mientras que la de Asia disminuye por debajo del 1 %.

Teniendo en cuenta el sesgo europeo de los datos anteriores, se analizaron datos adicionales de la Universidad de Ginebra centrados en las políticas que se están diseñando para responder a la COVID-19 en los entornos informales del sur urbano. Este ejercicio identificó 143 prácticas relacionadas con emergencias, de las cuales el 45 % eran iniciativas gubernamentales y el 66 % tenían un alcance local y urbano. El estudio plantea que «las iniciativas de capacitación de la comunidad fueron las más numerosas en la fase de emergencia»: un 83 % de las prácticas se llevaron a cabo durante la COVID-19 y solo el 17 %, durante las fases de recuperación y transformación.

Con base en las conclusiones de la sección 3, es importante que los GLR de todo el mundo sigan implementando mecanismos deliberativos como las asambleas ciudadanas para la gestión de las emergencias. Este mecanismo proporciona la infraestructura necesaria para la deliberación en profundidad sobre temas complejos y legítima los procesos de toma de decisiones durante la respuesta de emergencia.

¹⁴ Según la OCDE, la duración media de las asambleas ciudadanas es de 47 semanas, y se celebran reuniones presenciales 19 días.

¹⁵ La muestra analizó 413 prácticas a escala regional y local. Las prácticas relacionadas con emergencias (N = 90) corresponden a las identificadas a través de diferentes fuentes de datos y abarcan casi 30 años en la sección 3 de esta Nota Analítica, «Deliberación en las emergencias complejas» (véase la nota a pie de página n.º 10 para obtener más información metodológica sobre la muestra relacionada con las emergencias). Las prácticas no relacionadas con emergencias (N = 357) se extrajeron de la OCDE (Base de datos de la OCDE sobre instituciones y procesos deliberativos representativos). Para seleccionar y analizar esta última muestra, primero se filtró la información por nivel de gobierno, y el proceso se centró en los niveles regional y local. A continuación, se excluyeron del análisis todas las prácticas relacionadas con las emergencias de la OCDE incluidas en la muestra N = 90. Por último, la investigación se centró en los tres modelos deliberativos más relevantes.