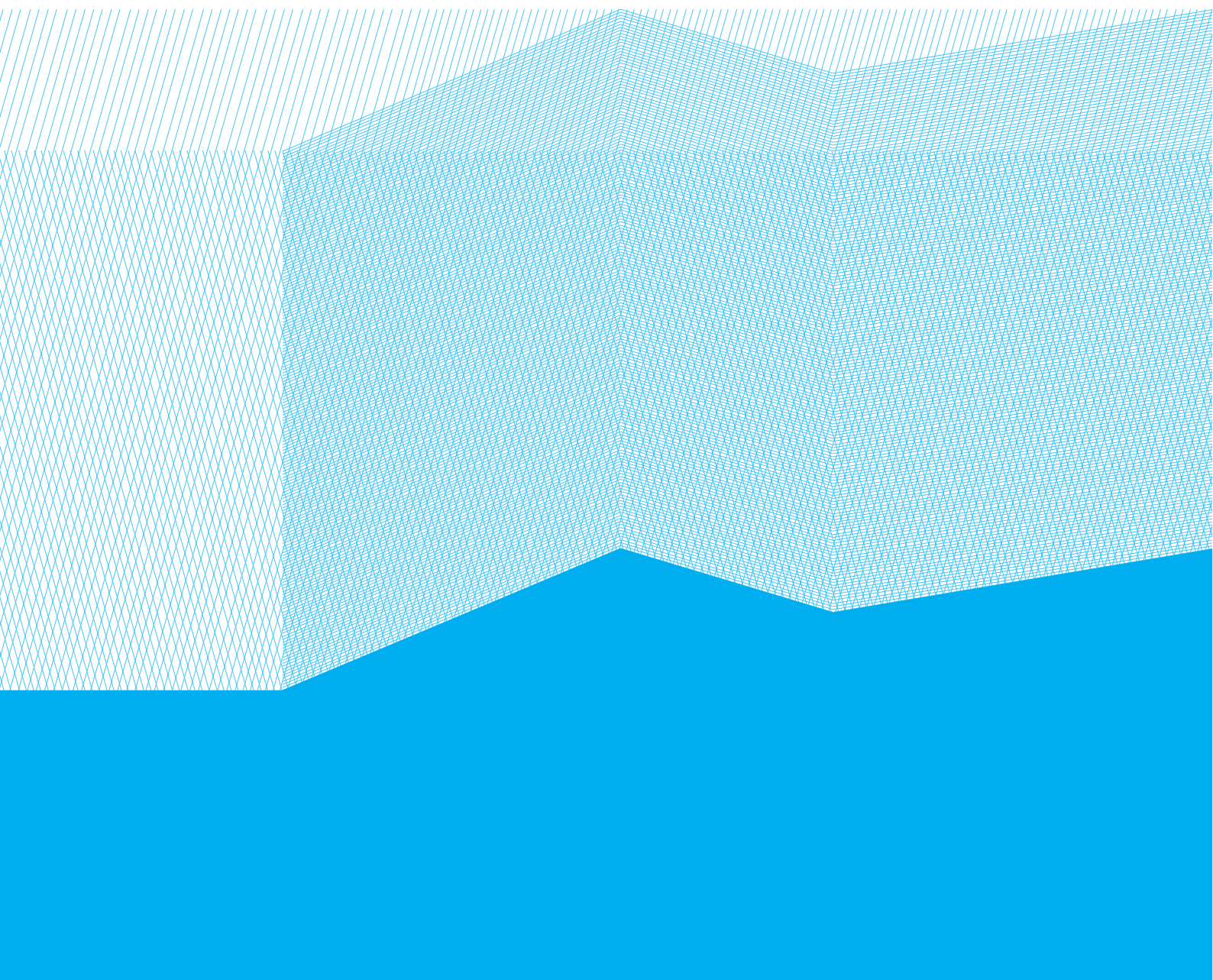




OBSERVANDO LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES

OBSERVING THE LOCAL
PARTICIPATORY DEMOCRACIES
OBSERVANT LES DÉMOCRATIES
PARTICIPATIVES LOCALES
OBSERVANDO AS DEMOCRACIAS
PARTICIPATIVAS LOCAIS
OBSERVANT LES DEMOCRÀCIES
PARTICIPATIVES LOCALS

2004-2007



OBSERVANDO LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES

{ pág.7 }

SÍNTESIS

{ pág.227 }

SUMMARY

{ pag.251 }

SYNTHÈSE

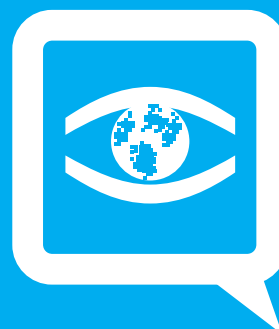
{ pag.275 }


SÍNTESE

{ pág.301 }

SÍNTESI

{ pàg.325 }





It is my pleasure to present the results of the work carried out by ten Local Observatories on Participatory Democracy, within the framework of the International Observatory on Participatory Democracy project (OIDP).

The OIDP, which today has more than 300 members, was set up in 2001 by the European Commission within the framework of its URB-AL programme to promote cooperation between Europe and Latin America. Since its creation, the OIDP has been a space open to all cities in the world, as well as all associations, organizations and research centres that are interested in learning about and applying participatory-democracy experiences, discussing policies and structuring mechanisms to encourage citizen participation in cities' affairs, while also promoting collaboration among municipalities.

As a result of the work carried out throughout the project, it was decided to promote reflection on the different forms of participation through local observatories created in ten cities in Europe and Latin America. These observatories have the important task of evaluating and improving the areas for participation in each of the cities, with emphasis on experience exchange.

My special thanks go to the promoters of the ten Local Observatories on Participatory Democracy for their efforts and collaboration, to the members of the OIDP who made this project possible, to the universities that collaborated in the project, and to the citizens who participated in the activities over the years.

I trust the contents of this document will serve as a useful guide for obtaining in-depth information on participatory practices on a local scale.

Jordi Hereu
Mayor of Barcelona

J'ai le plaisir de vous présenter les résultats des travaux réalisés par les dix Observatoires locaux de démocratie participative dans le cadre du projet de l'Observatoire international de démocratie participative.


Ce réseau, qui à l'heure actuelle compte plus de 300 membres, est né en 2001 dans le cadre du programme Urb-al de la Commission européenne pour la coopération entre l'Europe et l'Amérique latine. Depuis sa création, l'Observatoire constitue un espace ouvert à toutes les villes du monde, ainsi qu'aux entités, organisations et centres de recherche, qui veulent connaître et mettre en oeuvre les expériences en matière de démocratie participative, débattre sur les politiques et mettre sur pied des mécanismes de participation dans les affaires publiques de la ville, tout en promouvant la coopération entre communes.

Fruit du travail accompli tout au long de l'exécution du projet, il a été décidé d'encourager une réflexion sur les formes participatives par l'intermédiaire des Observatoires locaux créés dans dix localités d'Europe et d'Amérique latine. Ces observatoires réalisent une tâche importante d'évaluation et d'amélioration des espaces de participation dans chacune des villes en misant sur l'échange des expériences.

Je tiens tout particulièrement à remercier, pour leur effort et leur collaboration, les dix institutions de promotion des Observatoires locaux de démocratie participative, les membres de l'Observatoire international qui ont rendu possible la mise en oeuvre du projet, les universités partenaires ainsi que les citoyens et les citoyennes qui ont pris part aux activités réalisées tout au long de ces années.

Nous espérons que le contenu de cette publication sera un bon guide pour approfondir dans la pratique quotidienne de la participation sur le plan local.

Jordi Hereu
Maire de Barcelone



Me complace presentarles los resultados de los trabajos desarrollados por los diez Observatorios Locales de Democracia Participativa en el marco del proyecto del Observatorio Internacional de Democracia Participativa.

Esta red, que actualmente cuenta con más de 300 miembros, nace en el año 2001 en el marco del programa Urb-al de la Comisión Europea para la cooperación entre Europa y América Latina. Desde su creación, el Observatorio es un espacio abierto a todas las ciudades del mundo, así como a entidades, organizaciones y centros de investigación, que quieran conocer y aplicar experiencias sobre democracia participativa, debatir políticas y construir mecanismos de participación en los asuntos públicos de la ciudad, impulsando asimismo la cooperación entre municipios.

Fruto del trabajo llevado a cabo a lo largo de la ejecución del proyecto, se decide impulsar una reflexión sobre las formas participativas a través de Observatorios Locales, creados en diez localidades de Europa y América Latina. Estos Observatorios desarrollan una importante tarea de evaluación y mejora de los espacios de participación en cada una de las ciudades, apostando por el intercambio de las experiencias.

Especialmente quiero agradecer el esfuerzo y la colaboración de las diez instituciones promotoras de los Observatorios Locales de Democracia Participativa, de los miembros del Observatorio Internacional que han hecho posible el desarrollo del proyecto, de las universidades colaboradoras y de la ciudadanía que ha participado de las actividades desarrolladas a lo largo de estos años.

Esperamos que el contenido de esta publicación sea una buena guía para profundizar en la práctica cotidiana de la participación a nivel local.

Jordi Hereu
Alcalde de Barcelona

Local Observatories on Participatory Democracy (OLDPs) were set up in 2004 in ten European and Latin American cities, under the financial auspices of the European Commission.

The OLDPs' important task consists of monitoring, evaluating, promoting awareness and improving participation in each city, by creating common ground that can be shared with other cities around the world that are exploring practices of participatory democracy. The guidelines we present herewith are the result of three years of hard teamwork. The following pages provide a reflection of the information obtained while the project was being developed, as well as practical tools for observing and evaluating participatory experiences carried out on a local scale with the aim of providing proposals to improve participatory practices.

Technical Secretariat, International Observatory
on Participatory Democracy (OIDP)
Barcelona City Council

Les Observatoires locaux de démocratie participative (OLDP) ont été créés en 2004 dans dix localités d'Europe et d'Amérique latine, sous le patronage financier de la Commission européenne.

Les Observatoires locaux accomplissent une tâche importante de suivi, d'évaluation, de diffusion et d'amélioration des espaces de participation dans chacune des localités, en misant pour la création d'éléments communs pouvant être partagés avec d'autres villes du monde impliquées dans la tâche d'approfondir les pratiques de démocratie participative.

Le matériel que nous vous présentons est la compilation de trois années de travail intense dans le réseau. Dans les pages qui suivent, vous trouverez les éléments de réflexion générés au sein du projet ainsi que les outils pratiques d'observation et d'évaluation des expériences de participation menées au niveau local ; ceci toujours dans le but d'apporter des propositions ayant pour élément central le perfectionnement de nos pratiques participatives.

Secrétariat technique de l'Observatoire international
de démocratie participative
Mairie de Barcelone

Los Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP) se han creado en diez localidades de Europa y América Latina en el año 2004, bajo el auspicio financiero de la Comisión Europea.

Los Observatorios Locales desarrollan una importante tarea de seguimiento, evaluación, difusión y mejora de los espacios de participación en cada una de las localidades, apostando por la creación de elementos comunes que puedan ser compartidos con otras ciudades del mundo que estén en la labor de profundizar las prácticas de democracia participativa.

El material que les presentamos es el recopilatorio de tres años de intenso trabajo en red, en las próximas páginas ustedes encontrarán la reflexión generada en el seno del proyecto, así como herramientas prácticas para observar y evaluar las experiencias de participación desarrolladas a nivel local, siempre con el objetivo de aportar propuestas que tengan como elemento central el perfeccionamiento de nuestras prácticas participativas.

Secretaría Técnica del Observatorio Internacional de Democracia Participativa
Ayuntamiento de Barcelona

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 13

PARTE I: LOS OBSERVATORIOS Y SUS OBJETOS DE ESTUDIO

1. El Observatorio Internacional de Democracia Participativa: antecedentes 19

2. Los Observatorios Locales de Democracia Participativa: aprender a partir de algunas experiencias concretas 28

¿Qué es un Observatorio Local de Democracia Participativa? 31

Los Principales Campos de Actuación de los OLDPs 32

Información 32

Análisis y evaluación 32

Promoción de la participación 32

Reflexiones y aprendizajes colectivos en la red de OLDPs 33

Sobre la construcción de espacios de evaluación compartidos 33

Sobre la creación de indicadores 34

Sobre la evaluación en los Observatorios Locales 35

Sobre la información 36

Las propuestas de mejora 37

Síntesis 39

3. La participación en el ámbito local: los objetos de estudio 41

Participación ciudadana: ¿una definición compartida? 42

Qué persigue la participación: algunos objetivos consensuados 43

La participación ciudadana en las democracias participativas 45

Participación institucional vs participación no institucional 49

Distintos grados de formalidad 50

Tipología de prácticas participativas en el ámbito local 54

Síntesis: los objetos de estudio de los OLDPs 59

PARTE II: EVALUANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4. La evaluación de las democracias participativas locales 65

Qué entendemos por evaluación 65

Para qué evaluamos 66

La importancia de los objetivos, la escala y el contexto 68

Quién evalúa 71

Las fases de un proceso de evaluación 73

El uso de indicadores e índices en la evaluación 73

Criterios para la evaluación de los procesos participativos 75

Criterios relacionados con la coordinación del proceso 77

Criterios relacionados con quién participa 80

Criterios relacionados con el tema sometido a participación 83

Criterios relacionados con cómo se participa 84

Criterios relacionados con las consecuencias del proceso 86

Qué metodologías podemos utilizar en la evaluación 89

Metodologías cuantitativas 89

Metodologías cualitativas 90

Las buenas prácticas como herramienta de mejora 92

*Un modelo para la detección de las
buenas prácticas de procesos participativos 93*

La descripción de los criterios 94

La ponderación de las experiencias 98

5. Algunas reflexiones en torno a la evaluación de las democracias participativas locales 99

Sobre la gestión de la información 99

Sobre la gestión del tiempo 100

Un nuevo enfoque: la evaluación de políticas públicas 101

De la evaluación del proceso a la evaluación del impacto 106

De la evaluación de la práctica concreta
a la evaluación de la ciudad en su conjunto 109

¿Un Índice de las Democracias Participativas Locales? 111

PARTE III: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

6. Algunas experiencias de OLDPs 117

Barcelona (Cataluña - España) 119

Qué ha motivado la creación del OLDP 120

Objetivos del OLDP 121

Acciones implementadas 122

Estructura organizativa 126

Principales resultados alcanzados 126

Provincia de Barcelona (Cataluña - España) 129

Qué ha motivado la creación del OLDP 129

Objetivos del OLDP 130

Estructura organizativa 131

Acciones implementadas 133

Principales resultados obtenidos 134

Buenos Aires (Argentina) 137

Qué motiva la creación del OLDP 139

Objetivos del OLDP 140

Acciones implementadas 142

Cuenca (Ecuador) 147

Qué motiva la creación del OLDP 148

Objetivos del OLDP 149

Estructura organizativa 150

Acciones implementadas 152

Principales resultados obtenidos 153

Donostia (País Vasco - España) 157

Qué ha motivado la creación del OLDP 158

Objetivos del OLDP 159

Acciones implementadas 161

Estructura organizativa 162

Principales resultados 164

El Bosque (Chile) 167

Qué motiva la creación del OLDP 168

Objetivos del OLDP 169

Acciones implementadas 170

Principales resultados del OLDP 172

La Paz (Bolivia)	175
<i>Qué motiva la creación del OLDP</i>	177
<i>Objetivos del OLDP</i>	178
<i>Estructura organizativa del OLDP</i>	179
<i>Acciones implementadas</i>	179
<i>Principales resultados obtenidos</i>	183
 Porto Alegre (Brasil)	187
<i>Qué motiva la creación del OLDP</i>	188
<i>Objetivos del Observatorio</i>	190
<i>Estructura del Observatorio</i>	191
<i>Acciones implementadas</i>	192
<i>Principales resultados obtenidos</i>	195
 Saint Denis (Francia)	199
<i>Qué motiva la creación del OLDP</i>	200
<i>Objetivos del OLDP</i>	202
<i>Estructura organizativa</i>	203
<i>Acciones implementadas</i>	204
<i>Principales resultados obtenidos</i>	205
 São Paulo (Brasil)	207
<i>Qué motiva la creación del OLDP</i>	207
<i>Los objetivos del OLDP</i>	208
<i>Acciones implementadas</i>	209
<i>Principales resultados obtenidos</i>	210

7. Conclusiones y retos de futuro 212

Profundización democrática: un campo diverso	212
La calidad en las democracias participativas locales: un objetivo común	213
La evaluación como instrumento para la mejora: la necesidad de evaluar	216
¿Por dónde empezamos a evaluar?	217
La importancia de la participación en la evaluación	218
No existe una única forma de evaluar	221
Avanzar debatiendo, practicando e intercambiando conocimientos	222





INTRODUCCIÓN

Con esta publicación pretendemos dejar constancia de los debates y los conocimientos generados durante los años 2005 y 2006 en el marco de la red de Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDPs), red que se ha impulsado a través de un proyecto subvencionado por el programa Urb-al de la Comisión Europea.

A su vez, la red de OLDPs se integra en el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), ámbito en el que nace dicha red fruto del interés de sus miembros para evaluar la calidad de las experiencias participativas que se llevan a cabo a nivel municipal e incorporar elementos de deliberación en los mismos procesos de evaluación.

El objetivo principal de dicho proyecto era la constitución de nueve Observatorios Locales de Democracia Participativa (finalmente se constituyeron diez) y la creación de unos indicadores de evaluación de la calidad de las experiencias participativas en nuestras ciudades, siempre con el objetivo de poder mejorar esas experiencias.

En base a ese objetivo principal, la presente publicación se estructura en tres grandes bloques y unas conclusiones finales.

En el primero de los bloques, que incluye los tres primeros capítulos, se hace una [contextualización de los observatorios de democracia participativa](#). En el primer capítulo se sitúan los antecedentes del proyecto a partir de una extensa explicación sobre las características y el trabajo llevado a cabo desde el año 2001 por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa.

En el capítulo segundo se aborda con más precisión el caso concreto de los Observatorios Locales de Democracia Participativa (qué son, cómo funcionan, cuáles son sus campos de trabajo y qué reflexiones están abordando).

Finalmente, se cierra este primer bloque de la publicación con un tercer capítulo en el cual se centra la atención en los objetos de estudio de los OLDPs. En este tercer capítulo se entra más a fondo en la conceptualización de aquello que entendemos

por participación ciudadana y por democracia participativa, paso previo para identificar las distintas formas y prácticas de participación ciudadana que podemos encontrar en el ámbito local. Entendemos que para identificar los objetos de estudio de los OLDPs se hace necesario saber de qué estamos hablando y qué se está haciendo en los municipios en materia de participación ciudadana. Así, con este capítulo se sistematiza una tipología de formas de participación ciudadana en el ámbito local que constituirá los posibles objetos de estudio de los OLDPs.

En el segundo bloque se profundiza en aquello que hemos identificado como el principal objetivo de los Observatorios Locales de Democracia Participativa: **la evaluación de las democracias participativas locales**. El bloque se estructura en dos capítulos. En el primero (capítulo 4) se realiza una aportación teórica, sistémica y al mismo tiempo normativa sobre la evaluación de las democracias participativas locales. El capítulo sirve para teorizar en torno a la evaluación de la participación ciudadana pero, al mismo tiempo, también sirve para dejar constancia de los acuerdos a los que hemos llegado en esta materia. Así, por ejemplo, se hace referencia a una definición compartida de evaluación de la participación y su finalidad y, lo que nos parece más relevante, se identifican una serie de criterios normativos consensuados para la evaluación de procesos participativos.

En el capítulo 5 se continúa teorizando en torno a la evaluación de las democracias participativas locales a partir de la identificación de los principales debates y reflexiones que se han generado en la red de OLDPs y en el OIDP. El capítulo sirve para dejar constancia de los debates abiertos y los retos de futuro en torno a la evaluación de la participación.

Finalmente, en el tercer bloque de la publicación se pasa **de la teoría a la práctica**. Todas las reflexiones y debates que se recogen en esta publicación tienen un fuerte componente inductivo, pues han surgido a partir de la experimentación práctica llevada a cabo en los 10 Observatorios Locales de la red. Entendemos, pues, que se hace necesario hacer referencia a esas 10 experiencias de observación de democracias participativas locales en contextos sociales, económicos y políticos bien distintos. El bloque se organiza dedicando un apartado a cada uno de los OLDPs. En



cada uno de estos apartados se desarrollan las motivaciones de la creación del observatorio, los objetivos, las acciones implementadas, la estructura organizativa y los resultados logrados.

La publicación finaliza con un capítulo de conclusiones en el cual se pretende sintetizar las principales aportaciones del trabajo llevado a cabo en el marco de la red de OLDPs, dejando al mismo tiempo sobre la mesa debates sin resolver, nuevas preguntas por abordar y muchos retos por afrontar.

PARTE 1

LOS OBSERVATORIOS Y SUS OBJETOS DE ESTUDIO



1. EL OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ANTECEDENTES

En noviembre de 2001 se constituye el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), en el marco de los proyectos de cooperación descentralizada Urb-Al de la Comisión Europea.¹ Su constitución oficial ocurre durante la I Conferencia del OIDP, realizada en Barcelona (Es), ciudad coordinadora del proyecto cofinanciado y que actualmente ostenta la Secretaría Técnica de la red. En este primer encuentro, a partir de la identificación de unas necesidades compartidas, se acordaron los objetivos de la red y se construyeron varias propuestas a ser trabajadas conjuntamente. Como motor actuaba la voluntad de conocer y fortalecer, a través del intercambio y del trabajo en red, las experiencias participativas que se desarrollan en distintos municipios.

El OIDP se configura como un espacio abierto a todas las ciudades del mundo, entes municipales, centros de investigación, entidades y organizaciones que quieran conocer, intercambiar o implementar experiencias de democracia participativa en el ámbito local. El Observatorio se define, fundamentalmente, como instrumento de trabajo para aquellos y aquellas que querrán trabajar para el enriquecimiento de sus procesos de participación ciudadana. **A través de la sinergia de diversos actores, pretendemos contribuir a la profundización democrática, promoviendo un conocimiento que facilite la implicación de la ciudadanía en el gobierno local, la aplicación de políticas locales de desarrollo sostenible y el desarrollo de prácticas innovadoras de participación activa de la ciudadanía en la planificación y la gestión local.**

El surgimiento del OIDP coincide con la conformación de un amplio reconocimiento internacional, como lo demostró la 2ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II - 1996), de que **la participación ciudadana es una estrategia imprescindible para enfrentar las consecuencias de los cambios en los modos de producción y distribución de riquezas; en las formas y contenido de las relaciones entre las personas y los países; en los intercambios comerciales;**

¹ “El objetivo del programa Urb-Al de la Unión Europea, consiste en desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano”. El programa Urb-al se organiza a través de redes temáticas, el OIDP fue presentado dentro de la Red 3: La democracia en la ciudad. Más información en: http://ec.europa.eu/europeaid/projects/urbal/index_es.htm

en el consumo y en los usos del territorio y de los recursos naturales. El fenómeno de la globalización provoca nuevas vulnerabilidades a nuestros derechos políticos, económicos y sociales, y favorece la creación de nuevas bolsas de exclusión social, cuyo combate y erradicación requieren actuaciones positivas de los poderes públicos que se enfrenten a las lógicas meramente económicas.

Para modificar esa realidad se necesitan políticas que promuevan el respeto y la profundización de los derechos de las personas, que fortalezcan la democracia para que sea efectivamente participativa e igualitaria y continúe siendo el sistema que permita mejorar la calidad de vida de todas las personas. Este fortalecimiento requiere recuperar la voz, la presencia y el encuentro de los diferentes saberes ciudadanos. Se necesitan espacios y canales que permitan la creación compartida de respuestas, partiendo de las miradas diferentes y traduciendo los diferentes lenguajes. En estos procesos los gobiernos locales tienen un rol fundamental. Los gobiernos locales, debido a su proximidad con la ciudadanía y el conocimiento del territorio y sus comunidades, tienen una gran importancia en esta nueva dinámica, importancia que se ve acentuada por la descentralización creciente de los gobiernos centrales.

La revalorización de lo local viene determinada, en gran medida, por su asunción como espacio privilegiado para la definición de nuevas formas de convivencia, de organización colectiva y social, de compromiso con la ciudadanía, de refuerzo de la democracia, de participación política plena y de realización de los deseos y logros del bienestar colectivo.

La red articulada a través del OIDP parte de estos principios y de los saberes que sus prácticas les conceden para, por un lado, debatir y analizar las prácticas participativas del ámbito local, generando un espacio propicio para la innovación y la mejora de las experiencias; y por otro, conectarse internacionalmente para promover la ampliación de políticas participativas, reconociendo la responsabilidad de los poderes públicos para impulsar este proceso en la agenda internacional.



Los objetivos del OIDP

- Construir un espacio común donde compartir experiencias de democracia participativa que conduzcan a conseguir cotas más altas de igualdad, el fortalecimiento de la ciudadanía, más legitimación y confianza en los poderes públicos y más eficacia de la gestión pública.
- Impulsar la cooperación entre gobiernos locales para hacer frente a las presiones uniformadoras de la globalización a través de la creación de nuevas instituciones y la construcción de nuevos espacios de diálogo, intercambio y solidaridad.
- Profundizar en el concepto de democracia participativa a través de la reflexión, el análisis y la promoción de proyectos coordinados de investigación y apoyo técnico entre los miembros colaboradores y los socios activos del OIDP.
- Avanzar en la aplicación práctica de las experiencias de democracia participativa, constatando que la participación es una herramienta privilegiada para fortalecer la democracia e impulsar el ejercicio de la ciudadanía en el debate, diseño e implementación de las políticas públicas.
- Promover la creación de mecanismos y sistemas de evaluación de experiencias participativas a nivel local que permitan medir el grado de desarrollo y el nivel de calidad de las experiencias; emitiendo opinión sobre las intervenciones y buscando más protagonismo de la ciudadanía en el gobierno de sus ciudades.

Los esfuerzos iniciales de la red se basaron en la creación de una web, herramienta que permitiese a los socios del proyecto compartir y difundir información de interés. Se creó un banco de experiencias donde se recogen las experiencias en el campo de la democracia participativa desarrolladas por miembros del OIDP. A través de la web también los socios dan a conocer sus actividades, noticias, links de interés y estudios sobre democracia participativa, así mismo hay un trabajo constante de la Secretaría Técnica para mantener la página web actualizada con informaciones de interés.

² Barcelona (España 2001), Quetzaltenango (Guatemala 2002), Lille (Francia 2003), Buenos Aires (Argentina 2004), Donostia (España 2005), Recife (Brasil 2006). Las conclusiones y las declaraciones finales de todas las conferencias del OIDP pueden ser encontradas en www.oip.net apartado *conferencias*.

La Secretaría Técnica, la Presidencia y el Comité Coordinador, cargos ostentados y de los que forman parte gobiernos locales, son los órganos de gestión, ejecución y seguimiento de la red.

La actividad principal del OIDP es la Conferencia Anual de la red, donde los resultados de los trabajos del todo el año se hacen visibles. Las conferencias se configuran como un espacio para que los socios se conozcan, intercambien sus experiencias, y principalmente, debatan y reflexionen sobre las pautas consideradas relevantes (política y metodológicamente) y sobre las directrices que guían los trabajos de la red hasta la próxima conferencia.²

En estos seis años, la red ha ido ampliando sus miembros y ha vivido un crecimiento cuantitativo muy considerable: se ha multiplicado el número de socios y colaboradores, ha encontrado implantación en nuevos países, se han introducido nuevas experiencias en su base de datos, etc. El abanico de experiencias y de prácticas participativas desarrolladas por sus socios se ha ampliado hasta dar lugar a un amplio y diverso muestrario, que se refleja tanto en las conferencias anuales como en la página web.

El número de miembros del Observatorio ha ido aumentando año tras año, tanto en relación a los socios como a los colaboradores. Actualmente el OIDP cuenta con más de 300 miembros de los cuales un 60% son socios y un 40% son colaboradores.³

Este crecimiento permitió llegar a nuevos lugares e incorporar experiencias muy diversas a nivel cultural, económico y político. De hecho, la diversidad de los socios y sus experiencias son extremadamente heterogéneas tanto en sus ambiciones como en sus pautas organizativas y sus participantes. La diversidad de estos contenidos es uno de los grandes valores del OIDP; valor que le permite convertirse en un importante referente

³ Lo socios son los gobiernos locales o regionales electos. Los colaboradores son los centros de estudios e investigación, las fundaciones, asociaciones, ONG's. La distribución por áreas geográficas continúa marcada por el objetivo inicial del proyecto cofinanciado por Urb-al: la cooperación entre Europa y América Latina. No obstante, desde 2005 se han adherido miembros de África, Europa del Este y Asia, por lo que se observa una tendencia a la expansión geográfica del OIDP.



internacional en el tema de la democracia participativa.

Ante la constatación de la inexistencia de una sola definición de democracia participativa como concepto homogéneo y universal, se refuerza la necesidad del OIDP de hacer eco de esta diversidad de objetivos y contenidos.

Pero, al mismo tiempo, precisamente para poder consolidarse como referente crucial de difusión, reflexión, fomento e intercambio de los procesos participativos fue necesario ir más allá de la simple ambición de congregar experiencias e impulsar un mayor conocimiento sobre ellas, y lo que juntas significan. Esto se ha hecho a través de un proceso de investigación y auto evaluación.⁴

La red siempre ha concebido este análisis como un ejercicio sin una pretensión calificador, ya que la diversidad de contextos imposibilitaría el hallazgo de unas metodologías universales, que diesen cuenta de abarcar los diferentes objetivos que cada una de las realidades reclama.

A partir de estas reflexiones el OIDP ha centrado sus esfuerzos en promover un conocimiento más detenido de diferentes aspectos de las experiencias. Para eso se hacía necesario un consenso sobre unos mínimos comunes que facilitasen una sistematización de las experiencias, incorporando algunas claves que nos permitiesen descodificar metodologías y objetivos a través de parámetros comunes y fácilmente analizables que ayudasen en la construcción de un debate sustancioso en relación a la participación ciudadana.

Estas inquietudes, que surgen ya en la 2ª Conferencia y se profundizan durante la 3ª Conferencia, llevaron a los socios a acordar la necesidad de trabajar inmediatamente en una nueva ficha para la introducción de las experiencias de todos los socios en la web. La ficha incluye apartados de objetivos, resultados y aprendizajes fruto de la auto evaluación, ampliando así el espectro de metodologías, y profundizando la información sobre cómo se participa, quién participa y sobre qué se participa.

⁴ La necesidad de invertir en el análisis de las experiencias aparece ya en la 2ª Conferencia del OIDP (2002) y se hace más evidente y pautada en las conclusiones de la 3ª conferencia. Para más detalles ver las Declaraciones Finales en www.oidp.net

No obstante, se plantea también empezar a delinear un proyecto piloto, que tenga la capacidad de, a largo plazo, construir herramientas que contribuyan a un abordaje más completo de la observación y la evaluación, entendiendo estas dos tareas como pasos necesarios a la mejora de las prácticas de participación.

Es a partir de la detección de esta necesidad que **nace la idea de constituir un grupo de Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDPs) que, a partir de diferentes realidades políticas, socio-económicas y territoriales pudiesen aportar elementos de observación y evaluación más completos y diversos**. El gran potencial del proyecto reside exactamente en su planteamiento: la diversidad de ámbitos de observación y formas de actuación de cada uno de los 10 OLDPs.⁵

⁵ Buenos Aires (Argentina), La Paz (Bolivia), Porto Alegre, Sao Paulo (Brasil), El Bosque (Chile), Cuenca (Ecuador), Barcelona, Donostia – San Sebastián, Provincia de Barcelona (España), Saint Denis (Francia).

La Diputación de Barcelona, responsable del observatorio de la Provincia de Barcelona, no fue subvencionada por la financiación proveniente de la CE, pero manifestó su interés en crear un Observatorio Local con las mismas bases propuestas por ese proyecto y se integra también en la red como el décimo Observatorio.

Asimismo, se consideraba imprescindible el diálogo constante entre el pequeño grupo de Observatorios Locales y la red articulada a través del OIDP para que los trabajos se retroalimentasen. Por un lado, se consideraba importante que los avances de los OLDPs alimentasen las discusiones del Observatorio Internacional aprovechándose de la profundización en algunos contenidos. Y por otro lado, se detectaba que los esfuerzos hacia un enfoque más restrictivo sólo se justificarían si los aprendizajes servían a una realidad más amplia: debían ser útiles para la construcción de un paradigma que tuviera la democracia participativa como eje fundamental. Además de animar, aportando contenidos, la red constituida por el OIDP, se pretendía también construir un espacio de retroalimentación de los trabajos, contrastando la relevancia, factibilidad y la calidad de los trabajos del grupo de los OLDPs.

Para facilitar este diálogo se han creado espacios de convergencia entre los dos colectivos, presencialmente durante las tres últimas conferencias, y virtual a través de los grupos de trabajo. Durante la 5ª Conferencia del OIDP, se acordó la creación de 4 grupos de trabajo que, a partir de la coordinación de un OLDP, han contado con la participación y aportaciones de distintas ciudades.



Grupos de trabajo 2006:

- a) Elaboración de una guía de creación de un OLDP”, coordinado por la ciudad de Porto Alegre.
- b) “Creación de una ficha de Buenas Prácticas”, coordinado por la Diputación de Barcelona.
- c) “Elementos comunes para la definición del objeto de estudio de los OLDP: ámbitos, indicadores e índice”, coordinado por la ciudad de Donostia – San Sebastián*.
- d) “Tipología de experiencias a observar”, coordinado por la ciudad de La Paz*.

Grupos de Trabajo 2007:

- a) “La gestión de la información”, coordinado por La Paz (Bolivia).
 - b) “Los impactos y efectos de la participación”, coordinado por Fortaleza (Brasil).
 - c) “La gestión del tiempo”, coordinado por Saint Denis (Francia).
 - d) “Metodologías de la participación”, coordinado por El Bosque (Chile).
 - e) “Los nuevos enfoques en la evaluación”, se propone que distintos miembros colaboradores de la red lo coordinen. Este grupo representa también un avance y una nueva oportunidad en cuanto al papel de los miembros colaboradores y a la aportación de los mismos al conjunto del ODP.
-

También como actividad conjunta se decidió impulsar un proceso de Distinción de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana, a partir de los resultados del Grupo de Trabajo “Creación de una ficha de Buenas Prácticas”. La elaboración de las bases, la ficha de candidatura y los criterios de elegibilidad se construyeron con las aportaciones realizadas desde este Grupo de Trabajo.

1ª Distinción OIDP “Buenas Prácticas en Participación Ciudadana”

39 candidaturas.

1 Experiencia distinguida:

“Procesos y mecanismos de inclusión social de las mujeres indígenas en la gestión local”, Cotacachi (Ecuador)

6 Menciones Especiales:

- “Asamblea Municipal Constituyente de Tarso (A.M.C.T)”, Tarso (Colombia).
- Campaign Creator, Bristol (Reino Unido).
- Plan Integral de Collblanc – La Torrassa, L’Hospitalet de Llobregat (España).
- Norma de Participación Ciudadana, La Paz (Bolivia).
- Presupuesto Participativo de Fortaleza (Brasil).
- Presupuesto Participativo de Sevilla (España).



La detección, análisis y transferencia de buenas prácticas constituye una herramienta importante para la gestión pública local y para el avance de las políticas de implementación de la democracia participativa. La Distinción tiene como objetivos incentivar la puesta en marcha de experiencias en democracia participativa y estimular el intercambio y el conocimiento de las prácticas que se desarrollan a nivel local por parte de los miembros del OIDP. La buena acogida y respuesta de la iniciativa por parte de las ciudades miembros del OIDP y también el interés mostrado por otros gobiernos que se han sumado a la red, animó al OIDP a reeditar este proceso.

Durante los últimos 6 años el OIDP ha trabajado en red, buscando congrega el ámbito académico, el mundo asociativo y los gobiernos locales, con un solo fin: perfeccionar las prácticas de democracia participativa. Los trabajos que se han realizado, los avances conseguidos y los objetivos compartidos ayudan a seguir trabajando hacia el fomento de prácticas innovadoras de democracia local y en la construcción y difusión de aquellos instrumentos que pueden facilitar y mejorar el gobierno y la gestión de las ciudades con la participación y la implicación de la ciudadanía en los espacios de poder.

2. LOS OBSERVATORIOS LOCALES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: APRENDER A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS CONCRETAS

Cada vez más los modelos de gobierno y de gestión de las ciudades avanzan significativamente en el desarrollo e implementación de políticas de profundización democrática y participativa, hecho que refuerza la necesidad de profundizar una reflexión que busque establecer más comprensión sobre el alcance, los límites y logros de estas experiencias.

El análisis de las numerosas experiencias participativas que se llevó a cabo en el marco del ‘Observatorio Internacional de Democracia Participativa’, a través de su base de datos y de los encuentros anuales entre miembros, permitió constatar la gran diversidad de contenidos en las prácticas existentes hoy en día. Los debates desarrollados por el conjunto de los socios del OIDP manifestaron una necesidad, así como un compromiso político, de asegurar la calidad de la discusión acerca de la democracia participativa y, con eso, contribuir al desarrollo de las prácticas, además de fomentar el establecimiento de nuevos parámetros de acción política democrática.

Se consideró de interés evaluar la calidad de las experiencias participativas que se llevan a cabo a nivel municipal e incorporar elementos de deliberación en los mismos procesos de evaluación, es decir, que los mismos procesos de evaluación fuesen permeables a la participación de la ciudadanía, ya que se consideró imposible una evaluación de calidad sin la visión de los principales actores de los procesos evaluados.

Es basándonos en este interés que concebimos la idea de la formación de un conjunto de Observatorios Locales, los cuales permitirían a partir de la especificidades políticas, sociales económicas y territoriales de cada una de las distintas ciudades desarrollar una metodología colectiva, participativa y variada en los diversos ámbitos de actuación de los OLDP's. De esta manera se podría avanzar en la sistematización de criterios amplios y consensuados de evaluación sobre la Democracia Participativa. La construcción de tales criterios respondía a la clara voluntad política por parte de los socios de impulsar la Democracia Participativa también dentro de la agenda internacional como



tema imprescindible, a partir de la aportación de instrumentos teóricos y prácticos.

A partir de estas reflexiones, se decide impulsar la creación de los Observatorios locales de democracia participativa como herramientas de trabajo que permitirán cubrir estas necesidades y avanzar cualitativamente en la diseminación de los mecanismos participativos.

En octubre de 2004 fue firmado el contrato de subvención entre la Comisión Europea y el Ayuntamiento de Barcelona para desarrollar el proyecto de Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP). En este proyecto participan, como socios, las ciudades de Donostia (España), Saint-Denis (Francia), São Paulo (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Cuenca (Ecuador), El Bosque (Chile) y La Paz (Bolivia). Asimismo, la Diputación de Barcelona ha decidido impulsar también su OLPD, que observa la participación ciudadana en los 311 municipios de la Provincia de Barcelona.

Nuestro compromiso como proyecto subvencionado por el programa Urb-al era la constitución de nueve Observatorios Locales de Democracia Participativa (finalmente se constituyeron diez) y la creación de unos indicadores de evaluación de la calidad de las experiencias participativas en nuestras ciudades, siempre con el objetivo de poder mejorar esas experiencias. Como pilares de la construcción de estos indicadores están los objetivos consensuados por el colectivo de nuestra red: ciudadanía, igualdad, confianza y eficacia.

Este compromiso fue percibido por los socios como una tarea de gran responsabilidad. **Para la realización de estos objetivos no sólo sería necesario consensuar parámetros que indicasen los objetivos que guían nuestra comprensión sobre la democracia participativa. También sería necesario generar una reflexión suficientemente crítica alrededor del tema en cuestión para que los resultados no se configurasen únicamente como indicadores homogeneizadores y comparativos que llevasen a la reducción de la riqueza social y política que está en la base de la mayoría de las experiencias de participación llevadas a cabo en el mundo.**

Los OLDP's y el OIDP trabajan conjuntamente para poder así transferir e intercambiar el conocimiento generado por los observatorios locales a otros municipios implicados en procesos de democracia participativa, aprovechando el marco que ofrece el OIDP y potenciando los encuentros en el ámbito internacional.

La propuesta de creación de los Observatorios Locales de Democracia Participativa ha sido una apuesta osada de las ciudades socias, teniendo en cuenta que los distintos contextos y realidades que abarca el proyecto son un reto para la creación de unos indicadores y metodologías compartidas.

Sin embargo, la importancia de la tarea nos ha animado y la actualidad del tema de la evaluación nos ha ayudado a tender puentes con otros actores que también se encuentran trabajando sobre este tema, enriqueciendo considerablemente el resultado final del proyecto. Los socios del proyecto, tanto individual como colectivamente, han tenido una oportunidad de diálogo con universidades, centros de investigación, un variado rango de instituciones y organizaciones internacionales que dedican parte de su labor a la evaluación de diversos ámbitos de la vida urbana y del gobierno local.



¿QUÉ ES UN OBSERVATORIO LOCAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

Un OLDP es un lugar de encuentro, un ámbito de interacción en el que actores diversos pueden reflexionar, debatir, realizar consultas y propuestas sobre los retos de la participación. El espíritu de estos espacios no es transformarse en estructuras tecnocráticas o centros de documentación pasivos, sino en plataformas activas e inclusivas.

Así se pueden distinguir tres grupos de actores a los que cabría tener en cuenta en un modelo organizativo:

- la administración pública,
- la sociedad civil (organizada o no), y
- el ámbito del conocimiento (centros de investigación, universidades, etc).



LOS PRINCIPALES CAMPOS DE ACTUACIÓN DE LOS OLDPS

Los OLDPS pueden centrar sus esfuerzos en distintos ámbitos; pueden observar o analizar distintos aspectos de una democracia participativa local y pueden hacerlo de formas muy distintas. De hecho, la voluntad del proyecto es que, manteniendo ciertos elementos comunes para poder sistematizar el conocimiento generado, cada OLDPS escoja sus objetos de estudio y sus metodologías en función de las necesidades y las características de su realidad social. A continuación se detallan aquellos campos de actuación que deberían ser comunes para cualquier OLDPS.

Información

El registro, la sistematización, el análisis, y la difusión de la información existente constituye un objetivo común a los observatorios. En este sentido es fundamental garantizar la [accesibilidad, actualidad y relevancia](#) de la información recabada.

La información es un elemento clave para profundizar el análisis y la reflexión compartidos de las experiencias participativas. La diversidad de experiencias hace imprescindible cierta organización de la información de acuerdo a criterios conceptuales básicos que deben ser comprensibles y explícitos.

Análisis y evaluación

El desarrollo del conocimiento, la evaluación de las experiencias y en definitiva la reflexión compartida son objetivos fundamentales para [promover la calidad de la democracia participativa](#).

Promoción de la participación

Los observatorios deben constituirse como agentes promotores de la democracia participativa, en el sentido de [promoverla](#) pero también de [emitir valoraciones y propuestas hacia su mejora](#).

Para este fin pueden desarrollar diferentes actividades de difusión (a través de campañas, medios de comunicación, Internet, etc.),



como también encuentros y talleres. En tanto que promotores de las actividades participativas, los observatorios no deben perder la visión crítica que ayuda a innovar y a mejorar en las experiencias participativas.

REFLEXIONES Y APRENDIZAJES COLECTIVOS EN LA RED DE OLDPS

A partir del trabajo en red entre los distintos OLDPS han surgido distintas reflexiones de índole diversa. A continuación se muestran, de forma resumida, las principales consideraciones surgidas de este proceso de debate y aprendizaje.

Sobre la construcción de espacios de evaluación compartidos

El objetivo principal de los OLDPS es convertirse en una herramienta capaz de generar un espacio de reflexión y evaluación que provoque un fortalecimiento de la participación ciudadana, posibilitando un avance continuo de la misma.

El planteamiento y el modelo de gestión de los OLDPS son herramientas fundamentales para la obtención de esos objetivos. Deben ser capaces de incorporar un sistema de evaluación que no limite el potencial de las experiencias. Es decir, un sistema de evaluación global que permita resultados estimulantes, en el sentido de reconocer los logros de las experiencias, pero también críticos, que reconozcan los puntos más débiles o de conflicto.

Con eso, el modelo de gestión que se ajusta a estos objetivos es aquel que permite un sistema de aprendizaje en relación a sus funciones fundamentales: un aprendizaje en relación a la formulación y utilización de los indicadores, un aprendizaje a través de las relaciones establecidas entre los agentes del observatorio (administración, ciudadanía, universidad) y también un aprendizaje a partir de los resultados finales de los trabajos realizados (encuestas, estudios). Para que los informes producidos por los Observatorios locales tengan un carácter autónomo y adquieran credibilidad, es necesaria una evaluación compartida, o sea, que se responsabilicen del informe otros

actores además del gobierno municipal.

Para que esto sea posible, el espacio de los OLDP's tiene que configurarse como un **espacio de confianza**, donde los diversos agentes implicados puedan construir consenso en respuesta a los retos que se plantean delante de la reflexión de las experiencias participativas y, **a través de los acuerdos, posibilitar la creación de innovaciones y reformulaciones de los procesos, produciendo así factores de transformación real.**

Los indicadores, en este sistema de evaluación, son una fórmula para explicitar retos, más que para constatar números.

Se trata de generar mecanismos que nos ayuden a pensar, más que a clasificar experiencias. Tal y como se explicitó en la 3ª Conferencia del OLDP celebrada en la ciudad francesa de Lille, la diversidad en los objetivos, los resultados y los logros, de las experiencias participativas nos obliga a pensar en un sistema de evaluación flexible que sirva para identificar retos de futuro, no para comparar experiencias habitualmente incomparables.

No obstante, la necesidad de disponer de algún sistema de indicadores con rigor metodológico no se hace menos importante dentro de este marco, pues es el mecanismo para evaluar experiencias puntuales.

Sobre la creación de indicadores

Una de las mayores preocupaciones de los OLDP's ha sido la necesidad de encontrar **unos indicadores que caminasen fácilmente entre las distintas realidades locales.** Para eso fue indispensable la conciliación de las diferentes realidades de los socios, creando siempre espacios de reflexión conjunta.

Se ha tenido siempre en cuenta el hecho de que uno de los objetivos del proyecto es el aporte de elementos de evaluación a otras ciudades. En este sentido, fue importante la reflexión crítica a la hora de crear los indicadores para promover el intercambio.

Los indicadores se fijan en distintos ámbitos de la participación: cómo se coordina la participación, sobre qué se participa, cómo se participa, quienes participan y los resultados de la participación. En base a estos ámbitos de estudio se empezó a construir un sistema de evaluación de prácticas participativas formado



por indicadores consensuados, relevantes, válidos, medibles, sensibles, comprensibles, comunicables, realistas y contrastados.

Otro punto importante del debate se centró en la percepción de que los indicadores inevitablemente llevan a la reducción de elementos analíticos y a la comparación de experiencias, y que en ese camino, mucha riqueza sobre el aprendizaje y las transformaciones que impulsa cada experiencia puede que se pierdan.

Por otro lado, somos conscientes de que el enfoque más restrictivo a una experiencia, como un estudio profundizado de caso, no tiene utilidad en la construcción de un paradigma que tenga la Democracia Participativa como eje fundamental, ya que estamos hablando de una inmensa variedad de prácticas.

Sobre la evaluación en los Observatorios Locales

Tenemos la necesidad de evaluar. Pero a pesar de ver que vemos clara esa necesidad nos faltan respuestas claras a la pregunta de para qué queremos hacerlo. ¿Hacia dónde focalizamos concretamente la evaluación? ¿Queremos evaluar para mejorar nuestras prácticas o queremos evaluar para hacer un ranking de ciudades participativas? ¿Queremos evaluar para establecer “filtros de calidad” sobre lo que es y lo que no es auténtica participación ciudadana o nos inclinamos por establecer criterios guía con los que cada ciudad y cada práctica pueda orientar sus estrategias metodológicas?

No podemos ignorar algunas “tensiones” que nuestra tarea conlleva intrínsecamente y que creemos honesto explicitar, para tenerlas siempre en cuenta en nuestros debates y reflexiones.

El primer dilema tiene que ver con el “Qué” de la evaluación más que con el “Para Qué”. Podríamos fijar la atención en las políticas públicas sustantivas: urbanismo, educación, salud, regeneración urbana, etc. y establecer evaluaciones, estudios, indicadores que nos orienten hasta que punto estas políticas incorporan participación; o podemos optar por centrar la atención en ver hasta que punto determinadas experiencias o instrumentos de participación tienen o no calidad en sí mismos.

También creemos importante explicitar la tensión existente en

entender los indicadores como instrumentos o los indicadores como finalidad. Es necesario tener presente que los indicadores son ‘indicativos’ de alguna cosa que suele ir más allá del propio indicador. Las evaluaciones –y los procesos en su conjunto– se desvirtúan cuando, en vez de trabajar para alcanzar objetivos, se hacen para satisfacer indicadores.

Por último, la amplitud de la realidad a la que nos referimos teóricamente no siempre coincide con lo que realmente podemos abarcar prácticamente. Construimos el discurso desde conceptos que son mayúsculos, que abarcan una realidad conceptual y política vastísima (Democracia Participativa, Participación Ciudadana, Ciudadanía, y otros por el estilo) y luego nos encontramos con que nuestra realidad es más bien limitada porque el contexto en el que trabajamos presenta dificultades, resistencias, contradicciones y limitaciones.

Sobre la información

Cada observatorio ha utilizado metodologías diferentes de aproximación empírica a las experiencias analizadas.

Los objetivos de las políticas de participación son materiales y subjetivos a la vez, con lo cual su observación requiere abordajes complejos y de profundidad. Las transformaciones en el comportamiento político de la comunidad, el fortalecimiento de la ciudadanía, la dimensión educativa de los procesos, los cambios que se generan en las relaciones, las complicidades que surgen, etc. son resultados que necesitan una aproximación más cualitativa y no tan cuantitativa y por ello los observatorios han adoptado metodologías que combinasen la recogida de informaciones empíricas con percepciones.

La elección del objeto de estudio, también ha condicionado mucho el tipo de metodología y los resultados de la observación. Algunos observatorios han optado por observar, evaluar y proponer mejoras a la participación de toda la ciudad, es decir, al modelo participativo o a la política participativa de la localidad. Tales ciudades se han apoyado en estudios cuantitativos y cualitativos que abarcasen todos los ámbitos participativos de la ciudad, pero sin profundizar demasiado en los distintos ámbitos. Otros observatorios han optado por estudiar apenas un programa



o territorio, con más profundidad y aún otros han decidido acompañar diversos procesos, produciendo información útil para la valoración de los mismos en la propia fase de elaboración de los proyectos municipales más relevantes. Cabe destacar que todo este trabajo de recogida y análisis de información se dió de manera interactiva, proporcionando continuamente espacios de diálogo entre distintos actores.

Sin embargo, se pueden identificar algunos elementos comunes en las metodologías utilizadas y la recogida de la información.

A nivel interno, la mayoría de los observatorios han comenzado su observación a través de la recogida de información y percepciones de las personas responsables de impulsar la participación en los municipios. Acompañando a este proceso de búsqueda de información dentro de la organización, se ha elaborado en muchos casos un mapa de los procesos y mecanismos de participación existentes en cada una de las ciudades. La utilización de esta metodología de diagnóstico es fundamental, no sólo para generar información, sino también para crear espacios de reflexión y diálogo entre los propios técnicos municipales, y de estos con los representantes políticos. Indispensable, ya que la transformación de la información en insumo para la participación requiere la formación específica de funcionarios, políticos y agentes sociales.

Por lo que se refiere a la interacción con los actores que forman los observatorios locales se ha realizado principalmente a través de la realización de grupos de trabajo, comisiones, seminarios y encuestas, así como en la definición del modelo de gestión y de las actividades de algunos OLDP's.

Las propuestas de mejora

Una vez finalizadas las primeras fases del proceso de observación, los observatorios han formulado orientaciones para la mejora de los procesos.

En la mayoría de los Observatorios Locales las propuestas de mejora se han ido elaborando de manera concomitante a la observación, ya que **fruto de la interacción entre actores, las propuestas de mejora eran acordadas y asumidas como compromiso entre los participantes.**

En algunos casos, como en el OLDP Porto Alegre y el OLDP Barcelona se elaboraron mapas de la participación, como consecuencia de las informaciones extraídas de la fase de observación. El objetivo de estos mapas es sistematizar la información referente a la ciudad, para que la ciudadanía pueda disponer de la información necesaria para poder participar.

En otros casos, como por ejemplo en Donostia, con la información recogida en la fase de observación, se elaboraron unas primeras líneas para el Plan de Participación del Municipio. El objetivo de este plan es el de promocionar la participación de manera transversal y consensuada en toda la administración municipal, tanto en el ámbito interno, dentro de los diferentes departamentos, como externo, en las relaciones con la ciudadanía. También se detectó la necesidad de proporcionar más formación a los agentes de la administración (técnicos y políticos).

En La Paz la continua observación a los proyectos más relevantes de la municipalidad ha llevado a distintos niveles de propuestas de mejora como, por ejemplo, la necesidad de una mayor consolidación y articulación de los espacios y procesos de participación en la ciudad, la creación de una instancia de asesoramiento técnico a los espacios de participación ciudadana y el desarrollo de un sistema de acopio, sistematización y evaluación de la información recogida de la observación y el seguimiento de los procesos de participación.



En general, las propuestas de mejora del conjunto de los OLDP's se pueden resumir en tres grandes ámbitos:

Propuestas de mejora referentes a:	Ejemplos
La participación en el municipio	Articulación de distintos departamentos Articulación territorios – sectores Formación técnica y asesoramiento a los agentes implicados
Información	Importancia de la sistematización y disponibilidad de la información Mayor difusión a la ciudadanía sobre indicadores e informaciones sustanciales para la toma de decisiones
Experiencias	Otras propuestas específicas a experiencias concretas

--

SÍNTESIS

Como se ve, durante estos últimos dos años del proceso hemos detectado la necesidad de ir más allá del objetivo inicial, ya que compartimos la idea de que la tarea de constituir un OLDP como espacio de interacción y evaluar la participación a nivel local es más compleja que la simple aplicación de un conjunto de indicadores, pues se mueven en registros distintos: unos más políticos, otros más prácticos y algunos metodológicos. Pero al aceptar este desafío nos hemos concedido también la oportunidad de innovar y colaborar en la creación de una serie de herramientas mucho más completas y, seguramente, útiles tanto para los municipios y localidades que quieran aplicar unos indicadores de evaluación, como también importantes en la consolidación de la Democracia Participativa como un elemento imprescindible y merecedor de detenida atención en el gobierno

de las ciudades, hecho que debe ser reconocido e impulsado también a nivel internacional.

Las directrices principales para la creación de un observatorio local de democracia participativa son útiles no sólo para aquellas ciudades que se interesen por la potenciación de espacios de evaluación sobre las experiencias de participación: el carácter de espacio compartido entre distintos agentes (ciudadanía, universidad, gobierno) puede extenderse a otros observatorios, así como a iniciativas de otro carácter que pueden alimentarse de la riqueza de la interacción y la mediación hacia fines compartidos. [Las herramientas y metodologías de un Observatorio Local de Democracia Participativa también son elementos para la creación de Observatorios en distintos ámbitos sociales.](#)

Hoy podemos ver que los resultados de estos trabajos de intercambio, donde los avances prácticos y conceptuales de los OLDP's eran difundidos a través del OIDP, además de haber animado la red constituida por el OIDP, (que cuenta hoy en día con aproximadamente 300 miembros) ha funcionado también como un espacio de retroalimentación de los trabajos, contrastando la relevancia, factibilidad y la calidad de los trabajos del grupo de los OLDP's.

Estamos satisfechos con la labor realizada hasta el momento. Los OLDP's han trabajado en red y, en algunos casos, han ampliado su base territorial: El Bosque (Chile) ha ampliado su influencia a los municipios de la zona sur de Santiago de Chile; Donostia (País Vasco-España) está colaborando con Vitoria y Bilbao; y la provincia de Barcelona (Cataluña-España) está colaborando con los 311 municipios que conforman la Diputación de Barcelona. También vale la pena resaltar el interés que la propuesta ha suscitado, culminando incluso en la creación de este 10º OLDP y en propuestas recientes de otras instituciones para avanzar en la creación de Observatorios Locales.

Desde la red de Observatorios Locales valoramos como extremadamente positivos los resultados de los trabajos desarrollados. Los principales productos generados: la *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, la *Ficha para identificación de buenas prácticas* y la *Guía práctica para la creación de un observatorio local de democracia participativa*, son



herramientas que no tienen únicamente una utilidad inmediata (su aplicación en diferentes contextos); son herramientas que ayudan a establecer al conjunto de socios agregados bajo el paraguas del OIDP/OLDP como referencia en el campo de la democracia participativa, se presentan como un puente para intercambiar más conocimiento con nuevos actores, fomentando y fortaleciendo la democracia participativa y el trabajo en red.

3. LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: LOS OBJETOS DE ESTUDIO

La participación ciudadana en el ámbito local (ciudades, pueblos, municipios) puede llevarse a cabo de múltiples maneras (Alguacil, 2006; Font y Blanco, 2003). En este capítulo pretendemos sistematizar, mediante una tipología, los distintos espacios/experiencias/prácticas/canales de participación que podemos encontrar a nivel local.

Para poder observar, analizar y evaluar las democracias participativas locales era necesario identificar y sistematizar las distintas prácticas de participación ciudadana que podemos encontrar en el ámbito local para, a partir de dicha sistematización, identificar los posibles objetos de estudio de un Observatorio Local de Democracia Participativa.

No es el objetivo de este capítulo analizar las características de los distintos espacios de participación ciudadana que podemos encontrar en el ámbito local, ni tampoco identificar qué criterios pueden utilizarse para evaluar un mayor o menor grado de calidad en estos espacios. Esta tarea se abordará en el capítulo siguiente para el caso concreto de los procesos participativos. Sin embargo, creemos necesario explicitar algunas reflexiones previas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ¿UNA DEFINICIÓN COMPARTIDA?

Hablamos de distintas formas de hacer participación ciudadana en el ámbito local, pero ¿qué entendemos por participación ciudadana? Resulta difícil encontrar una definición compartida sobre qué es la participación ciudadana, sobre todo si se pretende que esta definición tenga la capacidad de establecer una frontera clara entre qué es participación ciudadana y qué no lo es.

De hecho, en el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa se ha llegado a la conclusión que no existe una definición para el término “democracia participativa” como concepto homogéneo y universal. [La diversidad de las prácticas participativas y la heterogeneidad de las realidades sociales, políticas, económicas y culturales dificultan enormemente la posibilidad de encontrar una definición útil para todas las experiencias.](#)

Sin embargo, existen algunos puntos de acuerdo entre los distintos socios del Observatorio Internacional de Democracia Participativa que nos permiten presentar una definición más genérica sobre el término “participación ciudadana”.

En este sentido, [entendemos por participación ciudadana las prácticas políticas a través de la cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público.](#)

Debajo de este paraguas, la participación ciudadana engloba una gran cantidad de prácticas políticas: desde el voto en unas elecciones representativas hasta cualquier forma de acción colectiva de protesta o reivindicación.

Más adelante vamos a distinguir distintas formas de participación ciudadana en el marco de las democracias participativas locales: formas institucionales y no institucionales de participación ciudadana; prácticas formales y prácticas informales de participación; espacios estables y espacios puntuales de participación, etc.

Dentro del amplio abanico de posibilidades que nos abre una definición compartida de la participación ciudadana, existe un límite consensuado en el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa. Este límite se deriva de la escala de participación propuesta por Arnstein (1969) en la cual distingue



distintos grados de participación: información, comunicación, consulta, deliberación y decisión.

A nuestro entender, podemos hablar de prácticas de participación ciudadana cuando éstas se sitúan en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión. Diferenciamos estas prácticas de las que se basan en la información o comunicación, en las cuales predomina una lógica de relación unidireccional entre la administración y la ciudadanía y, en consecuencia, no persiguen conseguir que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones públicas. Por este motivo estas prácticas no pueden ser consideradas prácticas de participación ciudadana, pues en la base de la definición del concepto *participación ciudadana* debe estar la voluntad de incidir desde la ciudadanía en la toma de decisiones del ámbito público.

Esto no quiere decir que este tipo de prácticas informativas y comunicativas no sean necesarias para establecer una buena democracia participativa local. Es evidente que cualquier democracia participativa, y también representativa, tendrá una mayor calidad democrática en la medida en que sea más transparente. Sin duda, las prácticas informativas y comunicativas, llevadas a cabo desde la honestidad y no desde la manipulación, facilitan el desarrollo de modelos democráticos más transparentes.

QUÉ PERSIGUE LA PARTICIPACIÓN: ALGUNOS OBJETIVOS CONSENSUADOS

En el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa se han definido los cuatro objetivos básicos que persigue la participación ciudadana en el ámbito local. Son los siguientes:

Igualdad: La participación se entiende como un procedimiento que aumenta la representación de los grupos anteriormente excluidos, potencia sus capacidades, aumenta su autoestima y crea una sociedad con mayor justicia, redistribuyendo recursos y oportunidades a favor de los sectores socialmente excluidos. La participación puede generar igualdad de oportunidades entre distintos actores y ciudadanos para incidir en las decisiones públicas, hecho que

beneficia a aquellos sectores de población tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo, mediante prácticas de participación ciudadana se logrará una mejor redistribución de los recursos públicos.

Ciudadanía: La participación extiende los derechos de los ciudadanos, otorga nuevas libertades y responsabilidades al ejercicio democrático, fomentando una ciudadanía más participativa. A través de la participación ciudadana se pueden reforzar los elementos comunitarios. La participación puede servir para multiplicar el sentimiento de pertenecer a una comunidad, el hecho de *sentirse parte* de una colectividad y participar de ella.

Confianza: La participación permite la transparencia y el control por parte de los ciudadanos, provocando nuevas relaciones con el gobierno y un acercamiento entre ciudadanos y los representantes políticos provocando nuevas relaciones basadas en la confianza entre el gobierno local y la ciudadanía. Se trata de recuperar la legitimidad perdida por las formas de gobierno tradicional y generar nuevas relaciones de confianza entre la administración y la ciudadanía.

Eficacia: Impulsar la participación ciudadana para obtener una mayor eficacia en la elaboración de las políticas públicas. Es decir, mejorar las políticas públicas a través de la participación ciudadana. Con participación ciudadana la identificación de problemas es más ajustada a la realidad y las políticas públicas responden mejor a esas necesidades colectivas. En otros términos: la participación ciudadana puede hacer que los gobiernos locales sean más funcionales y transparentes.

Frente a la dificultad de encontrar una definición compartida para conceptos como el de *democracia participativa*, entendemos que es importante haber logrado un cierto consenso sobre cuales son (o deberían ser) los objetivos de la participación. Éste es un primer mínimo común denominador que nos puede ser de utilidad para identificar prácticas participativas y, sobre todo, para marcar pautas para su evaluación.



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS

Intentando concretar un poco más esta definición inicial del término *participación ciudadana* y teniendo en cuenta que estamos hablando desde Observatorios Locales de Democracia Participativa, entendemos que debemos centrarnos en aquellas prácticas de participación ciudadana propias de un modelo de *democracia participativa*; en contraposición a las prácticas participativas propias de una *democracia representativa*.

Bajo esta lógica, el voto en las elecciones representativas no se entiende como una práctica de participación ciudadana de una democracia participativa sino como la forma de participación propia del modelo de democracia representativa y, en consecuencia, no forma parte de los objetos de estudio de los OLDPs. De la misma manera, entendemos que quedan fuera de nuestra definición todas las prácticas de participación política propias del modelo representativo (militancia en partidos políticos, participación en mítines y en campañas electorales, etc.).

Aunque es necesario matizar que, a nuestro entender, hoy en día los dos modelos de democracia (representativa y participativa) no son dos modelos excluyentes sino dos modelos complementarios, el argumento que aquí estamos siguiendo nos obliga a contextualizar el debate en torno a los distintos modelos de democracia.

Resulta evidente que, actualmente, el modelo de democracia que se ha generalizado es el liberal-representativo. Ahora bien, dentro de este marco, encontramos numerosos gobiernos locales que apuestan por una profundización democrática a través de la incorporación (en el sistema representativo) de elementos propios de un modelo de democracia más directa.

El término *democracia* ha recibido a lo largo de la historia múltiples definiciones y connotaciones. Podemos distinguir tres grandes modelos de democracia (Macpherson, 1977; Held, 1993; Del Águila, 2000; Sartori, 2007):

+ **El modelo liberal-protector**, basado en la protección individual de los ciudadanos frente a la acción del Estado y del resto de ciudadanos. Este modelo pretende garantizar la no intromisión del Estado en la vida privada y está asociado a elementos como los derechos civiles, la división de poderes o el control de la legalidad. En el modelo liberal-protector los gobernantes necesitan el consentimiento de los gobernados y estos tienen capacidad para controlarlos; pero esa relación se materializa a través de fórmulas representativas. Ofreciendo a los ciudadanos determinadas garantías institucionales se les libera de la acción política y eso, el hecho de que los ciudadanos no tengan que participar políticamente de forma continuada porque se les dota de garantías institucionales, es visto como un elemento positivo.

+ **El modelo democrático-participativo**, basado en la democracia directa. De hecho, este modelo, que es el que atrae el interés de los OLDPs, es el que tiene un origen más antiguo: la democracia ateniense. Aunque, obviamente, lo que hoy entendemos por democracia participativa dista mucho del modelo adoptado en la Atenas de Pericles. Desde una óptica moderna, el modelo democrático-participativo se basa en el argumento de que la protección de intereses individuales no puede ser el eje central de la democracia, sino que ésta debe focalizarse en la participación política de la ciudadanía. A través de dicha participación se garantiza el autogobierno colectivo y se generan ciudadanos con *virtud cívica*, es decir, comprometidos con la cosa pública. El modelo *democrático-participativo* pretende dar relevancia a la implicación más directa de la ciudadanía en la esfera pública. Una implicación que va más allá de la elección de representantes y que pone el acento en la participación (en mayor o menor grado) de los ciudadanos y las ciudadanas en la toma de decisiones de carácter sustantivo. Desde este punto de vista, este modelo destaca elementos como la deliberación en la esfera pública, el desarrollo individual a través de la participación política, el uso ciudadano de las instituciones y la densificación de la participación política en la sociedad civil. Así, en este modelo la democracia es considerada como una forma de vida, no sólo como un conjunto de instituciones. Para ello se resalta la necesidad de atenuar las desigualdades sociales y económicas,



pues para el buen desarrollo del modelo es necesario dotar a la ciudadanía de capacidades y posibilidades reales para participar.

+ El modelo pluralista-competitivo, basado en la selección competitiva y plural de las élites. Este último modelo surge en contraposición a las críticas hechas por los teóricos elitistas (Pareto, Mosca y Michels) al modelo anterior. Según el modelo pluralista-competitivo la democracia no se caracteriza por la inexistencia de élites sino por la selección de las mismas y cómo dicha selección afecta a su movilidad y su pluralidad. Así, este modelo caracteriza la democracia como un régimen político en el cual las élites adquieren poder de decisión a través de una lucha competitiva y plural por obtener el apoyo de la población. En este sentido se refuerzan elementos como la elección de élites preparadas por parte de la ciudadanía, la competencia entre grupos de políticos autoelegidos y la asunción por parte de la ciudadanía de un rol de electores de dirigentes. A diferencia de los modelos anteriores, este último modelo pone el acento en el pluralismo de los grupos de poder, pues se considera que éste es el hecho que conduce al equilibrio.

Estos tres modelos se diferencian el uno del otro por poner el acento en aspectos bien distintos: protección individual, participación ciudadana y pluralismo de poder. Sin embargo, ninguno de los modelos niega a los otros modelos. De hecho, todos los modelos pueden convivir y conviven con muchos de los elementos que definen a los otros modelos.

Desde el OIDP y la red de OLDPS entendemos que las prácticas participativas son un elemento fundamental para mejorar la calidad de nuestras democracias locales. Entendemos que la participación ciudadana contribuye a la profundización y la intensificación de la democracia y, en este sentido, mejora su calidad.

La observación de las democracias participativas locales, pues, debe basarse en identificar, a nivel local, en qué medida y de qué manera se están adoptando elementos o prácticas propias del modelo que aquí hemos denominado como democrático-participativo. Esto no entra en contradicción con el hecho de que la localidad observada adopte, al mismo tiempo, elementos y prácticas características de los otros dos modelos.

Así, los OLDPs no deberían de analizar si una determinada localidad se rige o no por un modelo *democrático-participativo*, pues son pocos los casos en que este modelo predomina sobre los demás. La función de los OLDPs se debería centrar en analizar en qué medida y de qué manera (con qué grado calidad) los elementos y prácticas del modelo *democrático-participativo* son implementados en una determinada localidad.

Finalmente, para poder avanzar en la definición de los objetos de estudio de los OLDPs, queremos remarcar la diferencia existente entre la *democracia participativa* como modelo de democracia y la *participación ciudadana* como práctica concreta.

Una *democracia participativa* puede materializarse en el ámbito local de formas muy distintas. El término *democracia participativa*, como se ha visto, es un término amplio y general que hace referencia a un determinado modelo de organización política de una sociedad. Un modelo en el cual se refuerza la implicación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Cuando hablamos de *democracia participativa*, pues, nos situamos en el plano simbólico-institucional de la política. Nos situamos en el plano de la Política con mayúsculas: estructuración de la relación entre el estado y la ciudadanía, gestión del conflicto, confrontación ideológica, relaciones entre actores, etc. Es lo que en inglés se denomina la *polity*.

Ahora bien, hay muchas maneras de concretar ese modelo simbólico-institucional. Es a través de prácticas y experiencias concretas de participación ciudadana que el modelo institucional de democracia participativa acaba impactando en las políticas públicas.

Esas prácticas y experiencias concretas de participación ciudadana, pues, no se sitúan en el plano de la Política sino en el de las políticas, pues son prácticas específicas para incidir en políticas públicas determinadas.

Así, cuando analizamos prácticas concretas de participación no nos situamos en el plano de la *polity*, no analizamos el modelo simbólico-institucional, sino que lo que analizamos son instrumentos de participación ciudadana que inciden en el proceso de elaboración de una determinada política pública. Este plano de análisis situado en el ámbito de las políticas públicas corresponde a lo que en inglés se denomina el *policymaking*.



Por este motivo, resulta necesario identificar aquellas prácticas de participación ciudadana que existen en una determinada comunidad y que, en definitiva, acaban configurando un determinado modelo de democracia participativa local.

No cabe duda que **es a través del conjunto de prácticas y experiencias de participación ciudadana a nivel local que cada municipio dibuja su propio modelo de democracia participativa.**

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL VS PARTICIPACIÓN NO INSTITUCIONAL

Centrándonos en las prácticas de participación ciudadana propias de un modelo de democracia participativa podemos distinguir las prácticas institucionales de participación de las prácticas no institucionales de participación ciudadana.

Por **prácticas institucionales de participación ciudadana** entendemos todas aquellas prácticas en las cuales la administración juega un papel relevante, bien sea porque es quien ha tomado la iniciativa de llevar a cabo una determinada práctica participativa o bien sea porque, aunque la iniciativa no haya sido institucional, la administración ha adoptado una posición de liderazgo y de compromiso con esa experiencia **participativa.**

Aunque no siempre es así, **el hecho que acostumbra a diferenciar las prácticas institucionales de las prácticas no institucionales es la iniciativa de la experiencia.** Es decir, las prácticas institucionales acostumbran a ser aquellas en las que la iniciativa de la participación proviene de la administración y las prácticas no institucionales acostumbran a ser aquellas en las que la iniciativa de la participación proviene de la sociedad civil. Así, el modelo institucional es, por definición, un modelo que tiende a ser de arriba *abajo (top down)* mientras que el modelo no institucional casi siempre responde a experiencias de abajo a arriba (*bottom up*).

Sin embargo, tal y como hemos comentado, podemos encontrar experiencias de participación que han sido iniciativa de la sociedad civil y han sido institucionalizadas (en mayor o menor grado). En estos casos, la administración ha asumido un cierto compromiso y/o liderazgo en esa experiencia participativa. Igualmente, podemos encontrar experiencias de participación ciudadana en las que la iniciativa ha surgido de la administración pero ésta la ha desinstitucionalizado dotando de gran autonomía y autoorganización a los espacios participativos creados.

Así, por **prácticas no institucionales de participación ciudadana** entendemos todas aquellas prácticas de participación ciudadana que se dan al margen de la administración. Se trata pues de prácticas participativas en las cuáles la administración no asume el liderazgo de la participación; ya sea porque son iniciativa de la sociedad civil o porque gozan de un alto grado de autonomía respecto a las instituciones (Casquette, 1998).

Entre estas prácticas que se dan al margen de la administración encontramos las manifestaciones, las protestas, los centros sociales autogestionados, los procesos autónomos de desarrollo comunitario, la actividad asociacionista, etc.

Entendemos, pues, que la política no se acaba en las instituciones. Existen fórmulas no convencionales de hacer política que se caracterizan por la participación de la ciudadanía y que entran en contradicción con la política institucional.

Estas formas de participación política no convencional constituyen espacios autónomos de transformación social que, en mayor o menor interacción con los espacios institucionales, pueden contribuir a dar respuestas colectivas (desde la libertad, la igualdad y la diversidad) a los problemas complejos de nuestras sociedades. (Subirats, 2006).

DISTINTOS GRADOS DE FORMALIDAD

Si consideramos que la participación ciudadana es cualquier práctica política a través de la cual la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público, entonces nos encontramos con una gran diversidad de formas de participación ciudadana en el ámbito local. Anteriormente hemos distinguido



entre las prácticas institucionales y las no institucionales; sin embargo, resulta necesario también distinguir entre las prácticas formales y las prácticas informales para poder acotar más una tipología de experiencias de participación ciudadana en el ámbito local.

Entendemos que la separación que estamos proponiendo, entre prácticas formales y prácticas informales, es una separación gradual y no absoluta. Es decir, que podemos encontrar prácticas con distinto grado de formalidad/informalidad.

Por **prácticas participativas formales entendemos todas aquellas que gozan de un cierto grado de reconocimiento formal, ya sea mediante una regulación, mediante el uso de un método determinado o mediante un cierto grado de sistematización de la práctica participativa**. En esta categoría encontraremos los órganos estables de participación, los marcos jurídicos relativos a la participación ciudadana o los procesos participativos con un mayor o menor grado de planificación y sistematización.

Por el contrario, entendemos **por prácticas participativas informales todos aquellos canales informales (institucionales o no) a través de los cuales la ciudadanía (organizada o no) puede incidir en la toma de decisiones públicas. Se incluyen aquí todas aquellas formas de relación entre la administración y la ciudadanía que no gozan ni de una regulación explícita ni de un cierto grado de sistematización**.

Con esta segunda categoría queremos recoger por un lado, todas aquellas prácticas deliberativas que, sin necesidad de ser prácticas sistematizadas o reglamentadas, puede utilizar el gobierno local para elaborar políticas públicas de una forma participada. Y, por otro lado, queremos recoger también todas aquellas prácticas de acción colectiva caracterizadas por un alto grado de informalidad como son las protagonizadas por los movimientos sociales (Casquette, 1998; Ibarra et al, 2002).

Resulta interesante resaltar el hecho de que, más allá del uso de órganos estables de participación ciudadana o el impulso de determinados procesos participativos, **una política pública determinada puede ser elaborada, en su conjunto, con un mayor o menor grado de participación ciudadana**.

Esto sucede en la medida en que en el proceso de elaboración de la política pública se ha implicado con mayor o menor intensidad a una red más o menos plural de actores (Blanco y Gomà, 2002). Este enfoque se sitúa claramente en el ámbito del *policymaking* y se enmarca en el paradigma de la *governance*.

Este paradigma surge de la aproximación teórica de las *policy networks*; aproximación que se fundamenta en que para entender la elaboración de políticas públicas hay que analizarlas en el marco de las complejas redes de actores que intervienen en este proceso (Kickert et al, 1997).

La *governance* como paradigma analítico de las políticas públicas sitúa la aproximación de las *policy networks* en el contexto de las sociedades post-industriales, sociedades en las cuales emergen nuevos instrumentos de política pública orientados a la gestión de las redes de actores. La necesidad de gestionar las redes de actores responde, básicamente, a la creciente complejidad de los procesos de transformación social y al incremento del número y la diversidad de actores que participan en el proceso de elaboración de las políticas públicas (Rhodes, 1997).

El concepto de *governance* es un concepto ambiguo y complejo sobre el cual no existe una única definición. No es nuestro objetivo profundizar en ese debate, sin embargo sí que creemos necesario ofrecer una definición genérica de lo que entendemos por *governance*.

Siguiendo a Rhodes (1996), **la *governance* significa un nuevo proceso de gobierno, una nueva definición de las reglas del juego en la elaboración de políticas públicas y un nuevo método a través del cual gobernar la sociedad.**

Según Blanco (2004), los tres elementos que constituyen el núcleo conceptual del paradigma de *la governance* son los siguientes:

- la *governance* implica el **reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político**
- la *governance* implica un **sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales**
- la *governance* implica una **nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno**

La participación de actores diversos en la elaboración de las políticas públicas es pues uno de los elementos centrales del paradigma de la *governance*, si bien esta puede producirse en tres dinámicas distintas: los gobiernos multinivel (Hooghe y Marks, 2001), las redes públicas horizontales (Peters y Wright, 1996) y la participación social (Stocker, 1996). Es en esta última instancia que se producen nuevas dinámicas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (Stewart, 1995; Stocker, 1997; Font, 1998; Kahn, 1999; Saward, 2000; Font, 2001)

Obviamente, el interés de los Observatorios Locales de Democracia Participativa para analizar las políticas públicas se centra en el papel de la participación social en la gestión de las redes de actores que se articulan en la elaboración de una determinada política pública bajo el paradigma de la *governance*.

La elaboración de políticas públicas, desde una lógica de *governance*, puede ser más o menos participativa en función de cómo sea la red de actores que se haya activado, teniendo en cuenta elementos como (Ibarra et al, 2002):

- la mayor o menor actividad de la red y su capacidad de impacto
- la pluralidad de actores que se impliquen y la capacidad para involucrar nuevos actores
- la densidad de las relaciones producidas en la red
- la mayor o menor horizontalidad de la red y la distribución de poder dentro de ella

La activación y la configuración de redes de actores que inciden en mayor o menor medida en los procesos de elaboración de las políticas públicas es un hecho que se puede dar mediante la utilización de prácticas formales de participación (órganos estables, procesos, etc.) o sin la utilización de ellas.

En este último caso, también debemos hablar de participación ciudadana si se configuran redes con actores de la sociedad civil con voluntad de incidir en la toma de decisiones públicas.

Así, estos canales informales de participación también deben de ser potenciales objetos de estudio de los OLDPs. Lógicamente, la naturaleza del objeto de estudio condiciona la forma de estudiarlo y, en este último caso, deberíamos situarnos en el campo del Análisis de Políticas Públicas (Knoepfel et al, 2006).

Se trataría pues de analizar las políticas públicas desde la lógica de la participación, viendo hasta qué punto son políticas públicas elaboradas participativamente, ya sea mediante prácticas formales, informales o la combinación de ambas.

TIPOLOGÍA DE PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS EN EL ÁMBITO LOCAL

La propuesta que aquí presentamos pretende abarcar todas las prácticas/espacios/canales/experiencias de participación ciudadana en el ámbito local; unificando en pocas tipologías la gran cantidad de términos que se vienen utilizando para referirse a las distintas prácticas de participación. Los distintos tipos de participación ciudadana que se presentarán a continuación, todos ellos, pueden considerarse prácticas, espacios, canales o experiencias de participación ciudadana pues, a nuestro entender, estos cuatro términos son equivalentes y pueden utilizarse indistintamente para referirse, de forma generalizada, a cualquiera de los tipos de participación que engloba la tipología que aquí se propone.

A nuestro entender, en una ciudad, pueblo o municipio podemos encontrar las siguientes prácticas de participación ciudadana:

Mecanismos de participación: los mecanismos son todo medio, herramienta y/o instrumento que permita que se realicen y desarrollen prácticas participativas entre actores institucionales, organizacionales y sociales que se interrelacionan en la gestión pública municipal o local. Los mecanismos son herramientas que pueden ser utilizadas de forma aislada y puntual o bien en el marco de un proceso participativo o un órgano estable de participación.

Procesos participativos: los procesos son todas aquellas acciones participativas encadenadas o secuenciales que se ejecutan durante un tiempo determinado por actores organizacionales, institucionales y sociales en coordinación con un gobierno municipal o local.

Políticas públicas participadas (redes plurales): políticas públicas desarrolladas con un mayor o menor grado de participación ciudadana, ya sea utilizando prácticas formales de participación como las anteriormente citadas o bien a través

de otros canales más informales a través de los cuales se ha implicado a una red plural de actores en la elaboración de la política (Blanco y Gomà, 2002).

Sistema estable de participación: el sistema estable de participación en un ámbito local está constituido por todos aquellos elementos de garantía y promoción de la participación de forma regular y permanente, más allá del sistema electoral general. Entre estos elementos encontramos prácticas y canales diversos de participación ciudadana como por ejemplo reglamentos y regulaciones, consejos y comités, referéndum, Iniciativa Legislativa Popular, Audiencias Públicas, Defensores del Ciudadano, y otros. Podemos distinguir en el sistema estable de participación dos grandes grupos de canales y prácticas participativas:

- + El marco jurídico de la participación: el marco jurídico es toda aquella normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer, o promover la participación de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general.
- + Los órganos estables de participación: entendemos por órgano estable de participación todo ámbito o instancia en los que se materializan y establecen prácticas participativas permanentes que permiten la incidencia de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general.

Las prácticas no institucionales: prácticas diversas protagonizadas por actores sociales con mayor o menor grado de organización y formalidad que, en todo caso, se desarrollan al margen de la administración y pretenden tener incidencia en la esfera pública (institucional o no).

Se presenta a continuación un cuadro resumen con algunos ejemplos de experiencias participativas que pueden constituirse en objetos de estudio por parte de un OLDP.

Categoría	Metodología	Descripción
Procesos	Presupuestos Participativos	Desarrollo de Presupuestos de Distrito, de Subalcaldías, o municipales con la participación directa de la ciudadanía.
	Planes Estratégicos Municipales	Elaboración de visiones estratégicas de crecimiento y desarrollo a largo plazo de una localidad, municipio o región.
	Promoción Económica Local	Desarrollo, implementación y seguimiento de planes y acciones tendentes a impulsar la economía local.
	Agendas 21	Procesos participativos que buscan una visión integral y sostenible de la ciudad. Durante el proceso se trazan líneas generales y acciones específicas a ser incorporadas por todos los actores involucrados.
	Planes Sectoriales	Planificación de políticas locales sectoriales, como la salud, la educación, el transporte, etc.
	Planes Urbanísticos	Planificación de políticas locales de ordenación urbana.
	Proyectos Educativos de Ciudad	Sirven para diseñar estrategias y políticas locales en el ámbito de la educación, pero entendiendo ésta en un sentido amplio, más allá de la educación formal.
Marcos Jurídicos	Otros	
	Leyes vigentes o en preparación	Legislación a nivel nacional y con aplicación local que se refiera o incida en la participación ciudadana.
	Decretos Supremos vigentes o en preparación	De tipo presidencial que se refieran o incidan en la participación ciudadana.
	Ordenanzas Municipales vigentes o en preparación	De origen en el Legislativo Municipal que se refieran o incidan en la participación ciudadana.
	Resoluciones administrativas vigentes o en preparación	De origen en el Ejecutivo Municipal que se refieran o incidan en la participación ciudadana.



Categoría	Metodología	Descripción
Órganos	Consejos Ciudadanos	Organizados por temas o por territorios; es un espacio protagonizado sobre todo por asociaciones y representantes de gremios profesionales.
	Comisiones de Trabajo	Organizados para el tratamiento de temas específicos.
	Comités de Seguimiento	Vigilan los recursos municipales para que sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa.
	Organizaciones Territoriales /vecinales	Grupos de ciudadanos y ciudadanas organizados en base a vínculos de tipo espacial (barrio, circunscripción, distrito, zona, etc.).
	Redes Ciudadanas	Movimientos no institucionalizados de personas y asociaciones civiles nucleadas alrededor de visiones y objetivos concretos.
	Foros	El Foro está pensado para que se pueda constituir como un organismo independiente, para representar los intereses del conjunto de la comunidad en distintos puntos del proceso de elaboración y ejecución de una política determinada. Promocionan debates generales sobre el proceso y la participación de la población local en todas las etapas. Como organismo representante del consenso local, desempeña una función relevante al ser un grupo de presión por derecho propio, tanto a escala local como ante instancias superiores.
Mecanismos	Comités Cívicos	Son aquellos espacios participativos que permiten el ejercicio cotidiano de nuestra capacidad colectiva de proponer, planificar, realizar y evaluar los planes, programas y proyectos que sean necesarios para la relación entre sociedad civil, organizaciones sociales, instituciones y el Gobierno Municipal.
	Talleres	Mecanismo de participación donde se encuentran uno o diversos grupos de personas para discutir y evaluar posibles escenarios, propuestas de actuación, etc.
	Talleres de futuro	El taller de futuro es un ejercicio que permite elaborar planes de acción a partir de las opiniones y los valores de los participantes. Reúne durante varias sesiones a representantes de diferentes grupos de interés, personas o entidades. La idea es conseguir una visión del futuro compartida por todos, y apuntar los pasos a seguir para alcanzar ese escenario imaginado.

Categoría	Metodología	Descripción
Mecanismos	Audiencias	Se incluyen aquí las experiencias donde algunas personas/ponentes exponen unos resultados o unas propuestas y luego el público debate o enmienda dichas propuestas sobre un tema específico.
	Referéndum	Consulta que se hace al conjunto de la ciudadanía con derecho a voto, que puede participar con un voto igual, libre, directo y secreto.
	Consulta Ciudadana	Mediante sistemas de seguimiento y análisis basados en investigaciones cualitativas y cuantitativas.
	Iniciativas Legislativas Ciudadanas	La Iniciativa Legislativa Ciudadana es un mecanismo que permite a cualquier ciudadano/a presentar una ley ante el Congreso de la República o el Legislativo Municipal, para que sea discutida y, si se da el caso, aprobada.
	Elección directa de autoridades	Sistema de elección directa de autoridades en espacios geográficos menores a los de un municipio.
	Participación vía medios de comunicación masivos	Programas de televisión, radio u otros medios masivos que permite que la ciudadanía haga llegar opiniones y propuestas directas a las autoridades municipales o locales.
	La teleparticipación	Es una fórmula reciente que implica una interacción entre los cargos públicos y la ciudadanía a través de herramientas telemáticas, como Internet o redes locales como medio de comunicación e interacción entre la Administración Pública y la población.
	Intervenciones comunitarias	Acciones de coresponsabilización ciudadana a nivel de gestión, trabajo o recursos económicos, en determinadas obras, actividades o proyectos municipales o locales.
	Asambleas Ciudadanas	Reunión de ciudadanos instauradas en la deliberación de temas que les atañen y que son elevadas a instancias de decisión política.
Participación no Institucional	Asociacionismo	Actividades promovidas desde la sociedad civil formalmente organizada con voluntad de incidir en la esfera pública.
	Movimientos Sociales	Formas informales de organización y movilización y reivindicación ciudadana.



SÍNTESIS: LOS OBJETOS DE ESTUDIO DE LOS OLDPS

Entendemos que un Observatorio Local de Participación Ciudadana puede tomar como objeto de estudio cualquiera de las prácticas identificadas en la tipología que acabamos de describir. Sin embargo, la observación, análisis o evaluación de estos elementos pueden realizarse desde ópticas muy distintas.

Si el objeto de estudio es una **práctica concreta de participación y ésta es institucional y formal**, entonces el análisis es más simple y, en gran medida, puede realizarse a partir de la *caja de herramientas* que se propone en el capítulo siguiente. Estamos hablando de los procesos participativos, los órganos estables de participación, los marcos jurídicos y los mecanismos; siempre que el análisis sea realizado de forma individual.

Si se toma como objeto de estudio una **política pública** determinada y se quiere analizar en qué medida ésta ha sido configurada participativamente; entonces el análisis es un poco más complejo y podría enmarcarse en el campo del Análisis de Políticas Públicas desde el paradigma de las redes de *governance*..

Si el Observatorio decide estudiar las **formas no institucionales de participación ciudadana**, entonces el análisis también resulta complejo y podría desarrollarse desde una óptica más sociológica; analizando determinadas formas de acción colectiva no institucional, sus formas de organización, sus estrategias, sus marcos cognitivos, su papel en una posible red de *governance*, su capacidad de impacto en las políticas públicas, etc. Igualmente, podría realizarse el análisis desde la lógica de los actores sociales de la ciudad: cuáles son, cómo se movilizan, en qué campos, qué formas organizativas tienen, a cuánta población afectan y cuál es su perfil, etc.

Finalmente, identificamos una última posibilidad. Más allá de analizar los distintos tipos de participación que pueden existir en el ámbito local. Los Observatorios Locales de Democracia Participativa pueden marcarse como objetivo el análisis y evaluación de una **democracia participativa local en su conjunto**. Es decir, evaluar de forma integrada las distintas formas de participación ciudadana que existen en el conjunto de una determinada ciudad. No cabe duda que esta opción es mucho más compleja y, al mismo tiempo, mucho más interesante; por lo

que requiere de un gran esfuerzo de triangulación metodológica. En el apartado “Algunas experiencias de Observatorios Locales de Democracia Participativa” se encuentran algunos de los OLDP’s que han ensayado la evaluación integral de las prácticas participativas institucionales y formales del conjunto de la ciudad.



PARTE 2

EVALUANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



4. LA EVALUACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES

Uno de los principales objetivos de los Observatorios Locales de Democracia Participativa es el de la evaluación. **Entendemos que la evaluación, como proceso participativo y de aprendizaje, es una herramienta básica para mejorar nuestras democracias participativas locales.**

En este capítulo profundizaremos un poco más en la evaluación de las democracias participativas locales, haciendo hincapié en los avances y consensos que hemos logrado en el marco de la red de OLDPs, especialmente en lo que se refiere a los criterios y metodologías de evaluación de procesos de participación ciudadana.

QUÉ ENTENDEMOS POR EVALUACIÓN

Cuando analizamos una experiencia participativa habitualmente nos preguntamos si la misma alcanzó los objetivos que se planteó, si los participantes se sintieron satisfechos con sus intervenciones o si se utilizaron metodologías adecuadas. Éstas y otras preguntas están vinculadas a la calidad de la democracia participativa y requieren un ejercicio de evaluación de la misma. Pero existen diferentes tipos o modelos de evaluación, por lo que resulta necesario definir qué entendemos por evaluación y cuáles son los aspectos que se deben tener en cuenta para evaluar las democracias participativas locales (Rowe y Frewer, 2004).

Desde el OI DP se ha definido la evaluación como un proceso participativo a través del cual se obtienen y analizan conocimientos fundamentados sobre una actividad, una institución, un servicio, una política, etc. Se define como proceso porque comprende un conjunto de actividades, desarrolladas de forma sistemática, que nos permitirán mejorar el nivel de conocimientos o emitir juicios de valor con argumentos fundados. Y se define como proceso participativo porque se reconoce la necesidad de que intervengan los actores que han participado de la misma.

Respecto a los aspectos a tener en cuenta, la evaluación de la participación ciudadana debe plantearse acciones propias de cualquier evaluación sistemática como: qué variables tendremos en cuenta; cómo recolectaremos la información; en qué momento realizaremos la evaluación; a qué actores nos dirigiremos, etc. De este modo cuanto más sistemático sea el proceso de evaluación, menos riesgos tendremos de llegar a conclusiones sesgadas, ambiguas o carentes de fundamentos.

Pero esto no quiere decir que evaluar sea una actividad absolutamente neutral o ajena a los debates ideológicos que se dan en la sociedad. De hecho, este es un debate permanente en los diferentes estudios de evaluación que tienen diferencias profundas por lo que a los alcances, objetivos o metodologías a seguir se refiere. En muchos casos se trata de dilemas sociales o de preferencias en conflicto, sobre los que no existen consensos. Esta situación se pone en evidencia en los temas vinculados a la democracia participativa, donde no existen unos criterios totalmente consensuados ni unos modelos definitivos que permitan una evaluación objetiva de la misma. Estas temáticas tienen una fuerte carga normativa y resulta baladí intentar sustraerlas del debate político. Podemos ponernos de acuerdo en un método de evaluación pero es más difícil que haya acuerdos sobre el éxito de una experiencia participativa.

Por último, cabe destacar que se advierte una preocupación creciente en diferentes regiones por mejorar y extender las prácticas de evaluación hacia las experiencias participativas. De hecho, en algunos casos la evaluación asume un carácter prescriptivo, aunque la obligatoriedad y sistematicidad de la misma dependa, en gran medida, de las tradiciones institucionales de cada lugar. Pero, más allá de la obligatoriedad o formalidad que se le de, creemos que la evaluación es un elemento imprescindible de toda actividad participativa. Sin duda, la evaluación es un elemento imprescindible para mejorar y enriquecer la calidad de las democracias participativas locales.

PARA QUÉ EVALUAMOS

La evaluación es un instrumento que nos ayuda a obtener datos e información fiable para clarificar determinados asuntos, emitir juicios de valor y contrastar hipótesis o percepciones



sobre las diferentes fases o componentes de la participación.

Estos propósitos dependerán en gran medida de quién solicita la evaluación y de los objetivos de la misma.

El destinatario de la evaluación puede incidir más en unos aspectos que en otros. Por ejemplo si el destinatario es quien financia un proyecto, es probable que se interese más por los resultados, el destino de los fondos presupuestarios, etc. En cambio si se trata de un instituto de investigación, es probable que se preocupe más por los aspectos teóricos o metodológicos. En relación al alcance de la evaluación, habitualmente el fin que se persigue con las evaluaciones en políticas públicas, sobre todo las evaluaciones prescriptivas, es el de decidir sobre la continuidad o no de una política o una actividad determinada. En otros casos la evaluación tiene como fin esclarecer o aportar información para conocer más alguna actividad o mejorar su funcionamiento. Éste es el caso de los Observatorios Locales que participan en el OIDP en donde se han puesto a prueba criterios e indicadores comunes para evaluar la participación. Desde esta perspectiva la evaluación es un instrumento de aprendizaje para mejorar las democracias participativas locales.

Por lo tanto la evaluación no es un fin en sí misma, sino un medio que sirve para mejorar, modificar o suspender todas aquellas actuaciones que afectan a la democracia participativa.

Si nos centramos en la participación ciudadana en el mundo local podemos definir que el objetivo fundamental de la evaluación es el de mejorar la calidad de las democracias participativas.

Esta preocupación por la calidad puede referirse tanto a los aspectos sustanciales como a los aspectos procedimentales de la misma.

Sobre los primeros, interesa comprender y analizar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos y qué impactos han tenido en las condiciones de vida de la población. Si pensamos en los fines de la democracia participativa definidos por el OIDP, la evaluación deberá constatar la efectividad de la participación para: alcanzar mayores cotas de *igualdad*, fortalecer la *ciudadanía*, aumentar la *legitimación y confianza* en los poderes públicos y alcanzar una mayor *eficacia* en la gestión pública.

Respecto a los aspectos procedimentales podemos plantearnos en qué medida un proceso participativo se ha desarrollado siguiendo unas pautas de calidad democrática, independientemente de los impactos que haya podido tener el proceso en la acción pública y en la comunidad. Ésta es una de las dimensiones más utilizadas en los estudios de las democracias y de la participación. En este caso se intenta conocer cuáles son las metodologías, las técnicas y las actividades programadas más adecuadas para alcanzar un buen nivel de calidad democrática. Por ejemplo nos podemos preguntar si los participantes cuentan con recursos apropiados, si los objetivos de la participación están claramente definidos, si los mecanismos utilizados son apropiados para facilitar la intervención de los participantes, etc.

LA IMPORTANCIA DE LOS OBJETIVOS, LA ESCALA Y EL CONTEXTO

Los procesos de evaluación participada deben caracterizarse por responder de forma específica a los objetivos, las necesidades y las características de cada experiencia evaluada.

Toda evaluación deberá tener en cuenta los objetivos de la práctica evaluada, pues en muchos casos no tendrá sentido evaluar un proceso con criterios que se refieren a objetivos que el mismo proceso no se plantea. Si bien existen algunos criterios mínimos que deberían ser evaluados en cualquier proceso, hay muchos otros que sólo tiene sentido evaluar si forman parte de los objetivos del proceso.

De hecho, para una evaluación ideal el mismo proyecto debería fijar a priori cuáles son los objetivos que serán evaluados para, a posteriori, poder evaluar si se cumplen o no.

Puesto que no todos los procesos de evaluación son iguales ni todos pueden utilizar los mismos criterios, indicadores y metodologías; antes de iniciar cualquier proceso de evaluación debemos tener en cuenta diversos factores. En primer lugar de qué tipo de participación se trata.

En segundo lugar que escala qué vamos a escoger para el análisis. Y, en tercer lugar, en qué contexto se da la evaluación. Cada uno de estos factores influirá en los criterios y en la metodología que vamos a utilizar en el momento de la evaluación.



El tipo de participación se refiere a las diferentes formas de participación ciudadana en el mundo local que, como ya se señaló en el apartado tres, pueden ser *estables*- los órganos participativos-, *dinámicas*- los procesos participativos-, pueden referirse a instrumentos, los *mecanismos participativos* o pueden tener un carácter integral- evaluación de la participación en las *políticas públicas*. Cada una de estas formas de participación pueden ser más o menos apropiada para alcanzar determinados fines (Font y Blanco, 2003).

La participación puede estar vinculada directamente a las actividades de los gobiernos locales, especialmente a las políticas públicas, o estar más desvinculada de las mismas. En general las experiencias que se han trabajado en el OIDP son del primer tipo, por lo que este trabajo se refiere específicamente a éstas.

El tamaño de cada experiencia es un factor decisivo que afecta a la estrategia, los recursos disponibles y el tipo de evaluación que vamos a realizar. La escala está definida tanto por la cantidad de participantes como por la extensión territorial y temporal de la experiencia. Así, por ejemplo, si queremos conocer la satisfacción de los participantes de un proceso en el que han intervenido un elevado número de actores, un camino recomendable sería realizar una encuesta a una muestra representativa de este universo. En cambio si se trata de una experiencia en la que intervienen pocos actores podremos utilizar otro tipo de técnicas como entrevistas en profundidad u observación participante.

Debemos tener en cuenta también la población del municipio o del territorio evaluado. Por ejemplo, en municipios grandes debemos considerar especialmente factores como los medios de comunicación que no tienen tanta importancia en territorios más pequeños mientras que en municipios pequeños tendrá más sentido fijarnos en la articulación de los canales informales de comunicación. Aunque el tamaño del municipio va a condicionar el tipo de evaluación llevada a cabo, es importante remarcar que éste no es determinante en la calidad de la participación. Frente a la presunción de que en espacios más pequeños la participación tiene mayores garantías de éxito, algunos estudios han señalado las dificultades que tienen los pequeños municipios para promover experiencias participativas duraderas.

De la misma manera, no todos los procesos se dirigen a los mismos participantes. Hay procesos que se dirigen sólo a asociaciones, otros que se dirigen a la ciudadanía no organizada, algunos se dirigen a colectivos específicos de la población (como mujeres, niños y niñas, población indígena, etc.), algunos que incorporan técnicos y políticos, otros que no, etc. En función de cuáles sean los participantes a los que se destina el proceso, los criterios de evaluación serán unos u otros.

En lo que se refiere a la duración de la experiencia participativa, pueden darse experiencias puntuales que duran pocas horas o experiencias prolongadas que duran años. Si bien la calidad de una experiencia no está determinada por la duración de la misma, debe tenerse en cuenta el tipo de experiencia como también los objetivos que se persiguen. Por ejemplo, los órganos estables de participación pueden tener una duración indefinida que permite proyectar evaluaciones durante largos periodos. Este tipo de evaluación también puede preverse para experiencias que tienen como objetivo promover valores participativos que requieren cierta sostenibilidad en las acciones.

Por último el contexto histórico y social afecta de forma decisiva la naturaleza y propósitos de diferentes iniciativas: lo que funciona muy bien en un lugar puede que no obtenga los mismos resultados en otro. No es lo mismo una experiencia que se desarrolla en un contexto político institucional estable con una población que tiene una renta elevada y alto nivel de instrucción, que un proceso que se da en una economía pobre, políticamente inestable y con un elevado nivel de analfabetismo.

De ahí que la participación sea considerada muchas veces como una variable dependiente de estos factores. Gran parte de la literatura tradicional en participación política ha destacado la importancia de los factores socioeconómicos como predictores de la participación política (Brady et al, 1995). Sin embargo, otros factores como la calidad institucional, la fortaleza del tejido asociativo o del 'capital social', los valores predominantes en la sociedad o los estilos de gestión de los gobiernos locales han sido cada vez más tenidos en cuenta en diferentes modelos de análisis (Lowndes et al, 2006).

En síntesis, cada uno de estos factores no sólo afecta el funcionamiento de la participación, sino también influye en las herramientas y estrategias de evaluación. Por lo tanto cada caso en particular requiere un modelo de evaluación específico y una planificación de las acciones necesarias que se van a realizar.



QUIÉN EVALÚA

Según quienes sean los actores que intervienen en la evaluación podemos distinguir diferentes tipos de evaluación:

La **evaluación interna o autoevaluación**: La llevan a cabo los propios agentes implicados en la experiencia participativa o en la unidad que se evalúa y quiere implicar a estos agentes en un proceso de mejora continua. Tiene como objetivo fundamental aprender sobre los puntos fuertes, los puntos débiles y las posibilidades de mejora.

La **evaluación externa**: es aquella en la que los evaluadores no pertenecen a la institución ni están vinculados con la experiencia a evaluar. Tiene como objetivo fundamental aumentar la transparencia de los procesos que se evalúan. Exige la participación de evaluadores externos, cualificados y reconocidos. A veces puede generar recelo en la unidad evaluada, porque se percibe la evaluación como un control exterior y no como un ejercicio de transparencia, por ello se recomienda llevar a cabo cuando ya hay una cierta “cultura de la evaluación”.

La **evaluación mixta**: es aquella en la que existe un equipo en el que participan evaluadores internos y externos. Tiene la ventaja de que equilibra los déficits y beneficios de las anteriores, pero requiere un gran esfuerzo para generar confianza en el equipo que se forma.

Cada uno de los modelos de evaluación tiene ventajas e inconvenientes que se potencian de acuerdo con los fines que le demos a la evaluación. Así, se puede suponer que una evaluación externa será más objetiva, aunque el conocimiento de la realidad será menor o habrá mayores dificultades para conseguir información. La autoevaluación, en cambio, tiene la ventaja de que permite una mayor implicación de los actores y un mayor conocimiento de la realidad, pero los resultados pueden estar sesgados por el subjetivismo.

Si entendemos que la evaluación es sobre todas las cosas un proceso de aprendizaje en el que es fundamental escuchar la voz de los actores afectados, el modelo que quizás más se adecúe a este objetivo es el de evaluación mixta. De todos modos en cada caso se deben considerar los recursos con los que se cuenta y la propia predisposición de los actores a intervenir.

A su vez cada uno de estos modelos puede contar con la intervención de los participantes en una parte o durante todo el proceso de evaluación. Este modelo, y en especial en combinación con la evaluación mixta, es el propuesto por el conjunto de Observatorios Locales.

Tipologías de evaluación

	Requisitos	Ventajas	Inconvenientes	Participación actores sociales
Evaluación interna	Evaluadores que pertenecen a la propia institución o entidad	Fin educativo, busca comprometer a los agentes implicados	Susceptible de un juicio subjetivo	
Evaluación externa		Transparencia Objetividad	Reticencia Definición de evaluadores	
Evaluación mixta	Participan evaluadores internos y externos	Equilibra las ventajas de las dos anteriores	Necesidad de generar confianza en el equipo evaluador	



LAS FASES DE UN PROCESO DE EVALUACIÓN

Un proceso de evaluación comprende diferentes etapas que, a efectos analíticos, podemos dividir en:

- **Diseño del modelo de evaluación:** en esta etapa se define qué, cómo, quiénes y con qué recursos se va a evaluar.
- **Planificación:** en esta etapa se define un calendario con las actividades previstas y los recursos necesarios en cada una de ellas.
- **Recogida de información:** en esta etapa se realiza la investigación o estudio de aquellos factores a evaluar.
- **Análisis de la información:** en esta etapa se contrasta la información recogida con los criterios de valoración previamente establecidos.
- **Devolución y propuestas de mejora:** en esta etapa se elabora el informe con las principales conclusiones y se produce la devolución del mismo con la intervención de los participantes.

Dentro de estas fases nos detendremos en el diseño del modelo de evaluación que es fundamental para todo el proceso. No existe un modelo único ya que se hace difícil pensar en una propuesta apriorística y descontextualizada, que sirva para todos y en todo momento, del planteamiento evaluativo y del instrumento a utilizar. Sin embargo puede ser de utilidad definir un conjunto de criterios generales que podamos utilizar de acuerdo a los ámbitos de la participación y al tipo de participación que decidamos valorar.

EL USO DE INDICADORES E ÍNDICES EN LA EVALUACIÓN

Tanto las metodologías de evaluación cualitativas como las cuantitativas suelen utilizar indicadores o índices. **Un indicador es una manifestación observable y medible de los componentes que vamos a evaluar. Cada uno de los criterios que hemos definido puede operacionalizarse en unidades de medida que nos permitan valorar la calidad de los mismos.**

Así por ejemplo si queremos evaluar la extensión de un proceso participativo, podemos establecer, como indicador cuantitativo, la proporción de participantes que ha tenido esta experiencia en relación al conjunto de la población. Si, en cambio, queremos medir la calidad de la *información*, podemos utilizar un indicador cualitativo como el grado de satisfacción de los usuarios con la información recibida.

Es muy difícil que un indicador aislado nos permita definir por sí mismo la calidad de una experiencia participativa. Una forma de integrar diferentes indicadores en un valor total o síntesis es por medio de los índices. Por ejemplo si queremos evaluar la diversidad de la participación, podemos contemplar diversos indicadores de diversidad: indicadores de sexo, profesión, nivel socioeconómico, etc. A cada uno de estos indicadores los podemos ponderar asignándoles un valor. La sumatoria de estos valores nos dará el índice ponderado.

La utilización de indicadores e índices para la evaluación no siempre es posible ya que los factores contextuales o las dificultades para obtener determinada información condicionan su uso. Sin embargo se han producido interesantes avances en la definición de indicadores cualitativos y cuantitativos que pueden ser de utilidad a la hora de aplicarlos a un municipio (Anduiza y Maya 2003).

En todo caso se deben considerar algunos criterios a la hora de seleccionarlos. A continuación se muestran algunos requisitos a tener en cuenta en la selección de un indicador. Así, **los indicadores deberían ser:**

- **Relevantes:** referirse a cuestiones importantes; para ello es importante definir con claridad cuáles son las dimensiones fundamentales de la calidad en la participación.
- **Válidos:** reflejar aquello que se pretende; para ello es importante estudiar en qué medida el indicador *indica* la dimensión que pretende y no otra cosa.
- **Medibles y factibles:** observables a partir de la realidad y de los datos disponibles; para ello es importante reflexionar sobre el proceso de obtención de información que deberá llevarse a cabo.



- **Sensibles:** reflejar diferencias y variaciones reales; para ello es importante establecer criterios claros que definan sin ambigüedad las diferencias entre categorías y niveles.
- **Comprensibles y comunicables:** claros para todo el mundo; para ello es importante que la definición del indicador sea lo más detallada posible, y que éste tenga una interpretación clara.
- **Contrastados:** preferentemente deben de haber demostrado su utilidad en otras ocasiones, lo que no será posible ya que no conocemos otros casos de indicadores sobre calidad en la participación.
- **Consensuados:** En el caso de una evaluación participativa estos criterios deberán ser consensuados por los participantes de la experiencia.

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

Como se ha visto en el capítulo tres, son muchos los potenciales objetos de estudio de los OLDPs. Es decir, son muchos los elementos que son susceptibles de ser evaluados en el ámbito local bajo el paraguas de la *evaluación de la democracia participativa*.

Para cada forma de participación podríamos definir un conjunto de criterios relevantes a evaluar según las preferencias valorativas que establezcamos. A partir de estos criterios podríamos establecer la metodología de investigación más adecuada a cada caso.

En este apartado se proponen algunos criterios orientativos para la evaluación de los procesos participativos. La definición y análisis de los criterios específicos a aplicar a las otras formas de participación es un reto para el futuro en el que ya han empezado a trabajar algunos Observatorios Locales.

Teniendo en cuenta que cada evaluación debe realizarse de acuerdo con las características y los objetivos específicos del proceso evaluado, resultaría incoherente plantear un sistema íntegro y cerrado de evaluación. Por este motivo hemos optado

por trabajar con el concepto de *caja de herramientas* en la cual proponemos distintos criterios, indicadores y metodologías que entendemos que pueden ser útiles para la evaluación de procesos. Se trata de trabajar con enfoques metodológicos complejos, flexibles y complementarios (multiestratégicos) que pongan en relación metodologías de evaluación cuantitativa, cualitativa y participativa.

Sabemos que las estrategias de evaluación y los instrumentos disponibles son muchos y diversos; y que las preguntas que rodean la evaluación son a su vez complejas, pues se mueven en registros distintos. **Como fruto de esta reflexión detectamos la necesidad de instrumentos de evaluación más completos y más amplios que una simple batería de indicadores. Por eso acordamos centrarnos en la creación de una caja de herramientas, donde estuviesen incorporados distintos instrumentos que nos apoyasen en la tarea de evaluar-proponer-mejorar nuestras experiencias locales.**

En definitiva, no podemos pensar en modelos rígidos y uniformes de evaluación de procesos participativos porque la complejidad y la diversidad de las experiencias lo hace incoherente e inabarcable. Proponemos pues un modelo flexible de evaluación que pueda adaptarse a las distintas realidades y necesidades.

Orientar la evaluación hacia metodologías más cualitativas y participativas puede ser una buena forma de superar muchas de las limitaciones con las que nos hemos ido encontrando siempre que hemos intentado evaluar desde metodologías estrictamente cuantitativas. Así, dificultades como la falta de datos, la falta de recuentos o la poca fiabilidad de alguna información, puede ser superada a través de estas otras metodologías que nos pueden permitir evaluar la participación ciudadana desde otras ópticas. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que la evaluación participativa cuenta con el importantísimo valor añadido de implicar a los y las participantes de un proceso, así como a representantes políticos y personal técnico, en la evaluación del mismo, hecho que nos permite mejorar la participación a partir de la propia experiencia de los participantes al mismo tiempo que se legitima tanto el proceso evaluado como la evaluación y las mejoras incorporadas a partir de esa evaluación.



A continuación se proponen una serie de criterios de evaluación pensados para procesos participativos. En función del grado de profundidad con que se quiera evaluar un proceso, podrán utilizarse más o menos los criterios propuestos y, para cada uno de ellos, se podrá realizar una u otra metodología, requiriendo cada una de ellas distintos recursos y proporcionándonos distintos grados de profundidad analítica.

Así pues, **seleccionar todos o algunos de los criterios aquí propuestos y evaluarlos con una u otra de las metodologías que se proponen no sólo dependerá del contexto y las características del proceso sino que también dependerá de los recursos que podamos destinar a tal efecto.** Si evaluamos muchas experiencias al mismo tiempo debemos repartir los recursos y eso hará disminuir el grado de profundidad con que analicemos cada una de ellas.

Viendo en qué consiste el criterio podemos decidir si tiene sentido o no aplicarlo para evaluar nuestro/s proceso/s. Si decidimos aplicarlo, entonces debemos escoger una o algunas de las metodologías que se proponen para evaluar el grado de cumplimiento del criterio en cuestión.

Criterios relacionados con la coordinación del proceso

Entre los criterios que facilitan la coordinación del proceso podemos citar: el consenso, la transversalidad, la iniciativa y el liderazgo, la integración al sistema participativo municipal, la claridad de objetivos y la planificación y recursos.

1. Consenso

Un proceso en el cual hay un amplio consenso sobre su necesidad y su metodología tiene más posibilidades de éxito que un proceso que sea cuestionado, ya sea desde los ámbitos político, técnico o social.

Cómo evaluarlo:

- Los niveles de aceptación política: Identificar si el proceso es aceptado por todas las formaciones políticas del municipio y si hay o no algún grupo político que se oponga.

- Los niveles de aceptación social: Identificar si el proceso es aceptado por todos los colectivos y grupos sociales relevantes y si hay o no algún colectivo u organización que se oponga.
- Los niveles de aceptación técnica: Identificar si es aceptado por todas las y los técnicos municipales relevantes y si hay o no algún/a técnico/a que se oponga.

2. Transversalidad

Se refiere a la implicación de las diferentes áreas del gobierno, tanto a nivel político como técnico, que son relevantes para el proceso. La aspiración normativa es que mientras mayor implicación exista de las diferentes áreas, mayores serán las posibilidades de éxito del proceso.

Cómo evaluarlo:

- El grado de implicación de las diferentes áreas políticas y técnicas: identificar la implicación de las áreas relevantes con los objetivos del proceso.
- Los espacios de transversalidad: detectar la existencia de espacios de trabajo donde intervengan diferentes áreas.

3. Iniciativa y liderazgo

Este criterio se refiere a la capacidad de algunos actores para impulsar y dirigir un proceso. La aspiración normativa es que aquellos procesos con mejores resultados son los impulsados desde la iniciativa ciudadana, que cuentan con el apoyo de líderes políticos y un grupo promotor plural.

Cómo evaluarlo:

- La iniciativa: Identificar qué actor o actores han promovido el desarrollo del proceso participativo.
- El liderazgo: Identificar la existencia de responsables políticos concretos que se responsabilicen del proceso.
- El grupo promotor plural: identificar la existencia de un



grupo de actores diversos que coordinan el proceso.

4. Integración al sistema participativo municipal

Algunos municipios tienen un sistema de participación más o menos estable. En estos casos, conviene analizar hasta qué punto el proceso evaluado se integra o no en este sistema participativo.

Los procesos participativos de un determinado municipio no tienen por qué derivarse siempre de su sistema estable de participación. Sin embargo, conviene que sean coherentes con el mismo y, en la medida de lo posible, se integren y se coordinen para no duplicar los esfuerzos y no saturar el potencial participativo de la ciudadanía. En este sentido, puede ser útil aprovechar los órganos y estructuras de participación ya existentes en el municipio.

Cómo evaluarlo:

- La relación con otros procesos del mismo municipio: Analizar cualitativamente cómo se relaciona el proceso evaluado con otros procesos del mismo municipio.
- El uso de órganos o estructuras participativas ya existentes en el municipio: Identificar si el proceso evaluado aprovecha órganos o estructuras participativas ya existentes en el municipio. Analizar cualitativamente la operatividad de este aprovechamiento de estructuras e identificar, si las hay, las dificultades o inconvenientes surgidos de este aprovechamiento.

5. Claridad de los objetivos

Los objetivos de un proceso participativo deben ser claros para facilitar la tarea tanto de los/las gestores del proceso como de los/las participantes.

La claridad de los objetivos dota al proceso de coherencia y transparencia.

Es fundamental que los objetivos del proceso establezcan los límites del mismo, evitando así generar falsas expectativas. Más allá del análisis de los objetivos, también es importante evaluar hasta qué punto los objetivos iniciales han sido utilizados como elementos guía del proceso y hasta qué punto los resultados del proceso responden a los objetivos iniciales.

Cómo evaluarlo:

- Análisis de los objetivos del proceso.
- Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

6. Planificación y recursos

La planificación permite prever las dificultades, organizar la participación, ofrecer una mayor calidad en el proceso y garantizar una mayor transparencia. En la planificación deben preverse los recursos económicos y técnicos que seán necesarios de acuerdo a los objetivos planteados.

Cómo evaluarlo:

- La planificación y su cumplimiento: análisis en términos cualitativos y cuantitativos de la misma.
- Los recursos económicos: identificar el presupuesto previsto para el proceso y la adecuación del presupuesto a los objetivos del mismo.
- El personal: Identificar la existencia y el volumen de recursos técnicos, tanto propios como externos, dedicados al proyecto.

Criterios relacionados con quién participa

Dentro de los criterios que se pueden considerar para evaluar los actores participantes, se pueden considerar: la cantidad, la diversidad, la representatividad de los participantes, y el grado de apertura de los procesos.

7. Cantidad de participantes

Se considera que mientras mayor sea la extensión y la diversidad de participantes, mayor será la calidad del proceso. Su evaluación dependerá del tipo de proceso y los destinatarios del mismo.

Cómo evaluarlo:



- El porcentaje de participantes en relación a la población de referencia.
- El porcentaje de actores organizados sobre el total de referencia.
- Porcentaje de asistentes en relación a los participantes seleccionados.

8. Diversidad

Un proceso tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar a los distintos grupos sociales e intereses a los que se dirige. Se deben tener en cuenta especialmente a los grupos sociales habitualmente subrepresentados como las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes, etc. También se deben considerar la diversidad de las asociaciones participantes.

Como en otros criterios, tendrá más o menos sentido en función de los destinatarios del proceso. Cuanto más selectivos sean estos, menos sentido tendrá el criterio. Es decir, si un proceso participativo está destinado a un colectivo muy específico, por ejemplo las mujeres inmigradas, este criterio tendrá menos sentido; pues en estos casos el proceso no busca llegar a la mayor diversidad de población sino que se dirige a un grupo específico.

Cómo evaluarlo:

- El porcentaje de un determinado colectivo o grupo social: comparar el porcentaje de participantes de estos colectivos en el proceso con el porcentaje de estos colectivos en la sociedad de referencia.
- El índice de diversidad: Para evaluar el grado de diversidad entre los/las participantes de un proceso de forma agregada, pueden agregarse los indicadores del apartado anterior en forma de índice.
- El perfil de las organizaciones participantes: Porcentaje de distintos tipos de organizaciones participantes en el proceso (vecinales, empresariales, sindicales, culturales, deportivas, políticas, etc) y evaluación de su representación.
- Los actores y grupos sociales relevantes: Identificar si entre

las y los participantes falta algún actor relevante o clave para el tema que se somete a evaluación.

9. Representatividad de los participantes

Un proceso tendrá mayor calidad cuando los representantes son portadores de un discurso colectivo. El proceso debe facilitar el traslado de la información y los debates internos en las mismas a las organizaciones.

Cómo evaluarlo:

- Flujos de información entre los representantes y los representados: análisis de la planificación del proceso (sesiones y cronograma) viendo si éste prevé que los representantes de las organizaciones puedan trasladar la información a la organización, generar un debate interno y volver al proceso con las aportaciones de la organización.
- La forma en que se eligen los representantes: porcentaje de organizaciones que han escogido en asamblea a su representante en el proceso.
- La fidelidad del discurso de los representantes: analizar hasta qué punto los discursos de los representantes son fieles a los discursos de sus respectivas organizaciones.

10. Grado de apertura del proceso

En principio, un proceso será más democrático cuanto menos restringido sea en su conjunto. Los procesos con espacios restringidos, que en algunos casos están plenamente justificados, pueden contemplar espacios de participación abiertos a toda la ciudadanía.

Cómo evaluarlo:

- El grado de apertura del proceso: identificar si el proceso es abierto (a toda la ciudadanía), mixto (sesiones abiertas y restringidas), o cerrado (las sesiones son restringidas).
- Grado de apertura de los espacios de decisión: distinguir si son restringidos (a una selección de participantes) o abiertos



(a toda la ciudadanía).

Criterios relacionados con el tema sometido a participación

Dentro de los criterios relativos a los temas de participación se destacan la relevancia de los temas y la capacidad de intervención sobre los mismos.

11. Relevancia

Los procesos participativos podrán contribuir a la eficacia de las políticas públicas y al incentivo de la participación cuando traten temas relevantes para la ciudadanía.

Cómo evaluarlo:

- La agenda política: identificar si el tema sometido a participación forma parte de la agenda política del gobierno municipal.
- La valoración subjetiva de la ciudadanía: analizar la percepción de la ciudadanía sobre la relevancia del tema sometido a participación.
- El porcentaje del presupuesto afectado por los resultados del proceso: Cantidad de recursos afectados por el resultado en relación al presupuesto municipal o al presupuesto del ámbito temático en cuestión.

12. Capacidad de intervención de la administración local

Un proceso participativo de ámbito local será más eficiente cuando la administración local tenga competencias y capacidades para resolver los temas tratados.

Cómo evaluarlo:

- La competencia de la administración municipal en la materia. También se puede identificar si existen o no complicidades con administraciones supralocales que trabajen en estos temas.

Criterios en relación a cómo se participa

Dentro de los aspectos procedimentales se pueden distinguir los siguientes criterios: la diagnosis participativa; la capacidad de propuestas, el grado de participación; la calidad de la información; y los métodos y técnicas de deliberación.

13. Diagnósis participativa

Para poder participar en cualquier proceso es bueno conocer el estado de la cuestión sobre aquello en lo que se participa. Así, es bueno partir de una diagnosis que establezca los principales problemas y temas de debate. La calidad democrática del proceso será mayor si esta diagnosis se ha realizado participativamente.

Cómo evaluarlo:

- Identificar si en el proceso se ha utilizado o realizado una diagnosis y analizar el grado de participación en la elaboración de la misma.

14. Capacidad de propuesta

Un proceso participativo ampliará más los derechos ciudadanos si permite que los participantes hagan propuestas. Algunos procesos participativos no contemplan esta posibilidad porque metodológicamente se ha decidido así, otros no lo contemplan porque el objetivo del proceso se centra en otras fases de la elaboración de una política pública, por ejemplo en la diagnosis.

Cómo evaluarlo:

- Identificar si el proceso contempla o no la posibilidad de hacer propuestas.

15. Grado de participación

La participación de la ciudadanía en un proceso participativo puede tener distintos grados que pueden agruparse de la siguiente manera:



→ Información – Comunicación

→ Consulta – Deliberación

→ Decisión – Gestión

En general, se considera que los procesos que únicamente tienen elementos de información y comunicación no son realmente procesos participativos.

Si bien es cierto que cuanto mayor es el grado de participación, mayor es también la ampliación de derechos y responsabilidades ciudadanas; hay otros muchos elementos que condicionan la calidad democrática de un proceso participativo.

Cómo evaluarlo:

- Analizar cualitativamente el grado de participación del conjunto del proceso.
- Analizar también cualitativamente qué grados de participación se han dado a lo largo del proceso (si ha habido, información, si ha habido deliberación, etc.).

16. Calidad de la información

Un buen proceso participativo debe ofrecer a los participantes toda la información necesaria para poder opinar y decidir. Por ello debe producirse información plural y de calidad. La información debe ser clara y útil y conviene que clarifique los objetivos del proceso.

Es necesario también que se utilicen los canales adecuados para llegar a todos los participantes potenciales. Todos los participantes potenciales deben estar al corriente del proceso participativo y poder acceder a toda la información.

Una buena difusión del proceso facilita que todos los participantes potenciales puedan participar en mayores condiciones de igualdad.

Cómo evaluarlo:

- Canales de información – difusión: identificar los canales utilizados (carteles, cartas, web, etc.); identificar el grado de

cobertura de los canales de información; analizar la eficacia para transmitir la información a todos los participantes potenciales.

- Pluralidad de la información producida: Analizar la pluralidad en la fuentes de información utilizadas en el proceso identificando tanto las distintas fuentes como las distintas visiones y opiniones sobre el tema sometido a participación.
- Claridad y utilidad de la información producida: analizar la valoración subjetiva de los/las participantes.

17. Métodos y técnicas de deliberación

En los espacios deliberativos se acostumbran a generar desigualdades deliberativas y comunicativas entre los diferentes participantes. Para paliar esas desigualdades es recomendable utilizar técnicas y métodos específicos que ayuden a reducirlas.

Una de las técnicas más habituales es la simple existencia de un moderador/a en los debates. Existen, además, otras técnicas específicas de trabajo en grupo que facilitan que todos/as los participantes puedan intervenir si lo desean.

Cómo evaluarlo:

- Uso de técnicas de deliberación: Identificar si en el proceso se han utilizado técnicas o mecanismos de participación para paliar las desigualdades en los espacios deliberativos.
- Posibilidad de ejercer la propia voz: valoración subjetiva de los/las participantes.

Criterios en relación a las consecuencias del proceso

Los criterios considerados para analizar las consecuencias del proceso son: los resultados sustantivos; la implementación de los resultados; la devolución de los resultados; la mejora de las relaciones entre actores; las capacitación; la generación de cultura política participativa



18. Resultados sustantivos

Para la legitimidad de un proceso participativo es básico que haya unos resultados sustantivos que respondan a las necesidades planteadas en el diseño del proceso.

Cómo evaluarlo:

- Tipo de resultado: Identificar la existencia de un documento de resultados sustantivos del proceso.
- Valoración subjetiva de los resultados por los participantes: análisis participativo de la utilidad de los resultados del proceso, su impacto y la adecuación a las necesidades planteadas por el proceso.

19. Implementación de los resultados

Los resultados sustantivos de un proceso participativo deben ser implementados. Para garantizar una correcta implementación se suelen crear órganos de seguimiento que representen al conjunto de participantes del proceso.

Cómo evaluarlo:

- Implementación de los resultados: verificar la implementación de los resultados tangibles.
- Órganos de seguimiento: Identificar la existencia de un órgano de este tipo y analizar su pluralidad.

20. Devolución de los resultados

Un proceso participativo de calidad debería prever una devolución de los resultados al final del proceso para que los participantes los conozcan, los validen y puedan dar por terminado el proceso. Esta práctica es un elemento fundamental de transparencia para garantizar la legitimidad de los procesos participativos e incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Cómo evaluarlo:

- Identificar si el proceso prevé una devolución: identificar el

tipo de devolución (taller, documentos, etc.) y si ésta permite la participación de los ciudadanos.

21. Mejora de las relaciones entre actores

Para fomentar la ciudadanía, un proceso participativo no sólo debería aspirar a unos resultados sustantivos sino que también debería fortalecer las relaciones entre los y las participantes. Si el proceso está bien gestionado, este fortalecimiento de las relaciones sociales permite superar las dinámicas de conflicto con mayor facilidad.

Cómo evaluarlo:

- Mejora de las relaciones ciudadanas: análisis del impacto del proceso sobre las relaciones sociales: entre ciudadanos/as, entre asociaciones, entre ciudadanos y asociaciones, etc.
- Mejora de las relaciones entre administración y ciudadanía: análisis del impacto del proceso sobre las relaciones entre administración y ciudadanía
- Mejora de las relaciones internas: análisis del impacto del proceso sobre las relaciones internas del municipio.

22. Capacitación

Un proceso participativo será de mayor calidad si consigue capacitar a los participantes en el ámbito de la participación ciudadana. La capacitación puede ser muy concreta para el tema sometido a participación; más genérica para lograr un mejor funcionamiento de los procesos participativos en general (capacidad para hablar, entender el funcionamiento de los procesos participativos, conocer el funcionamiento de la administración, etc.) o más abstracta sobre la democracia y sus valores.

Cómo evaluarlo:

- Sesiones de capacitación: identificar si el proceso prevé sesiones concretas de capacitación y analizar los objetivos y el formato de estas sesiones.



- Valoración de los participantes: valoración subjetiva de los/las participantes sobre la capacitación recibida.

23. Generación de cultura política participativa

Un proceso participativo debe contribuir a generar una cultura política participativa entre los y las participantes.

Cómo evaluarlo:

- Valoración de los participantes: valoración subjetiva de los participantes al final del proceso.

QUÉ METODOLOGÍAS PODEMOS UTILIZAR EN LA EVALUACIÓN

Para obtener la información necesaria que nos permita valorar resultados o procedimientos se pueden utilizar instrumentos fundamentados en metodologías cualitativas o cuantitativas. La utilización de cada uno de estos métodos dependerá en gran medida de los criterios que vayamos a considerar como también de las características de cada experiencia o del acceso a la información.

La utilización de cualquiera de estas metodologías es válida y en muchos casos es recomendable complementarlas ya que cada una tiene ventajas e inconvenientes que deben ser tenidos en cuenta. En todo caso de lo que se trata es de maximizar las fortalezas de diferentes técnicas investigativas.

Metodologías cuantitativas

La evaluación cuantitativa se centra en verificar hipótesis mediante pruebas empíricas de las cuales se pueden deducir ciertas consecuencias. Pone el acento en la cuantificación, en la estandarización y la objetividad de los fenómenos observables. Utiliza por tanto las matemáticas y estadísticas, y se orienta sobre todo al análisis de casos extensivos, de gran volumen, en donde se repiten determinados contenidos con sus correlaciones. Este tipo

de evaluaciones se focalizan en los resultados sobre todo para evaluar la efectividad de las políticas.

La ventaja que tiene es que ofrece una información estandarizada, de fácil comprensión y muy habitual en las administraciones públicas. El problema fundamental es que es de difícil aplicación para casos complejos en donde intervienen múltiples variables y factores contextuales específicos. Además muchas veces es difícil obtener este tipo de información en fenómenos que se caracterizan por su dinamismo e informalidad.

Existen diferentes instrumentos cuantitativos que se pueden utilizar como: las encuestas y los censos, el análisis de series estadísticas, el impacto económico de la participación en las políticas públicas, los estudios demográficos, el análisis de redes sociales, etc.

Se pueden utilizar metodologías cuantitativas de evaluación, para evaluar la extensión de la participación, por ejemplo si queremos saber cuántos participantes han intervenido en un proceso en relación a la población de referencia, debemos precisar el número de participantes en relación a la población de referencia y estimar la relación porcentual.

Metodologías cualitativas

La evaluación cualitativa le da mayor importancia al contexto y a las dimensiones humanas de lo que se estudia. Se trata de diferentes metodologías que buscan un análisis integral, sobre todo de los procesos, donde cuentan las dimensiones subjetivas de los actores evaluados.

La ventaja que tienen estas metodologías es que permiten abordar casos complejos en donde es necesario realizar interpretaciones que den sentido a lo que estamos analizando. La desventaja que tienen es que no facilitan conclusiones generalizables o comparables y sus resultados son poco precisos.

Existen diferentes métodos utilizados para la evaluación cualitativa como son los grupos de discusión, las entrevistas en profundidad a actores relevantes, el análisis documental, el análisis del discurso, etc.

Se pueden utilizar metodologías cualitativas de evaluación, por ejemplo, para evaluar los métodos y técnicas deliberativas. En este caso puede ser interesante que el evaluador participe como observador de las experiencias deliberativas.



Tipos de evaluación y herramientas metodológicas

EVALUACIÓN CUANTITATIVA



ÉNFASIS EN LO QUE ES OBJETIVO, OBSERVABLE Y CUANTIFICABLE

ÉNFASIS EN LO QUE ES SUBJETIVO, COMO ACTITUDES, CONDUCTAS, ETC.



EVALUACIÓN CUALITATIVA

Características de las metodologías de evaluación

	Requisitos	Ventajas	Inconvenientes
Cuantitativas	<ul style="list-style-type: none">Objetividad- deducción.Prioriza evaluación de resultados y programas de largo alcance.Control de variables.Diseño planificado.	<ul style="list-style-type: none">Facilitan información estandarizada y generalización de datos.	<ul style="list-style-type: none">Alto coste económico y débil aplicación a casos complejos.Problemas para obtener información confiable.
Cualitativas	<ul style="list-style-type: none">Intersubjetividad-inducción.Prioriza evaluación de procesos y programas locales.Débil control de variables.Diseño emergente.	<ul style="list-style-type: none">Facilitan información en profundidad de casos significativos.Permiten abordar problemas complejos; bajo coste económico.	<ul style="list-style-type: none">Poca precisión y objetividad.Conclusiones no generalizables.

LAS BUENAS PRÁCTICAS COMO HERRAMIENTA DE MEJORA

Una de las etapas fundamentales en un proceso de evaluación es la fase propositiva. En ésta se plantean las propuestas para mejorar el funcionamiento de las experiencias participativas. Estas propuestas pueden tener en cuenta los aportes de experiencias paradigmáticas e innovadoras que han tenido un impacto efectivo en la mejora de la calidad democrática. De ahí que desde diferentes organismos, como el OIDP, se promuevan aquellas ‘buenas prácticas’ que son respuestas exitosas y aplicables a diferentes contextos.

Una buena práctica es aquella experiencia se ha implementado y que cumple determinados criterios generales de calidad entre los que destacan, por orden de importancia: la innovación, la transferibilidad, la factibilidad, el impacto positivo, la planificación, el liderazgo sólido, las responsabilidades definidas, el sistema de evaluación, la implicación de la ciudadanía y el reconocimiento entre pares.

La propia definición de ‘buena práctica’, supone una carga normativa en la que se asumen determinados valores que se deben ponderar. Estos valores tienen que ver con los fines de una democracia participativa, que en el caso del OIDP, debe tender a “conseguir mayores cotas de **igualdad**, el fortalecimiento de la **ciudadanía**, una mayor legitimación y **confianza** en los poderes públicos y una mayor **eficacia** de la gestión pública”.

A su vez, una buena práctica debe tener en cuenta el contexto en el que se da, ya que lo que es bueno para una realidad, puede no serlo para otra. De ahí que deban tenerse en cuenta las características históricas y socioeconómicas donde se dan las prácticas.

En el caso de las experiencias participativas, además de los criterios generales de calidad, se pueden tener en cuenta criterios específicos como los definidos previamente para el caso de los procesos participativos. De este modo podemos elaborar un modelo para la detección de las buenas prácticas participativas en el que se combinan los criterios comunes de las buenas prácticas con los criterios específicos para las experiencias participativas (Una descripción detallada de cada criterio se encuentra en la *Guía para la detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos elaborada por el OIDP*).



Un modelo para la detección de las buenas prácticas de procesos participativos

Al combinar los criterios de ambas propuestas, podemos establecer un modelo que nos permita detectar buenas prácticas en procesos participativos. Así, por ejemplo, podemos analizar la innovación de un proceso considerando la coordinación, el qué, el cómo o hacia quiénes está dirigida.

En cada caso podemos seleccionar algunos criterios relevantes y establecer un mecanismo que nos permita valorar cada criterio. El mecanismo de ponderación propuesto es el de calificar con una puntuación de alto, medio o bajo cada criterio según el nivel de cumplimiento de determinadas condiciones. Si, por ejemplo, queremos valorar la innovación en el tema de un proceso (el *qué de la participación*), podremos realizar la calificación siguiente: alto, para aquellos temas que no se han abordado antes; medio, para temas habituales pero tratados de forma especial; y bajo, para temas habituales.

Cada experiencia debe analizarse de forma integral y vinculada a su contexto. El carácter integral quiere decir que se deben ponderar todos los criterios teniendo en cuenta las características y objetivos de cada práctica. La información contextual ayudará a entender las motivaciones, la relevancia de los temas tratados o el carácter innovador de la experiencia.

En el siguiente cuadro se propone un modelo para detectar Buenas Prácticas. En él se combinan los criterios de buenas prácticas, con los de calidad en los procedimientos participativos y se seleccionan, con una X, los criterios relevantes.

Criterios Buenas Prácticas	Criterios de calidad para procedimientos participativos					Alta-Media-Baja	Ponderación	
		Coordinación	Qué	Quiénes	Cómo			Consecuencias
	Innovación		x	x	x			
	Transferibilidad	x	x	x	x			
	Factibilidad							
	Impacto positivo							x
	Planificación				x			
	Responsabilidades definidas				x			
	Sistema de evaluación				x			
	Liderazgo sólido	x						
	Implicación de la ciudadanía				x			
Reconocimiento entre pares				x				

Modelo Detección Buenas Prácticas

La descripción de los criterios

1. Innovación

Entendemos por innovación la introducción o mejora de elementos en un sistema, mediante actuaciones realizadas con el objetivo de perfeccionar su funcionamiento interno y su relación con el entorno, y con un impacto visible en el resultado de dichas actuaciones.

La innovación se puede referir sólo a alguna de las dimensiones de la participación como los actores involucrados, a la temática tratada, al territorio elegido o a los mecanismos aplicados. Puede darse el caso de una experiencia que utiliza un proceso reconocido (presupuesto participativo) pero utiliza un mecanismo novedoso (Internet) que la hace más eficiente.

2. Transferibilidad



Entendemos por transferibilidad la capacidad de una experiencia para permitir la repetición de sus elementos esenciales en un contexto distinto al de su creación, con elevadas probabilidades de éxito.

La calidad de la información, especialmente de los diferentes tipos de documentos existentes, es un criterio fundamental para determinar si ese proceso participativo es transferible. Estos documentos pueden tener diferentes tipos de formatos y pueden referirse a las actividades de divulgación, seguimiento o evaluación. La accesibilidad de los mismos puede favorecerse cuando estos están disponibles de forma abierta en distintas fuentes (registros, Internet, publicaciones, etc.).

3. Factibilidad

Entendemos por factibilidad el atributo por el que una iniciativa tendrá posibilidades de éxito en su implementación, debido a que en su diseño se ha tenido en cuenta el contexto económico, técnico, organizacional y socio-político en el cual se ha de llevar a cabo.

Las experiencias participativas se desarrollan de forma adecuada cuando prevén recursos humanos (dedicados a coordinar o dinamizar los procesos), económicos y logísticos (instalaciones y equipamiento adecuados, etc.).

Por lo tanto, una Buena Práctica en participación es aquella en que los recursos humanos, económicos y logísticos son los adecuados a los objetivos planteados.

4. Impacto positivo

La efectividad puede ser entendida como la consecución de los objetivos establecidos; esta consecución implica la existencia de un impacto, de un cambio observable y positivamente valorado en el ámbito sobre el cual se ha centrado la actuación llevada a cabo.

Una buena práctica participativa es aquella que produce resultados sustantivos, mejora las relaciones sociales y fortalece la cultura participativa.

5. Planificación

Entendemos por planificación el establecimiento de un conjunto de pasos ordenados racionalmente y relacionados entre sí, para conseguir los resultados deseados en un ámbito de intervención del gobierno local.

Una BP es aquella en la que la planificación es más sistemática, fundamentada y participativa.

6. Liderazgo social sólido

Entendemos por liderazgo sólido la capacidad de los promotores de una iniciativa para desarrollarla según los objetivos previstos mediante el fomento de la participación, la cohesión y la motivación de los actores implicados. Para ello el promotor de la iniciativa puede aplicar habilidades y estrategias de distinta índole: fomento del diálogo, procesos de negociación o acciones formativas.

En el caso de los procesos participativos es fundamental la implicación de los líderes políticos y del consenso político, técnico y social.

7. Responsabilidades definidas

Los participantes deben conocer cuál será la lógica del proceso y sus limitaciones. Estas reglas deben ser explícitas y accesibles y deben plantear el qué, el cómo, el quiénes y los resultados esperados de un proceso participativo. También es importante que los ciudadanos participen en la elaboración de estas reglas de juego y asuman compromisos de corresponsabilidad para alcanzar determinados resultados.

Por lo tanto, una buena práctica es aquella que cuenta con reglas explícitas y accesibles, que establecen el qué, el cómo, el quiénes y los resultados que se esperan de un proceso participativo.

8. Sistema de evaluación

Se refiere al establecimiento de un sistema para la fiscalización de las medidas llevadas a cabo y el control de los efectos producidos por dichas actuaciones en relación a los objetivos previstos, con el fin de observar las desviaciones y, eventualmente, redefinir los objetivos y las medidas.

Por lo tanto, una BP es aquella que cuenta con un proceso



de evaluación que preferentemente debe ser realizado por una agente externo, con participación ciudadana y con indicadores claramente identificables.

9. Implicación de la ciudadanía

Los actores, públicos o privados, individuales o colectivos, pueden participar en diferentes momentos (alguno o todos) y deben asumir un rol activo en el proceso participativo.

Es fundamental que la participación promueva a actores excluidos y se eviten los sesgos socioeconómicos.

El pluralismo es una dimensión que fortalece la deliberación incluyendo no sólo a los actores organizados sino también a los ciudadanos individuales.

Por tanto, una BP debe ser lo más amplia, representativa, plural y abierta posible del conjunto de la población.

10. Reconocimiento entre pares

Este criterio se incluye porque valora y reconoce el conocimiento específico que tienen los responsables de los procesos de participación sobre sus respectivos ámbitos de responsabilidad y actuación. Se entiende que la existencia de reconocimiento y valoración hacia una experiencia garantiza su calidad, y la pluralidad de los agentes que expresen el valor de una iniciativa garantiza la objetividad.

Una buena práctica es aquella que ha recibido reconocimientos, se ha presentado en eventos públicos (congresos, foros, etc.), o ha sido motivo de estudios o publicaciones periódicas.

La ponderación de las experiencias

Dentro de los criterios seleccionados podemos destacar aquellos que son imprescindibles en toda Buena Práctica Participativa. Así por ejemplo, es imprescindible que una Buena Práctica cuente con documentación disponible (diagnóstico, memorias, etc.) o reglas de juego explícitas. En estos casos la ponderación de estos criterios debe ser la máxima: alta.

Dentro de los criterios de calidad en los que se requiere una ponderación alta en alguna de sus dimensiones, se destaca la innovación, la transferibilidad, la factibilidad y la implicación de la ciudadanía. En el caso del impacto positivo, la ponderación alta es un requisito sólo para los resultados visibles, ya que la cultura organizativa o la mejora en las relaciones sociales, pueden importar más dificultades para su medición en el corto plazo.

Cumplir con los mínimos es una condición necesaria pero no suficiente para que una experiencia sea valorada como una Buena Práctica. **Para esto es necesario ponderar el resto de indicadores de una forma integral valorando no sólo los aspectos procedimentales, sino también los sustanciales, los relacionales y los resultados e impactos. La relevancia de los temas tratados y los indicadores procedimentales deben ser tenidos especialmente en cuenta en el momento de realizar la valoración.** En el caso de estos últimos la existencia de una evaluación sistemática ayudará a valorar con más precisión las consecuencias de una práctica determinada.

5. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA EVALUACIÓN DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES

En el capítulo anterior hemos querido caracterizar la evaluación de las democracias participativas locales y los avances y consensos logrados en el marco de la red de OLDPs, especialmente en lo que se refiere a la evaluación de procesos.

Sin embargo, todavía quedan debates abiertos y grandes retos por afrontar en el marco de la evaluación de las democracias participativas locales. En este capítulo queremos aportar algunas reflexiones y retos en relación a la tarea que se está desarrollando a través del ODP, por parte de algunos de los Grupos de Trabajos formados durante la 6ª Conferencia (Recife, 2006).

SOBRE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

La gestión de la información ha sido un factor crítico en muchos de los Observatorios Locales de Democracia Participativa.

El poco hábito en la evaluación de ese tipo de experiencias hace que, en muchas de ellas, la información disponible sea escasa o nula. Es por eso que, algunos observatorios se han convertido en generadores y no en recopiladores de información.

El registro, la sistematización, el análisis, y la difusión de la información existente constituye un objetivo común de los observatorios. Si la información no está disponible, o si ésta no es de buena calidad, la tarea analítica de los observatorios se dificulta enormemente. En este sentido es fundamental garantizar la accesibilidad, actualidad y relevancia de la información recabada.

Para llevar a cabo una buena evaluación de las prácticas participativas a nivel local resulta de gran importancia poder disponer de la información necesaria, cosa que no ha sucedido en muchos de los OLDPs. En este sentido, el reto de los OLDPs consiste en ser capaces de sistematizar la información que se genera a nivel local para poder someterla a la lógica de la evaluación.

Así, los OLDPs deberían planificar la generación y recogida de datos de acuerdo con los elementos y criterios que decidan evaluar; protocolizando en su caso la recogida de información para los distintos procesos participativos.

Debemos de ser conscientes que sin una buena base de información la evaluación no es posible. Y sin evaluar resulta muy difícil mejorar. En este sentido, pues, la generación de información de calidad se convierte en uno de los objetivos más importantes de un Observatorio Local de Democracia Participativa.

SOBRE LA GESTIÓN DEL TIEMPO

A través de la propuesta de evaluación de procesos participativos, hecha en el marco del proyecto de los OLDPs, hemos puesto en común las etapas de la participación y de la evaluación con el sentido propio de la evaluación de los procesos participativos.

En la aplicación de los criterios de evaluación resulta crucial la gestión del tiempo para poder materializar correctamente un proceso evaluativo.

Seguramente, la gestión de los tiempos en la evaluación es una de las debilidades de los procesos llevados a cabo en los distintos OLDPs y, al mismo tiempo, es ahora un importante reto para el OIDP.

Podemos diferenciar cuatro tipos de temporalidades en la evaluación:

El tiempo como elemento primero: Los actores en los procesos de participación tienen diferentes temporalidades (las del político, las del técnico y las de la ciudadanía). Tener en cuenta estos tiempos diferentes permitirá tener elementos cualitativos para comprender mejor la realidad de los territorios.

Los tiempos de evaluación: Este tiempo se refiere a los momentos en que los actores van a evaluar el proceso participativo (evaluación continuada, evolución a posteriori, etc.).



La duración de la evaluación: Es necesario también analizar la duración dedicada a la evaluación en el interior del tiempo de evaluación. Esta duración influencia a la vez la forma y el fondo de la evaluación, el número de actores asociados, etc.

El tiempo como criterio en sí mismo : En este caso, se tratará de analizar los tiempos dedicados a la participación. Es decir, evaluar el tiempo en la participación.

Si entendemos la evaluación como un proceso participado, resulta imprescindible para una buena evaluación tomar en cuenta los tiempos de los distintos actores. Sólo de esta manera podemos garantizar una correcta participación de todos ellos en la evaluación.

Si evaluamos para mejorar, es necesario que la evaluación se ajuste a los tiempos del proceso con esa finalidad. Es decir, debemos evaluar en el momento mas adecuado. De lo contrario corremos el riesgo de que la evaluación no nos sea útil para mejorar.

De la misma manera, la evaluación debe ser respetuosa con los tiempos del proceso para no perjudicarlo, al mismo tiempo la evaluación debería analizar críticamente esos tiempos.

Es necesario tomar en cuenta todos estos tiempos en los procesos de evaluación pues, de no ser así, corremos el riesgo de evaluar mal o de forma sesgada; ya sea por no adaptarnos a los tiempos del proceso, por no tener en cuenta los tiempos de los distintos actores o por evaluar en momentos inapropiados.

UN NUEVO ENFOQUE: LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A través de la red de Observatorios Locales de Democracia Participativa hemos avanzado en cómo evaluar los procesos participativos. Sin embargo, como veíamos en el capítulo 3 de esta publicación, la participación ciudadana va más allá de los procesos participativos.

Es cierto que mejorar los procesos participativos en las democracias participativas locales mejorará, sin duda, el

modelo democrático del municipio. O dicho de otra forma, una democracia participativa de calidad necesariamente requiere de procesos participativos de calidad y para ello es necesario poder evaluarlos con un cierto grado de sistematización. En este sentido, no cabe duda que los avances logrados en el marco de los Observatorios locales son de gran importancia para mejorar nuestras democracias participativas. Además, debemos tener en cuenta también que muchos de los criterios de evaluación presentados en el capítulo anterior pueden ser útiles también para evaluar muchos otros elementos de nuestras democracias participativas locales.

Ahora bien, si analizamos la elaboración de políticas públicas en el ámbito local (*policymaking*) vemos cómo éstas acostumbran a responder a procesos mucho más complejos. En estos procesos pueden intervenir un mayor o menor número de actores articulados a través de una estructura de relaciones en red en la cual la distribución del poder puede ser muy simétrica o muy desigual.

Es decir, en muchos casos la elaboración de una política pública municipal no se desarrolla mediante procesos formales de participación ciudadana o teniendo en cuenta determinados órganos estables de participación consultiva. Sin embargo, eso no quiere decir que la política pública en cuestión no pueda responder a un estilo de gobierno abierto y participativo que procura articular redes plurales y simétricas de actores (Ibarra et al, 2002). Bien es cierto que, habitualmente, los instrumentos formales de participación ciudadana acostumbran a ofrecer más garantías para que esas redes plurales de actores puedan articularse de una forma más abierta, transparente y equitativa.

De la misma manera, en aquellos casos en los que encontramos procesos formales de participación ciudadana, esto no es garantía de que no existan otros canales a través de los cuales distintos actores puedan incidir en la toma de decisiones públicas. Es decir, el proceso formal de participación ciudadana, en muchas ocasiones, es sólo un elemento más del complejo proceso de elaboración de una política pública.

Resulta evidente que la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas va mucho más allá de los procesos formales de participación ciudadana. Existen muchas otras formas a través



de las cuales distintos actores (sociales, económicos, etc.) pueden incidir en las políticas públicas.

Esta afirmación tiene dos lecturas posibles desde el punto de vista de la evaluación de las democracias participativas locales. La primera, en negativo, es que muchos de estos mecanismos más informales de incidencia en las políticas públicas pueden ser poco transparentes, restringidos o asimétricos; beneficiando en muchas ocasiones a actores con un elevado grado de recursos (económicos, cognitivos, institucionales, etc.). Desde este punto de vista el estudio de estos mecanismos resulta interesante para los Observatorios Locales de Democracia Participativa, pues se trata de ver hasta qué punto las prácticas participativas formales son desvirtuadas por otras prácticas informales que se ejercen en paralelo para una misma política pública. El interés, a nuestro entender, radica en analizar la capacidad de impacto y las características, en términos de calidad democrática, de unas y otras prácticas.

La segunda lectura de la elaboración de políticas en red tiene una connotación más positiva. Ésta tiene que ver con la capacidad de determinados gobiernos locales para implicar a más y más diversos actores en la elaboración de las políticas públicas con lógicas de deliberación y equidad. En este sentido, el interés por parte de los Observatorios Locales de Democracia Participativa radica en analizar en qué medida estas redes de actores son abiertas, plurales, horizontales, equitativas, etc.

En el fondo, pues, se trataría de analizar, desde la óptica de la participación y la calidad democrática, cómo se configura y se articula una determinada red de actores en torno a la elaboración de una determinada política pública. Se trataría, por tanto, de analizar el número y el tipo de actores implicados en la red, las dinámicas de estabilidad o cambio en las redes, la intensidad y el formato de las interacciones entre actores, la estructura de fondo de la interacción, las actitudes y estrategias predominantes, etc.

En este sentido, resulta interesante la distinción entre las redes del tipo *issue network* (redes más abiertas gobernadas desde la lógica del conflicto y la contradicción) y las redes del tipo *policy community* (redes más cerradas que responden a una comunidad de intereses) (Smith, 1993; Marsh 1997).

En el siguiente cuadro, Marsh i Rhodes (1992:251) caracterizan estos dos tipos extremos de redes:

	Política comunitaria	Issue Network
Acesso / N° de Participantes	Número muy limitado de actores y exclusión intencional de algunos grupos	Número muy limitado de actores y exclusión intencional de algunos grupos
Tipo de interés	Dominada por intereses económicos y/o profesionales	Gran variedad de intereses
Integración / frecuencia de las interacciones	Interacción frecuente y de elevada calidad	Contactos fluctuantes en frecuencia y intensidad
Continuidad	Valores y resultados persistentes en el tiempo	El acceso fluctúa significativamente
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado	Existe un cierto acuerdo pero el conflicto está permanentemente presente
Recursos	Todos los participantes tienen recursos. Las relaciones son de intercambio	Algunos participantes pueden tener recursos. Las relaciones son consultivas
Representación	Jerárquica. Fuerte centralización de las decisiones en los líderes	La capacidad para regular la representación en las redes es diversa y variable
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Juegos de suma positiva	Desequilibrio de poder. Juegos de suma zero

Seguramente, como comentábamos anteriormente, determinadas prácticas formales de participación desde el ámbito institucional son, en efecto, prácticas sistematizadas y metódicas que facilitan una articulación más abierta, plural y equitativa de una determinada red de actores. Es decir, desde estas prácticas participativas formales pueden articularse, con una mayor calidad democrática, redes plurales que respondan más a la lógica de una *issue network* que a la lógica de una *policy community*.



Pero, como veíamos, ni las prácticas participativas formales son prácticas exclusivas en un proceso complejo de elaboración de una política pública, ni todas las políticas públicas locales optan por este tipo de prácticas.

Es por este motivo que creemos que la evaluación de procesos participativos resulta insuficiente para analizar la calidad de nuestras democracias participativas locales.

Para superar esa dificultad **entendemos que resulta necesario cambiar el enfoque de la evaluación. Se trata de no centrarse únicamente en el proceso participativo sino analizar la globalidad del proceso de definición, elaboración e implementación de una política pública en todas sus dimensiones:**

- La dimensión conceptual: cómo se construye el problema y se construyen los discursos
- La dimensión sustantiva: cómo se desarrolla la formulación de la política y la toma de decisiones
- La dimensión operativa: cómo se implementa la política pública

En este contexto, el proceso participativo, los órganos estables de participación y las otras prácticas de participación se entienden (si es que existen) como otros canales más a través de los cuales se puede articular una determinada red de actores en una o diversas de las fases de elaboración de una política pública. Pero teniendo en cuenta que no son los únicos canales a través de los cuales los distintos actores inciden en la definición, formulación e implementación de una política pública.

Para este tipo de análisis debemos situarnos en el campo del Análisis de Políticas Públicas (Knoepfel et al, 2006) y, bajo el paradigma de la *governance*, analizar si la definición, formulación e implementación de una determinada política pública en su conjunto ha sido realizada con mayor o menor grado de participación ciudadana. Y en su caso, analizar las características (fortalezas y debilidades) del modelo participativo desarrollado en cada caso.

Este tipo de análisis implica fijarse en qué actores han intervenido en la política pública, qué canales han utilizado para incidir, qué grado de incidencia en el resultado final ha

conseguido cada actor, en qué grado se ha permitido o no la participación de la ciudadanía no organizada, cómo se han desarrollado las relaciones entre los distintos actores, qué condiciones se han dado para la participación de los distintos actores en términos de apertura y de equidad, cómo se ha gestionado la desigualdad en la dotación de recursos económicos, simbólicos y cognitivos de los distintos actores, etc.

El Análisis de Políticas Públicas constituye una disciplina analítica bien consolidada en la Ciencia Política. Ahora bien, el reto que aquí se nos plantea es el de llevar a cabo este tipo de análisis desde la óptica de la participación ciudadana y la calidad democrática. Ahí, es dónde tenemos aún mucho camino que recorrer, sobretodo en la definición tanto de los aspectos a analizar como de los criterios normativos que deben regir este análisis.

DE LA EVALUACIÓN DEL PROCESO A LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

En las distintas Conferencias del Observatorio Internacional de Democracia Participativa se ha insistido en la importancia de analizar las consecuencias de la participación ciudadana. Es decir, entender la participación ciudadana no sólo como un fin en sí misma sino también como un medio para alcanzar determinados objetivos: un medio para generar impactos en la sociedad.

Si la participación es entendida únicamente como un fin en sí misma, entonces resulta razonable evaluar los procesos participativos en sí mismos, evaluar las prácticas de participación. Ahora bien, si entendemos que la participación es también (o principalmente) un medio para alcanzar determinados fines, determinados objetivos de transformación social; entonces la evaluación debería centrarse en los impactos de la participación. Si asumimos que el objetivo último de la participación es el de la transformación social, deberemos evaluar en qué medida se consigue o no tal transformación social y, en consecuencia, deberíamos dotarnos de indicadores capaces de medir esa transformación social para poder evaluar si la participación está cumpliendo o no con sus objetivos.



En este contexto surgen los cuatro objetivos de la participación consensuados en el marco del OIDP: igualdad, eficacia, ciudadanía y confianza. Estos cuatro objetivos se refieren a las consecuencias que se persiguen con la participación ciudadana, se refieren a los impactos de la participación.

En este sentido, uno de los Grupos de Trabajo formados tiene como objetivo profundizar en el debate sobre los impactos que deben de tener los procesos participativos. Para esto se está profundizando los 4 objetivos consensuados en el marco del OIDP en los siguientes términos:

- 1. Inclusión social y participación de los segmentos sociales vulnerables:** experiencias de participación han apuntado en el sentido de contribuir considerablemente con el reconocimiento social de sectores históricamente excluidos de los espacios de participación política.
- 2. Transparencia y control social:** una de las dimensiones más reconocidas y difundidas de la participación es la atribución de mayor transparencia a la gestión pública a través de la demanda para la creación de mecanismos que posibiliten el acceso a la informaciones sobre la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, la puesta en marcha de esos mecanismos puede ocurrir a partir de la construcción de procesos colectivos de apropiación y discusión de las informaciones disponibles, impulsando iniciativas de control social que democratizen la gestión de los recursos y de las políticas públicas.
- 3. Combate de las desigualdades y de la pobreza:** la participación ciudadana en las decisiones sobre el destino de los recursos públicos puede contribuir significativamente con el desafío enfrentado por incontables gobiernos y sociedades de combatir la pobreza y las desigualdades. Esa posibilidad ha sido experimentada principalmente en ciudades de América Latina, y también en otras regiones del mundo. El principal desafío de las experiencias es garantizar que la inversión de los recursos públicos priorice regiones marcadas por la presencia de índices comparativamente bajos de desarrollo humano, falta de infraestructura y dificultad en el acceso a la renta.

4. **Empoderamiento y protagonismo social:** la participación política puede constituirse en nuevas formas de atribución de poder e incentivo al protagonismo social de ciudadanos y ciudadanas. Ese importante proceso viene materializándose en iniciativas que reconocen la importancia de la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas y en la fiscalización del cumplimiento de los acuerdos asumidos. Se trata de la socialización de los espacios de decisión política y del efecto que ese proceso tiene en la formación de los ciudadanos y ciudadanas.

De nada sirve desarrollar muy buenos procesos de participación ciudadana de gran calidad democrática si las democracias participativas locales no son capaces de mejorar nuestras sociedades. De nada sirve implementar prácticas participativas con buenos niveles de extensión, diversidad o deliberación si luego estas prácticas no son capaces de generar sociedades más equitativas y gobiernos locales más funcionales y legítimos. De nada sirve tener unos buenos métodos participativos si éstos no consiguen mejorar la sociedad.

Desde el Observatorio Internacional de Democracia Participativa tenemos asumido que la participación tiene sentido en la medida en que persigue cambios en nuestras comunidades locales, tanto a nivel social como a nivel político. En este contexto, parece lógico pensar que la evaluación de las democracias participativas locales debería analizar en qué medida un determinado modelo de democracia participativa local está consiguiendo o no que las cosas cambien en esa comunidad.

Sin embargo, el sistema de indicadores (la caja de herramientas) desarrollado en el marco del proyecto de Observatorios locales de Democracia Participativa se centra en un conjunto de criterios e indicadores pensados para evaluar la calidad del proceso participativo en sí mismo, y no para evaluar los impactos logrados a través del proceso participativo.

Aunque se proponen algunos indicadores de impacto, éstos son minoritarios y no responden del todo a los cuatro objetivos de la participación consensuados en el marco del OIDP.

Algunos Observatorios locales, como el de Porto Alegre, han empezado a avanzar en esta dirección, buscando indicadores de transformación social que ayuden a evaluar en qué medida la participación ciudadana ha sido capaz de transformar una determinada sociedad. Se trata de evaluar en qué medida a través



de un determinado modelo de democracia participativa se ha logrado avanzar hacia una comunidad donde la ciudadanía esté más reforzada, haya mayores niveles de equidad, el gobierno local sea más eficaz en la resolución de problemas y exista un mayor nivel de confianza entre la ciudadanía y la administración.

En definitiva, si bien es cierto que los criterios e indicadores propuestos en el capítulo 4 son de gran utilidad para evaluar la participación como un fin en sí mismo, es necesario avanzar hacia modelos de evaluación de la participación que entiendan que ésta también es un medio para lograr determinados fines.

Debemos avanzar, pues, en el desarrollo de modelos de evaluación que focalicen su atención en los impactos logrados en el campo de la transformación social.

Para ir de la evaluación de procesos a la evaluación de impactos es uno de los grandes retos actuales de los Observatorios Locales de Democracia Participativa.

DE LA EVALUACIÓN DE LA PRÁCTICA CONCRETA A LA EVALUACIÓN DE LA CIUDAD EN SU CONJUNTO

Las democracias participativas locales no sólo son modelos democráticos para los cuáles resulta difícil desarrollar una definición compartida y homogénea sino que, como se ha visto en el capítulo tres, también son espacios complejos.

La concreción de la democracia participativa en los distintos territorios se ha venido desarrollando de formas muy diversas. Como hemos visto, son muchas las prácticas distintas de participación ciudadana con las que los municipios han experimentado para implementar un determinado modelo simbólico y conceptual con prácticas concretas que tuvieran impacto en la definición, formulación e implementación de las políticas públicas.

La diversidad en las prácticas de participación ciudadana no es sólo un elemento que podemos identificar comparando distintos territorios o distintas comunidades locales. Como hemos visto, en el interior de una misma comunidad local conviven múltiples formas de participación ciudadana. De hecho, [es la globalidad de](#)

las formas de participación ciudadana de un municipio la que configura un determinado modelo de democracia participativa local.

Dada esta complejidad y heterogeneidad de prácticas participativas, el proyecto de los Observatorios locales de Democracia Participativa ha optado por analizar prácticas concretas de localidades específicas. Los resultados obtenidos han sido satisfactorios y de la observación de diez realidades distintas podemos extraer aprendizajes y conclusiones compartidas y útiles para todos aquellos interesados en contar con una serie de elementos que puedan ayudar a planificar estrategias de evaluación.

Sin embargo, debemos ser conscientes de que la evaluación de procesos participativos se sitúa en el ámbito del análisis de prácticas concretas de participación. Con la evaluación de procesos de participación ciudadana, pues, no podemos evaluar democracias participativas locales.

En aquellos casos en que la práctica evaluada tenga un carácter integral y sea un instrumento central de participación en un municipio; podremos aproximar la evaluación de la práctica a la evaluación del modelo de democracia participativa local. Este puede ser el caso, por ejemplo, de aquellos municipios que centran todo su modelo de democracia participativa en un único instrumento como el presupuesto participativo. Sin embargo, incluso en estos casos estaremos dejando de lado prácticas no institucionales y prácticas informales de influencia en las políticas públicas, con lo que el análisis tampoco estará respondiendo con exactitud a la democracia participativa local en su conjunto.

El reto, pues, se sitúa en ser capaces de superar la evaluación de prácticas concretas, e incluso de políticas públicas concretas, y avanzar hacia evaluaciones más integrales que permitan analizar una democracia participativa local en su conjunto. Debemos poder evaluar la calidad del modelo de democracia participativa impulsado por un determinado municipio.

Una evaluación integral, además permitiría incorporar en la evaluación las prácticas no institucionales de participación ciudadana analizando, por ejemplo, hasta qué punto una

determinada democracia participativa local facilita que las formas no institucionales de participación puedan incidir en la agenda pública y la transformación social y política del municipio.

El Observatorio de Barcelona y el de Donostia han empezado a trabajar en esa visión global de la participación en la ciudad, limitando su análisis al conjunto de experiencias institucionales y formales de la ciudad. En el caso de Barcelona, la visión integral de la participación en la ciudad se ha logrado mediante una evaluación participada sobre el grado de implementación de las Normas Reguladoras de la Participación y la elaboración de un mapa de la participación institucional de la ciudad que, a través de la agregación analítica de experiencias muestra una visión general de la participación institucional. En el caso de Donostia, incluso se ha empezado a avanzar estratégicamente en la mejora de la democracia participativa local a través de la elaboración de un Plan Municipal de Participación.

En este contexto ya no nos preguntamos si un determinado proceso participativo cumple o no con unos determinados criterios de calidad democrática sino que nos preguntamos si el modelo de democracia participativa de una determinada localidad cumple o no con unos determinados parámetros de calidad. Ahora bien, ¿cuáles son esos parámetros de calidad que pueden guiar la evaluación de una democracia participativa local en su globalidad? Definir estos parámetros es, sin duda, uno de los retos futuros del Observatorio Internacional de Democracia Participativa.

¿UN ÍNDICE DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES?

En los debates mantenidos en el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa ha surgido, en repetidas ocasiones, la idea de generar un Índice de la Democracia Participativa Local; sin que se haya llegado a un consenso ni sobre la conveniencia de generar este índice ni, mucho menos, sobre los parámetros que debería incorporar dicho índice.

Desarrollar un Índice de la Democracia Participativa Local implica enfrentarse a algunos riesgos de gran magnitud: la simplificación del objeto de estudio, el sometimiento de realidades diversas y heterogéneas a parámetros homogéneos, o la necesaria subjetividad de la selección de los parámetros y su ponderación. Obviamente, todos estos riesgos dificultan enormemente la tarea de desarrollar, y sobre todo consensuar, un índice de este calibre.

Sin embargo, a pesar de las dificultades y los riesgos que supone intentar pensar en un instrumento de este tipo, entendemos que es una idea que no se debe abandonar. Sin pretensión de crear un índice que lleve a la competitividad entre pueblos y ciudades, pues este no es en absoluto el objetivo del OIDP; un índice de este tipo puede ayudarnos a mejorar nuestras democracias participativas locales. A través de una herramienta de este tipo puede ser más fácil analizar los distintos modelos de democracias participativas locales, más allá de las distintas prácticas participativas que podemos localizar en las distintas zonas del planeta.

La pregunta es obvia. ¿Podemos simplificar en un índice la complejidad implícita en cualquier democracia participativa local y, al mismo tiempo, abordar la gran heterogeneidad de modelos participativos que podemos hallar a nivel local?

Desarrollar un índice de las democracias participativas locales no sólo puede ser útil como una herramienta que ofrece un enfoque más global e integral. También nos puede ayudar a mejorar el concepto de democracia participativa local y sistematizar los distintos modelos. En este sentido, pues, un índice de este tipo puede servirnos para generar consensos que nos sean útiles para sistematizar el conocimiento y avanzar en la definición de la democracia participativa a nivel local. En consecuencia, avanzar en esta dirección nos ayudaría también a matizar el concepto de democracia participativa y, al mismo tiempo, discernir mejor entre lo que es participación ciudadana y lo que no lo es.

En otras palabras, desarrollar un índice de las democracias participativas locales nos obligaría a pensar la democracia participativa local de forma global e integral en un municipio. Al mismo tiempo, nos obligaría también a identificar y consensuar aquellos elementos que están en la base de una democracia



participativa local y aquellos elementos a través de los cuales podemos diferenciar los diversos modelos de democracia participativa a nivel local.

PARTE III

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA



6. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE OLDPS

Vistos los elementos compartidos, los debates abiertos, los retos y las tensiones dentro de la red de OLDPS; creemos que puede resultar interesante entrar, aunque sea muy sintéticamente, en las distintas experiencias de los 10 OLDPS que han dado lugar a todas estas reflexiones.

Ver cómo se han planteado y cómo están funcionando los 10 OLDPS es una buena manera de descubrir la diversidad y la heterogeneidad de formas de abordar tanto la participación como su observación. Al mismo tiempo, una visión práctica de estas experiencias nos muestra también las múltiples oportunidades que nos brindan los Observatorios Locales de Democracia Participativa, sobretodo si son capaces de trabajar en red, compartir conocimientos y avanzar colectivamente en los debates vinculados a la participación ciudadana.





BARCELONA (CATALUÑA- ESPAÑA)

Barcelona es la capital de Cataluña, una de las tres Comunidades Autónomas con carácter histórico de las 17 que integran el estado español. Con una población de 1.593.575 habitantes, Barcelona es la segunda ciudad más poblada de España.

Es, además, el centro de un área metropolitana de más de cuatro millones de habitantes y constituye un importante polo económico, político y cultural. Dada su importancia, el municipio cuenta con un régimen especial de funcionamiento, equiparable al de Madrid, que le otorga más competencias y capacidades que al resto de municipios.

El gobierno y la administración municipal corresponden al ayuntamiento, cuyo régimen político se rige por las normas generales del estado: sistema representativo con elección directa de los regidores y un máximo órgano de representación constituido por el Pleno Municipal. En la actualidad el ayuntamiento está a cargo de una coalición que gobierna en minoría compuesta por el Partido Socialista de Cataluña y por Iniciativa por Cataluña Verdes-Izquierda Unidad y Alternativa. El sistema representativo de Barcelona se ha visto reforzado por normas complementarias, como las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana, cuyo objetivo es promover y desarrollar la democracia participativa en la ciudad.

El municipio está dividido internamente en diez distritos hacia los que se han descentralizado un conjunto de funciones desde el nivel central. El territorio se caracteriza por la diversidad en la composición y estructura socioeconómica de la población con barrios contrastables en cuanto a los niveles de renta o composición etnográfica. La inmigración es uno de los factores que ha tenido mayor impacto en los últimos años -actualmente representa un 16% de la población empadronada- aunque hay barrios en que la población inmigrada supera el 40% de la población total.

Otra de las características fundamentales de la ciudad es la riqueza de su tejido asociativo. En particular debe destacarse la historia del movimiento vecinal que durante los años 70s fue uno de los actores más activos en las reivindicaciones democráticas. En la actualidad existen más de 3.000 asociaciones de diferente

tipo, entre las que se incluyen aquellas asociaciones con sede en la ciudad pero con un ámbito competencial supramunicipal.

Qué ha motivado la creación del OLDP

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una larga tradición en la promoción de experiencias participativas sobre diferentes temáticas y modos de participación. Fruto de esta evolución, en el año 2002 se aprobaron las Normas Reguladoras de la Democracia Participativa (NRPC), que pretenden promover la democracia participativa en la ciudad.

A partir de esta definición se han intensificado las actuaciones participativas con un crecimiento constante de los órganos, procesos y mecanismos participativos. Pero también estas normas plantean la necesidad de reflexionar sobre la evolución de la democracia participativa en Barcelona y, sobre todo, evaluar su funcionamiento en base a criterios objetivos y consensuados. Ésta es una demanda que han planteado los diversos actores sociales del municipio que habitualmente intervienen en las políticas locales. La intensa trama asociativa del municipio requiere un espacio en el que, desde la diversidad, se analicen, debatan y elaboren las propuestas de futuro del ayuntamiento.

Para realizar esta tarea se creyó necesario contrastar la experiencia local con la experiencia de otras ciudades y el aporte de especialistas en la materia. De ahí que el ayuntamiento haya sido uno de los promotores del Observatorio Internacional de Democracia Participativa que es un espacio de reflexión compartida para mejorar tanto los aspectos metodológicos como sustanciales de la participación.

Entre las preocupaciones que fundamentan la creación del Observatorio destaca la necesidad de contar con un seguimiento sistemático de los múltiples y diversos espacios participativos que existen en la ciudad. Gran parte de estos espacios están descentralizados y aunque muchos de ellos son promovidos por el ayuntamiento, resulta difícil contar con una información actualizada y objetivable sobre su desarrollo.



Otra de las principales preocupaciones es la de conocer el impacto de la participación en las políticas públicas. En este sentido cobra especial relieve el análisis de la implementación de las NRPC que afectan a áreas centrales de la gestión como las obras públicas y el urbanismo. La aprobación del Plan de Actuación Municipal o la implementación de los informes y memorias participativas en las grandes obras públicas, son algunos ejemplos que merecen un análisis y seguimiento en profundidad.

En suma, nos encontramos con un escenario complejo, dinámico y diverso que requiere de una lectura constante sobre su funcionamiento y evolución. Para este seguimiento es necesario contar con el aporte de las múltiples visiones y expectativas que se pueden dar en el espacio del OLDP.

Objetivos del OLDP

El Observatorio Local de Democracia Participativa del Ayuntamiento de Barcelona (OLDP) tiene, entre otros fines, conocer el grado de desarrollo de la democracia participativa de la ciudad y promover el desarrollo de criterios objetivos para evaluar la calidad de las experiencias participativas. De este modo el Observatorio se constituye como una herramienta al servicio de la ciudad de Barcelona en la que se valora el sentido crítico de las aportaciones de los diferentes actores que participan en la vida de la ciudad.

Dentro de estos objetivos generales, el OLDP ha centrado su trabajo en un objetivo específico: realizar un seguimiento de la implementación y desarrollo de las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana aprobadas en el año 2002.

Para alcanzar estos fines es imprescindible que se generen espacios de interacción entre diferentes actores que protagonizan la vida de la ciudad para que, a través del diálogo y el debate, se profundice en el conocimiento y en los criterios de evaluación de las experiencias. Por lo tanto la voluntad del OLDP es garantizar metodologías participativas en cada una de las fases de desarrollo del proyecto.

Acciones implementadas:

Las actuaciones del OLDP pueden dividirse en tres grandes fases que se han desarrollado desde enero de 2005 hasta diciembre de 2006. Debe decirse que el OLDP ha sido concebido desde su creación como un proceso, más que como un órgano, que se plantea de forma participativa definir su propio alcance, estructura y funciones.

La primera misión que se estableció desde la coordinación del OLDP de Barcelona fue la de elaborar un diagnóstico de la implementación de las NRPC.

A partir de las conclusiones de este diagnóstico en una segunda fase, se realizó una reflexión conjunta con diferentes actores sociales y se propusieron nuevas actuaciones. Entre estas actuaciones se destacó la necesidad de crear un Mapa de la Participación Ciudadana de Barcelona que permitiera la divulgación, el seguimiento y la evaluación de la participación institucional de la ciudad de Barcelona.

Así que la tercera fase del proyecto del OLDP de Barcelona fue la del análisis y reflexión sobre la información aportada por el Mapa; análisis que ha dado lugar a un conjunto de propuestas de mejora.

A continuación se especifica un poco más el desarrollo de cada una de estas tres fases:

Fase I (enero a julio 2005)

El objetivo fundamental de esta fase fue conocer el estado de la cuestión acerca de la participación en Barcelona a fin de realizar una propuesta sobre los objetivos, funcionamiento y estructura del OLDP. Para realizar esta tarea se contó con la colaboración del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona que fue el responsable de la investigación.

La investigación se basó en un documento de trabajo titulado “Esquema propuesto de sistematización de la información para el diagnóstico de OLDP Barcelona” en el que se consensuaron las líneas de investigación. El estudio se organizó a partir de los

diferentes capítulos de las NRPC: los derechos de la ciudadanía, el fomento del asociacionismo, los órganos de participación, los procesos de participación, los mecanismos de participación y las instancias de mediación y amparo.

Durante los meses de enero y febrero se realizó la recolección de la información en la cual se consultaron bases de datos, documentación, análisis de la web y entrevistas a funcionarios políticos y técnicos del ayuntamiento. Hay que destacar que las entrevistas en los diez distritos del ayuntamiento fueron en la mayoría de los casos con grupos que incluían funcionarios de diferentes áreas de gobierno.

En el mes de marzo la regidora de participación hizo la presentación pública de este proceso y se convocaron a las comisiones que tenían previsto trabajar en cada uno de los capítulos seleccionados. Durante los meses de marzo a abril se realizaron quince sesiones de trabajo en las que intervinieron funcionarios y técnicos de la administración municipal, asociaciones y ciudadanos individuales elegidos al azar desde el registro de ciudadanos y especialistas colaboradores. Las conclusiones de estas actividades fueron publicadas y enviadas a los participantes en documento denominado “Sesiones de diagnóstico sobre la Implementación de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana de Barcelona”.

En el mes de junio se presentó el Primer diagnóstico sobre la implementación de las Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana de Barcelona que ha sido publicado por el ayuntamiento y se creó la Comisión Permanente de Coordinación del OLDP.

Fase II (agosto a diciembre 2005)

En esta fase se definió un Plan de Trabajo en donde se propusieron cuatro grandes líneas de actuación referidas a la participación ciudadana; las funciones de la Dirección de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona; el Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP); Propuesta metodológica de devolución del diagnóstico.

Respecto al OLDP se identificaron cuatro necesidades a las que se podrían dar respuesta desde este ámbito: a) sistematizar la máxima información sobre el desarrollo de la participación ciudadana en la ciudad; b) promover un debate permanente con los actores (especialmente ciudadanos) implicados en los procesos y las políticas participativas; c) proveer de herramientas de trabajo al Ayuntamiento que faciliten la actuación en temas de participación; e) comunicar y difundir todas las actuaciones en materia de participación ciudadana.

Las propuestas de actuación para dar respuesta a estas necesidades se concretaron en un plan de trabajo previsto para el año 2006 en el que se priorizó tanto la sistematización y registro de la información a través de un Mapa de la Participación de Barcelona como el trabajo con profesionales y técnicos del municipio.

Fase III (enero a diciembre 2007)

Las actuaciones en este período se centraron en:

- el trabajo en conjunto con los técnicos del ayuntamiento con los que se han analizado las conclusiones del diagnóstico de la participación.
- la recogida, registro y análisis de información para la elaboración del Mapa de Participación Ciudadana.

Los objetivos fundamentales del Mapa de la Participación Ciudadana son: dar a conocer las actuaciones de la participación institucional, mantener actualizada una base de datos con información relevante para el análisis y la evaluación, y proveer de informes que permitan un análisis actualizado de la participación en la ciudad.

El Mapa tiene diferentes componentes que permiten alcanzar estos fines. En primer lugar cuenta con una base de datos gestionada de forma descentralizada por los diferentes responsables de procesos y órganos. Fruto de esta base es la producción de informes que se pueden obtener de manera automática. Otro componente es una página web vinculada a la base de datos que permite, por un lado, visualizar los espacios de participación en los diferentes territorios, y por otro, registrar



la información en la base de datos. El cuarto componente es la representación gráfica del Mapa que permite vincular las experiencias al territorio y a las diferentes instancias de gestión del ayuntamiento.

Con el Mapa de la Participación no sólo se han identificado los distintos espacios institucionales de la ciudad (órganos, procesos y mecanismos), sino que también se han caracterizado a partir de distintos criterios de evaluación: grado de participación del espacio, grado de apertura, cantidad de participantes, diversidad, iniciativa, número de sesiones, entre otros. La agregación de esta información para el conjunto de la ciudad ha permitido obtener una visión general, en base a distintos criterios de calidad, de cómo se organiza la participación a nivel institucional y qué características tiene actualmente el modelo de democracia participativa de Barcelona. Este análisis de los espacios participativos de la ciudad ha permitido, conjuntamente con la evaluación cualitativa llevada a cabo mediante el diagnóstico participativo, identificar las principales debilidades y fortalezas de la participación en Barcelona para, a partir de aquí, pensar estrategias de mejora.

Las Jornadas de trabajo con los Secretarios y Consellers Técnicos de participación permitieron realizar una reflexión sobre el Diagnóstico (febrero de 2006) y sobre las conclusiones a las que se llegó con el análisis del Mapa de Participación (julio 2006).

A partir de las conclusiones de estas jornadas se ha elaborado un Informe Final de evaluación de la Participación de Barcelona en donde se propone un conjunto de acciones a seguir por el OLDP y recomendaciones generales sobre la participación en el Ayuntamiento.

Es importante destacar que durante todo el proceso se han puesto a prueba los criterios e indicadores propuestos por el OIDP. Esto ha merecido un apartado especial en las conclusiones del Informe Final en el que se analiza cada uno de los indicadores y se realizan algunos aportes y sugerencias para su implementación.

Estructura organizativa:

La estructura básica del Observatorio está formada por un Grupo Promotor en el que participan actores que representan a la ciudadanía o al mundo asociativo, al mundo académico y a los funcionarios o especialistas del ayuntamiento. Se trata de una estructura pequeña en la que se ha priorizado la dinamización de los procesos por encima de la consolidación de órganos.

Orgánicamente el Observatorio depende de la Concejalía de Participación Ciudadana, Solidaridad y Cooperación. Cuenta con una Dirección Técnica que depende de la Dirección de Participación Ciudadana y recibe el apoyo del personal propio del Observatorio y los recursos e infraestructura del área de participación. La propuesta inicial es que el Observatorio esté vinculado al Consejo de Ciudad de Barcelona que es el máximo organismo de participación ciudadana del ayuntamiento y al Consejo Municipal de Asociaciones como referente del OLDP para los debates permanentes.

Un papel destacado lo desempeñan los colaboradores que realizan tareas de apoyo técnico e investigación. En este sentido destaca la colaboración con el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona que participa en el Grupo Promotor. A su vez, el Observatorio ha requerido los servicios puntuales de expertos y empresas a los que se les ha encargado determinadas tareas: creación de la base de datos y la página web, dinamización de las reuniones y grupos de discusión, etc.

Principales resultados alcanzados:

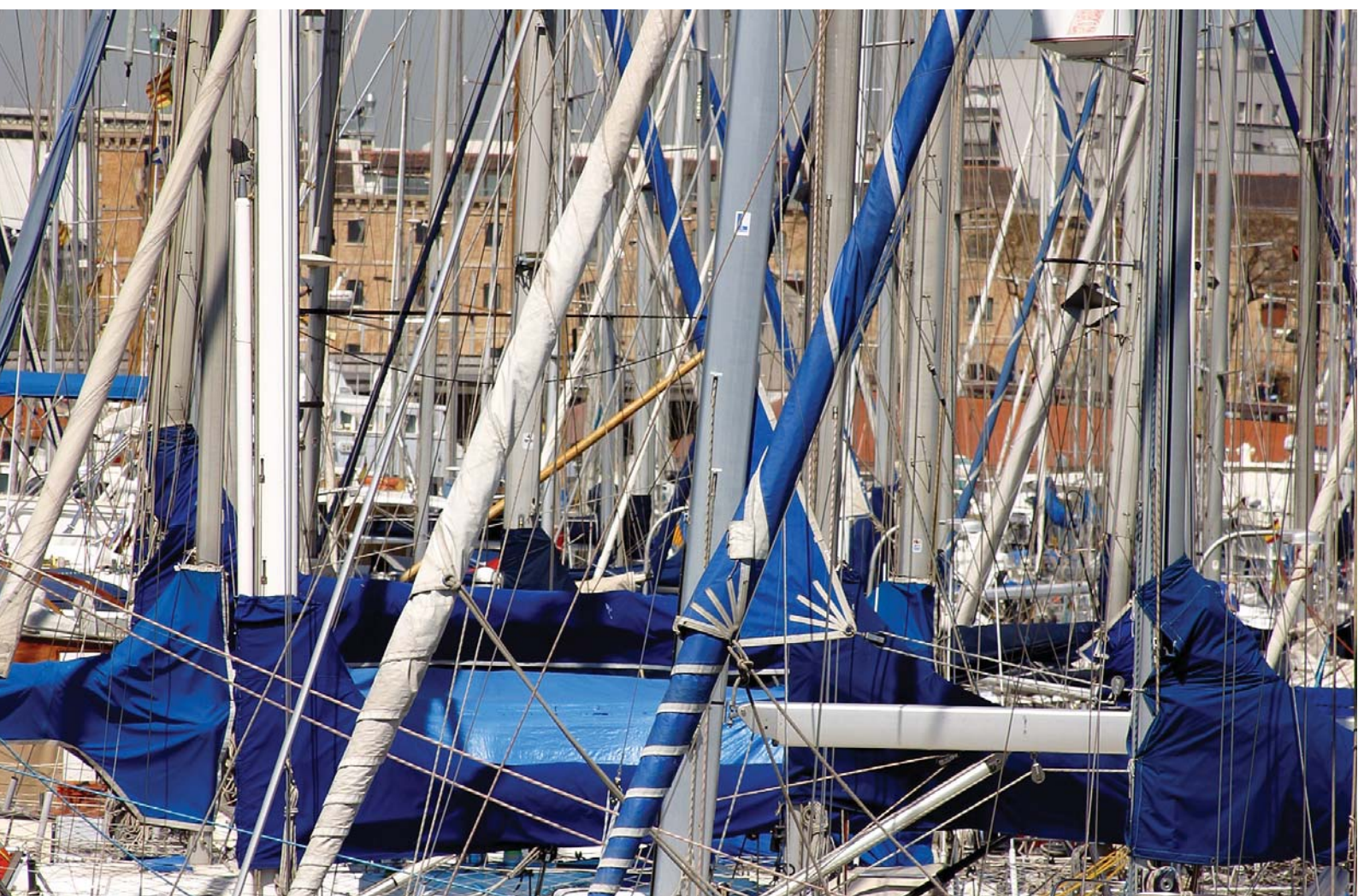
Entre los principales resultados alcanzados hay que destacar:

- La constitución y presentación pública del OLDP. Esta presentación se vio reforzada por material de divulgación y por la creación de un espacio público en la web del ayuntamiento.
- La elaboración de un diagnóstico participativo sobre el estado de la implementación de las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana.

- La creación y puesta en funcionamiento del Mapa de la Participación Ciudadana que cuenta con: una base de datos, una página web y un documento gráfico que permite ubicar territorialmente los diferentes espacios participativos de la ciudad al mismo tiempo que los caracteriza a partir de distintos indicadores de calidad.

A partir de los debates y reflexiones del OLDP se han elaborado propuestas y actuaciones en las que han intervenido diferentes actores. En el año 2006 se realizaron reuniones especiales con los equipos técnicos del ayuntamiento con los que se concretó, entre otras, algunas publicaciones y una guía para la elaboración de las memorias participativas.

Durante el año 2007 ha sido prioritario trabajar con el mundo asociativo. Para este fin se han convocado diferentes Grupos de Trabajo vinculados con el Consejo Municipal de Asociaciones.





PROVINCIA DE BARCELONA (CATALUÑA - ESPAÑA)

La Diputación de Barcelona es una institución con gobierno local de segundo nivel que impulsa el progreso y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas de su ámbito territorial, la provincia de Barcelona, constituida por 311 municipios. Actúa directamente prestando servicios y, sobre todo, en cooperación con los ayuntamientos.

El ámbito territorial de la Diputación representa el 24% del total de la superficie de la comunidad Autónoma Cataluña, albergando el 74,4% del total de la población catalana.

La Diputación de Barcelona, como entidad supramunicipal, tiene por objetivo principal consolidar un sistema local fuerte, estructurado, eficiente y representativo.

La labor que como entidad de segundo nivel tiene encomendada la Diputación de Barcelona se enmarca en el desarrollo de líneas estratégicas basadas en el trabajo en red, donde la concertación y cooperación con los gobiernos locales son elementos prioritarios y esenciales.

Así, la Diputación de Barcelona, y concretamente el Centro para la Participación Ciudadana, articula su intervención en el territorio a partir del impulso de políticas participativas basadas en el trabajo en red, la concertación y la transversalidad.

Qué ha motivado la creación del OLDP

La Diputación de Barcelona ha impulsado el OLDP como herramienta de soporte y ayuda a los municipios para promover la máxima participación ciudadana en la acción pública.

La creación del OLDP se ha visto reforzada por la necesidad de organizar y sistematizar la extensa gama de experiencias y organismos que desde hace más de una década se han creado y gestionado en la provincia de Barcelona en el campo de la participación ciudadana; muchas de las cuales han sido impulsadas o subvencionadas por la Diputación de Barcelona.

El gran volumen de experiencias participativas contrastaba con el desconocimiento de las mismas. Por eso era fundamental ordenar toda esa información y facilitar al ciudadano

información concreta y específica de todo lo que se ha trabajado desde las administraciones locales. Al mismo tiempo, el OLDP podría convertirse en un importante espacio de intercambio de experiencias entre los municipios de la región.

Objetivos del OLDP:

El ámbito temático escogido para el OLDP se centra en la observación del conjunto de experiencias participativas a nivel municipal, con el objetivo de informar sobre el contenido de las actuaciones llevadas a cabo por los gobiernos locales, favoreciendo la interacción y promoviendo el intercambio de información a partir de dinámicas de trabajo en entornos virtuales.

Objetivos Generales

El objetivo principal del Observatorio es la monitorización de la realidad de la participación ciudadana de los 311 municipios de la Provincia de Barcelona. Es decir, poder disponer así de un mapa activo y dinámico de la realidad actual y de su evolución como consecuencia del impacto de las políticas participativas.

El Observatorio persigue en primer lugar, la elaboración de indicadores que permitan evaluar precisamente el efecto de estas políticas. En segundo lugar, y a partir del análisis de las mismas, se pretende disponer de un Banco de Buenas Prácticas en democracia participativa y participación ciudadana en el ámbito local.

Objetivos Específicos

El OLDP, se define como un espacio de observación, reflexión y creación de recursos en torno a las políticas de participación ciudadana en el mundo local y tiene como objetivos:

- Impulsar políticas de participación ciudadana.
- Evaluar el impacto de estas políticas.
- Impulsar la formación y capacitación.
- Dinamizar a la ciudadanía, generando capital social.



Estos objetivos se concretan de la siguiente manera:

- Identificando los sistemas de participación estable.
- Identificando la existencia de procesos acotados en el tiempo y las experiencias puntuales.
- Identificando los impactos en las políticas públicas y en la organización municipal y en la relación entre ciudadanía y el gobierno local.
- Identificando las políticas y los recursos destinados al fomento directo de los actores y la cultura participativa.
- Identificando propuestas municipales para el fomento de la participación.

Estructura organizativa:

El OLDP está gestionado por la Dirección de Servicios de Participación de la Diputación de Barcelona y cuenta con una Comisión de Seguimiento y Evaluación formada por representantes de los municipios, de la Diputación de Barcelona, de la Generalitat de Cataluña, expertos, entidades civiles de segundo grado (coordinadoras, plataformas), universidades y centros de investigación. La misión de esta comisión es hacer el seguimiento del proyecto, elaborar y consensuar los indicadores de evaluación y validar el catálogo de buenas prácticas.

Aunque los principales actores del OLDP son los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona, el objetivo es incorporar a otras instituciones y entidades (especialmente asociaciones) ya que pueden aportar reflexiones, experiencias y visiones que ayuden a mejorar y globalizar el análisis de la participación ciudadana en el territorio objeto del Observatorio.

Quiénes	Diseño del OLDP	Participantes en todas las fases del OLDP (1)	Participantes puntuales de las actividades del OLDP	Responsabilidades
Responsables políticos	Diputada delegada PC	Diputada delegada PC y 12 cargos públicos de ayuntamientos		Representación política
Personal técnico	Secretaría técnica (2)	Secretaría técnica – Dirección General de Participación de la Generalitat de Catalunya. (2)		Hacer el seguimiento del proyecto Elaborar y consensuar los indicadores de evaluación
Ciudadanía Organizada		3 asociaciones	La Confederación de Asociaciones de Vecinos ha iniciado una serie de reflexiones internas que se reflejarán en el OLDP.	Validar el catálogo de buenas prácticas Hacer recomendaciones al respecto del proyecto
Universidad/ Centros de investigación	UAB-IGOP Institut Govern i Polítiques Públiques como secretaría científica desde el año 2007.	UAB Univ.Autònoma Bcn. UPF Univ.Pompeu Fabra UB- Univ. Barcelona F. Jaume Bofill F. Pi i Sunyer	Todas participan en función de sus especialidades.	Secretaría científica

(1) Comisión de Seguimiento

(2) Secretaria técnica llevada a cabo por el Centro para la Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona.

Grado de implicación de los distintos actores

Acciones implementadas:

El Observatorio Local de Democracia Participativa de la Provincia de Barcelona ha organizado sus actividades en un Plan de Acción que se puede dividir en dos fases. En cada una de estas fases se han realizado actuaciones en donde se han alcanzado resultados concretos.

Fase I (junio – noviembre de 2006)

En esta primera fase se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Constitución de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del OLDP.
- Realización de trabajo de campo para elaborar una encuesta en municipios con más de 5.000 habitantes.
- Contraste de los resultados de dicha encuesta.
- Implementación del espacio web: **www.oldp-barcelona.net**

Una de las principales acciones llevadas a cabo es la realización de una primera encuesta epidérmica, a través de la cual se ha realizado una primera aproximación al panorama participativo institucional de los municipios de la provincia.

El criterio principal para tratar la información relativa a los ayuntamientos es que ésta sea validada previamente por cada uno de éstos, de tal manera que en el diseño se ha incorporado sistemas de actualización directa por parte de los mismos ayuntamientos. Igualmente, la Comisión de Seguimiento tiene como misión la validación de los planes de trabajo, con capacidad para realizar propuestas de mejora.

Fase II (diciembre 2006 – diciembre 2007)

Las acciones previstas en esta fase son:

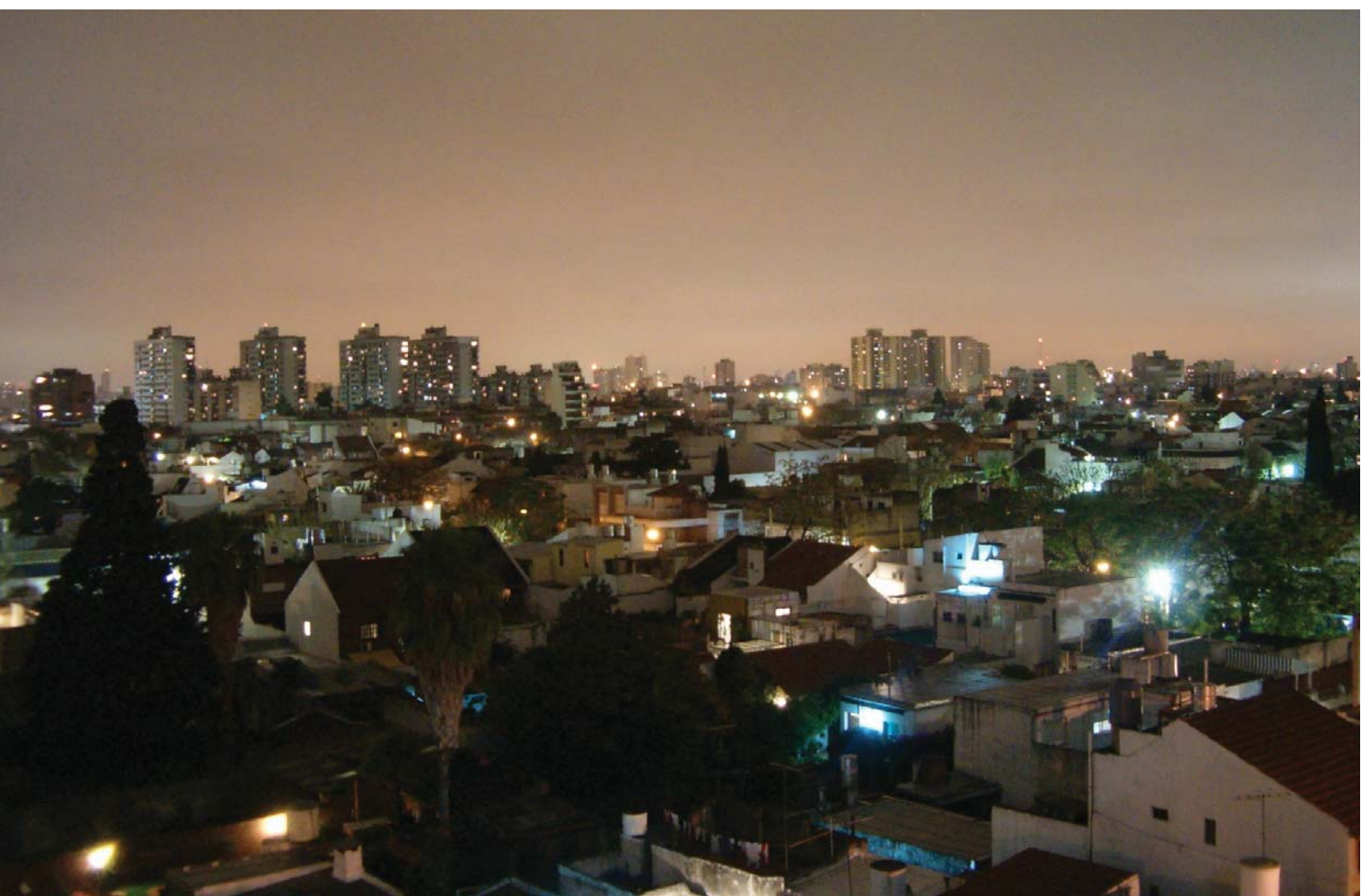
- Ampliación del banco de experiencias para identificar políticas y recursos de participación, obtener información de las experiencias promover el intercambio y su difusión.
- Elaborar el Sistema de Indicadores que identifique el impacto de la participación ciudadana en base a las políticas públicas, la organización municipal y la relación entre ciudadanía y gobierno local.
- Realización de la prueba experimental de buenas prácticas.
- Difusión de la práctica participativa.
- Implementación del espacio virtual de trabajo.

Principales resultados obtenidos

Los principales logros, hasta el momento, de este observatorio son los siguientes:

- Constitución Comisión de Seguimiento.
- Estudios.
- Encuesta sobre la Participación Ciudadana en los municipios de la provincia de Barcelona. Septiembre 2005.
- Sistemas y procesos.
- Mapa dinámico de la provincia con la identificación de los sistemas estables de participación.
- Implementación del banco de experiencias.





BUENOS AIRES (ARGENTINA)

La descentralización como política pública apunta, a grandes rasgos, a mejorar la calidad institucional del Estado mediante un acercamiento entre los ciudadanos y los decisores políticos. Se intenta lograr mediante este acercamiento mayores niveles de eficiencia y optimización del Estado, así como también de transparencia y control de los actos de gobierno. En última instancia, descentralizar es un proceso complejo que intenta, a nivel político, lograr mayores grados de democracia y participación por parte de la ciudadanía en las decisiones públicas.

En Argentina, las ideas acerca de la descentralización comenzaron a tener auge con la vuelta de la democracia en 1983 y fueron aplicadas en la década de los '90 principalmente como un proceso de transferencia de funciones.

La descentralización en la Ciudad de Buenos Aires se planteó desde sus inicios como un traspaso de competencias y atribuciones con el objetivo de crear Comunas con capacidad de decisión autónoma, recursos que sustentaran su funcionamiento y elección de sus autoridades por parte de los ciudadanos.

Este consenso en cuanto a las características centrales que conformaría el proceso de descentralización hacia las Comunas se comenzó a gestar a partir de la reforma constitucional de 1994 y del nuevo status jurídico que se le otorgó a la Ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional.

Es por ello, que la descentralización en este ámbito, comenzó junto con su proceso autonómico. Pero si bien nació junto a ese deseo de autonomía y es por eso que se lo incluyó en la letra de la Constitución, tuvieron que pasar varios años para que el proceso se pusiera finalmente en marcha. Había un deseo de lograr tanto la autonomía como el de descentralizar las decisiones políticas otorgando mayor poder a la ciudadanía en ese impulso inicial, pero diversas cuestiones fueron postergándola.

Una de las cuestiones que probablemente hayan obstaculizado el proceso descentralizador, o lo hayan hecho más lento de lo previsto originalmente en la Constitución, puede haber sido el carácter especial que tenía la Ciudad cuando era una Intendencia. La historia política e institucional de la Ciudad condicionó

de algún modo el proceso de descentralización. Siendo una delegación del Poder Ejecutivo Nacional y estando el cargo de Intendente libre de responsabilidad política de sus actos, sin rendir cuentas de su gestión a los vecinos, generó una tradición de falta de instituciones que había que cambiar. Había entonces que crear y reforzar instituciones centrales en una primera etapa, de modo que pudiéramos contar con un gobierno que fuera no sólo autónomo sino también sólido, eficiente y responsable frente a la ciudadanía.

Se presentaba de este modo un doble desafío: crear, por un lado, un gobierno central firme e impulsar, por el otro, un proceso descentralizador que lograra incrementar la democracia y el grado de decisión en manos de los vecinos. Preservar la gobernabilidad y asegurar a la vez la descentralización se veían como metas complementarias y necesarias que debían ser atendidas sin descuidar ni la una ni la otra.

Lograr el doble desafío señalado, teniendo en cuenta que la descentralización tenía que estar en marcha en 2001 de acuerdo al compromiso establecido por los constituyentes, eran metas de difícil cumplimiento teniendo en cuenta la magnitud de la tarea de descentralizar al tiempo que se conformaban el Gobierno y sus instituciones, debiendo garantizar el equilibrio entre la unidad del proceso autonómico y la puesta en marcha del proceso descentralizador.

Cabe mencionar, la falta de consenso entre el Gobierno de la Ciudad y los partidos representados en la Legislatura en el período 2000-2001 en torno al número de las Comunas, su delimitación territorial y la fecha en que se elegirían sus autoridades. Si bien existió un consenso inicial sobre las características que tendría la descentralización, fue mucho más difícil llegar a un acuerdo sobre las otras cuestiones.

En el seno de la Legislatura Porteña, la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana fue la que logró la sanción de la misma, siendo allí donde se fijó el compromiso de aprobar la Ley de comunas con la participación de vecinos y organizaciones civiles, que recién alcanzó su sanción el 1º de septiembre de 2005, bajo el número 1777.



Tal como lo expresa la letra de la ley, las comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial y personalidad jurídica propia.

El programa de transición a las comunas es un plan de acción concreto, dinámico y flexible que ha logrado una movilización social y la participación de los vecinos dentro de su comuna.

Como parte del proceso se puso también en marcha una campaña de comunicación e información masiva dirigida a concienciar a los vecinos sobre el proceso de descentralización de la Ciudad, los nuevos límites de cada Comuna y las implicaciones que tendría la puesta en marcha de este proceso en relación a la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos.

La campaña incluyó una serie de acciones tales como el despliegue de un grupo de difusores del Ministerio Descentralización y el establecimiento de foros asociativos barriales y espacios de participación vecinal.

Qué ha motivado la creación del OLDP

Durante la gestión de la Secretaría se celebró un Contrato de Subvención entre el Ayuntamiento de Barcelona, por una parte, y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por otra, con el objeto de: crear un Observatorio Local de Participación Ciudadana que promueva la participación de los ciudadanos de Buenos Aires en las decisiones públicas que atañen al diseño y a la planificación urbana.

En el marco del objetivo principal del OLDP que es “conocer y evaluar la calidad del desarrollo de las formas de democracia participativa y así poder orientar las experiencias que se están llevando a cabo”, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires había impulsado originariamente el proyecto “Sueña su barrio” dentro del Barrio de Flores, vinculado al proceso de descentralización de la ciudad en Comunas.

El recambio de autoridades, motivado por la crisis institucional sufrida por la destitución del Jefe de Gobierno en marzo de 2006, producirá una discontinuidad en el proceso de descentralización.

En este sentido la nueva agenda política, que expresó una redefinición de prioridades, volvió necesario y recomendable replantear el proyecto original.

El nuevo enfoque intentó expresar nuevas prioridades, así como objetivos superadores y más ambiciosos en el marco de las políticas de participación ciudadana.

La nueva administración local pone en marcha la Escuela para la Participación Ciudadana como instancia de capacitación y formación dirigida hacia la ciudadanía, que potenciará y fortalecerá el desarrollo de las Comunas. De este modo, se logrará que los ciudadanos puedan convertirse en los principales articuladores de la democracia participativa. Ellos serán los protagonistas y los beneficiarios del proceso de descentralización en marcha.

De esta forma, **el proceso de descentralización política de la ciudad en comunas implica un acompañamiento del OLDP a la Escuela para la Participación Ciudadana, que fue pensada para hacer más eficiente y potenciar, a través de la formación, la participación ciudadana, desde el entendimiento de que la misma constituye una de las claves principales para asegurar el éxito del proceso en marcha.**

Objetivos del OLDP

Objetivos Generales

La Escuela se ha creado para adecuar los canales de participación a los existentes. En dicha Escuela se busca formar al vecino, entre otras cosas, en la racionalidad de la política pública, su complejidad y múltiples instancias que la componen. También se trabaja para que el ciudadano comprenda el circuito burocrático y se le informa sobre los canales institucionales adecuados para conducir sus demandas.

Parte del éxito del proceso a la transición a las comunas estará ligado a la transmisión de conocimientos desde la Escuela de Participación Ciudadana, en donde se está poniendo énfasis en tres desafíos puntuales, para que los vecinos puedan comprender más claramente en qué consisten los alcances de la transformación que experimentará la Ciudad de Buenos Aires en



la transición; el cambio de status que se producirá en la misma a partir de este hecho, así como también de la ampliación de la competencia que se dará en el futuro; y de las instancias de participación ciudadana vigentes y las previstas en la ley de Comunas .

Es en el convencimiento de la vigencia de estas premisas que nació la Escuela de Formación Ciudadana, “un espacio libre y plural para la promoción de la descentralización, el asociativismo y la participación ciudadana”, como es presentada por el Ministerio de Gestión Pública y Descentralización en uno de los folletos informativos destinados al público.

Objetivos Específicos

1. Desarrollar acciones formativas e informativas dirigidas a los vecinos y vecinas de la Ciudad de Buenos Aires en relación entre otras, a las siguientes temas:

- Derechos y Garantías individuales y colectivos.
- Proceso de sanción de las leyes y análisis del Presupuesto Público.
- Mecanismos de participación ciudadana en la agenda de gobierno.
- Regulaciones sobre servicios públicos y derechos de Usuarios.
- Proceso de descentralización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- E-government.
- Desarrollo local.
- Promoción del Asociativismo, formación de organizaciones sociales y mecanismos de acción colectiva.
- Asesoramiento jurídico y contable.

2. Organizar actividades específicas tendentes a promover e incentivar la deliberación colectiva sobre temas relevantes de la agenda pública. Establecer convenios de cooperación con entidades gubernamentales, organizaciones de la Sociedad Civil y unidades académicas.

3. Desarrollar estudios especializados sobre la problemática de la participación ciudadana.

Acciones Implementadas

En la Escuela ya se ha propuesto el desarrollo de dos líneas de trabajo complementarias: una de investigación y otra de formación.

Investigación. El Programa de Investigación se propone desarrollar proyectos de investigación que colaboren a ampliar el estado de conocimiento sobre la cuestión urbana. Por cuestión urbana se entiende la problemática que surge de las relaciones entre los vecinos y la ciudad y las mediaciones que tanto el Estado como la sociedad civil hacen de esas relaciones sociales. En este sentido, las investigaciones se proponen identificar cuáles son las motivaciones de los vecinos que determinan su relación con el contexto urbano, ya sea en su dimensión política (relaciones con el Estado y sus instituciones), como en su dimensión social (relaciones entre ellos y los espacios públicos cercanos).

Así, por ejemplo, el proyecto Vida Política en los Barrios se interroga sobre una amplia serie de cuestiones: cuáles son las categorías de acción política con que operan los dirigentes de diversas instancias barriales, cómo entienden los conflictos entre grupos e intereses, cómo perciben la acción y la intervención del Estado, cuáles son sus definiciones del espacio político local, en qué medida la división norte-sur de la ciudad resulta relevante en esas apreciaciones, cuáles son las expectativas respecto del proceso de descentralización, cómo perciben los conflictos relativos a las situaciones de desigualdad que se viven en la ciudad, etc.

La investigación, que se desarrollará inicialmente entrevistando líderes de organizaciones barriales de la ciudad, busca, mediante el desarrollo de un seguimiento constante, el establecimiento de un observatorio permanente de la opinión de líderes sociales de la ciudad, del cual, en última instancia, surgirán insumos para las políticas de descentralización, las deliberaciones que esta misma actividad genera y la formación de opiniones entre los sujetos más activos en los procesos de descentralización.



En el caso del proyecto El estado de la “cuestión urbana”, se busca sistematizar e interpretar una serie de investigaciones preexistentes así como estimular líneas de investigación relacionadas con la vida de la ciudad y los procesos de constitución de lazos y actores políticos. Esto en el marco necesario de avanzar en la constitución de un núcleo de documentación que centralice, interprete y difunda resultados de investigaciones realizadas entre diversos niveles de actores locales.

Otro proyecto propuesto es el de “Asociaciones entre la participación juvenil y la transferencia de ingresos en políticas sociales” que busca desarrollar un análisis del diseño, implementación y apropiación por parte de los y las jóvenes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) de las políticas públicas destinadas a ellos en la Argentina, muchas de las cuales han generado dispositivos novedosos que incluyen transferencias de ingresos a los beneficiarios a cambio de que participen en distintos programas que buscan integrarlos social y laboralmente. Sin embargo, poco se sabe acerca de los impactos de estas políticas y de las apropiaciones que hacen los jóvenes de estas propuestas. Por eso se busca conocer cómo están siendo implementadas estas políticas, cuáles han sido las premisas de los adultos a la hora de diseñarlas, cuáles son las expectativas de los jóvenes al protagonizarlas, sus imaginarios respecto al trabajo y a la participación y sus diferencias según género.

Por último, se ha propuesto desarrollar un proyecto sobre Trayectorias Delictivas, buscando conocer cuestiones como: cuáles son las características de las trayectorias sociales que se encaminan hacia la ilegalidad, cuáles son las configuraciones socioeconómicas y morales en las que se desarrolla más fácilmente la propensión a la ilegalidad, cuáles son las definiciones desde las que debe actuar el Estado para acotar esas derivaciones y moderar la violencia social engendrada en el complejo que va desde el delito al reclamo de metodologías represivas antidemocráticas. La investigación se desarrollará en barrios pobres de la ciudad, con población que se halla en situación de conflicto con la ley en la ciudad y en diversas instancias judiciales, correccionales o penitenciarias de la ciudad y dará como resultado insumos tanto para las políticas de seguridad como para la capacitación de los ciudadanos en las

instancias deliberativas en las que estas cuestiones se tratan.

Para el año académico 2007 de la Escuela, se ha ideado un vasto y ambicioso programa de cursos y talleres (con una carga horaria de entre 8 y 16 horas por mes y una duración de entre 1 y 3 meses) que buscan brindar al vecino herramientas conceptuales y prácticas en diversas materias de relevancia de la agenda pública respecto a la Capacitación para la Comprensión de los Derechos Humanos; Protección de los Derechos del Consumidor en la Ciudad de Buenos Aires; Desarrollo Local económico-social; Introducción a la Descentralización: Análisis de las Comunas Porteñas; Capacitación para el vecino en temáticas medioambientales; Gestión Pública Participativa. Ejes de aplicación en la Administración Pública y Organizaciones Sociales; Fortalecimiento Organizaciones de la Sociedad Civil; Estrategia de Comunicación Barrial, Ley de Presupuesto Público.







CUENCA (ECUADOR)

El cantón Cuenca, uno de los 15 cantones de la Provincia del Azuay, se encuentra ubicado en la región Centro Sur de la República del Ecuador. Su capital es la Ciudad de Santa Ana de los Ríos de Cuenca, su altura promedio es de 2.560 metros sobre el nivel del mar y su población es de 417.632 habitantes, de los cuales 331.028 se localizan en el área urbana y 86.604 personas viven en el sector rural. Es la tercera ciudad más grande e importante del Ecuador.

En Ecuador, la mayoría de la población es de origen quechua. Tiene también importancia la mezcla con españoles y con africanos que llegaron como esclavos. Las nacionalidades indígenas son: Quechua, Cofan, Achar, Shuar, Siona-Secoya, Huaorani, Tsachila y Chachi

En la actualidad, esta urbe es una de las ciudades que tiene las más altas coberturas de servicios básicos tanto en los sectores rural y urbano, como en relación con el resto del Ecuador y de otras ciudades de la región. Por ejemplo, el agua potable y el alcantarillado llegan al 80 por ciento de la población urbana.

La población económicamente activa representa el 40% (165.031 personas) de la población total, de los cuales el 69% está en el área urbana y el 31% en el área rural. La participación femenina en la PEA es del 39%. Las principales actividades en las que se ocupa la PEA del Cantón son los servicios, el comercio, la manufactura, la actividad agropecuaria y la construcción, en ese orden.

RAMAS DE ACTIVIDAD	PEA	%
Agricultura y ganadería, caza, pesca, silvicultura	18.871,99	11,43
Manufactura	32.808,00	19,88
Construcción	13.269,00	8,04
Comercio	33.659,00	20,40
Enseñanza	8.832,00	5,35
Otras actividades	57.592,00	34,90
TOTALES	165.031,00	100,00

POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA DEL CANTÓN CUENCA POR RAMAS DE ACTIVIDAD

Fuente:
Observatorio Económico del Azuay, 2005

La tasa de desempleo cantonal es de apenas el 5% indicador menor que el nacional que alcanza al 11%; sin embargo, el subempleo alcanza al 52.8%.

El 42.5% de la población del cantón vive en situación de pobreza y el 17.64% en condiciones de extrema pobreza, siendo la más afectada la población rural

Qué motiva la creación del OLDP:

Una de las grandes apuestas de la Municipalidad de Cuenca es el proyecto de Validación Social y Actualización del Plan Estratégico de Cuenca, asociado a las Tecnologías de la Información y la Comunicación TICs.

El desarrollo del Plan Estratégico de Cuenca, cuya primera versión se imprimió en agosto de 2004, pero cuyo proceso comenzó en el año 2001, merece una revisión y actualización constante. No es un producto que podamos concluir aún. Alrededor del Plan Estratégico se pretende incorporar propuestas de desarrollo en el Cantón. Es un espacio de interlocución, de pensamiento compartido y un espacio de diálogo. Es un lugar donde encontrar a la gente para pensar en su Cantón.

Sin embargo, los planes estratégicos por lo general han sido objeto de abuso y aprovechamiento, unas veces por poderes políticos en busca de legitimación social, otras veces, aun siendo desarrollados con buenas intenciones por la falta de una metodología de colaboración clara que ha determinado su cansancio y al final su muerte.

Definir por tanto algunos conceptos claves para evaluar los procesos participativos se hace imperativo en el ejercicio de un Plan Estratégico, para que vaya teniendo **sentido** para sus participantes y no muera en el tiempo.

La Actualización y Validación del Plan Estratégico y la intención de generar un espacio de transparencia en su proceso son apuestas del Municipio de Cuenca. Sin embargo existen actores claves dentro del Cantón que demandan (reclaman) una respuesta precisa sobre un tema en el cual fueron protagonistas; en este sentido el Municipio, no sólo propone el objeto de estudio, sino que además da respuesta a una demanda ciudadana.



La intención del Plan Estratégico es dar sentido al accionar de los diferentes actores del desarrollo para integrar propuestas y no desperdiciar recursos. Sin embargo, si bien es un espacio de pensamiento estratégico, los actores se movilizan a través de propuestas concretas.

En este sentido el Plan pretende abordar una serie de aspectos estratégicos que se piensan abordar en toda su dimensión a través de distintos planes sectoriales (territorial, ambiental, etc.)

Al inicio del proceso del Plan Estratégico de Cuenca PEC en el 2001, se desarrolló con grandes expectativas de participación, se involucraron más de 580 personas entre representaciones institucionales y ciudadanas. El proceso partió de un diagnóstico sectorial para definir grandes proyectos estratégicos.

Sin embargo la expectativa del documento se alargó y la gente comenzó a perder interés en la propuesta del Plan. A la hora de presentar el documento del Plan, casi tres años más tarde, ya existía poco interés y las expectativas habían bajado.

Ahora, al proponer un espacio de actualización y validación se propone crear un sistema de participación adecuado que no “utilice” las ideas para un producto particular, sino que establezca los lineamientos para una participación activa de la ciudadanía.

En este marco, la intención del Observatorio Local de Democracia Participativa de Cuenca estará bajo el sentido que imprime un Plan Estratégico en contenido y objetivo.

Objetivos del OLDP:

El OLDP de Cuenca se plantea como un medio de información, consulta y formulación de propuestas de intervención y participación al alcance de todos los ciudadanos y actores sociales de Cuenca, que facilite la participación en la vida de la ciudad, así como el ejercicio de su derecho de acceso a la información y al control social, para lograr un mayor desarrollo humano eliminando la exclusión. El observatorio local será también un medio de difusión e intercambio de información y experiencias sobre el desarrollo local.

Concretamente, se visualiza al Observatorio como un espacio que trabaja en tres aspectos que se complementen para dar coherencia a una visión estratégica participativa.

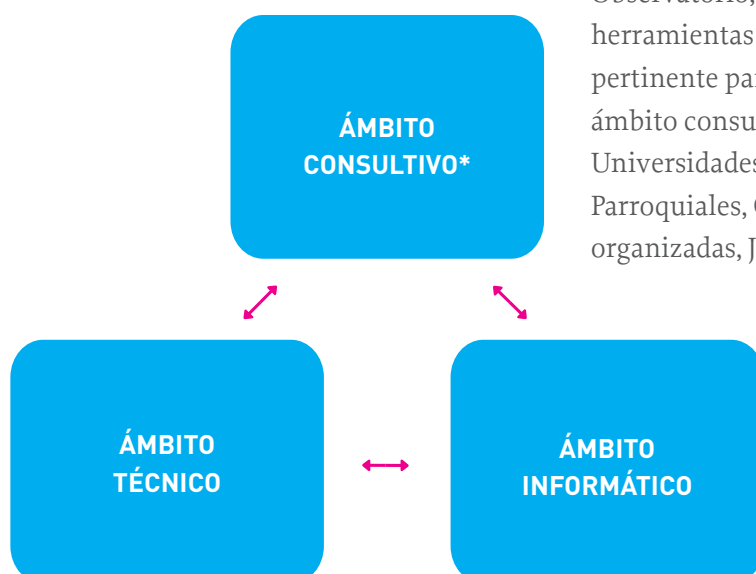
Un primer espacio es el de **interacción entre actores comprometidos con el desarrollo local**. Pero que además **mantiene vínculos estrechos con distintas áreas académicas, dando un matiz técnico a un observatorio que vigilará por el desarrollo acorde del Cantón, teniendo como base al Plan Estratégico**.

Un segundo espacio tiene que ver con **aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para entablar diálogos ciudadanos que fomenten la democracia participativa** a todo nivel.

Un tercer espacio crucial para el Observatorio será **desarrollar un Sistema de Información Local que de cuenta de la realidad y en el que se integren todas las iniciativas de información que han surgido en el Cantón**. Por supuesto este sistema funcionará para varios espacios que adolecen de información.

Estructura organizativa:

Para el caso del OLDP de Cuenca hay tres ámbitos a tomar en cuenta: ámbito político, técnico e informático. El ámbito político une actores con poder de tomar decisiones; el ámbito técnico sirve de interlocutor y gestiona el funcionamiento del Observatorio; y el ámbito informático, entendido como las herramientas informáticas y la sistematización de la información pertinente para el desarrollo de la actividad del Observatorio. El ámbito consultivo está formado por el Gobierno Local, ACUDIR, Universidades de Cuenca, Cámaras de la Producción, Juntas Parroquiales, Comunicadores sociales, Barrios urbanos, Mujeres organizadas, Jóvenes, ONG's.





Siendo el Plan Estratégico un proceso cuyos resultados competen a toda la ciudadanía, la idea es desarrollar los espacios en los que se puedan involucrar las personas interesadas.

Al menos hay dos espacios (aparte del equipo técnico del Plan Estratégico) con los que se debería contar para una correcta articulación participada del OLDP de Cuenca.

Por un lado es necesaria la creación de un espacio en el que estén representadas las instituciones de influencia cantonal, para que participen con sus voceros oficiales. Aprovecharemos de la ayuda metodológica y técnica de las universidades de Cuenca. Éste será un espacio técnico y político de decisión.

Por otro lado la ciudadanía, como sujeto de derecho, participará por distintos medios: conversatorios, medios digitales, espacios lúdicos y de arte, etc. Éste es un espacio que combina la información con la consulta ciudadana.

El Plan es por definición un proceso incluyente, sin embargo, existen actores con influencia cantonal de los cuales no puede prescindir. Ellos son: universidades, la Iglesia Católica, las cámaras empresariales y, en menor medida, los organismos no gubernamentales.

Universidades:

- Fuerte presencia política en momentos importantes para la vida local y nacional.
- Mantiene relación con diferentes actores políticos, sociales, industriales y productivos, intercambiando propuestas.
- Han participado en la elaboración de planes de desarrollo cantonal y provincial, además de planes catastrales.

Cámaras empresariales:

- Se concentran alrededor de la Agencia Cuencana para el Desarrollo e Integración Regional, ACUDIR, que es un espacio donde se encuentran integradas, además de las cámaras, las universidades, los gobiernos locales y las empresas municipales.

- Buscan la integración regional, y están vinculados a los proyectos estratégicos de desarrollo de Cuenca.

Iglesia Católica:

- Es un referente fuerte en el espacio rural de Cuenca y ha estado presente en las decisiones políticas del Cantón.
- La relación con la problemática social está mediada por la Pastoral Social. Una organización no gubernamental que maneja proyectos de desarrollo y que pertenece a la Iglesia de Cuenca.

Acciones implementadas:

El proceso y la metodología del OLDP de Cuenca está siempre marcado por la Investigación – Acción, por lo que dará retroalimentación al proceso sobre su marcha. Las fases generales del proceso son:

- a) **Análisis de condiciones de trabajo con los actores:** se refiere a los acercamientos que debemos hacer con los actores para conocer sus ideas, concepciones del proceso, expectativas y otros criterios. Este acercamiento se desarrollará también dentro del ámbito Municipal, todas sus direcciones y departamentos.
- b) **Diseño de la participación, seguimiento y comunicación:** Con la información obtenida en la primera fase se procederá a definir la operatividad de la participación.
- c) **Trabajo con actores:** Inicio y sostenimiento del proceso participativo.
- d) **Comunicación de avances y resultados:** La intención no será nunca informar noticias, sino desarrollar un proceso de comunicación con retroalimentación. En la medida en que esto sea posible, estará el compromiso institucional para desarrollarlo.

Paralelamente, existe un componente de comunicación ciudadana que intenta ser una experiencia de difusión – retroalimentación al proceso. Además, la difusión de resultados



pretende dar a conocer los resultados del proceso participativo en los gobiernos locales de la región y el país.

Las metodologías de observación utilizadas han sido las siguientes:

- Consultas ciudadanas.
- Mapeo de actores, y análisis técnico del PEC.
- Entrevistas con actores claves.

Principales resultados obtenidos

Como resultado del desarrollo de la metodología el ODLP de Cuenca se han emitido algunas propuestas para la mejora del Plan Estratégico, son las siguientes:

- Mayor Institucionalización del proceso de planificación participativa en el Cantón.
- Estructura
- Ordenanza
- Fortalecer la planificación con base territorial además de la planificación temática.
- Empoderar los espacios de participación para generar políticas públicas de desarrollo local.
- Hacer de los momentos de investigación elemento transversal del proceso

Además, el proceso llevado a cabo por el ODLP de Cuenca ha tenido consecuencias directas sobre el Plan Estratégico. Las resumimos a continuación:

- Cambio en el enfoque de planificación. De una propuesta basada en cinco ejes, a una propuesta que relacione adecuadamente el territorio (gestión y uso del suelo) con la población (políticas sociales).
- Prioridad al trabajo en Proyectos Estratégicos, y menos perfil al trabajo en Ejes.

- Propuestas de trabajo sobre la base territorial: Consultas barriales, parroquiales, etc.
- Propuesta para legalizar la Planificación Estratégica: Ordenanza de Planificación Estratégica del Cantón, generando mayores garantías de sostenibilidad de la propuesta en el tiempo
- Políticas de desarrollo local en interacción con la Universidad y también con el Ministerio de Bienestar Social







DONOSTIA (PAÍS VASCO - ESPAÑA)

Donostia, ciudad situada en la costa noreste de la Península Ibérica, es la capital de la provincia de Gipuzkoa. Su población asciende a 184.845 habitantes. Debido a su tamaño funcional y situación geográfica estratégica, ejerce un papel estructurador sobre su territorio histórico. Gipuzkoa, junto a Vizcaya y Álava configuran el País Vasco (Euskadi), una de las tres comunidades autónomas con carácter histórico del estado español.

El área metropolitana de Donostia tiene grandes posibilidades para configurarse como un gran nudo de centralidad regional dentro de la eurociudad surgida entre los dos lados de los Pirineos. Este área también forma parte del llamado Sistema Polinuclear Vasco de capitales junto con el Bilbao Metropolitano y Vitoria. Estos tres nodos urbanos lideran el sistema de ciudades de Euskadi y constituyen un elemento básico para el dinamismo económico y desarrollo social del conjunto de la Comunidad Autónoma.

La mayoría de las actividades económicas, un 87%, se aglutinan dentro del sector terciario. Las restantes, se dividen entre la construcción, vivienda y urbanismo, y la industria, con un 10% y 3% respectivamente. Se destacan también otras actividades como el sector audiovisual, impulsado por el Festival Internacional de Cine que se realiza anualmente, y el turismo ya que la ciudad es un importante centro turístico internacional.

La población cuenta con una de las rentas per cápita más altas de España. Sin embargo factores como el precio de la vivienda en la ciudad condiciona el desarrollo demográfico, social o económico. Esto afecta especialmente a los más jóvenes y a la clase social media trabajadora y clase baja que se concentra en los barrios más alejados del centro urbano. La evolución de la población muestra un crecimiento vegetativo negativo lo que tiene un fuerte impacto en la estructura social y en las políticas públicas.

El sistema político es el que se deriva de la Constitución española y de los órganos de gobierno y normas de elección que en ella se regulan. Se trata de un sistema representativo con una elección popular de sus representantes que se convoca cada 4 años. Este modelo de gobierno representativo se ve completado por un modelo de participación ciudadana.

El fomento de la participación en el Ayuntamiento de Donostia se concibe como un complemento y una profundización a la democracia representativa. En la medida que el Gobierno y el Pleno Municipal tienen unas competencias indelegables, la participación no supone la delegación de las decisiones por parte de las personas con responsabilidad política.

El tamaño de la ciudad, y el de los barrios, favorece las relaciones entre vecinos lo que constituye un rasgo distintivo de identidad y cultura. Aun así, otras formas de vida más “distantes” se están incorporando a las zonas más nuevas de la ciudad. El espíritu de comunidad cambia mucho de unos barrios a otros: en unos este sentimiento es muy evidente y en otros (los más nuevos) es más difícil apreciarlo.

La ciudad cuenta con un tejido asociativo muy activo que ha mostrado un crecimiento constante en los últimos años. La mayoría de las asociaciones que existen son de carácter cultural y de soporte social. Por su parte, las deportivas, las de cooperación internacional, las de juventud y las recreativas también tienen un peso importante.

Por otro lado, cabe mencionar que la particular coyuntura socio-política vasca ha llevado a las instituciones, y en especial al Ayuntamiento de Donostia, a poner un especial énfasis en la promoción de una cultura de paz basada en la defensa y promoción de los derechos humanos como elementos clave de una sociedad democrática.

Qué ha motivado la creación del OLDP:

La Alcaldía, por medio de la Delegación de Participación Ciudadana y con la colaboración de distintos Departamentos, viene impulsando desde hace años dinámicas de participación, consulta y debate que buscan la implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones en la gestión municipal.

Las iniciativas y medios desarrollados en estos años para promover la participación ciudadana en la ciudad han sido numerosos y muy variados. Procesos de participación comunitaria, presupuestos participativos, consultas, audiencia pública de los chavales, órganos de participación estables



(Consejos asesores sectoriales, Foro Cívico), proyectos urbanísticos, NIP, Agenda 21, Plan general de ordenación urbana, Plan estratégico, otros planes transversales (de Drogodependencias, de inmigración, de movilidad, de igualdad, de accesibilidad) etc.

El Gobierno Municipal ha querido avanzar en este camino de profundización de la democracia local y hacer de la participación ciudadana uno de los ejes básicos de la actividad municipal. Es en este contexto que el gobierno planteó el proyecto del OLDP como un momento clave en el que analizar lo que hasta ahora se ha realizado, ver qué cosas han funcionado, qué cuestiones hay que corregir, e impulsar desde un diagnóstico común y un compromiso compartido, un Plan Municipal de Participación que responda al reto que supone hacer de la participación algo transversal a toda la organización municipal.

En este contexto, la creación de un OLDP se presentaba como una magnífica oportunidad para impulsar y liderar este proceso sobre una base de coparticipación e implicación entre la administración, la sociedad civil (organizada y no organizada) y el ámbito académico. Oportunidad de compartir reflexiones, compaginar metodologías, y contrastar conclusiones con otras ciudades, ya que trabajar de esta manera permitiría asumir ciertos riesgos e introducir elementos de innovación que de otra manera (trabajando de manera aislada) es más difícil implementar.

Objetivos del OLDP:

Los objetivos del OLDP de Donostia son los siguientes:

Generales

Desde la coparticipación e implicación de diferentes agentes (administración, sociedad civil y ámbito académico) se busca:

- Lograr que la participación ciudadana sea un eje transversal

que atravesase cualquier ámbito de actuación municipal en cualquiera de las fases de las actuaciones públicas.

- Impulsar y desarrollar prácticas innovadoras de profundización democrática que permitan avanzar en la construcción de una nueva cultura de la participación, incidiendo sobre todo en la dimensión pedagógica que incorpora todo proceso participativo.

Específicos

Los objetivos específicos que se marcaron inicialmente en el OLDP de Donostia fueron los siguientes:

- Favorecer el diálogo y posibilitar el encuentro entre los diversos agentes que, con presencia en el municipio, puedan desempeñar una responsabilidad en los procesos participativos.
- Implicar a los diversos agentes institucionales y también sociales en la reflexión y debate sobre el desarrollo conceptual y marco teórico en relación con la Democracia participativa.
- Construir una metodología de trabajo, a partir de las relaciones que se construyan, que permita avanzar a través de la colaboración y las diferencias existentes.
- Recopilar, sistematizar y divulgar recursos, espacios y experiencias existentes en torno a la democracia participativa en la ciudad.
- Establecer, a partir del consenso, áreas de actuación, líneas de intervención, acciones a realizar y un orden de prioridades.
- Planificar recursos, espacios, instrumentos, acciones a desarrollar, y articular la relación entre todos los aspectos que conforman los procesos participativos.
- Impulsar políticas concretas de implementación de la democracia participativa como complemento y profundización de la democracia representativa.
- Crear canales de comunicación que permitan difundir y dar a conocer las actuaciones desarrolladas.



- Despertar la motivación de la población, especialmente de las personas más jóvenes, para participar.
- Medir el grado de desarrollo de la democracia participativa en nuestra ciudad y promover alternativas de mejora de la calidad de dichas experiencias.
- Participar en el trabajo conjunto de los OLDPs para elaborar indicadores, y herramientas de valoración.
- Fortalecer y consolidar vínculos estables y de relación permanente entre ciudades que trabajan hacia un objetivo común de lograr una mayor y mejor participación ciudadana en el gobierno local.
- Realizar la transferencia y el intercambio del conocimiento generado con los observatorios locales de otros municipios implicados en procesos de democracia participativa, en el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP).

Acciones implementadas:

A lo largo de estos dos años de trabajo se han podido distinguir tres fases:

Fase I

Aprobación del proyecto, creación y puesta en marcha del Observatorio Local de Democracia Participativa (octubre 2004 - marzo 2005).

En octubre de 2004 la Junta de Gobierno local aprobó la participación en el proyecto europeo y la creación del Observatorio Local de Democracia Participativa. Se iniciaron los trámites para la puesta en marcha del proceso de selección para la contratación del personal necesario y para el acondicionamiento del local donde ubicar físicamente el Observatorio.

En marzo de 2005 se creó un grupo de trabajo, denominado “Grupo promotor” formado por el Alcalde de San Sebastián y técnicos de los Ayuntamientos de Vitoria (Presidencia), Bilbao (Relaciones Ciudadanas) y de Donostia (Barrios y Participación ciudadana), y expertos en Participación de la Universidad del País Vasco (Parte Hartuz).

En marzo también se procedió a la contratación de dos técnicos de participación.

Fase 2:

Diagnóstico (marzo- noviembre 2005).

En abril se inició la realización del estudio-diagnóstico sobre la participación en Donostia. El estudio se desarrolló entre los meses de marzo y noviembre de 2005, con una primera fase de presentación, otra de recopilación de datos, un contraste del pre-diagnóstico y recogida de propuestas con un informe final.

Fase 3:

Elaboración del Plan Director de Participación ciudadana (marzo 2006-diciembre 2006).

Tras un análisis y debate intenso y exhaustivo del Diagnóstico se inició un proceso de reflexión interno, tanto a nivel político como técnico, para definir con claridad, y si fuera posible a través del consenso, las cuestiones básicas que definirían el marco general de actuación del Ayuntamiento en esta materia: las voluntades, principios y valores que sustentan la actuación municipal en esta materia y el modelo de participación que dé coherencia a esta actuación.

Estructura organizativa:

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el OLDP está constituido por un Grupo Promotor, en el que se hallan actores diversos. Hay que destacar de manera especial el impulso del proyecto por parte de la Alcaldía.



Dentro de la organización municipal, se debe distinguir la participación del nivel político, y señalar que han participado tanto los miembros del equipo de gobierno (10 concejales) como los portavoces de los partidos políticos de la oposición (PP, PNV, EA y EB-BERDEAK).

Por otro lado, también se ha contado con el nivel técnico, ya que los responsables de todos los Departamentos municipales y organismos autónomos han participado en el estudio.

Además los cargos políticos y técnicos del Ayuntamiento de San Sebastián, también han contado con otras instituciones como la Universidad del País Vasco, y con técnicos de las ciudades de Vitoria-Gasteiz y Bilbao; con estas dos ciudades se ha realizado un trabajo compartido y enriquecedor de contraste y de reflexión.

El resto de actores participantes se pueden clasificar en tres tipos: las asociaciones que mantienen cierta relación con el Ayuntamiento, las asociaciones que habitualmente no tienen relación con el Ayuntamiento, y los ciudadanos a título individual.

El Observatorio Local de Donostia está integrado dentro del Departamento de Barrios y Participación ciudadana, y cuenta con el apoyo del personal propio del Observatorio y con los recursos humanos, infraestructura y materiales del Departamento.

El hecho de que este Departamento tenga una experiencia amplia de colaboración con el resto de Departamentos y la ciudadanía, y sea el encargado de gestionar el Registro Municipal de Asociaciones, ha facilitado la entrada inicial y calado del proyecto en todos ellos, ya que venía avalado por las experiencias anteriores realizadas desde este Departamento. Además, el situarlo dentro de un Departamento municipal le ha permitido obtener los beneficios de integrarse en la organización que evalúa, y de buscar las complicidades necesarias con el resto de Departamentos municipales.

El equipo de trabajo del OLDP está integrado por:

- Responsable de Barrios y Participación Ciudadana: ejerce las funciones de dirección, planificación, supervisión, coordinación y gestión del servicio y del proyecto del Observatorio local, a tiempo parcial (54,89% de la jornada).

- Tres Técnicas de Participación Ciudadana: se encargan de la ejecución de las acciones que se planifican y contribuyen también en la planificación; dos están a tiempo parcial (45,11%) y la tercera de forma completa (100% al OLDP).
- Auxiliar administrativo: ejerce las tareas administrativas del Observatorio y está a tiempo parcial (58 %).
- Distintas colaboraciones: profesionales especializados en el sector y la Universidad.
- El OLDP funciona en un espacio habilitado exclusivamente para el mismo de 160m² ubicado en un lugar próximo a la oficina del Plan Estratégico.

Principales resultados:

- Los principales logros del OLDP de Donostia han sido los siguientes:
- La Constitución del Observatorio.
- Reflexión, debate y elaboración colectiva del marco conceptual y teórico con relación a la democracia participativa en la ciudad.
- Elaboración de líneas de actuación y definición de prioridades.
- Acciones formativas dirigidas a los distintos agentes que intervienen en los procesos participativos: políticos, técnicos, representantes de entidades, etc. para mejorar la formación para la participación.
- Como resultado del diagnóstico y de los posteriores debates se han elaborado diversos documentos: El Diagnóstico, que recopila y analiza las experiencias y canales de democracia participativa desarrolladas en el municipio; y el Plan Director de Participación ciudadana, que enmarca y orienta la acción municipal en material de participación, y permite planificarla, de una manera transversal e integral en la organización.



- Revisión del Reglamento de Participación Ciudadana.
- Construcción de consensos sobre los que elaborar las políticas de profundización de la democracia participativa en la ciudad.
- Articular y conectar los proyectos municipales de *Donostia, ciudad educadora*; *Donostia, un espacio para la cultura de paz* y *Donostia, ciudad participativa*.





EL BOSQUE (CHILE)

La comuna de El Bosque fue creada administrativamente en 1981, por el D.F.L. N° 1-3260. Sólo 10 años más tarde fue instalada su Municipalidad.

Los ingresos municipales dependen en un 76,2% del Fondo Común Municipal, y sólo en un 19,5% de sus ingresos de operación. Ésta limitante de ingresos propios dificulta el desarrollo de proyectos y programas en la comuna y plantea como desafío una adecuada administración de los recursos que permita optimizar su uso, y generar soluciones alternativas para enfrentar las crecientes necesidades urbanas y sociales de los Bosquinos.

En relación a las Actividades Económicas, el comercio, es la principal actividad, mientras que el industrial y el financiero son notoriamente de menor significación.

El Bosque es una comuna de nivel medio a pobre. Según los resultados de la CASEN 2003 (Encuesta de Caracterización Socioeconómica) El Bosque registra un 23% de población pobre, siendo un 4,4% indigente. Ello significa que un 18,7% de los hogares de la comuna son pobres, respecto a un 10,5% de la región metropolitana.

Ubicada en el sector sur de la metrópolis, pertenece a la Provincia de Santiago. El Bosque se divide en 34 Unidades Vecinales, límites heredados de sus comunas madres, y dado lo arbitrario de sus cortes, se ha optado por definir límites administrativos más funcionales y operativos para trabajar el territorio, denominándose entonces: sectores de planificación (6); y barrios (53). Estos permiten un mejor acercamiento y trabajo con los 176 conjuntos habitacionales que existen en su territorio, y que sumarían cerca de 42.000 viviendas en 39.335 predios donde hoy habitan cerca de 175.000 habitantes.

El sector Sur de Santiago se caracteriza por ser un territorio en que se radica la mayor parte de la pobreza de Santiago y la gestión municipal tradicional no ha podido cambiar estructuralmente esta realidad.

Qué motiva la creación del OLDP

Un antecedente fundamental domina la filosofía de implementación del Observatorio Local de Democracia Participativa en la Comuna de El Bosque. La identidad de la Comuna, el habitar sobre su territorio resulta indisociable de la trama histórica y urbana de la Zona Sur de Santiago de Chile en la cual se haya emplazada. La Zona sur de la región metropolitana es depositaria de una riquísima historia social y política, cuyos más importantes hechos y lecciones se relacionan directamente a fenómenos de poblamiento, formación de comunidades, surgimiento de gobiernos y desarrollos locales, prácticas participativas y deliberativas, culturas populares y actores sociales protagónicos. El surgimiento de una Voz autónoma y legítima de sus habitantes al calor de importantísimos hechos de la Historia Republicana de nuestro País, constituye una parte central en la formación de su carácter e identidad. La larga historia de lucha de los pobladores del Santiago Sur por su reconocimiento significó influir profundamente, con sus prácticas y costumbres, en la configuración de la gran Ciudad que, paradójicamente aún en el presente, les acoge y margina a la vez.

Los fenómenos de la última modernidad, la instalación de la sociedad y la economía de mercado y el advenimiento de regímenes políticos civiles e institucionales democráticos han cuajado finalmente un territorio Sur reorganizado en distintas comunas, dotadas de administraciones locales proveedoras de servicios y políticas públicas locales que luchan día a día por originar procesos y dinámicas que incluyan a sus habitantes en los cánones del desarrollo, muy a pesar de las persistentes tendencias hacia la exclusión. Lo más significativo de aquello consiste en el reconocimiento de la memoria colectiva que les une a todas ellas. Los municipios de la Zona Sur de Santiago comparten una Historia común de participación y democratización local, recreada por sus propios habitantes y organizaciones y aprovechada sinérgicamente por los Gobiernos locales establecidos.

Así pues, los términos referenciales del proyecto Observatorio Local para la Democracia participativa no podrían ser otros sino aquellos que el contexto proporciona. El Observatorio Local



está volcado hacia las experiencias de participación existentes en la *Zona Sur de Santiago*, a él concurren como organismos vinculados los diez Municipios que componen, agregadamente, el territorio de la Zona Sur. Estos son; *Municipalidad de El Bosque, La Cisterna, San Bernardo, San Miguel, San Joaquín, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón*. Últimamente se ha sumado el Municipio de *Chillán* de la Octava Región sur del País en afán de poder conocer experiencias de democracia participativa para el proceso de reorientación que sufre actualmente su gestión en intervención comunitaria.

El OLDP – Chile, producto de que la observación de experiencias participativas en los diez municipios del sector sur de Santiago, derivó en la creación de la Asociación de Municipios Ciudad Sur (primera mancomunidad en Chile), efectivamente se ha llegado a una conversación con el nivel regional y central del estado de Chile. Lo importante es que el eje articulador de estas conversaciones es la capacidad de los gobiernos locales de desarrollar diagnósticos más cercanos a la Comunidad, con mayor participación y por lo tanto más legítimos y pertinentes.

Objetivos del OLDP

El Objetivo principal del OLDP de El Bosque es la observación de procesos de Participación Ciudadana en los diez municipios del sector sur de Santiago y a partir de ello elaborar una propuesta que apunte a perfeccionar dichos procesos participativos para que impacten de manera positiva en el mejoramiento de la gestión municipal.

Es del interés del Observatorio desarrollar este objetivo destacando la Historia de participación ciudadana que identifica al territorio de la Zona Sur de Santiago. En consecuencia las dinámicas de observación dirigidas sobre alguna experiencia o grupos de experiencias en particular, tienen como marco referencial el aporte al contexto de la participación en el territorio Sur de Santiago y los espacios comunales que la componen.

Acciones implementadas

En una primera fase, el Observatorio se focalizó en la función de promoción de participación ejercida por las administraciones Municipales en los espacios locales, es pues esta una referencia importante en la aproximación a las experiencias participativas ciudadanas particulares, puesto que ineludiblemente se ha desarrollado la variable *Actor institucional – Municipal* en relación con las experiencias y con los actores de la sociedad civil local participantes.

En una segunda fase el observatorio elaboró conclusiones acerca del hacer participativo de cada municipio y su impacto en la gestión y a partir de allí desarrolló una propuesta para desarrollar de manera integral procesos participativos que impacten de manera innovadora en el fortalecimiento institucional y el perfeccionamiento de la gestión municipal para enfrentar los problemas derivados de la precariedad de vida de la mayor parte de sus comunidades.

Las experiencias observadas por el OLDP son las siguientes:

- Ilustre Municipalidad de El Bosque, DIDECO
“Modelo de intervención integrado”
- Ilustre Municipalidad de San Bernardo, DIDECO
“Centros de Desarrollo Comunitario”
- Ilustre Municipalidad de la Pintana, DIDECO
“Estrategia participativa de Desarrollo Local”
- Ilustre Municipalidad de San Miguel, DIDECO
“Municipio en su barrio, mesas barriales y participación deliberativa”
- Ilustre Municipalidad de la Granja, DIDECO
“Escuela de dirigentes sociales avanzando hacia la contraloría social”
- Ilustre Municipalidad de la Cisterna, ALCALDIA – OFICINA DE ASUNTOS JUVENILES
“Alcalde y concejo Municipal Estudiantil”



- Ilustre Municipalidad de San Joaquín, DIDECO
“Presupuestos participativos”
- Ilustre Municipalidad de lo Espejo, ALCALDIA
“Defensor Ciudadano”
- Ilustre Municipalidad de San Ramón, SECPLA
“Tradición y participación en San Ramón”

Los ejes centrales a determinar y ordenar sistemáticamente, aparte de la verificación de los criterios propuestos por el OI DP, consisten en obtener las claves del empoderamiento y autonomización social y distinguir la especificidad del contexto en el que hacer de la participación y su influencia sobre el estado del desarrollo local. Otro ámbito importante a abordar por el Observatorio Local dice relación con los fenómenos de participación registrados en temas de seguridad ciudadana en la comuna, educación municipalizada y particular subvencionada y la salud de atención primaria.

A partir de la primera observación, se ha profundizado la propuesta metodológica de sistematización. La dirección del proyecto ha decidido producir la sistematización mediante el uso de un relato etnográfico audio visual. Algunos fundamentos para esta propuesta metodológica son:

- a) La necesidad de contar con un texto capacitado para reunir con fidelidad la diversidad de voces relacionadas a las experiencias participativas, que diera cuenta de las distintas dimensiones y profundidades observables en cada actor participante, fundamentalmente los datos aportados por la imagen.
- b) La necesidad de contar con un relato de fácil transmisión y reproducción para distintos públicos y audiencias, que pudiese servir además de material de apoyo didáctico para cualquier tipo de iniciativa destinada a promover la democracia participativa o la participación ciudadana en cualquier ámbito.
- c) La necesidad de contar con un moderno material de promoción de la identidad de “Ciudad Sur” y aportar a la conformación de la asociación Zona Sur.

El OLDP de El Bosque, en su segunda fase, propuso acciones con el intuito de mejorar la articulaci3n territorial y hacer con que la participaci3n ciudadana en la regi3n sur fuera m1s incidente y mas organizada. Para eso se propone elaborar diagn3sticos de tipo comunal y como Ciudad Sur y establecer de tem1ticas prioritarias a desarrollar como Ciudad Sur.

Para eso se montar1n mesas 1nter comunales de trabajo tem1tico, cada una de ellas coordinadas por distintas ciudades de la Asociaci3n Sur, que trabajan cotidianamente sobre la elaboraci3n de observaciones y propuestas.

Principales resultados del OLDP

Hasta principios de 2007, las principales indicaciones de las mesas han sido:

- Elaboraci3n de un plan maestro de la Ciudad Sur desde la perspectiva del desarrollo urbano. Que permita definir roles urbanos, planificar con una mirada integral la forma de enfrentar pobreza, desarrollo econ3mico, Seguridad ciudadana, medio ambiente etc.
- Plan maestro de 1reas verdes y espacios p1blicos.
- Estudio de potencialidades econ3micas en torno al tema de empleabilidad en el sector sur.
- Releva las redes que ya est1n funcionando fortaleciendo la coordinaci3n por 1reas tem1ticas: Observatorio Local de Democracia Participativa, seguridad ciudadana, superaci3n de la pobreza, desarrollo econ3mico, medio ambiente.
- Hoy, se puede afirmar, que m1s que observadores el OLDP-Chile se transforma en un agente pro activador de la participaci3n ciudadana a trav1s de metodolog1as inductivas que impactan en los funcionarios y autoridades de los municipios.







LA PAZ (BOLIVIA)

El municipio de La Paz tiene una población urbana de 789.585 habitantes⁶, lo que la sitúa como la segunda ciudad en población del país, después de Santa Cruz. Sin embargo una de sus particularidades demográficas es la disminución, desde el año 1900 de su tasa de crecimiento. El PIB per cápita del municipio de La Paz es de US\$ 681, menor al promedio nacional de US\$ 928.

Las proyecciones oficiales establecen que la edad promedio de la población del municipio era de 24 años para el 2005. Más de un tercio de la población (35,38%) es menor de 15 años, mientras que casi un 60% está entre los 15 y 64 años de edad.

⁶ Atlas del municipio de La Paz, una lectura sociodemográfica desde las organizaciones territoriales de base, Gobierno Municipal de La Paz, 2006.

La situación social de La Paz se traduce en los indicadores expuestos a continuación:

Indicador	Magnitud
Hogares Pobres	34.5%
Hogares en el Umbral de la Pobreza	26.65%
Población con necesidades básicas insatisfechas	61%
Esperanza de Vida 62 años (Analfabetismo)	7,6%
Desempleo Formal	11%

La ciudad de El Alto, en relación al municipio de La Paz, se ha constituido en el principal destino y domicilio de la migración de la población rural del occidente del país, por lo que su tasa demográfica de crecimiento anual alcanza al 6 por ciento y el 67 por ciento de su población es pobre. Sin embargo las actividades económicas que desarrollan los migrantes se realizan mayoritariamente en la ciudad de La Paz, por lo que se estima que un 25 por ciento de los habitantes de El Alto (alrededor de 165 mil personas) trabajan regularmente en La Paz, como consecuencia de la crisis económica se ha visto un incremento significativo de la importancia del sector informal en la ciudad. El municipio de La Paz se encuentra en una serie de lineamientos

estratégicos donde se establece los mecanismos necesarios para la articulación de organizaciones sociales, que se encuentran en constantes tensiones y conflictos.

Indicador	Magnitud
Población ocupada que realiza otra actividad económica de tipo familiar no formal	58% - 70%
Migrantes que realizan trabajos ambulantes	14,4 %
Emprendimientos familiares (población ocupada)	10%

Las condiciones sociales descritas, sumadas a la situación de marginalidad social y de segregación étnica y cultural han generado en el municipio de La Paz, sentimientos de exclusión, debilitando las bases mismas de la sociedad y los pactos de convivencia civilizada, constituyendo a la presión y el conflicto los únicos mecanismos de “interlocución” para la satisfacción de las demandas de cada sector.

La ciudad de La Paz sede de gobierno y epicentro del poder político del país, su particularidad está señalada por ser un punto de cohabitación étnica y cultural donde conviven lógicas societales distintas. En los últimos años, ha venido perdiendo competitividad y liderazgo; lo que se expresa en la pérdida de importancia de sus actividades económicas y de la oportunidad de generación de recursos. Esta situación se encuentra claramente ilustrada en el índice de competitividad regional del 2001 elaborado por el PNUD, el que otorga a la ciudad de La Paz una ponderación de 0.51 frente a 0.82 de Santa Cruz de la Sierra.

La constante movilización social, constituye una de las principales causas de la expulsión de empresas y del clima hostil para las inversiones y la convivencia ciudadana. Esta situación ha llevado a un estancamiento y decaimiento en el nivel de crecimiento económico, por lo que la ciudad se enfrenta a un riesgo de inviabilidad estratégica.



El centro de la ciudad es el espacio articulador de la estructura urbana, el corazón de la dinámica administrativa y de gestión de las múltiples actividades ciudadanas. Dicho espacio concentra la mayor densidad de actividades político administrativas a escala local y nacional, con una significativa proporción de los servicios financieros y administrativos, educativos, culturales privados y gubernamentales. El centro de la ciudad es generador de una gran cantidad de empleo formal e informal y, en consecuencia, de toda una cadena de desplazamientos masivos de la población flotante y vehicular. El casco urbano central tiene una población residente de alrededor de 16.000 habitantes; sin embargo, se estima que allí desarrollan sus actividades diariamente 274.412 personas, lo cual constituye una población flotante muy significativa.

Qué motiva la creación del OLDP

Las especificidades del centro de La Paz, así como la división territorial de la pobreza y de las diferencias hacen que la estructuración espacial sea un elemento fundamental de la planificación municipal.

Tras los conflictos de febrero y octubre de 2003, que se vivieron en el país, se evidenció la necesidad de reformular el sistema político boliviano. Con la aprobación de la Ley 2631 que reformula 15 artículos de la Constitución Política del Estado, se consolida la democracia directa y se desmonopoliza la representación política. Esto significa que el pueblo está en la facultad de deliberar y gobernar mediante sus representantes y también a través de la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum.

Para las elecciones municipales de 2004, se han generado importantes cambios para la elección de representantes municipales. Con la desmonopolización de la representación política, los representantes elegidos pueden provenir al mismo tiempo de: Agrupaciones Ciudadanas, Pueblos Indígenas y Partidos Políticos.

Por otra parte es necesario precisar que todo el territorio está representado por Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), Asociaciones Comunitarias y Comités de Vigilancia, todas

instituciones con independencia política y que formulan sugerencias y demandas vecinales para que sean contempladas en el Programa Operativo Anual del Gobierno Municipal de La Paz y de cada una de sus Subalcaldías, además de fiscalizar el adecuado uso de los recursos municipales en ambos espacios para la ejecución de obras de seguridad integral, prevención de riesgos, inversión en salud, educación, mantenimiento y apertura de vías, alumbrado público, áreas de recreación, difusión de y transparencia de la gestión, etc.

El Observatorio Local de Democracia Participativa de La Paz nace, a finales de 2004, en este contexto político, con lo cual su desarrollo se hace aún más sugerente y propicio.

La necesidad de constituir un espacio de diálogo y deliberación entre los distintos actores que interactúan en el municipio, y sistematizar las diferentes experiencias de participación que emanen de estas instancias motiva la creación del Observatorio en la ciudad.

Objetivos del OLDP

Los principales objetivos del OLDP de La Paz son los siguientes:

- Buscar relevamiento y gestión de la información relativa al desarrollo de las distintas experiencias participativas.
- Generar diagnósticos, análisis de las experiencias participativas, que sirvan para tomar decisiones institucionales sostenibles en el tiempo
- Promover experiencias que permitan un desarrollo de la democracia participativa.
- Trabaja enfoques metodológicos complejos y complementarios (multiestratégicos) que pongan en relación metodologías de evaluación cuantitativa, cualitativa y participativa.
- Constituir instancias consultivas y deliberativas.



Estructura organizativa del OLDP

El OLDP está compuesto por el Instituto de Investigación en Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés (IICP – UMSA), El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), Fundación ENLACE, Fundación Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (FDDPC), Dirección de Gobernabilidad (GMLP) y Comisión de Desarrollo Político (Honorable Concejo del GMLP). Estas instituciones se relacionan con el OLDP por medio de convenios que impliquen intercambio de información y coordinación como agentes promotores de los espacios de participación ciudadana en la GMLP.

Por otro lado, participan también instituciones sociales, como las OTBs, FEJUVEs, Comités de Vigilancia, Consejos Ciudadanos varios, por medio de invitaciones como sujetos de la participación ciudadana en la ciudad de La Paz

Acciones implementadas:

La metodología del OLDP de La Paz se diseña en función de la evaluación y apoyo a las iniciativas de participación ciudadana, principalmente el Programa de Operaciones y Presupuesto Anual del Gobierno Municipal de La Paz, visando la formulación de lineamientos, planes, políticas y proyectos de desarrollo en el municipio de La Paz, sistematizando la información obtenida y socializando los resultados obtenidos, para que sea un espacio común de interacción e intercambio entre los distintos actores implicados en los procesos de participación relacionados a la gestión municipal, fortaleciendo y apoyando los espacios y procesos que promuevan la participación ciudadana en diferentes instancias y áreas de la gestión.

El municipio de La Paz, elabora anualmente el Programa de Operaciones y Presupuesto Anual del Gobierno Municipal de La Paz (POA) que es el instrumento técnico administrativo y gerencial que contiene las políticas y objetivos que se pretenden alcanzar en el transcurso de la gestión; para cuyo fin se determinan operaciones de funcionamiento, de inversión y de aplicaciones financieras.

EL POA constituye una guía operativa de los procesos de

ejecución, seguimiento, control y evaluación de la gestión municipal, cuyo contenido expresa la voluntad política de las autoridades del Gobierno Municipal sustentada en la demanda social y priorizada en la gestión 2007, en el marco del Programa de Gobierno 2005-2009, y el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2007/2011 (JAYMA PDM⁷).

⁷ JAYMA es una palabra aymara que significa "trabajo conjunto en tierra comunitaria".

El POA, es producto de un proceso participativo de planificación estratégica que involucró a las Organizaciones Territoriales de Base, al Comité de Vigilancia y al personal técnico y ejecutivo del Gobierno Municipal, tomando en cuenta la experiencia de las gestiones pasadas.

El JAYMA PDM se basa en el paraguas general que son las metas de desarrollo del milenio como enfoque internacional de Naciones Unidas, en el Plan Nacional de Desarrollo, y en el Plan departamental y luego el municipal. La metodología que se utilizó para la elaboración del JAYMA se ció a través de tres fases que son: el Pasado, Presente y Futuro.

El Pasado es el proceso de evaluación antes de empezar a planificar, se evaluó cinco años atrás. El Presente es el diagnóstico y la situación actual el cual fue complementado con la participación del ciudadano. El futuro es la visión de futuro y la estrategia de desarrollo para conseguir esta visión.

Para ello se tomaran en cuenta tres tipos de actores: los territoriales (vecinos), los funcionales (grupos de mujeres, adultos, jóvenes, discapacitados, niños y adolescentes) y los sectoriales (empresarios, salud deporte, comercio, etc).

A través de estos actores se conforman talleres sectoriales, 23 talleres territoriales con vecinos y talleres funcionales. En un segundo momento a través de talleres macrodistritales con la participación de los tres actores; y finalmente un taller cumbre. Esta estrategia es validada por el Comité de Vigilancia y el Concejo Municipal.

Los condicionantes del Plan tienen que ver con la socialización de la estrategia hacia la comunidad, la información, la difusión, la sensibilización y la movilización para llegar a un proceso pedagógico de educación ciudadana.



La colecta de información y su difusión se llevaron a cabo a través de las siguientes acciones:

- Talleres temáticos y de capacitación.
- Foros y cursos temáticos.
- Folletos informativos, donde se explica los principales lineamientos de la “Norma de Participación Ciudadana” y de la función del Observatorio Local de Democracia Participativa en el GMLP.
- Cuadernillos de información que contiene categorías conceptuales de Participación Ciudadana, Democracia Participativa, Democracia Representativa, categorías del sentido de ser ciudadano y porque debemos participar. Talleres Macrodistritales vecinales que ayudaron a difundir algunos lineamientos básicos conceptuales e informativos de los procesos participativos en el GMLP.
- A través de la recolección de información, sondeos de opinión, grupos focales, mini talleres participativos, matrices de seguimiento y observación, encuestas de percepción de demandas ciudadanas y de proyectos específicos, en las cuales se van delimitando los lineamientos generales de los procesos participativos.
- Fortalecimiento y difusión de la Iniciativa Legislativa Ciudadana, a nivel local con el objetivo de promover y desarrollar capacidades ciudadanas, para plantear, consensuar y difundir iniciativas legislativas para la transparencia en el municipio de La Paz.
- Documento, trabajo de Investigación PDM 2007/11, instrumento metodológico donde se detalla los principales resultados, experiencias de la participación ciudadana municipal detallada en el prediagnóstico, diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal.
- Memoria, diagnóstico, donde se detalla los principales elementos de la participación ciudadana en el municipio de La Paz, además de hacer un relevamiento de los principales retos y desafíos de la planificación participativa a mediano y largo plazo.

La recolección y sistematización de la información en el OLDLP de La Paz se ha llevado a cabo con las siguientes acciones:

- a) recolección de información, esta tarea se realizó principalmente en las siguientes variables de la conformación del PDM: prediagnóstico, diagnóstico, visión estratégica y estrategia de desarrollo. La recolección de la información relacionada con las actividades del Plan de Desarrollo Municipal ha sido sistematizada mediante matrices de seguimiento y evaluación, sondeos de opinión, y encuestas a actores claves tanto territoriales como sectoriales.
- b) análisis de los actores internos y externos del Gobierno Municipal de La Paz (GMLP), identificando para este fin los niveles de participación e influencia en el PDM 2007/2011.
- c) diseño de la metodología de sistematización en base a la información recabada.
- d) aplicación de la metodología para hacer evidentes los distintos enfoques existentes.

Los criterios e Indicadores que se pretenden utilizar en la evaluación son los siguientes:

Transversalidad, porque implica a las distintas áreas relevantes para el proceso tanto a nivel técnico como político, son procesos más eficientes, al mismo tiempo se reducen las resistencias a la implementación de los resultados.

Relevancia, porque la participación debería aplicarse a aspectos relevantes para una comunidad, es decir los procesos participativos podrán contribuir a la eficacia de las políticas públicas cuando traten temas concernientes a la ciudadanía.

Diagnos Participativa, para saber el estado de la cuestión sobre aquello que se participa, así es bueno partir de una diagnosis que establezca los principales problemas y temas de debate.

Generación de Cultura Política Participativa, que permita fortalecer la ciudadanía entre los y las participantes. Realizando una valoración mediante cuestionario o algún mecanismo cualitativo de evaluación participativa de percepción ciudadana.



Resultados sustantivos, que respondan a las necesidades planteadas por el diseño del propio proceso.

Claridad de los objetivos, que permitan facilitar la tarea tanto de los o las gestoras del proceso como de los participantes. Es fundamental que los objetivos del proceso establezcan los límites del mismo, evitando así generar falsas expectativas.

Diversidad, porque un proceso tendrá mayor calidad democrática, si es capaz de incorporar la diversidad de la sociedad en el cual se desarrolla, es decir, si los distintos grupos sociales y los intereses están representados en el proceso.

Grado de participación, porque la participación de la ciudadanía es un proceso participativo el cual puede tener distintos grados: (información, comunicación, consulta).

Principales resultados obtenidos:

- Creación de una instancia de asesoramiento técnico y coordinación operativa para diferentes espacios de participación ciudadana.
- Conformación de la red de espacios de participación que será una instancia de coordinación operativa y logística para los consejos sectoriales.
- Desarrollo de un sistema de acopio, sistematización y evaluación de la información recogida de la observación y el seguimiento de los procesos de participación.
- Procesos de difusión masiva de elementos de la democracia participativa por medios masivos y alternativos de comunicación.
- Articulación y planificación en diferentes espacios, mecanismos y procesos de participación en el GMLP.
- La institucionalización y operativización de la participación ciudadana en la gestión municipal, para garantizar un mayor impacto de las políticas públicas de planificación y desarrollo del municipio.

- Creación de mecanismos de coordinación institucional e interinstitucional que faciliten, afiancen y consoliden el ejercicio de la participación ciudadana y del control social.
- Metodologías de selección de casos y objetos de estudio. (categorización, priorizar casos).
- Metodologías de análisis de la información recopilada sobre los objetos de estudio seleccionados.
- Indicadores, parámetros de comparación y evaluación así como categorías genéricas útiles para evaluar las diferentes experiencias y espacios de participación ciudadana.
- Sistema de socialización de los resultados de las investigaciones del OLDP y el OIDP con sus miembros e instituciones participantes.







PORTO ALEGRE (BRASIL)

La población de Porto Alegre, conforme el censo demográfico del IBGE⁸ de 2000, es de 1.360.590 habitantes. La población de la ciudad corresponde al 13,4% de la población del Estado de Rio Grande do Sul, que es de 10.187.842 habitantes. Y corresponde a un 0,8% de la del país, que es de 169.872.856 habitantes.

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Los datos más actuales (2004), muestran que la estructura económica del municipio es la siguiente: sector de servicios: un 72,58%; sector industrial: un 27,27% y sector agropecuario: un 0,15%. Los indicadores de desarrollo humano y condiciones de vida de la ciudad de Porto Alegre, en las evaluaciones realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD en 1998 y 2005 (PNUD/IPEA, 1998; 2005), la situaron en nivel elevado con relación a las grandes metrópolis brasileñas, aún así, hubo crecimiento de la pobreza en la capital en los años 90 y una probable elevación los años subsecuentes, debido a las persistentes dificultades enfrentadas por el país a partir de 2001.

El asociativismo comunitario, basado en asociaciones de habitantes y entidades similares, se mantiene como un modelo de organización importante, especialmente entre los habitantes de los barrios populares de la ciudad. En este sentido, se observa el mantenimiento de la dinámica de creación de nuevas entidades comunitarias al largo de los años 90 y los primeros años del siglo XXI. Las organizaciones sociales de Porto Alegre (entre ellas, las organizaciones comunitarias) han asumido un papel importante en la mediación entre las demandas y propuestas de la sociedad civil de la ciudad y los nuevos espacios de participación política (directa o por representación) constituidos a partir de la segunda mitad de los años 80 (Consejos, OP⁹, Comités Gestores etc.), estimulando, así, la constitución de nuevas organizaciones y la consecuente densificación del tejido asociativo de la ciudad.

⁹ Abreviación de Orçamento Participativo (Presupuesto Participativo)

Esta dinámica de crecimiento cuantitativo, que podría llevar a un diagnóstico de fortalecimiento de la sociedad civil, necesita ser articulada en un análisis que aprehenda los cambios cualitativos del asociativismo porto-alegrense, para llegar a una interpretación más calificada de su configuración reciente. Los datos presentados muestran un cambio expresivo que puede ser

sintetizado en la hipótesis de una creciente “institucionalización” de los actores sociales de Porto Alegre en los últimos años.

Qué motiva la creación del OLDP

La cuestión que se abre en función de estos cambios se refiere a la capacidad de mantenimiento de la autonomía de las organizaciones comunitarias frente a este proceso de institucionalización. O sea, en la medida en que estas organizaciones enfrentan dificultades constantes desde el punto de vista de su mantenimiento financiero, al mismo tiempo que son actores fuertemente marcados por las disputas político-partidarias y las decisiones gubernamentales, hay un riesgo significativo de que la institucionalización genere una dificultad de definición autónoma de la agenda de las entidades (en el sentido de temas y de dinámicas de intervención).

Sin embargo, si este proceso de institucionalización puede presentar el riesgo de pérdida de autonomía, por otro lado los datos presentados indican que esta misma institucionalización ha contribuido a la densificación y fortalecimiento de los vínculos entre las entidades que conforman la red asociativa de la ciudad. Esta ampliación del grado de articulación de entidades puede propiciar recursos de diferentes tipos (información, conocimiento, apoyo político, personal, material, etc.), fundamentales para viabilizar una actuación autónoma de las organizaciones comunitarias, equilibrando así la tendencia de subordinación identificada anteriormente.

Aprehender esta complejidad es un elemento fundamental para la profundización de la democracia, en la medida en que facilita a los actores sociales y políticos a que reflejen de forma más adecuada las posibilidades y límites colocados para sus intervenciones. Contribuir a esta reflexión y, así, a la construcción democrática es el objetivo central de este informe y, de forma más amplia, del propio Observatorio Social de Porto Alegre.

El Observatorio de la Ciudad de Porto Alegre (Observapoa), después de un año de su constitución oficial, ya comienza a consolidarse como un espacio de análisis de la realidad social, de la crítica y de la proposición, de las redes de información y



del conocimiento, de la investigación, del intercambio con otras experiencias internacionales de participación, un espacio de anclaje del OP, de la Gobernanza Solidaria Local, de los Consejos Sectoriales, de los Foros de Planificación, de las Universidades, del Poder Público.

El Observapoa es un espacio de la ciudad, y no solamente del gobierno municipal. La participación de los productores de información y de la sociedad civil organizada está siendo fundamental en el proceso de su constitución, a través de estudios específicos, intercambio de informaciones y construcción de prioridades. El Observatorio está siendo desarrollado por medio de asociaciones y de una red interinstitucional formada por agentes públicos de la esfera estatal y de la sociedad civil, que unen sus esfuerzos para que los conocimientos, datos e informaciones ya existentes sobre la situación del municipio de Porto Alegre – sumados a las nuevas informaciones que sean producidas - sean unificadas y correlacionadas en sistemas interpretativos accesibles a la población en general.

El Observatorio genera informaciones y conocimiento sobre las principales características que constituyen la realidad socioeconómica de Porto Alegre, constituyendo un banco de datos gradualmente ampliado y calificado. Ese banco de datos deberá ser sistematizado y progresivamente formateado en bases georeferenciadas, a partir de mapas.

La existencia de informaciones y canales de acceso es necesaria, pero no suficiente. La transformación de la información en insumo de participación requiere la implicación y la capacitación de los servidores, gestores públicos y liderazgos comunitarios. Conjugando la disponibilidad de información con la capacitación de los agentes, se espera ampliar el nivel de conocimiento acerca de la realidad local promoviendo la participación ciudadana de forma territorializada. Se parte de la presuposición de que el conocimiento tiene un carácter tácito fuertemente vinculado a las experiencias locales. La captación de ese conocimiento tácito y su transformación en insumo depende, por lo tanto, de la implicación del ciudadano en la construcción de indicadores que expresen mejor su realidad. Con efecto, es fundamental el trabajo desempeñado por las gobernanzas.

Objetivos del Observapoa:

Los principales objetivos del OLDP de Porto Alegre son los siguientes:

Generales:

- Diseminar el conocimiento sobre la ciudad a través de la construcción de una amplia base de informaciones georeferenciadas.
- Conocer el impacto del Presupuesto Participativo y del Proyecto Gobernanza Solidaria Local en las condiciones de vida y en la eficacia, transparencia y descentralización de la gestión pública.
- Disponibilizar informaciones e indicadores sociales sobre la ciudad e indicadores de seguimiento de gestión.
- Construir conjuntamente con los agentes sociales: estudios, indicadores e índices, capacitando el ciudadano gestor.

Específicos:

- Ampliar el nivel de conocimiento de los diferentes agentes sociales – poder público, sociedad civil organizada y no organizada, ong's, empresas, instituciones de investigación y universidades-. Profundizar en el conocimiento sobre los factores condicionantes de las desigualdades socioeconómicas y de las demasiado habituales formas de desigualdad socioculturales.
- Colaborar en la elaboración de políticas públicas adecuadas a las realidades del municipio y efectivas en la obtención de resultados sociales.
- Acompañar la evolución de la situación social de la población portoalegrense frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio definidos por la ONU para el periodo hasta 2015.
- Evaluar la gestión participativa en términos de capital social y de empoderamiento del capital humano local.
- Identificar las modificaciones producidas por la participación ciudadana en el tejido urbano y social de la ciudad, en



términos de reducción de la pobreza, de las desigualdades sociales y de mejora de la convivencia social.

- Construir indicadores que propicien la evaluación del impacto de la gestión participativa en la estructura y en el funcionamiento de la administración municipal, en términos de transparencia, transversalidad, métodos de gestión, descentralización y eficacia de las políticas públicas.
- Capacitar agentes públicos y liderazgos comunitarios con las informaciones de la ciudad, ampliando el nivel de conocimiento acerca de la realidad local.
- Construir indicadores mínimos capaces de propiciar estudios comparativos entre las diferentes experiencias de los ocho observatorios del Proyecto OLDP.

Estructura del Observatorio:

El OLDP de Porto Alegre se dota de la siguiente estructura:

Consejo Gestor: instancia consultiva del Observatorio, es compuesto por representantes de las universidades, del gobierno provincial, del gobierno municipal, del Consejo del Presupuesto Participativo, del Forum de los Consejos Municipales y de los medios de comunicación. Los temas de profundización técnica son remitidos al Comité Técnico para el estudio de su viabilidad.

Comité Gestor: compuesto por representantes del gobierno, de la universidad y de la sociedad es el responsable de la estructura, mantenimiento, organización, gestión de los recursos financieros y divulgación de los productos del Observatorio. Es tripartito y paritario, con mandato de 1 (un) año.

Comité Técnico: compuesto por el gobierno municipal, universidades e institutos de investigación tiene la responsabilidad de construir la base teórico-metodológica del Observatorio.

Secretaría Ejecutiva: responsabilidad del gobierno municipal, tiene como función la organización de los recursos humanos, materiales y de los servicios necesarios para el funcionamiento del Observatorio. Es también responsable del mantenimiento del Portal.

El Observatorio está localizado en la sede de la Concejalía Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local del Ayuntamiento de Porto Alegre.

Acciones implementadas

Porto Alegre es considerada una referencia en democracia participativa, especialmente en razón de la experiencia del Presupuesto Participativo (OP). Conforme la ONU, el OP es considerado una de las 40 mejores prácticas de gestión pública urbana en el mundo. Además de eso, existe en la ciudad una amplia red de participación social, donde destacan: los Consejos Sectoriales, el Presupuesto Participativo, los Foros de Planificación, las Gobernanzas Solidarias Locales. Las realidades observadas por el Observapoa son las siguientes:

Consejos Municipales - Los consejos gestores de políticas públicas son fruto de demandas populares y de presión de la sociedad, que con la Constitución de 1988 se convierten instrumentos de expresión, representación y participación de la población. Los consejos municipales se insertan, por lo tanto, en la esfera pública y, por ley, se integran con los órganos públicos vinculados al poder ejecutivo, concentrándose en las políticas públicas específicas. Éstos son compuestos por representantes del poder público y de la sociedad civil organizada y se integran a los órganos públicos vinculados al Ejecutivo. Porto Alegre tiene 19 consejos municipales en pleno funcionamiento, mientras que la media nacional es de 7,92 consejos para ciudades con más de 500 mil habitantes (Nahra, 2006:08).

Presupuesto Participativo (OP) - El OP es un proceso por el cual la población decide, de forma directa, la aplicación de los recursos en obras y servicios que serán ejecutados por la administración municipal. Las demandas discutidas en el OP afectan directamente la vida de las personas. Es un mecanismo de disputa por recursos públicos, en un marco de carencias de infraestructura urbana y de atención de servicios públicos. En gran parte de su existencia, las demandas de la población se concentraron en las áreas de pavimentación, saneamiento básico y política habitacional; en los últimos cuatro años, la prioridad ha sido la vivienda, seguida de educación y asistencia social. Son inversiones que priorizan los servicios básicos y que



benefician a las poblaciones más empobrecidas de la ciudad, cuyas obras priorizadas por el OP han contribuido a la mejoría de las condiciones de vida. Las obras y servicios demandados se insertan en las políticas de carácter redistributivo, en la medida en que priorizan la ubicación de recursos para las poblaciones más excluidas de la ciudad.

Los Foros Regionales de Planificación - Los Foros Regionales de Planificación fueron concebidos con la elaboración del Plan Director Urbano Ambiental de Porto Alegre que dividió la ciudad en ocho Regiones de Gestión de la Planificación. Cada una de estas regiones posee un Foro Regional de Planificación que se constituye en la instancia regional de participación.

Los Foros tuvieron su inicio en el 2000, siendo débiles canales de entrada de las propuestas oriundas de la comunidad para el gobierno municipal. Esa situación llevó el gobierno a planear una nueva metodología de articulación del proceso con la administración que fue evaluada y aprobada por la población y hoy se encuentra en funcionamiento.

Gobernanza Solidaria Local – La Red de Participación Social de Porto Alegre es un proyecto construido sobre la base de la historia de la ciudad. Debe ser entendido como un sistema con múltiples puertas de entrada, o sea, constituido por varias y diferentes formas de participación. El desarrollo de esta Red y en especial el reconocimiento nacional e internacional alcanzado por el Presupuesto Participativo, hizo de Porto Alegre un referente en participación popular. Pero, como todo sistema que se consolida, algunos límites y nuevos desafíos fueron impuestos por procesos complejos en la Red de Participación Social. Basándose en esa reflexión y desafío, Porto Alegre apuesta por la llamada Gobernanza Solidaria Local (GSL).

La GSL es una red intersectorial y multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espacios de convivencia capaces de potenciar la cultura de la solidaridad y cooperación entre gobierno y sociedad local. Persigue estimular asociaciones basadas en los principios de la participación, autonomía, transversalidad y en la co-responsabilidad a favor de la inclusión social, y se guía por algunas inquietudes principales: ¿Cómo empoderar las comunidades locales? ¿Cómo generar más cooperación entre gobierno y sociedad? ¿Cómo envolver más

personas para alcanzar metas de mejora social y desarrollar un proyecto común de desarrollo sustentable? ¿Cómo aumentar la eficacia de las acciones del Ejecutivo, a través de la integración de los servicios y políticas públicas? ¿Cómo promover la inclusión social, la calidad de vida y convivencia pacífica entre los ciudadanos? ¿Cómo reducir la desigualdad social dentro de la ciudad? ¿Cómo alcanzar un nuevo nivel de bienestar socio-ambiental? ¿Cómo fortalecer el proceso democrático?

Las investigaciones y los indicadores sociales ya compilados por el equipo técnico del Observatorio son el punto de partida, para acompañar y evaluar la democracia participativa en Porto Alegre, conjuntamente con los actores sociales de la ciudad, a partir de cuatro dimensiones / ámbitos:

(1) político / institucional – impactos en el desarrollo democrático y en la ciudadanía – surgimiento de nuevas institucionalidades - expansión del capital social, de las conexiones sociales compañeras y rescate de la identidad local.

(2) gestión – impacto en la eficiencia, eficacia, transparencia y descentralización de la gestión municipal.

(3) social – impactos en la mejoría de la calidad de vida y de convivencia de las personas.

(4) cultural – impactos en las costumbres sociales y en los valores orientadores del ambiente social.

A partir de estas dimensiones, se generan las siguientes preguntas:

Igualdad: ¿Hasta qué punto se ha alcanzado una sociedad igualitaria, redistribuyendo oportunidades y recursos en favor de los sectores socialmente excluidos?

Ciudadanía: ¿Hemos alcanzado una sociedad crecientemente participativa y crítica?

Confianza: ¿Ha habido estímulos para que se produzcan nuevas relaciones y articulaciones más cooperativas y solidarias entre el poder público, la iniciativa privada, el tercer sector, ciudadanos voluntarios y el conjunto de la ciudadanía de cada comunidad local, en torno a objetivos comunes de desarrollo local?

Eficacia: ¿Se desarrollan acciones capaces de responder a las



demandas de la mayoría de los ciudadanos? ¿Estas acciones producen impactos sobre la calidad de vida de las personas y reducen el grado de vulnerabilidad social? ¿Se observan impactos sobre la eficacia, la descentralización, territorialización, co-responsabilidad, transversalidad, sostenibilidad, empoderamiento ciudadano y transparencia en la gestión municipal y en el funcionamiento de la red de participación social, en dirección a un modelo convergente de prácticas de gobierno, de políticas públicas y de participación?

De esta manera, podremos evaluar la participación democrática como proceso de transformación social en una doble perspectiva:

En primer lugar, por sus resultados sociales, en términos de mejora de las condiciones de vida de las personas, familias, comunidades y, por lo tanto, de reducción de la vulnerabilidad social.

En segundo lugar, por sus resultados en la relación del gobierno con los actores sociales y comunidades locales en términos de horizontalidad, transversalidad, territorialidad, co-responsabilidad, empoderamiento ciudadano; finalmente, sobre su impacto en la red de participación social de Porto Alegre – OP, Consejos, Foros, Gobernanzas – creando las bases de un nuevo modelo de gobierno y de políticas públicas.

Principales resultados obtenidos

Actualmente en el Observapoa existen tres grandes proyectos de análisis y evaluación de la democracia participativa. Son los siguientes:

I. Sostenibilidad del Presupuesto Participativo¹⁰:

tiene como objetivo analizar el proceso de implantación y gestión del Presupuesto Participativo en Porto Alegre de forma a encontrar elementos que puedan contribuir en el sentido de calificar este proceso. Está estructurada a partir de los siguientes ejes:

- **Calidad de la Participación:** perfil de los participantes del OP, incentivos y obstáculos a la participación, iniciativas y

¹⁰ Investigación coordinada y financiada por el Banco Mundial

experiencias en favor de una mayor participación, OP y la relación con la sociedad civil, relación de los participantes con sus bases y con el gobierno municipal.

- **Dimensión fiscal y financiera:** la relación entre el ciclo presupuestario y el ciclo del OP, el OP y la ejecución presupuestaria, impactos sociales, efectos en la calidad de las inversiones, el OP y los gastos corrientes, el OP y el equilibrio fiscal;
- **Control Social:** La calidad de la información, de la prestación de cuentas y el coste social de la participación, intersectorialidad y coordinación interna de las acciones de gobierno, ampliación del control social sobre la ejecución presupuestaria, el OP y las numerosas instancias de planificación y de gestión, el OP y la participación además de los temas presupuestarios.

2. Mapa del Asociativismo, Mapa de la Democracia

Participativa Local y Perfil del Público Participante del OP:

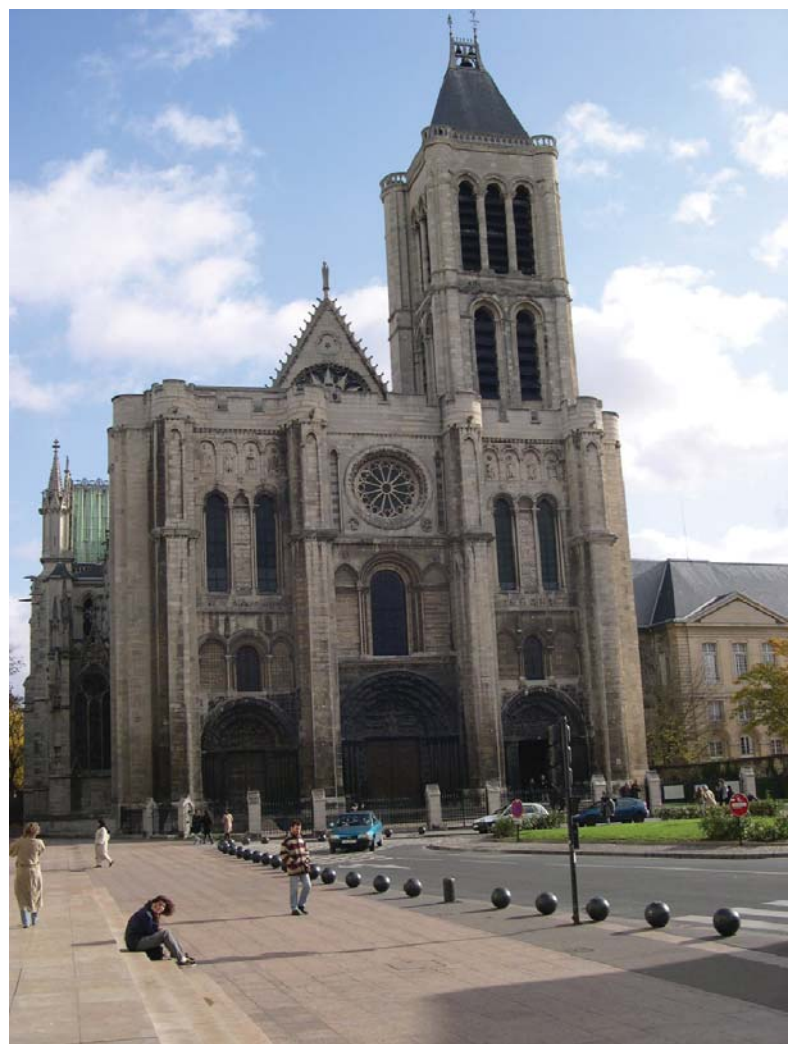
Bajo la coordinación de los Prof. Luciano Fedozzi y Prof. Marcelo K. Silva de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Estos estudios tienen como objetivos: caracterizar el asociativismo comunitario representado por las Asociaciones de Vecinos, enfocar aspectos como distribución espacial, formas de actuación y tiempo de existencia, entre otros; analizar la evolución histórica del perfil socioeconómico y de la percepción del público participante del OP sobre la experiencia de democracia local; y, analizar las relaciones entre el tejido asociativo y los espacios institucionales de participación existentes en el ámbito del gobierno municipal, especialmente en el OP y caracterizar también el asociativismo del conjunto de canales que constituyen la red de participación local.

3. Pobreza: de la insuficiencia de renta a la privación de capacitaciones e indicadores para seguimiento de las metas del milenio.

Bajo la coordinación del Prof. Sabino Porto Junior de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul y financiados con recursos del OLDP. Persigue analizar la pobreza y sus dimensiones a partir de un indicador multidimensional; y,



monitorizar los objetivos de desarrollo de las metas del milenio, a través de sus principales indicadores.





SAINT DENIS (FRANCIA)

Situada al norte de la región metropolitana parisina, Saint-Denis rompe hoy un largo periodo de disminución de su población; entre los años 1999 y 2004 su población aumenta cerca de un 11% alcanzando los 95.300 habitantes.

El dinamismo provocado por la construcción de nuevas viviendas explica esta evolución, con la caída de los índices de disponibilidad en el parque inmobiliario de la ciudad, debido a la fuerte presión sobre las viviendas que conoce el conjunto de la región parisina.

Debido a la movilidad residencial generada por esta oferta de vivienda, Saint-Denis es una ciudad joven. El 28% de la población tienen menos de 20 años, el 46% tienen menos de 30 años, el 61% tienen menos de 40 años. Las trayectorias residenciales son múltiples: los jóvenes adultos se mueven mucho y son muchos, en cierto modo, en tránsito residencial a Saint-Denis. También es necesario referirse a los habitantes que querrían irse y no pueden, y a aquellos para quienes al contrario, la ciudad es un anclaje identitario infranqueable. Y una oferta más importante de viviendas permite aumentar la parte de los recién llegados a la ciudad más alejados de su historia y de su cultura.

En total, las personas activas residentes en Saint-Denis son un 67% obreros o empleados, esta proporción es de 54,3% en Francia. Al mismo tiempo, dentro de las categorías obreras la no-calificación es todavía importante. El 75% de la población de la ciudad vive en una vivienda de alquiler; los propietarios representan sólo el 23%. Cerca de un habitante de cada 2 vive en los HLM de la vivienda social. Residencialmente, Saint-Denis permite aún un buen anclaje territorial a los trabajadores y empleados.

En relación a la diversidad de población, debemos hablar también de la diversidad de culturas y de orígenes nacionales: el 26% de habitantes tienen nacionalidad extranjera. Los países de origen de la población migrada también han cambiado con el tiempo, ya no nos encontramos en las épocas de la inmigración bretona ni ibérica, sino en las procedentes de África negra y de otros países más lejanos... Estos datos muestran que es difícil hablar de una homogeneidad social simple.

La actividad económica principal es terciaria, después de haber sido esencialmente industrial. La gran empresa ha dejado paso a unidades más pequeñas que ocupan una posición dominante. Con el conjunto de transformaciones económicas, todo un conjunto de culturas obreras y de empresas han vivido, en algunas décadas, cambios considerables. Éstos se traducen, en particular en una verdadera ruptura generacional, ruptura de nuevas generaciones con la tradición obrera.

Con el cambio en el tejido económico de la ciudad (de la industria al terciario) el sistema de mano de obra / empleo del conjunto del municipio se difumina, ya que cada día llegan 40.000 personas para trabajar en Saint Denis mientras que 24.000 salen a trabajar a otro lugar. Tan sólo, 105.000 personas viven y trabajan en la ciudad, esto es el 27% de la población empleada. Así, los habitantes salen cada vez más de la ciudad para ejercer su trabajo, y vienen cada vez más y de más lejos. Esta brecha hábitat / trabajo tiene consecuencias en las formas y modos de vida, y de manera más general en la estructura de las relaciones sociales en la ciudad.

Hemos pasado de una sociedad exclusivamente estructurada por el trabajo y los conflictos que éste comportaba y con las formas sociales, urbanas y culturales correspondientes, a una sociedad donde el trabajo es a la vez menos central y radicalmente distinto en su contenido.

Las colectividades locales se confrontan a todo un conjunto de cambios. La ciudad deviene más compleja, más difusa, más móvil, y la demanda social también se hace más compleja. Es necesario continuar el trabajo en busca de “favorecer el acceso a ...” (a los cuidados, a la cultura, a la escuela, a la vivienda, a la solidaridad social) pero también hay que hacer evolucionar las formas y los contenidos de los servicios en dirección a una calidad más grande y diversa.

Qué motiva la creación del OLDP

La movilización ciudadana en el desarrollo local de la ciudad es desde hace tiempo trabajada por el municipio. Ésta se basa en su historia, importante en términos de movilización social y política. Con la transformación del tejido económico y social



de la ciudad, que han comportado fenómenos de precariedad y pobreza importantes, las interrogaciones sobre la representación política, la municipalidad ha optado por trabajar nuevas formas de diálogo con la población, nuevas formas de cohesión social.

En este contexto, emergen políticas de adaptación de los organismos públicos, proyectos de modernización, de mayor eficacia de los servicios. Esto se traduce en una mayor búsqueda de asociación de la población a la acción pública.

Desde el inicio de la implementación de la práctica participativa en Saint-Denis, se plantean dos preocupaciones: la mejora de la acción pública en los barrios por una liberalización de los servicios y el desarrollo de la innovación social y una fuerte voluntad de inclusión social, la democracia participativa debe dirigirse a todos, y contrarrestar así los procesos de desafiliación política y social en los que se inscriben una parte de la población. “Así, la gestión de la democracia participativa en Saint-Denis es a la vez una gestión de gobernanza territorial y un proyecto político que pretende permitir a los habitantes ejercer su ciudadanía de individuos libres”.

Las “Démarches quartier”¹¹ constituyen el centro de la gestión participativa en Saint-Denis. Generalizadas desde 1995 en todos los barrios de la ciudad, éstas han, desde el inicio, integrado estos dos aspectos reuniendo un conjunto de profesionales y el establecimiento de reuniones regulares con los habitantes.

La municipalidad ha asignado a las “Démarches quartier” los siguientes objetivos, que rinden cuentas de tres funciones principales: lazos e información recíproca, participación en los procesos de decisión, consulta, concertación y co-construcción (de preguntas y de respuestas):

- mejor conocimiento de la realidad de un barrio en todas sus dimensiones.
- explicar y hacer comprender mejor a los habitantes del barrio las orientaciones y decisiones tomadas por la municipalidad.
- asociar o propiciar la participación de la población al proceso decisorio, permitirles jugar el rol de ciudadanos.
- definir más fácilmente prioridades del barrio.
- emprender las acciones o proyectos más pertinentes y más eficaces para que respondan mejor a las necesidades.
- incitar las administraciones exteriores a tener más/ mejor en cuenta las demandas de financiación de los proyectos,

¹¹ Puede traducirse por “Procesos de barrio” o “Gestión de barrio”.

de acción en el barrio, ampliar la asociación entre servicios públicos a la escala del barrio.

Esta iniciativa nace como parte de un dispositivo más grande, en el que encontramos también otro tipo de iniciativas como encuentros anuales entre vecinos y electos, prácticas de concertación sistemática, comités de consulta. Desde 2001 se lleva a cabo también el presupuesto participativo, que se apoya en el conjunto de estructuras y prácticas existentes.

El sentido de esta gestión es la diversidad de prácticas, su articulación entre ellas, que permiten asegurar a la vez una cultura de diálogo y de negociación, y una complejidad real que debe permitir a todas las personas que lo deseen, encontrar su forma de intervención, su nivel, de implicarse libremente en los diversos procesos.

El Observatorio Local de Saint-Denis se inserta en este contexto, con el objetivo de constituirse en una herramienta que acompañe los procesos participativos llevados a cabo desde el ayuntamiento, proporcionando propuestas de mejora de las acciones.

El Observatorio Local se concibe pues, como facilitador de una dinámica colectiva que nos permite dotarnos de herramientas con el fin de mejorar la realidad de los procesos y la gestión participativa.

Objetivos del OLDP:

La constitución de un Observatorio Local de Democracia Participativa en Saint-Denis se basa en las problemáticas siguientes:

Sobre las articulaciones:

- entre las diferentes entidades territoriales (barrio, ciudad, aglomeración-supramunicipal),
- entre la democracia participativa y la democracia representativa



Sobre el objetivo inicial de inclusión social:

- ¿cómo trabajar la participación con el conjunto de actores de la sociedad local, cómo diversificar formas y objetos de participación para que cada habitante pueda potencialmente participar de la dinámica? ¿Cómo puede participar el proceso de una política global de emancipación de las personas?

Sobre los procedimientos:

- ¿cómo formalizar los procedimientos permitiendo la clarificación de los objetivos y de las reglas del juego, la diversidad de la participación y una buena dinamización de esta última?

Sobre la co-construcción de la demanda social y de la evolución de las políticas públicas:

- ¿cómo responder y alimentar la expresión de la ciudadanía, el análisis de las problemáticas sociales y el proyecto político? ¿cómo la participación permite partir de la vida cotidiana y de las aspiraciones de las personas por hacer evolucionar las voluntades políticas y la acción pública, por facilitar la innovación social?

Estructura organizativa:

- Los actores que forman parte del OLDP de Saint-Denis son:
- la administración municipal,
- la administración supramunicipal de la Plaine Commune (que aglutina los municipios de Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains, Villetaneuse),
- y el Sector de Estudios Locales.

El equipo del sector de estudios locales tiene como misión principal facilitar una mejor comprensión y conocimiento de la sociedad local y de la actividad municipal, a modo de centro de estudios – investigación dentro de la administración municipal.

Acciones implementadas

El análisis sociológico que realiza el sector de estudios locales permite construir los elementos de conocimiento y de comprensión de los fenómenos sociales interrogándose, desde la elaboración de las metodologías, en las categorías de análisis utilizadas. En otros términos, no se trata sólo de utilizarlas para dar cuenta de la realidad social preexistente, sino que se trata de interrogar sobre la realidad social construida por las problemáticas, las metodologías y las categorías de análisis utilizadas.

El acompañamiento del sector de Estudios Locales a la realidad participativa de la gestión de la participación ciudadana en la ciudad y en los barrios se concreta en:

- elaboración de estudios específicos, de informes y de análisis de los dispositivos y experimentaciones particulares,
- observación de las prácticas participativas implementadas en los barrios,
- ayuda a la formulación de los conceptos y herramientas utilizadas en este campo,
- participación en la articulación entre los diferentes espacios de debates y de reflexión dentro de la ciudad.

El conjunto de la reflexión colectiva incluye a la vez la evolución del dispositivo institucional, la devolución de la experiencia, la observación de manifestaciones particulares, balances y análisis lo que permite sentar las bases de una reflexión global que concierne a la participación de Saint-Denis.

El trabajo del OLDP Saint-Denis se impulsa desde dos ámbitos:

En el ámbito territorial del barrio de La Plaine Saint-Denis, en el seguimiento y acompañamiento de los procesos de



participación ciudadana impulsados por la “Démarche quartier” de este barrio de la ciudad.

Los contenidos del OLDP de Saint-Denis alimentan el proyecto de barrio “La Plaine Saint-Denis al horizonte de 2015: pensar el futuro para construirlo colectivamente” y la creación del Consejo de barrio. En este proceso han participado los distintos actores políticos, técnicos, económicos, sociales y ciudadanos del territorio, que han planteado distintos escenarios de futuro y a partir de esto un plan de acción para el acercamiento al futuro colectivo construido e imaginado de forma participada.

En coordinación con el Sector de Estudios Locales, en el conjunto de la ciudad.

Es pues a partir de la evolución general del dispositivo y del conjunto de los análisis presentados más arriba, y principalmente por el balance de los procesos de barrio, que nos planteamos las cuestiones de factibilidad y de formas de un Observatorio Local de Democracia Participativa a Saint-Denis.

Principales resultados obtenidos:

En lo que hace referencia al debate sobre la evaluación, para Saint-Denis, se trata de un acompañamiento que permite un juego de ida y vuelta permanente del proceso y gestión de la participación, entre acciones y análisis, con vista a “orientar las estrategias metodológicas” pero también como un espacio de reflexión que permite la comprensión de aquello que produce la participación, en relación con el proyecto político del territorio.

Un Observatorio Local debe permitir una nueva dinámica colectiva de reflexión concerniente al amplio abanico de acciones de participación en el territorio.

Los criterios de la “Caja de herramientas” propuestos por la red de Observatorios Locales de Democracia Participativa se han analizado en estas problemáticas locales arriba mencionadas. La dificultad de definir los criterios reside en el hecho de que algunos son más o menos prioritarios según el tipo de participación (objetivos, forma, etc). A menudo es la articulación de varios criterios lo que da sentido a cada uno.





SÃO PAULO (BRASIL)

La ciudad de São Paulo es la capital del estado de São Paulo, en la región sudeste del país. En un área de 2.355,7 km² viven 12.311.765 habitantes. El poder local es constituido por el alcalde, el poder ejecutivo, electos a través de elección directa y por la cámara de los diputados que constituye el poder legislativo. La ciudad se divide administrativa y operacionalmente en 31 sub-alcaldías y cada una de ellas se divide en distritos, a partir de parámetros geográficos.

El Ayuntamiento de la ciudad de São Paulo a lo largo de los últimos 20 años ha acumulado experiencias de participación popular que ha conseguido avances y otras veces retrocesos, dependiendo del mayor o menor compromiso democrático de los gobiernos locales que se sucedieron en ese periodo.

Qué motiva la creación del OLDP

En el actual contexto institucional del gobierno de la ciudad de São Paulo, la implantación de un Observatorio Local de Democracia Participativa es de extrema importancia en el sentido de crear la oportunidad de evaluar las prácticas participativas, de consolidar los avances y perfeccionar la gestión democrática de la ciudad.

A pesar de los avances en los últimos años, la representación social sobre la práctica de la participación aún es entendida como un método para la obtención de beneficios individuales, o sea, la participación se hace sinónimo de un espacio limitado por la obtención de ganancias personales, y cuya relación con el poder público, en general, independientemente de los gobiernos que se suceden, está fuertemente marcada por un antagonismo belicoso, una relación de enfrentamiento, de exigencias y de derechos unilaterales.

Aliada a esa conducta existe, como la otra cara de la misma moneda, una relación marcada por el clientelismo, asistencialismo y personalismo, herencia de la cultura patrimonialista típica de nuestros colonizadores.

Transformar esa matriz de valores y de comportamiento constituye una ardua tarea y un proceso a largo plazo.

No obstante, creemos que las prácticas de democracia participativa constituyen el mejor camino para lograr que los ciudadanos y la sociedad civil sean escuchados en sus demandas y aspiraciones, participen de la elección de las prioridades, de los proyectos y de las acciones que respondan a esas demandas. En este proceso, la evaluación de la sostenibilidad de esas acciones se hace de fundamental importancia.

La meta a ser alcanzada en última instancia es la mejora de la calidad de vida en su sentido más amplio.

Los objetivos del OLDP:

Las prioridades del OLDP – SP son participación, derechos humanos, ciudadanía, desarrollo humano y aprendizaje. El objetivo del OLDP de São Paulo es empoderar y dar calidad a la participación ciudadana creando un espacio de aprendizaje y desarrollo de los activos sociales y comunitarios en el marco de la democracia participativa.

Para alcanzar ese objetivo el OLDP de São Paulo pretende:

- Ampliar el abanico de actores sociales involucrados en los procesos de participación, creando canales que sean legitimados y reconocidos como eficientes por la sociedad organizada y la ciudadanía en general.
- Investigación y profundización de la temática de la participación, identificando los retos y obstáculos que dificultan los procesos de participación en los diversos ámbitos del poder público.
- Establecer indicadores del grado de desarrollo de la participación.
- Proponer un conjunto de temas importantes para el gobierno municipal y buscar mayor fluidez en el desarrollo de los procesos participativos.
- Crear un banco de experiencias e informaciones sistematizadas de la participación ciudadana, a partir de la investigación de las diferentes metodologías desarrolladas en la ciudad de São Paulo y en el intercambio con los demás OLDP's.

Acciones implementadas

El OLDP SP definió etapas de trabajo en virtud del cambio de gobierno y de la necesidad de un periodo de conocimiento del contexto intra municipal. El OLDP SP tuvo dos ejes iniciales, cada uno con acciones específicas convergen en un mismo objetivo:

1. acompañar las acciones de las cinco coordinadoras de la Secretaría de Participación y Asociación para observar si esas acciones contribuyen al incremento de la ciudadanía, de la igualdad, de la confianza de la población en el gobierno municipal y de la eficacia de las acciones gubernamentales.
2. acompañar las acciones de una subalcaldía, en virtud del tamaño y de la complejidad de la ciudad de São Paulo, que serán consideradas experiencias piloto escogidas por criterios geográficos, índices sociales de riesgo, capital social acumulado y adhesión a la propuesta del subcalde.

Las actividades preliminares del Observatorio fueron realizadas de forma que se pudieran establecer los primeros contactos, presentar a la sociedad civil el nuevo equipo de gobierno y difundir la propuesta del OLDP. En ese sentido, fueron realizadas 30 Plenarias de Participación en cada una de las Subalcaldías, con una pauta unificada y la aplicación de un cuestionario de evaluación de la percepción de los participantes para un futuro trabajo de evaluación, elaboración de indicadores y estudio de impacto. Desde la primera plenaria se buscó que la sociedad estuviese representada por un número expresivo de actores: organizaciones sociales, representantes de los diversos credos religiosos, ONG's, asociaciones de habitantes, asociaciones del comercio, Rotary, Lyons, Masonería, concejales de los diversos partidos, entre otros.

Posteriormente se realizó un preseminario con la participación de los Subalcaldes, Secretarios Municipales y con la presencia de la antropóloga Dra. Ruth Cardoso. En este seminario se analizó el proceso histórico de la participación en la ciudad de São Paulo en los últimos 30 años, proponiendo un marco conceptual con base en la experiencia paulista y en los principios que fundamentan una gestión pública amparada en la social democracia y en la democracia participativa.

El preseminario preparó conceptualmente a los participantes para el Seminario de Participación Social *Todos por São Paulo, construyendo la democracia participativa*, donde el propio alcalde participó en la conferencia de apertura, dando las directrices de gobierno en términos de participación ciudadana. Durante todo el sábado, estuvieron reunidos las autoridades municipales, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil y organizaciones sociales para la discusión de la participación y democracia participativa.

Durante el caminar del OLDP SP, se buscaron potenciales compañeros que actualmente mantienen un diálogo intenso especialmente con la Comisión Municipal de Derechos Humanos, que integra el OLDP, y con el Instituto Soy de la Paz, ONG responsable de un programa de combate a la violencia y creación de espacios de convivencia en diversos barrios de la periferia de la ciudad.

En una etapa posterior fueron realizadas cinco audiencias públicas para la discusión del presupuesto y del Plan Plurianual, en las cinco macro regiones de São Paulo: norte, sur, centro, este y oeste. También el OLDP - SP acompañó el proyecto “Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate a la pobreza” URB AL redio, de la que São Paulo es socio ¹².

¹² www.urbalinmigracion.org

Principales resultados obtenidos:

Una de las principales propuestas del OLDP São Paulo es la mejora de la eficiencia de los servicios municipales para recoger demandas ciudadanas y su reconocimiento por parte de la ciudadanía como canal propio de ese tipo de demandas.

Las dimensiones de la ciudad de São Paulo - el volumen de su población, el enorme pasivo social de la ciudad, especialmente en la periferia y en las regiones más pobres, donde la comprensión de participación sigue siendo en el imaginario popular el espacio de los pedidos y de las demandas que van desde el pedido de empleo, recursos financieros, hasta arreglos para la calle o el barrio - dificultan la creación de una forma única de participación.

Después de las experiencias realizadas en las etapas mencionadas,



se verificó la dificultad de obtener un proceso uniforme de participación en todas las regiones de la ciudad, siendo necesaria la creación de una herramienta que consolidara la participación del municipio.

A partir de este escenario y de esta realidad se optó por la creación de un Observatorio Digital, donde la ciudadanía podrá conocer todas las informaciones relevantes del municipio y también plantear cuestiones, desde los “Telecentros” de la ciudad o de cualquier ordenador conectado a internet, con atención on-line por el Observatorio Digital.

7. CONCLUSIONES Y RETOS DE FUTURO

Desde la constitución del Observatorio Internacional de Democracia Participativa en el año 2001 hemos avanzado mucho en el debate y la promoción de la participación ciudadana en el mundo local.

A través de la red de Observatorios Locales hemos sentado las bases para la evaluación de las democracias participativas locales, hemos generado nuevos conocimientos y los hemos puesto en práctica en realidades sociales muy distintas, aprendiendo y mejorando a partir del intercambio de experiencias y del trabajo en red.

En este capítulo final pretendemos sintetizar las principales conclusiones del trabajo llevado a cabo en el marco de la red de OLDPs, dejando al mismo tiempo sobre la mesa debates sin resolver, nuevas preguntas por abordar y muchos retos por afrontar.

PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA: UN CAMPO DIVERSO

El Observatorio Internacional de Democracia Participativa y, posteriormente, la red de Observatorios Locales; nacen de la necesidad de compartir experiencias y generar conocimientos en el ámbito de la participación ciudadana. El surgimiento de estas redes se da en un momento en que, a nivel internacional (sobre todo en América Latina y en Europa), **se produce una gran explosión de experiencias de participación ciudadana en el ámbito local para dar respuesta a los distintos déficits de las democracias representativas tradicionales: falta de legitimidad, poca eficacia en la resolución de problemas complejos, incapacidad para garantizar derechos básicos en algunos países, etc** (Blanco y Gomà, 2002).

Así, tanto el Observatorio Internacional de Democracia Participativa como la red de Observatorios Locales persiguen, en última instancia, un objetivo común: la profundización democrática mediante formas de participación ciudadana. Los Observatorios Locales de Democracia Participativa son, de hecho,



agentes promotores de democracia participativa. Y, por tanto, tienen una clara voluntad de hacer avanzar las democracias locales hacia modelos más participativos.

Aunque el objetivo último es la profundización democrática, la naturaleza y la concreción de esa profundización democrática es muy distinta en cada comunidad. Para empezar, las motivaciones para potenciar la participación ciudadana son distintas en cada lugar pues, de hecho, ni siquiera los déficits de las democracias representativas son los mismos en las distintas partes del planeta. No tienen nada que ver las motivaciones que explican el surgimiento de experiencias participativas en Europa (muy vinculadas a la pérdida de legitimidad y a la aparición de problemas complejos) con las experiencias surgidas en América Latina, donde el principal problema es la incapacidad de las democracias representativas para garantizar derechos básicos.

Al mismo tiempo, incluso dentro de contextos similares, encontramos formas muy distintas de materializar la participación ciudadana en función de las características específicas de cada lugar. Así, una de las principales conclusiones a las que hemos llegado en el marco del OIDP es que no existe un único modelo de democracia participativa sino que encontramos múltiples formas distintas de profundización democrática a través de la participación ciudadana.

De esta conclusión se deriva que constituir los OLDP y ponerlos en acción (y producción) tiene que ver con aspectos concretos (sociales, institucionales, políticos) de cada contexto. Por tanto, no se puede olvidar que cada OLDP se ha de mover en contextos sociales e institucionales muy diversos, difícilmente homologables y difícilmente comparables.

LA CALIDAD EN LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES: UN OBJETIVO COMÚN

Dentro de esta voluntad compartida de profundización democrática a través de la participación ciudadana, los miembros del OIDP y de la red de OLDPs comparten también un objetivo específico: mejorar la calidad de las democracias participativas locales.

Fruto de la explosión de experiencias participativas a nivel mundial surge la necesidad de generar espacios de encuentro en los cuales poder debatir y compartir en torno a cómo se están llevando a cabo todas esas experiencias y en qué medida están consiguiendo mejorar las democracias locales.

Es en este contexto 10 ciudades de Europa y América Latina, desde contextos sociales y políticos muy diferentes se encuentran en un proyecto común que tiene los siguientes objetivos (que las ciudades asumen como compromisos):

- a) Constituir los Observatorios Locales de Democracia Participativa.
- b) Definir los factores fundamentales que determinan la calidad de la participación ciudadana.
- c) Observar y evaluar la realidad en base a esos factores como práctica del OLDP.
- d) Cooperar entre sí y con los miembros del OIDP.

Así pues, dentro del objetivo común de mejorar la calidad de las democracias participativas locales, la red de OLDPs en el marco del proyecto Urb-al, pretende, a partir de experiencias concretas de OLDPs, definir los factores fundamentales que determinan la calidad de la participación ciudadana y Observar y evaluar la realidad en base a esos factores como práctica del OLDP.

Fruto de este proceso llegamos a la conclusión de que resulta realmente difícil consensuar criterios normativos que definan qué entendemos por “calidad” en las democracias participativas locales. En función de los objetivos que se persigan con la participación ciudadana y dependiendo del contexto social, económico y político en el que nos encontremos, la calidad de una democracia participativa local podrá definirse de una u otra manera. En otras palabras: si las motivaciones y los contextos son distintos, resulta difícil encontrar criterios normativos y herramientas comunes para todos los casos.

Ahora bien, a pesar de esa dificultad, hemos avanzado en muchos aspectos y hemos consensuado distintos elementos que pueden ayudarnos a mejorar las democracias participativas locales.

En primer lugar, hemos consensuado aquello que entendemos como los cuatro posibles objetivos de la participación ciudadana: igualdad, confianza, eficacia y ciudadanía. Éste es un primer paso muy importante pues, como acabamos de comentar, en función del objetivo que persigamos con la participación los criterios para evaluar su calidad y mejorarla serán unos u otros.

Al mismo tiempo, también hemos avanzado en la definición de los ámbitos de observación y de algunos criterios normativos que nos ayuden a evaluar la calidad de las prácticas participativas locales. Así, hemos consensuado que deberíamos fijarnos en elementos como: de qué manera se coordina la participación, quién participa, cómo se participa, y cuáles son los resultados de la participación. De la misma manera hemos definido una batería de criterios normativos para evaluar procesos participativos. Criterios que no tienen la pretensión de ser ni completos, ni absolutos.

Entre estos criterios destacan algunos como la extensión de la participación, la apertura del proceso, el grado de participación (consultivo, decisivo, etc.), la diversidad de participantes, el nivel de participación de colectivos con riesgo de exclusión social o los resultados sustantivos del proceso y su implementación.

Con la definición de criterios normativos avanzamos en la definición de qué es lo que entendemos por “calidad” en las democracias participativas locales. Sin embargo, debemos tener muy en cuenta el riesgo de estandarización asociado a la tarea de definir criterios normativos.

No debemos perder de vista que nos referimos a realidades diversas y complejas y que, en cada caso, los objetivos de la participación pueden ser distintos. Obviamente, los criterios normativos deberían responder a los objetivos perseguidos con la participación. Así, si las realidades son distintas y los objetivos de la participación también, parece lógico pensar que los criterios normativos para definir una “participación de calidad” también lo deberían ser.

Por lo tanto, se trata de, a partir de un marco conceptual compartido y tomando como referencia los criterios normativos aquí desarrollados; definir aquellos criterios que son útiles y coherentes para cada caso. Esta tarea debe de hacerse ajustándose

a los objetivos perseguidos en cada caso y de acuerdo con las características específicas de cada contexto.

LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA MEJORA: LA NECESIDAD DE EVALUAR

Hemos asumido colectivamente la necesidad de que los OLDIP sirvan para medir y evaluar el grado de desarrollo y el nivel de calidad de las experiencias participativas a nivel municipal con vistas a poder mejorar esas experiencias en la dirección de que los ciudadanos y ciudadanas tengan un mayor protagonismo en el gobierno de las ciudades. El objetivo final, no lo olvidemos, es mejorar la participación, y desde ahí vemos que es necesario evaluar lo que hacemos para poder mejorarlo.

Tenemos la necesidad de evaluar, pero a la vez que vemos clara esa necesidad nos faltan respuestas claras a la pregunta de para qué queremos hacerlo. ¿Hacia dónde focalizamos concretamente la evaluación? ¿Queremos evaluar para mejorar nuestras prácticas o queremos evaluar para hacer un ranking de ciudades participativas? ¿Queremos evaluar para establecer “filtros de calidad” sobre lo que es y lo que no es auténtica participación ciudadana o nos inclinamos por establecer criterios guía con los que cada ciudad y cada práctica pueda orientar sus estrategias metodológicas?

Del proceso de reflexión llevado a cabo en el marco del OIDP llegamos a la conclusión de que la evaluación debe servir para mejorar nuestras democracias participativas locales y no para competir entre ciudades. Éste es un punto de partida clave para no caer en el error de querer comparar lo incomparable. La ambición del OIDP para disponer de indicadores relevantes, válidos, medibles, sensibles, comprensibles y comunicables, realistas y contrastados sobre la democracia participativa no puede hacernos perder la racionalidad de nuestros objetivos. En este sentido no olvidemos que los indicadores son ‘indicativos’ de alguna cosa que suele ir mas allá del propio indicador y las evaluaciones –y los procesos en su conjunto- se desvirtúan cuando, en vez de trabajar para alcanzar objetivos, se hacen sólo para satisfacer indicadores.



No hacemos participación para satisfacer indicadores sino para transformar la sociedad. Si nos planteamos debates y retos en torno a las democracias participativas locales es porque queremos gestionar mejor nuestros municipios, porque queremos mejorar la calidad de nuestras democracias participativas locales, porque queremos rendir cuentas frente a la ciudadanía y, sobre todo, porque queremos aprender; aprender desde la práctica, el debate y el intercambio de experiencias.

Por todo ello vemos que es necesario evaluar nuestras democracias participativas locales. Sólo evaluando lo que hacemos podremos mejorarlo. Sólo evaluando podremos identificar nuestras debilidades y nuestras fortalezas. Es así como podemos aprender. Y sólo desde el aprendizaje podremos mejorar.

¿POR DÓNDE EMPEZAMOS A EVALUAR?

Hemos visto en capítulos anteriores que las formas de hacer participación ciudadana en el ámbito local son muchas y diversas. Hemos consensuado que los objetos de estudio de los OLDPs son diversos y podemos agruparlos en la siguiente tipología:

- Mecanismos de participación
- Procesos participativos
- Políticas públicas participadas
- Sistema estable de participación (órganos estables y marco jurídico)
- Prácticas no institucionales de participación

Ante este abanico de posibilidades, ¿qué es lo que debemos evaluar? Podríamos fijar la atención en las políticas públicas sustantivas: urbanismo, educación, salud, regeneración urbana, etc. y establecer evaluaciones, estudios e indicadores que nos digan hasta qué punto estas políticas incorporan participación; o podemos optar por centrar la atención en ver hasta qué punto determinadas experiencias o instrumentos de participación tienen o no calidad en sí mismo.

De la misma manera, podríamos fijarnos en aquellos factores que pueden condicionar el éxito o fracaso de la participación

como pueden ser los recursos socioeconómicos, el capital social o el contexto institucional (Lowndes et al, 2006). Podríamos fijarnos también en cómo se participa, es decir en analizar la participación en sí misma. O, finalmente, podríamos centrarnos en evaluar los impactos de la participación de acuerdo con los objetivos planteados y fijarnos en aspectos como el grado de transformación social logrado (definiendo indicadores de transformación social para cada caso), la eficacia de las políticas públicas implementadas como fruto de un proceso participativo o las mejoras en las relaciones ciudadanas, la evolución de la confianza entre la ciudadanía y la administración.

Puesto que nuestro objetivo final es la profundización democrática, la pregunta que deberíamos hacernos en cada caso es: ¿qué necesitamos evaluar para profundizar los procesos democráticos? Es decir, ¿qué necesitamos conocer para transformar y mejorar nuestras democracias participativas locales?

En este contexto, nos damos cuenta que construimos nuestro discurso desde conceptos que son mayúsculos, que abarcan una realidad conceptual y política vastísima (Democracia Participativa, Participación Ciudadana, Ciudadanía, y otros por el estilo), y luego nos encontramos con que nuestra realidad, el contexto en el que nos movemos, lo que somos capaces de operativizar y poner en práctica -con sus dificultades, resistencias, contradicciones y limitaciones- se encuentra en el terreno de las prácticas concretas y específicas de participación.

Así, que en el [marco de la red de OLDPs optamos por empezar experimentando y sistematizando en el campo de los procesos participativos](#) pues vemos que es aquí donde se está experimentando más actualmente desde el ámbito institucional y, además, es donde nos resulta más fácil operativizar todas nuestras reflexiones.

Además, estamos convencidos de que es a partir de la evaluación de experiencias concretas y específicas que podemos avanzar en la evaluación de las democracias participativas locales. [Si bien somos conscientes de que una democracia participativa local va mucho más allá que un proceso participativo concreto en una localidad, defendemos que para poder llegar a evaluar una democracia participativa local en su conjunto es imprescindible](#)



evaluar las prácticas concretas de participación que se llevan a cabo en un determinado municipio.

Ahora bien, al mismo tiempo que nos sentimos satisfechos/as de haber avanzado en la evaluación de procesos participativos y que defendemos la necesidad de evaluar dichos procesos, también identificamos una serie de retos para continuar avanzando en el campo de la evaluación de las democracias participativas locales. Así creemos que **los retos actuales se sitúan en:**

- **Evaluar los impactos de la participación**, pues es a partir del análisis de los impactos que se puede valorar el grado de transformación social y el logro de los objetivos de la participación. El reto está en definir qué entendemos por transformación social en cada caso e identificar indicadores y formas para evaluarla.
- **Evaluar las políticas públicas desde la óptica de la participación**. Más allá de los procesos y órganos de participación, deberíamos poder evaluar en qué medida una determinada política pública es elaborada e implementada con mayor o menor grado de participación. De la misma manera, también deberíamos focalizar el análisis en los impactos de la participación en las distintas dimensiones (simbólica, sustantiva y operativa) de dicha política pública.
- **Evaluar el papel de la participación no institucional**. O dicho de otra forma: en qué medida una democracia participativa local es capaz de trasladar la participación no institucional al ámbito público de transformación.
- **Evaluar una democracia participativa local en su conjunto**. Es decir, a partir de la evaluación de las distintas prácticas que configuran una democracia participativa local, ser capaces de llevar a cabo una evaluación integral a nivel municipal: pasar de la evaluación de las prácticas a la evaluación del modelo de democracia participativa local.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA EVALUACIÓN

Como hemos venido argumentando a lo largo de la publicación, entendemos que la evaluación es un proceso (no es un momento puntual más o menos relevante y trascendente) que se fundamenta en el conocimiento de la práctica a través de la sistematización de información y el debate entre actores diversos de esa práctica; y estando ahí desde el principio. Así, en el proceso de evaluación pueden intervenir una pluralidad y extensión de actores tan amplia como la de los que se encuentran en la práctica misma. Incluso más amplia si se invita a participar en la evaluación a agentes “externos” a la práctica.

Junto a la pregunta “¿qué necesitamos evaluar para profundizar los procesos democráticos?” deberíamos hacernos también otra pregunta: ¿qué actores deben apropiarse de la evaluación porque son portadores de transformación política? O dicho de otra manera: las dimensiones de la evaluación deben surgir de los participantes.

Es decir, **si evaluamos la participación; es del todo necesario que aquellos actores que protagonizan la participación y, en consecuencia, la transformación, jueguen un rol activo en el proceso evaluativo.** Entendemos que resulta imprescindible incorporar a los participantes en la evaluación pues no sólo aportaran información relevante para mejorar las prácticas participativas sino que serán los principales beneficiarios de las mejoras que se deriven de la evaluación. No tiene sentido que quién juega un papel principal en la participación y, por tanto, quién más se beneficiará de su mejora, no pueda intervenir en el proceso de evaluación.

En definitiva, si evaluamos para mejorar y para aprender, entonces la evaluación debería de ser autoevaluación participada.

Lógicamente, si defendemos los procesos participativos de evaluación, también entendemos pues que los OLDPs deben ser espacios multiactorales en los cuales la sociedad civil juega un papel central, conjuntamente con centros de estudio como pueden ser las universidades. Así, planteamos los OLDPs como un lugar de encuentro, un ámbito de interacción en el que actores diversos pueden reflexionar, debatir, realizar consultas y propuestas sobre los retos de la participación. El espíritu de



estos espacios no es transformarse en estructuras tecnocráticas o centros de documentación pasivos, sino en plataformas activas e inclusivas.

NO EXISTE UNA ÚNICA FORMA DE EVALUAR

Quizá la principal conclusión de nuestras reflexiones, y de esta publicación en particular, es la constatación de que no existe una única forma de evaluar. Como hemos ido repitiendo, la diversidad de realidades y de objetivos hace imposible pensar en una única herramienta de evaluación que sea útil para evaluar cualquier práctica participativa. Resulta imposible encontrar un tipo de evaluación que lo abarque todo, en todas sus dimensiones, momentos o niveles (sustantivo, relacional, operativo o intermedio, técnico, político, etc.). Por lo tanto, se hace difícil pensar en una propuesta apriorística y descontextualizada, que sirva para todos y en todo momento, del planteamiento evaluativo y del instrumental a utilizar.

Las estrategias de evaluación y los instrumentos disponibles son muchos y diversos. Y, como hemos visto, las preguntas que rodean la evaluación son a su vez complejas, pues se mueven en registros distintos (qué se evalúa, para qué se evalúa, cómo se evalúa, quién evalúa) unos más políticos y otros más instrumentales o metodológicos.

En este contexto, defendemos que puede trabajarse y debe trabajarse con enfoques metodológicos complejos y complementarios (multiestratégicos) que pongan en relación metodologías de evaluación cuantitativa, cualitativa y participativa.

Si los OLDP acaban siendo lugares de encuentro y debate entre actores diversos, si quieren ser promotores y no meros observadores pasivos, y si se asume que estamos en un momento de incertidumbre e innovación en la materia que tratamos, parece aconsejable pensar en configurar un sistema de evaluación que se componga de instrumentos diversos y se fundamente en estrategias metodológicas plurales sobre la base de un marco conceptual y operativo común.

Es desde esta posición que hemos hecho la propuesta de la “caja de herramientas” como un baúl en el cual encontramos distintos criterios normativos, distintos aspectos a evaluar y distintas metodologías. De tal manera que, en función de cada caso y de acuerdo con su contexto y sus objetivos puedan escogerse los

criterios normativos que se consideren más apropiados y sean evaluados observando aquellos aspectos que se consideren más oportunos y con las metodologías que se consideren más adecuadas. La caja de herramientas, pues, no es más que un conjunto de instrumentos agrupados en criterios, aspectos a evaluar y metodología. Para cada criterio se identifican posibles aspectos a evaluar y para cada aspecto a evaluar se recomiendan distintas metodologías de evaluación. Pero, en todo caso, la elección de los criterios, los aspectos a evaluar y las metodologías deberá realizarse de acuerdo con las especificidades de cada circunstancia. Sólo así conseguiremos dar las mejores respuestas posibles a las necesidades de mejora de cada experiencia.

Así, independientemente del grado de formalización que tengan las evaluaciones, lo cierto es que será la práctica de cada OLDP la que acabe dando más que las respuestas verdaderas, las verdaderas respuestas.

AVANZAR DEBATIENDO, PRACTICANDO E INTERCAMBIANDO CONOCIMIENTOS

Estamos metidos en una materia a la que ni nosotros ni nuestros entornos institucionales, políticos y técnicos, estamos suficientemente acostumbrados, pues nos movemos en territorios de innovación democrática y de innovación en la gestión pública. A menudo, debemos fijar objetivos participativos, y validar instrumentos y metodologías para conseguirlos, sin tener siempre suficiente seguridad en lo que hacemos, y notamos que nos falta más bagaje, más experiencia individual y colectiva. Esto apunta en la dirección de que es necesario arriesgar, ensayar cosas, aceptar pruebas y errores, ir construyendo poco a poco y sobre la práctica sistemas de evaluación.

No cabe duda que los OLDPs, como espacios de encuentro, debate y evaluación representan una gran oportunidad para avanzar en la profundización de nuestras democracias locales a través de la participación.

Tampoco cabe duda que el trabajo en red y el intercambio de experiencias que se produce en el marco del OLDP está siendo de gran utilidad para avanzar en todos los debates planteados



en torno a la democracia participativa y su evaluación. En un mundo marcado por la globalización, espacios como el OIDP refuerzan el ámbito local, estructurando redes globales que ponen en contacto nuestros pueblos y ciudades. El trabajo en red permite la transferibilidad del conocimiento obtenido evaluando y sitúa a los municipios en una posición de fuerza frente a las tendencias y los impactos de la globalización económica.

El aprendizaje colectivo y el conocimiento generado en estos años de trabajo en red a nivel internacional nos ha permitido poner sobre la mesa grandes preguntas y empezar a reflexionar, debatir y consensuar aspectos importantes relativos a la calidad de nuestras democracias participativas locales.

Todavía quedan debates abiertos y retos por afrontar. Estamos convencidos y convencidas que, desde la práctica y el intercambio, continuaremos aprendiendo y mejorando. Éste es nuestro gran propósito.

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, J. (2006). *Poder local y participación democrática*. Madrid: El Viejo Topo.
- Anduiza, E y Maya, S. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors* Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Arnstein, S. (1969) "A ladder of citizen participation". Journal of American Institute Planners. Vol. 35 N° 3: 216-224.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, I. (2004). *Governance Urbana i polítiques d'Inclusió socio-espacial: una anàlisi comparada entre els casos del Raval i de la Trinitat Nova*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Brady, H., S. Verba, y K. Schlozman (1995). "Beyond SES: a resource model of political participation". American Political Science Review 89.
- Casquette, J. *Política, cultura y movimientos sociales*. Bilbao: Bakaez.
- Del Águila, R. (2000). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- Font, N. (1998). *Democràcia i Participació Ciutadana*. Barcelona: Mediterrània.
- Font, J (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J. y . Blanco, I (2003) "Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i perquè?", *Papers de participació Ciutadana*, núm. 9, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Held, D. (1993): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001). *Multilevel governance and european integration*. Oxford: Rowman
- Ibarra, P.; Martí, S.; y Gomà, R. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Kahn, U. (1999). *Beyond the ballot box*. Londres: Routledge.
- Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich: Rüegger Verlag.
- Kickert, W.; Klijn, E.; y Kopenjan, J. (1997). *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.



- Lowndes, V., L. Pratchett y G. Stoker (2006). *Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework*. *Social Policy and Society* 5.
- Macpherson, C. (1977). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- Marsh, D. y Rhodes, R. (1992). *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D (1997). *Comparing policy networks*. Londres: Open University Press.
- Peters, B. y Wright, V (1996). "Public Policy and Administration: old and new" en Goodin, R. y Klingeman, H. (eds) *A new Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1996). "The new governance: governing without government". *Political Studies*. XLIV: 652-667.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Londres: Open University Press.
- Rowe, G. y L. Frewer (2004) "Evaluating Public Participation exercises: a research agenda", *Science, Technology and Human Values*, Vol. 29 n° 4.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Saward, M. (2000). *Democratic innovation*. Londres: Routledge.
- Smith, M. (1993). *Pressure, power and policy*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Stewart, J. (1995). *Innovation in democratic practice*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.
- Stocker, G. (1996). "Governance as a theory". *Internacional Social Sciences Journal*. N° 155: 17-28.
- Stocker, G. (1997). "Local political participation" a R. Hambleton et al. *New perspectives on local governance: reviewing the research evidence*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Subirats, J. (2006). "Democracia, participación y transformación social" en Alguacil, J.(ed) *Poder local y participación democrática*. Madrid: El Viejo Topo.

OBSERVANDO LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES

{ síntesis }

SÍNTESIS

En noviembre de 2001 se constituye el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), en el marco de los proyectos de cooperación descentralizada Urb-Al de la Comisión Europea. Su constitución oficial ocurre durante la I Conferencia del OIDP, realizada en Barcelona (Es), ciudad coordinadora del proyecto cofinanciado y que actualmente ostenta la Secretaría Técnica de la red. Como motor actuaba la voluntad de conocer y fortalecer, a través del intercambio y del trabajo en red, las experiencias participativas que se desarrollan en distintos municipios.

El OIDP se configura como un espacio abierto a todas las ciudades del mundo, entes municipales, centros de investigación, entidades y organizaciones que quieran conocer, intercambiar o implementar experiencias de democracia participativa en el ámbito local. **El Observatorio se define, fundamentalmente, como instrumento de trabajo para aquellos y aquellas que querrán trabajar para el enriquecimiento de sus procesos de participación ciudadana. A través de la sinergia de diversos actores, pretendemos contribuir a la profundización democrática, promoviendo un conocimiento que facilite la implicación de la ciudadanía en el gobierno local, la aplicación de políticas locales de desarrollo sostenible y el desarrollo de prácticas innovadoras de participación activa de la ciudadanía en la planificación y la gestión local.**

En estos seis años, la red ha ido ampliando sus miembros y ha vivido un crecimiento cuantitativo muy considerable: se ha multiplicado el número de socios y colaboradores, ha encontrado implantación en nuevos países, se han introducido nuevas experiencias en su base de datos, etc. El número de miembros del Observatorio ha ido aumentando año tras año, tanto en relación a los socios como a los colaboradores. Actualmente el OIDP cuenta con más de 300 miembros de los cuales un 60% son socios y un 40% son colaboradores.

Este crecimiento permitió llegar a nuevos lugares e incorporar experiencias muy diversas a nivel cultural, económico y político. De hecho, la diversidad de los socios y sus experiencias son extremadamente heterogéneas tanto en sus ambiciones como en sus pautas organizativas y sus participantes. La diversidad de estos contenidos es uno de los grandes valores del OIDP; valor que le permite convertirse en un importante referente internacional en el tema de la democracia participativa. Ante la constatación de la inexistencia de una sola definición de democracia participativa como concepto homogéneo y universal, se refuerza la necesidad del OIDP de hacer eco de esta diversidad de objetivos y contenidos.

Pero, al mismo tiempo, precisamente para poder consolidarse como referente crucial de difusión, reflexión, fomento e intercambio de los procesos participativos fue necesario ir más allá de la simple ambición de congregar experiencias e impulsar un mayor conocimiento sobre ellas, y lo que juntas significan. El OIDP ha centrado sus esfuerzos en promover un conocimiento más detenido de diferentes aspectos de las experiencias.

Para eso se hacía necesario un consenso acerca unos mínimos comunes que facilitasen una

sistematización de las experiencias, incorporando algunas claves que nos permitiesen descodificar metodologías y objetivos a través de parámetros comunes y fácilmente analizables que ayudasen en la construcción de un debate sustancioso en relación a la participación ciudadana.

Se consideró de interés evaluar la calidad de las experiencias participativas que se llevan a cabo a nivel municipal e incorporar elementos de deliberación en los mismos procesos de evaluación, es decir, que los mismos procesos de evaluación fuesen permeados por la participación de la ciudadanía, ya que se consideró imposible una evaluación de calidad sin la visión de los principales actores de los procesos evaluados.

Es basándonos en este interés que concebimos la idea de la formación de un conjunto de **Observatorios Locales**, los cuales permitirían a partir de la especificidades políticas, sociales, económicas y territoriales de cada una de las distintas ciudades desarrollar una metodología colectiva, participativa y variada en los diversos ámbitos de actuación de los OLDP's. De esta manera se podía avanzar en la sistematización de criterios amplios y consensuados de evaluación sobre la Democracia Participativa. La construcción de tales criterios respondía a la clara voluntad política por parte de los socios de impulsar la Democracia Participativa también dentro de la agenda internacional como tema imprescindible, a partir de la aportación de instrumentos teóricos y prácticos.

A partir de estas reflexiones, se decide impulsar la creación de los Observatorios locales de democracia participativa como herramientas de trabajo que permitirán cubrir estas necesidades y avanzar cualitativamente en la diseminación de los mecanismos participativos.

El mes de octubre de 2004 se firmó el contrato de subvención entre la Comisión Europea y el Ayuntamiento de Barcelona para desarrollar el proyecto de Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP). En este proyecto participan, como socios, las ciudades de Donostia (España), Saint-Denis (Francia), São Paulo (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Cuenca (Ecuador), El Bosque (Chile) y La Paz (Bolivia). Asimismo, la Diputación de Barcelona ha decidido impulsar también su OLDP, que observa la participación ciudadana en los 311 municipios de la provincia de Barcelona.

Nuestro compromiso como proyecto subvencionado por el programa Urb-al era la constitución de nueve Observatorios Locales de Democracia Participativa (finalmente se constituyeron diez) y la creación de unos indicadores de evaluación de la calidad de las experiencias participativas en nuestras ciudades, siempre con el objetivo de poder mejorar esas experiencias. Como pilares de la construcción de estos indicadores están los objetivos consensuados por el colectivo de nuestra red: ciudadanía, igualdad, confianza y eficacia.

¿QUÉ ES UN OLDP?

Un OLDP es un lugar de encuentro, un ámbito de interacción en el que actores diversos pueden reflexionar, debatir, realizar consultas y propuestas sobre los retos de la participación. El espíritu de estos espacios no es transformarse en estructuras tecnocráticas o centros de documentación pasivos, sino en plataformas activas e inclusivas.

Así se pueden distinguir tres grupos de actores a los que cabría tener en cuenta en un modelo organizativo:

- la administración pública,
- la sociedad civil (organizada o no), y
- el ámbito del conocimiento (centros de investigación, universidades, etc).

Los OLDPs pueden centrar sus esfuerzos en distintos ámbitos; pueden observar u analizar distintos aspectos de una democracia participativa local y pueden hacerlo de formas muy distintas. De hecho, la voluntad del proyecto es que, manteniendo ciertos elementos comunes para poder sistematizar el conocimiento generado, cada OLDP escoja sus objetos de estudio y sus metodologías en función de las necesidades y las características de su realidad social. A continuación se detallan aquellos campos de actuación que deberían ser comunes para cualquier OLDP.

Información

El registro, la sistematización, el análisis, y la difusión de la información existente constituye un objetivo común a los observatorios. En este sentido es fundamental garantizar la accesibilidad, actualidad y relevancia de la información recabada.

La información es un elemento clave para profundizar el análisis y la reflexión compartidos de las experiencias participativas. La diversidad de experiencias hace imprescindible cierta organización de la información de acuerdo a criterios conceptuales básicos que deben ser comprensibles y explícitos.

Análisis y evaluación

El desarrollo del conocimiento, la evaluación de las experiencias y en definitiva la reflexión compartida son objetivos fundamentales para promover la calidad de la democracia participativa.

Promoción de la participación

Los observatorios deben constituirse como agentes promotores de la democracia participativa, en el sentido de promoverla pero también de emitir valoraciones y propuestas hacia su mejora.

Para este fin pueden desarrollar diferentes actividades de difusión (a través de campañas, medios de comunicación, Internet, etc.), como también encuentros y talleres. En tanto que promotores de las actividades participativas, los observatorios no deben perder la visión crítica que ayuda a innovar y a mejorar en las experiencias participativas.

Los objetos de estudio de un OLDP

Entendemos que un Observatorio Local de Participación Ciudadana puede tomar como objeto de estudio cualquiera de las prácticas participativas que se desarrollen en el ámbito local. Sin embargo, la observación, análisis o evaluación de estos elementos pueden realizarse desde ópticas muy distintas.

Si el objeto de estudio es una **práctica concreta de participación** y esta es **institucional y formal**, entonces el análisis es más simple y, en gran medida, puede realizarse a partir de la *caja de herramientas* que se propone en el capítulo siguiente. Estamos hablando de los procesos participativos, los órganos estables de participación, los marcos jurídicos y los mecanismos; siempre que el análisis sea realizado de forma individual.

Si se toma como objeto de estudio una **política pública** determinada y se quiere analizar en qué medida ésta ha sido configurada participativamente; entonces el análisis es un poco más complejo y podría enmarcarse en el campo del Análisis de Políticas Públicas desde el paradigma de las redes de *governance*.

Si el Observatorio decide estudiar las formas no institucionales de participación ciudadana, entonces el análisis también resulta complejo y podría desarrollarse desde una óptica más sociológica; analizando determinadas formas de acción colectiva no institucional, su forma de organización, sus estrategias, sus marcos cognitivos, su papel en una posible red de *governance*, su capacidad de impacto en las políticas públicas, etc. Igualmente, podría realizarse el análisis desde la lógica de los actores sociales de la ciudad: cuáles son, cómo se movilizan, en qué campos, qué formas organizativas tienen, a cuánta población afectan y cuál es su perfil, etc.

Finalmente, identificamos una última posibilidad. Más allá de analizar los distintos tipos de participación que pueden existir en el ámbito local. Los Observatorios Locales de Democracia Participativa pueden marcarse como objetivo el análisis y evaluación de una **democracia participativa local en su conjunto**. Es decir, evaluar de forma integrada las distintas formas de participación ciudadana que existen en el conjunto de una determinada ciudad. No cabe duda que esta opción es mucho más compleja y, al mismo tiempo, mucho más interesante; por lo que requiere de un gran esfuerzo de triangulación metodológica. En el apartado “Algunas experiencias

de Observatorios Locales de Democracia Participativa” se encuentran algunos de los OLDP’s que han ensayado en la evaluación integral de las prácticas participativas institucionales y formales del conjunto de la ciudad.

BASES PARA LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Uno de los principales objetivos de los Observatorios Locales de Democracia Participativa es el de la evaluación. **Entendemos que la evaluación, como proceso participativo y de aprendizaje, es una herramienta básica para mejorar nuestras democracias participativas locales.**

Cuando analizamos una experiencia participativa habitualmente nos preguntamos si la misma alcanzó los objetivos que se planteó, si los participantes se sintieron satisfechos con sus intervenciones o si se utilizaron metodologías adecuadas. Éstas y otras preguntas están vinculadas a la calidad de la democracia participativa y requieren un ejercicio de evaluación de la misma. Pero existen diferentes tipos o modelos de evaluación, por lo que resulta necesario definir qué entendemos por evaluación y cuáles son los aspectos que se deben tener en cuenta para evaluar las democracias participativas locales.

Desde el OLDP se ha definido la evaluación como un proceso participativo a través del cual se obtienen y analizan conocimientos fundamentados sobre una actividad, una institución, un servicio, una política, etc. Se define como proceso porque comprende un conjunto de actividades, desarrolladas de forma sistemática, que nos permitirán mejorar el nivel de conocimientos o emitir juicios de valor con argumentos fundados. Y se define como proceso participativo porque se reconoce la necesidad de que intervengan los actores que han participado de la misma.

Un **proceso de evaluación comprende diferentes etapas** que, a efectos analíticos, podemos dividir en:

Diseño del modelo de evaluación: *en esta etapa se define qué, cómo, quiénes y con qué recursos se va a evaluar.*

Planificación: *en esta etapa se define un calendario con las actividades previstas y los recursos necesarios en cada una de ellas.*

- **Recogida de información:** en esta etapa se realiza la investigación o estudio de aquellos factores a evaluar.
- **Análisis de la información:** en esta etapa se contrasta la información recogida con los criterios de valoración previamente establecidos.
- **Devolución y propuestas de mejora:** en esta etapa se elabora el informe con las principales conclusiones y se produce la devolución del mismo con la intervención de los participantes. Dentro de estas fases nos detendremos en el diseño del modelo de evaluación que es fundamental para todo el proceso. No existe un modelo único ya que se hace difícil pensar

en una propuesta apriorística y descontextualizada, que sirva para todos y en todo momento, del planteamiento evaluativo y del instrumento a utilizar. Sin embargo puede ser de utilidad definir un conjunto de criterios generales que podamos utilizar de acuerdo a los ámbitos de la participación y al tipo de participación que decidamos valorar.

Para llevar a cabo un proceso de evaluación es común la utilización de indicadores. Un indicador es una manifestación observable y medible de los componentes de lo que vamos a evaluar. Cada uno de los criterios que hemos definido puede operacionalizarse en unidades de medida que nos permitan valorar la calidad de los mismos.

La utilización de indicadores para la evaluación no siempre es posible ya que los factores contextuales o las dificultades para obtener determinada información condicionan su uso. En todo caso se deben considerar algunos criterios a ser tenidos en cuenta a la hora de seleccionarlos. A continuación se muestran algunos requisitos a tener en cuenta en la selección de un indicador. Así, **los indicadores deberían de ser:**

- **Relevantes:** referirse a cuestiones importantes; para ello es importante definir con claridad cuales son las dimensiones fundamentales de la calidad en la participación.
- **Válidos:** reflejar aquello que se pretende; para ello es importante estudiar en qué medida el indicador indica la dimensión que pretende y no otra cosa.
- **Medibles y factibles:** observables a partir de la realidad y de los datos disponibles; para ello es importante reflexionar sobre el proceso de obtención de información que deberá llevarse a cabo.
- **Sensibles:** reflejar diferencias y variaciones reales; para ello es importante establecer criterios claros que definan sin ambigüedad las diferencias entre categorías y niveles.
- **Comprensibles y comunicables:** claros para todo el mundo; para ello es importante que la definición del indicador sea lo más detallada posible, y que éste tenga una interpretación clara.
- **Contrastados:** preferentemente deben de haber demostrado su utilidad en otras ocasiones, lo que no será posible ya que no conocemos otros casos de indicadores sobre calidad en la participación.
- **Consensuados:** En el caso de una evaluación participativa estos criterios deberán ser consensuados por los participantes de la experiencia.

CRITERIOS NORMATIVOS PARA EVALUAR PROCESOS PARTICIPATIVOS

Habitualmente los indicadores responden a determinados criterios que rigen una evaluación. En el caso de los procesos participativos esos criterios son de carácter normativo. En este apartado se proponen algunos criterios orientativos para la evaluación de los procesos participativos.

Teniendo en cuenta que cada evaluación debe realizarse de acuerdo con las características y los objetivos específicos del proceso evaluado, resultaría incoherente plantear un sistema íntegro y cerrado de evaluación. Por este motivo hemos optado por trabajar con el concepto de una caja de herramientas en la cual proponemos distintos criterios, indicadores y metodologías que entendemos que pueden ser útiles para la evaluación de procesos. Se trata de trabajar con enfoques metodológicos complejos, flexibles y complementarios (multiestratégicos) que pongan en relación metodologías de evaluación cuantitativa, cualitativa y participativa.

Sabemos que las estrategias de evaluación y los instrumentos disponibles son muchos y diversos; y que las preguntas que rodean la evaluación son a su vez complejas, pues se mueven en registros distintos. Como fruto de esta reflexión detectamos la necesidad de instrumentos de evaluación más completos y más amplios que una simple batería de indicadores. Por eso acordamos centrarnos en la creación de una caja de herramientas, donde estuviesen incorporados distintos instrumentos que nos apoyasen en la tarea de evaluar-proponer-mejorar nuestras experiencias locales.

En definitiva, no podemos pensar en modelos rígidos y uniformes de evaluación de procesos participativos porque la complejidad y la diversidad de las experiencias lo hace incoherente e inabarcable. Proponemos pues un modelo flexible de evaluación que pueda adaptarse a las distintas realidades y necesidades.

Orientar la evaluación hacia metodologías más cualitativas y participativas puede ser una buena forma de superar muchas de las limitaciones con las que nos hemos ido encontrando siempre que hemos intentado evaluar desde metodologías estrictamente cuantitativas. Así, dificultades como la falta de datos, la falta de recuentos o la poca fiabilidad de alguna información, puede ser superada a través de estas otras metodologías que nos pueden permitir evaluar la participación ciudadana desde otras ópticas. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que la evaluación participativa cuenta con el importantísimo valor añadido de implicar a los y las participantes de un proceso, así como a representantes políticos y personal técnico, en la evaluación del mismo, hecho que nos permite mejorar la participación a partir de la propia experiencia de los participantes al mismo tiempo que se legitima tanto el proceso evaluado como la evaluación y las mejoras incorporadas a partir de esa evaluación.

A continuación se proponen una serie de criterios de evaluación pensados para procesos participativos. En función del grado de profundidad con que se quiera evaluar un proceso podrán utilizarse más o menos de los criterios propuestos y, para cada uno de ellos, se podrá realizar una u otra metodología, requiriendo cada una de ellas distintos recursos y proporcionándonos distinto grado de profundidad analítica.

Así pues, seleccionar todos o algunos de los criterios aquí propuestos y evaluarlos con una u otra de las metodologías que se proponen no sólo dependerá del contexto y las características del proceso sino que también dependerá de los recursos que podamos destinar a tal efecto. Si evaluamos muchas experiencias al mismo tiempo deberemos repartir los recursos y eso hará disminuir el grado de profundidad con que analicemos cada una de ellas.



Viendo en qué consiste el criterio podremos decidir si tiene sentido o no aplicarlo para evaluar nuestro/s proceso/s. Si decidimos aplicarlo, entonces debemos escoger una o algunas de las metodologías que se proponen para evaluar el grado de cumplimiento del criterio en cuestión. (Una descripción detallada de cada criterio y las posibilidades de evaluarlo se encuentra en la Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos elaborada por el OIDP).

CRITERIOS RELACIONADOS CON LA COORDINACIÓN DEL PROCESO

Entre los criterios que facilitan la coordinación del proceso podemos citar: el consenso, la transversalidad, la iniciativa y el liderazgo, la integración al sistema participativo municipal, la claridad de objetivos y la planificación y recursos.

1) Consenso

Un proceso en el cual hay un amplio consenso sobre su necesidad y su metodología tiene más posibilidades de éxito que un proceso que sea cuestionado, ya sea desde los ámbitos político, técnico o social.

2) Transversalidad

Se refiere a la implicación de las diferentes áreas del gobierno, tanto a nivel político como técnico, que son relevantes para el proceso. La aspiración normativa es que mientras mayor implicación exista de las diferentes áreas, mayores serán las posibilidades de éxito del proceso.

3) Iniciativa y liderazgo

Este criterio se refiere a la capacidad de algunos actores para impulsar y dirigir un proceso. La aspiración normativa es que aquellos procesos con mejores resultados son los impulsados por la iniciativa ciudadana, que cuentan con un apoyo de líderes políticos y un grupo promotor plural.

4) Integración al sistema participativo municipal

Algunos municipios tienen un sistema de participación más o menos estable. En estos casos, conviene analizar hasta qué punto el proceso evaluado se integra o no en este sistema participativo.

Los procesos participativos de un determinado municipio no tienen por qué derivarse siempre de su sistema estable de participación. Sin embargo, conviene que sean coherentes con el mismo y, en la medida de lo posible, se integren y se coordinen para no duplicar los esfuerzos y no saturar el potencial participativo de la ciudadanía. En este sentido, puede ser útil aprovechar los órganos y estructuras de participación ya existentes en el municipio.

5) Claridad de los objetivos

Los objetivos de un proceso participativo deben ser claros para facilitar la tarea tanto de los/las gestores del proceso como de los/las participantes.

La claridad en los objetivos dota al proceso de coherencia y transparencia. Es fundamental que los objetivos del proceso establezcan los límites del mismo, evitando así generar falsas expectativas. Más allá del análisis de los objetivos, también es importante evaluar hasta qué punto los objetivos iniciales han sido utilizados como elementos guía del proceso y hasta qué punto los resultados del proceso responden a los objetivos iniciales.

6) Planificación y recursos

La planificación permite prever las dificultades, organizar la participación, ofrecer una mayor calidad en el proceso y garantizar una mayor transparencia. En la planificación deben preverse los recursos económicos y técnicos que serán necesarios de acuerdo a los objetivos planteados.

CRITERIOS RELACIONADOS CON QUIÉN PARTICIPA

Dentro de los criterios que se pueden considerar para evaluar los actores participantes, se pueden considerar: la cantidad, la diversidad, y la representatividad de los participantes, y el grado de apertura de los procesos.

7) Cantidad de participantes

Este criterio considera que mientras mayor sea la extensión y diversidad de participantes, mayor será la calidad del proceso. Su evaluación dependerá del tipo de proceso y los destinatarios del mismo.

8) Diversidad

Un proceso tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar a los distintos grupos sociales e intereses a los que se dirige. Se deben tener en cuenta especialmente a los grupos sociales habitualmente subrepresentados como las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes, etc.

También se deben considerar la diversidad de las asociaciones participantes.

Como otros criterios, este criterio tendrá más o menos sentido en función de los destinatarios del proceso. Cuanto más selectivos sean éstos, menos sentido tendrá el criterio. Es decir, si un proceso participativo está destinado a un colectivo muy específico, por ejemplo las mujeres inmigradas, este criterio tendrá menos sentido; pues en estos casos el proceso no busca llegar a la mayor diversidad de población sino que se dirige a un grupo específico.

9) Representatividad de los participantes

Un proceso tendrá mayor calidad cuando los representantes son portadores de un discurso colectivo.



El proceso debe facilitar el traslado de la información a las organizaciones y los debates internos en las mismas.

10) Grado de apertura del proceso

En principio, un proceso será más democrático cuanto menos restringido sea en su conjunto. Los procesos con espacios restringidos, que en algunos casos esté plenamente justificada, pueden contemplar espacios de participación abiertos a toda la ciudadanía.

CRITERIOS RELACIONADOS CON EL TEMA SOMETIDO A PARTICIPACIÓN

Dentro de los criterios relativos a los temas de participación se destacan la relevancia de los temas y la capacidad de intervención sobre los mismos.

11) Relevancia

Los procesos participativos podrán contribuir a la eficacia de las políticas públicas y al incentivo de la participación cuando traten temas relevantes para la ciudadanía.

12) Capacidad de intervención de la administración local

Un proceso participativo de ámbito local será más eficiente cuando la administración local tenga competencias y capacidades para resolver los temas tratados.

CRITERIOS EN RELACIÓN A CÓMO SE PARTICIPA

Dentro de los aspectos procedimentales se pueden distinguir los siguientes criterios: la diagnosis participativa; la capacidad de propuestas, el grado de participación; la calidad de la información; y los métodos y técnicas de deliberación.

13) Diagnosis participativa

Para poder participar en cualquier proceso es bueno conocer el estado de la cuestión sobre aquello en lo que se participa. Así, es bueno partir de una diagnosis que establezca los principales problemas y temas de debate. La calidad democrática del proceso será mayor si esta diagnosis se ha realizado participativamente.

14) Capacidad de propuesta

Un proceso participativo ampliará más los derechos ciudadanos si permite que los participantes hagan propuestas. Algunos procesos participativos no contemplan esta posibilidad porque metodológicamente se ha decidido así, otros no la contemplan porque el objetivo del proceso se centra en otras fases de la elaboración de una política pública, por ejemplo en la diagnosis.

15) Grado de participación

La participación de la ciudadanía en un proceso participativo puede tener distintos grados que pueden agruparse de la siguiente manera:

- Información – Comunicación
- Consulta – Deliberación
- Decisión – Gestión

En general, se considera que los procesos que únicamente tienen elementos de información y comunicación no son realmente procesos participativos. Si bien es cierto que cuanto mayor es el grado de participación, mayor es también la ampliación de derechos y responsabilidades ciudadanas; pero hay muchos otros elementos que condicionan la calidad democrática de un proceso participativo.

16) Calidad de la información

Un buen proceso participativo debe ofrecer a los participantes toda la información necesaria para poder opinar y decidir. Por ello debe producirse información plural y de calidad. La información debe ser clara y útil y conviene que clarifique los objetivos del proceso.

Es necesario también que se utilicen los canales adecuados para llegar a todos los potenciales participantes. Todos los potenciales participantes deben estar al corriente del proceso participativo y deben poder acceder a toda la información.

Una buena difusión del proceso facilita que todos los potenciales participantes puedan participar en mayores condiciones de igualdad.

17) Métodos y técnicas de deliberación

En los espacios deliberativos se acostumbran a generar desigualdades deliberativas y comunicativas entre los diferentes participantes. Para paliar esas desigualdades es recomendable utilizar técnicas y métodos específicos que ayuden a reducirlas.

Una de las técnicas más habituales es la simple existencia de un moderador/a en los debates. Existen, además, otras técnicas específicas de trabajo en grupo que facilitan que todos/as los participantes puedan intervenir si lo desean.

CRITERIOS EN RELACIÓN A LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO

Los criterios considerados para analizar las consecuencias de los procesos son: los resultados sustantivos; la implementación de los resultados; la devolución de los resultados; la mejora de las relaciones entre actores; la capacitación; la generación de cultura política participativa.



18) Resultados sustantivos

Para la legitimidad de un proceso participativo es básico que haya unos resultados sustantivos que respondan a las necesidades planteadas en el diseño del proceso.

19) Implementación de los resultados

Los resultados sustantivos de un proceso participativo deben ser implementados. Para garantizar una correcta implementación se suelen crear órganos de seguimiento que representan al conjunto de participantes del proceso.

20) Devolución de los resultados

Un proceso participativo de calidad debería prever una devolución de los resultados al final del proceso para que los participantes conozcan los resultados, los validen y puedan dar por terminado el proceso. Esta práctica es un elemento fundamental de transparencia para garantizar la legitimidad de los procesos participativos e incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

21) Mejora de las relaciones entre actores

Para fomentar la ciudadanía, un proceso participativo no sólo debería aspirar a unos resultados sustantivos sino que también debería fortalecer las relaciones entre los y las participantes. Si el proceso está bien gestionado, este fortalecimiento de las relaciones sociales permite superar las dinámicas de conflicto con mayor facilidad.

22) Capacitación

Un proceso participativo será de mayor calidad si consigue capacitar a los participantes en el ámbito de la participación ciudadana. La capacitación puede ser muy concreta para el tema sometido a participación; más genérica para lograr un mejor funcionamiento de los procesos participativos en general (capacidad para hablar, entender el funcionamiento de los procesos participativos, conocer el funcionamiento de la administración, etc.) o más abstracta sobre la democracia y sus valores.

23) Generación de cultura política participativa

Un proceso participativo debe contribuir a generar una cultura política participativa entre los y las participantes.

QUÉ METODOLOGÍAS PODEMOS UTILIZAR EN LA EVALUACIÓN

Para obtener la información necesaria que nos permita valorar resultados o procedimientos se pueden utilizar instrumentos fundamentados en metodologías cualitativas o cuantitativas. La utilización de cada uno de estos métodos dependerá en gran medida de los criterios que vayamos a considerar como también de las características de cada experiencia o del acceso a la información.

Pero la utilización cualquiera de estas metodologías es válida y en muchos casos es recomendable complementarlas ya que cada una tiene ventajas e inconvenientes que deben ser tenidos en cuenta. En todo caso de lo que se trata es de maximizar las fortalezas de diferentes técnicas investigativas.

METODOLOGÍAS CUANTITATIVAS

La evaluación cuantitativa se centra en verificar hipótesis mediante pruebas empíricas de las cuales se pueden deducir ciertas consecuencias. Pone el acento en la cuantificación, en la estandarización y la objetividad de los fenómenos observables. Utiliza por tanto las matemáticas y estadísticas, y se orienta sobre todo al análisis de casos extensivos, de gran volumen, en donde se repiten determinados contenidos con sus correlaciones. Este tipo de evaluaciones se focalizan en los resultados sobre todo para evaluar la efectividad de las políticas.

La ventaja que tiene es que ofrece una información estandarizada, de fácil comprensión y muy habitual en las administraciones públicas. El problema fundamental es que es de difícil aplicación para casos complejos en donde intervienen múltiples variables y factores contextuales específicos. Además muchas veces es difícil obtener este tipo de información en fenómenos que se caracterizan por su dinamismo e informalidad.

Existen diferentes instrumentos cuantitativos que se pueden utilizar como: las encuestas y los censos, el análisis de series estadísticas, el impacto económico de la participación en las políticas públicas, los estudios demográficos, el análisis de redes sociales, etc.

Un ejemplo donde se pueden utilizar metodologías cuantitativas de evaluación es para evaluar la extensión de la participación. Si queremos saber cuantos participantes han intervenido en un proceso en relación a la población de referencia, deberemos precisar el número de participantes como de la población de referencia y estimar la relación porcentual.

METODOLOGÍAS CUALITATIVAS

La evaluación cualitativa le da mayor importancia al contexto y a las dimensiones humanas de lo que se estudia. Se trata de diferentes metodologías que buscan un análisis integral, sobre todo de los procesos, donde cuentan las dimensiones subjetivas de los actores evaluados.

La ventaja que tienen estas metodologías es que permiten abordar casos complejos en donde es necesario realizar interpretaciones que den sentido a lo que estamos analizando. La desventaja que tienen es que no facilitan conclusiones generalizables o comparables y sus resultados son poco precisos.

Existen diferentes métodos utilizados para la evaluación cualitativa como son los grupos de discusión, las entrevistas en profundidad a actores relevantes, el análisis documental, el análisis del discurso, etc.



Un ejemplo donde se pueden utilizar metodologías cualitativas de evaluación es para evaluar los métodos y técnicas deliberativas. En este caso puede ser interesante que el evaluador participe como observador de las experiencias deliberativas.

LAS BUENAS PRÁCTICAS COMO HERRAMIENTA DE MEJORA

Durante los trabajos desarrollados una de las reflexiones principales fue el hecho de que una de las etapas fundamentales en un proceso de evaluación es la faz propositiva. En esta se plantean las propuestas para mejorar el funcionamiento de las experiencias participativas. Estas propuestas pueden tener en cuenta los aportes de experiencias paradigmáticas e innovadoras que han tenido un impacto efectivo en la mejora de la calidad democrática. Es a partir de esta reflexión que el OIDP decide impulsar un proceso de distinción de Buenas Prácticas, para reconocer y difundir aquellas prácticas que son respuestas exitosas y aplicables a diferentes contextos.

Una buena práctica es aquella experiencia que se ha implementado y que cumple determinados criterios generales de calidad entre los que se destacan, por orden de importancia: la innovación, la transferibilidad, la factibilidad, el impacto positivo, la planificación, el liderazgo sólido, las responsabilidades definidas, el sistema de evaluación, la implicación de la ciudadanía y el reconocimiento entre pares.

Pero la propia definición de ‘buena’ práctica, supone una carga normativa en la que se asumen determinados valores que se deben ponderar. Estos valores tienen que ver con los fines de una democracia participativa, que en el caso del OIDP, debe tender a “conseguir mayores cotas de **igualdad**, el fortalecimiento de la **ciudadanía**, una mayor legitimación y **confianza** en los poderes públicos y una mayor **eficacia** de la gestión pública”.

A su vez, una buena práctica debe tener en cuenta el contexto el que se da, ya que lo que es bueno para una realidad, puede no serlo para otra. De allí que deban tenerse en cuenta las características históricas y socioeconómicas donde se dan las prácticas.

En el caso de las experiencias participativas, además de los criterios generales de calidad, se pueden tener en cuenta criterios específicos como los definidos previamente para el caso de los procesos participativos. De este modo podemos elaborar un modelo para la detección de las buenas prácticas participativas en el que se combinan los criterios comunes de las buenas prácticas con los criterios específicos para las experiencias participativas (Una descripción detallada de cada criterio se encuentra en la *Guía para la detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos* elaborada por el OIDP).

CONCLUSIONES Y RETOS DE FUTURO

Desde la constitución del Observatorio Internacional de Democracia Participativa en el año 2001 hemos avanzado mucho en el debate y la promoción de la participación ciudadana en el mundo local.

A través de la red de Observatorios Locales hemos sentado las bases para la evaluación de las democracias participativas locales, hemos generado nuevos conocimientos y los hemos puesto en práctica en realidades sociales muy distintas, aprendiendo y mejorando a partir del intercambio de experiencias y del trabajo en red.

En este capítulo final pretendemos sintetizar las principales conclusiones del trabajo llevado a cabo en el marco de la red de OLDPs, dejando al mismo tiempo sobre la mesa debates sin resolver, nuevas preguntas por abordar y muchos retos por afrontar.

PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA: UN CAMPO DIVERSO

El Observatorio Internacional de Democracia Participativa y, posteriormente, la red de Observatorios Locales; nacen de la necesidad de compartir experiencias y generar conocimientos en el ámbito de la participación ciudadana. El surgimiento de estas redes se da en un momento en que, a nivel internacional (sobretudo en América Latina y en Europa), se produce una gran explosión de experiencias de participación ciudadana en el ámbito local para dar respuesta a los distintos déficits de las democracias representativas tradicionales: falta de legitimidad, poca eficacia en la resolución de problemas complejos, incapacidad para garantizar derechos básicos en algunos países, etc (Blanco y Gomà, 2002).

Así, tanto el Observatorio Internacional de Democracia Participativa como la red de Observatorios Locales persiguen, en última instancia, un objetivo común: la profundización democrática mediante formas de participación ciudadana. Los Observatorios Locales de Democracia Participativa son, de hecho, agentes promotores de democracia participativa. Y, por tanto, tienen la clara voluntad de hacer avanzar las democracias locales hacia modelos más participativos.

Aunque el objetivo último es la profundización democrática, la naturaleza y la concreción de esa profundización democrática es muy distinta en cada comunidad. Para empezar, las motivaciones para potenciar la participación ciudadana son distintas en cada lugar pues, de hecho, ni tan solo los déficits de las democracias representativas son los mismos en las distintas partes del planeta. No tienen nada que ver las motivaciones que explican el surgimiento de experiencias participativas en Europa (muy vinculadas a la pérdida de legitimidad y a la aparición de problemas complejos) con las experiencias surgidas en América Latina, donde el principal problema es la incapacidad de las democracias representativas para garantizar derechos básicos.

Al mismo tiempo, incluso dentro de contextos similares, encontramos formas muy distintas de materializar la participación ciudadana en función de las características específicas de cada lugar. Así, una de las principales conclusiones a las que hemos llegado en el marco del OIDP es que no existe un único modelo de democracia participativa sino que encontramos múltiples formas distintas de profundización democrática a través de la participación ciudadana.

De esta conclusión se deriva que constituir los OLDP y ponerlos en acción (y producción) tiene que ver con aspectos concretos (sociales, institucionales, políticos) de cada contexto. Por tanto, no se puede olvidar que cada OLDP se ha de mover en contextos sociales e instituciones muy diversos, difícilmente homologables y difícilmente comparables.

LA CALIDAD EN LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCALES: UN OBJETIVO COMÚN

Dentro de esta voluntad compartida de profundización democrática a través de la participación ciudadana, los miembros del OIDP y de la red de OLDPs comparten también un objetivo específico: mejorar la calidad de las democracias participativas locales.

Fruto de la explosión de experiencias participativas a nivel mundial surge la necesidad de generar espacios de encuentro en los cuales poder debatir y compartir en torno cómo se están llevando a cabo todas esas experiencias y en qué medida están consiguiendo mejorar las democracias locales.

Es en este contexto 10 ciudades de Europa y América Latina, desde contextos sociales y políticos muy diferentes se encuentran en un proyecto común que tiene los siguientes objetivos (que las ciudades asumen como compromisos):

- a) Constituir los Observatorios Locales de Democracia Participativa
- b) Definir los factores fundamentales que determinan la calidad de la participación ciudadana.
- c) Observar y evaluar la realidad en base a esos factores como práctica del OLDP
- d) Cooperar entre sí y con los miembros del OIDP.

Así pues, dentro del objetivo común de mejorar la calidad de las democracias participativas locales, la red de OLDPs en el marco del proyecto Urb-al, pretende, a partir de experiencias concretas de OLDPs, definir los factores fundamentales que determinan la calidad de la participación ciudadana y observar y evaluar la realidad en base a esos factores como práctica del OLDP.

Fruto de este proceso llegamos a la conclusión que resulta realmente difícil consensuar criterios normativos que definan qué entendemos por “calidad” en las democracias participativas locales. En función de los objetivos que se persigan con la participación ciudadana y dependiendo del contexto social, económico y político en el que nos encontremos, la calidad de una democracia participativa local podrá definirse de una u otra manera. En otras palabras: si las motivaciones

y los contextos son distintos, resulta difícil encontrar criterios normativos y herramientas comunes para todos los casos.

Ahora bien, a pesar de esa dificultad, hemos avanzado en muchos aspectos y hemos consensuado distintos elementos que pueden ayudarnos a mejorar las democracias participativas locales.

En primer lugar, hemos consensuado aquello que entendemos como los cuatro posibles objetivos de la participación ciudadana: igualdad, confianza, eficacia y ciudadanía. Éste es un primer paso muy importante pues, como acabamos de comentar, en función del objetivo que persigamos con la participación los criterios para evaluar su calidad y mejorarla serán unos u otros.

Al mismo tiempo, también hemos avanzado en la definición de los ámbitos de observación y de algunos criterios normativos que nos ayuden a evaluar la calidad de las prácticas participativas locales. Así, hemos consensuado que deberíamos fijarnos en elementos como: de qué manera se coordina la participación, quién participa, cómo se participa, y cuáles son los resultados de la participación. De la misma manera hemos definido una batería de criterios normativos para evaluar procesos participativos. Criterios que no tienen la pretensión de ser ni completos, ni absolutos.

Con la definición de criterios normativos avanzamos en la definición de qué es lo que entendemos por “calidad” en las democracias participativas locales. Sin embargo, debemos tener muy en cuenta el riesgo de estandarización asociado a la tarea de definir criterios normativos.

No debemos perder de vista que nos referimos a realidades diversas y complejas y que, en cada caso, los objetivos de la participación pueden ser distintos. Obviamente, los criterios normativos deberían de responder a los objetivos perseguidos con la participación. Así, si las realidades son distintas y los objetivos de la participación también, parece lógico pensar que los criterios normativos para definir una “participación de calidad” también lo deben ser.

Por lo tanto, se trata de, a partir de un marco conceptual compartido y tomando de referencia los criterios normativos aquí desarrollados; definir aquellos criterios que son útiles y coherentes para cada caso. Esta tarea debe hacerse ajustándose a los objetivos perseguidos en cada caso y de acuerdo con las características específicas de cada contexto.

LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA MEJORA: LA NECESIDAD DE EVALUAR

Hemos asumido colectivamente la necesidad de que los OLDP sirvan para medir y evaluar el grado de desarrollo y el nivel de calidad de las experiencias participativas a nivel municipal con vistas a poder mejorar esas experiencias en la dirección de que los ciudadanos y ciudadanas tengan un mayor protagonismo en el gobierno de las ciudades. El objetivo final, no lo olvidemos, es mejorar la participación, y desde ahí vemos que es necesario evaluar lo que hacemos para poder mejorarlo.

Tenemos la necesidad de evaluar, pero a la vez que vemos clara esa necesidad nos faltan respuestas a la pregunta de para qué queremos hacerlo. ¿Hacia dónde focalizamos concretamente la evaluación?



¿Queremos evaluar para mejorar nuestras prácticas o queremos evaluar para hacer un ranking de ciudades participativas? ¿Queremos evaluar para establecer “filtros de calidad” sobre lo qué es y lo que no es auténtica participación ciudadana o nos inclinamos por establecer criterios guía con los que cada ciudad y cada práctica pueda orientar sus estrategias metodológicas?

Del proceso de reflexión llevado a cabo en el marco del OIDP llegamos a la conclusión de que la evaluación debe servir para mejorar nuestras democracias participativas locales y no para competir entre ciudades. Éste es un punto de partida clave para no caer en el error de querer comparar lo incomparable. La ambición del OIDP para disponer de indicadores relevantes, válidos, medibles, sensibles, comprensibles y comunicables, realistas y contrastados sobre la democracia participativa no puede hacernos perder la racionalidad de nuestros objetivos. En este sentido no olvidemos que los indicadores son ‘indicativos’ de alguna cosa que suele ir mas allá del propio indicador y las evaluaciones –y los procesos en su conjunto- se desvirtúan cuando, en vez de trabajar para alcanzar objetivos, se hacen sólo para satisfacer indicadores.

No hacemos participación para satisfacer indicadores sino para transformar la sociedad.

Si nos planteamos debates y retos en torno a las democracias participativas locales es porque queremos gestionar mejor nuestros municipios, porque queremos mejorar la calidad de nuestras democracias participativas locales, porque queremos rendir cuentas frente a la ciudadanía y, sobre todo, porque queremos aprender; aprender desde la práctica, el debate y el intercambio de experiencias.

Por todo ello vemos que es necesario evaluar nuestras democracias participativas locales. Sólo evaluando lo que hacemos podremos mejorarlo. Sólo evaluando podremos identificar nuestras debilidades y nuestras fortalezas. Es así como podemos aprender. Y sólo desde el aprendizaje podremos mejorar.

¿Por dónde empezamos a evaluar?

Las formas de hacer participación ciudadana en el ámbito local son muchas y diversas. Hemos consensuado que los objetos de estudio de los OLDPs son diversos y podemos agruparlos en la siguiente tipología:

- Mecanismos de participación
- Procesos participativos
- Políticas públicas participadas
- Sistema estable de participación (órganos estables y marco jurídico)
- Prácticas no institucionales de participación

Ante este abanico de posibilidades, ¿qué es lo que debemos evaluar? Podríamos fijar la atención en las políticas públicas sustantivas: urbanismo, educación, salud, regeneración urbana, etc. y establecer evaluaciones, estudios y indicadores que nos digan hasta qué punto estas políticas incorporan participación; o podemos optar por centrar la atención en ver hasta qué punto determinadas experiencias o instrumentos de participación tienen o no calidad en sí mismo.

De la misma manera, podríamos fijarnos en aquellos factores que pueden condicionar el éxito o fracaso de la participación como pueden ser los recursos socioeconómicos, el capital social o el contexto institucional (Lowndes et al, 2006). Podríamos fijarnos también en cómo se participa, es decir en analizar la participación en sí misma. O, finalmente, podríamos centrarnos en evaluar los impactos de la participación de acuerdo con los objetivos planteados y fijarnos en aspectos como el grado de transformación social logrado (definiendo indicadores de transformación social para cada caso), la eficacia de las políticas públicas implementadas como fruto de un proceso participativo o las mejoras en las relaciones ciudadanas, la evolución de la confianza entre la ciudadanía y la administración.

Puesto que nuestro objetivo final es la profundización democrática, la pregunta que deberíamos hacernos en cada caso es: ¿qué necesitamos evaluar para profundizar los procesos democráticos? Es decir, ¿qué necesitamos conocer para transformar y mejorar nuestras democracias participativas locales?

En este contexto, nos damos cuenta que construimos nuestro discurso desde conceptos que son mayúsculos, que abarcan una realidad conceptual y política vastísima (Democracia Participativa, Participación Ciudadana, Ciudadanía, y otros por el estilo) y luego nos encontramos con que nuestra realidad, el contexto en el que nos movemos, lo que somos capaces de operativizar y poner en práctica -con sus dificultades, resistencias, contradicciones y limitaciones- se encuentra en el terreno de las prácticas concretas y específicas de participación.

Así, que en el marco de la red de OLDPs optamos por empezar experimentando y sistematizando en el campo de los procesos participativos pues vemos que es aquí donde actualmente se está experimentando más desde el ámbito institucional y, además, es donde nos resulta más fácil operativizar todas nuestras reflexiones.

Además, estamos convencidos de que es a partir de la evaluación de experiencias concretas y específicas como podemos avanzar en la evaluación de las democracias participativas locales. Si bien somos conscientes de que una democracia participativa local va mucho más allá que un proceso participativo concreto en una localidad, defendemos que para poder llegar a evaluar una democracia participativa local en su conjunto es imprescindible evaluar las prácticas concretas de participación que se llevan a cabo en un determinado municipio.

Ahora bien, al mismo tiempo que nos sentimos satisfechos/as de haber avanzado en la evaluación de procesos participativos y que defendemos la necesidad de evaluar dichos procesos, también identificamos una serie de retos para continuar avanzando en el campo de la evaluación de las democracias participativas locales. **Así creemos que los retos actuales se sitúan en:**

- **Evaluar los impactos de la participación**, pues es a partir del análisis de los impactos que se puede valorar el grado de transformación social y el logro de los objetivos de la participación. El reto está en definir qué entendemos por transformación social en cada caso e identificar indicadores y formas para evaluar.
- **Evaluar las políticas públicas desde la óptica de la participación**. Más allá de los procesos y órganos de participación, debemos poder evaluar en qué medida una determinada política pública es elaborada e implementada con mayor o menor grado de participación. De la misma manera, también debemos focalizar el análisis en los impactos de la participación en las distintas dimensiones (simbólica, sustantiva y operativa) de dicha política pública.
- **Evaluar el papel de la participación no institucional**. O dicho de otra forma: en qué medida una democracia participativa local es capaz de trasladar la participación no institucional al ámbito público de transformación.
- **Evaluar una democracia participativa local en su conjunto**. Es decir, a partir de la evaluación de las distintas prácticas que configuran una democracia participativa local, ser capaces de llevar a cabo una evaluación integral a nivel municipal: pasar de la evaluación de las prácticas a la evaluación del modelo de democracia participativa local.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA EVALUACIÓN

Como hemos venido argumentando a lo largo de la publicación, entendemos que la evaluación es un proceso (no es un momento puntual más o menos relevante y trascendente) que se fundamenta en el conocimiento de la práctica a través de la sistematización de información y el debate entre actores diversos de esa práctica; y estando ahí desde el principio. Así, en el proceso de evaluación pueden intervenir una pluralidad y extensión de actores tan amplia como la de los que se encuentran en la práctica misma. Incluso más amplia si se invita a participar en la evaluación a agentes “externos” a la práctica.

Junto a la pregunta “¿qué necesitamos evaluar para profundizar los procesos democráticos?” deberíamos hacernos también otra pregunta: ¿qué actores deben apropiarse de la evaluación porque son portadores de transformación política? O dicho de otra manera: las dimensiones de la evaluación deben surgir de los participantes.

Es decir, si evaluamos la participación; es del todo necesario que aquellos actores que protagonizan la participación y, en consecuencia, la transformación, jueguen un rol activo en el

proceso evaluativo. Entendemos que resulta imprescindible incorporar a los participantes en la evaluación pues no sólo aportarán información relevante para mejorar las prácticas participativas sino que serán los principales beneficiarios de las mejoras que se deriven de la evaluación.

En definitiva, si evaluamos para mejorar y para aprender, entonces la evaluación debería de ser autoevaluación participada.

Lógicamente, si defendemos los procesos participativos de evaluación, también entendemos pues que los OLDPs deben ser espacios multiactorales en los cuales la sociedad civil juega un papel central, conjuntamente con centros de estudio como pueden ser las universidades. Así, planteamos los OLDPs como un lugar de encuentro, un ámbito de interacción en el que actores diversos pueden reflexionar, debatir, realizar consultas y propuestas sobre los retos de la participación. El espíritu de estos espacios no es transformarse en estructuras tecnocráticas o centros de documentación pasivos, sino en plataformas activas e inclusivas.

NO EXISTE UNA ÚNICA FORMA DE EVALUAR

Quizá la principal conclusión de nuestras reflexiones, y de esta publicación en particular, es la constatación de que no existe una única forma de evaluar. Como hemos ido repitiendo, la diversidad de realidades y de objetivos hace imposible pensar en una única herramienta de evaluación que sea útil para evaluar cualquier práctica participativa. Resulta imposible encontrar un tipo de evaluación que lo abarque todo, en todas sus dimensiones, momentos o niveles (sustantivo, relacional, operativo o intermedio, técnico, político, etc.).

Las estrategias de evaluación y los instrumentos disponibles son muchos y diversos. Y, como hemos visto, las preguntas que rodean la evaluación son a su vez complejas, pues se mueven en registros distintos (qué se evalúa, para qué se evalúa, cómo se evalúa, quién evalúa) unos más políticos y otros más instrumentales o metodológicos.

En este contexto, defendemos que puede trabajarse y debe trabajarse con enfoques metodológicos complejos y complementarios (multiestratégicos) que pongan en relación metodologías de evaluación cuantitativa, cualitativa y participativa.

Si los OLDP acaban siendo lugares de encuentro y debate entre actores diversos, si quieren ser promotores y no meros observadores pasivos, y si se asume que estamos en un momento de incertidumbre e innovación en la materia que tratamos, parece aconsejable pensar en configurar un sistema de evaluación que se componga de instrumentos diversos y se fundamente en estrategias metodológicas plurales sobre la base de un marco conceptual y operativo común.

Es desde esta posición que hemos hecho la propuesta de la “caja de herramientas” como un baúl en el cual encontramos distintos criterios normativos, distintos aspectos a evaluar y distintas metodologías. De tal manera que, en función de cada caso y de acuerdo con su contexto y sus objetivos puedan escogerse los criterios normativos que se consideren más apropiados y sean



evaluados observando aquellos aspectos que se consideren más oportunos y con las metodologías que se consideren más adecuadas. La caja de herramientas, pues, no es más que un conjunto de instrumentos agrupados en criterios, aspectos a evaluar y metodología. Para cada criterio se identifican posibles aspectos a evaluar y para cada aspecto a evaluar se recomiendan distintas metodologías de evaluación. Pero, en todo caso, la elección de los criterios, los aspectos a evaluar y las metodologías deberá realizarse de acuerdo con las especificidades de cada circunstancia. Sólo así conseguiremos dar las mejores respuestas posibles a las necesidades de mejora de cada experiencia.

Así, independientemente del grado de formalización que tengan las evaluaciones, lo cierto es que será la práctica de cada OLDP la que acabe dando más que las respuestas verdaderas, las verdaderas respuestas.

AVANZAR DEBATIENDO, PRACTICANDO E INTERCAMBIANDO CONOCIMIENTOS

Estamos metidos en una materia a la que ni nosotros ni nuestros entornos institucionales, políticos y técnicos, estamos suficientemente acostumbrados, pues nos movemos en territorios de innovación democrática y de innovación en la gestión pública. A menudo, debemos fijar objetivos participativos, y validar instrumentos y metodologías para conseguirlos, sin tener siempre suficiente seguridad en lo que hacemos, y notamos que nos falta más bagaje, más experiencia individual y colectiva. Esto apunta en la dirección de que es necesario arriesgar, ensayar cosas, aceptar pruebas y errores, ir construyendo poco a poco y sobre la práctica sistemas de evaluación.

No cabe duda que los OLDPs, como espacios de encuentro, debate y evaluación representan una gran oportunidad para avanzar en la profundización de nuestras democracias locales a través de la participación.

Tampoco cabe duda que el trabajo en red y el intercambio de experiencias que se produce en el marco del OIDP está siendo de gran utilidad para avanzar en todos los debates planteados entorno a la democracia participativa y su evaluación. En un mundo marcado por la globalización, espacios como el OIDP refuerzan el ámbito local, estructurando redes globales que ponen en contacto nuestros pueblos y ciudades. El trabajo en red permite la transferibilidad del conocimiento obtenido evaluando, y sitúa a los municipios en una posición de fuerza frente a las tendencias y los impactos de la globalización económica.

El aprendizaje colectivo y el conocimiento generado en estos años de trabajo en red a nivel internacional nos ha permitido poner sobre la mesa grandes preguntas y empezar a reflexionar, debatir y consensuar aspectos importantes relativos a la calidad de nuestras democracias participativas locales.

Todavía quedan debates abiertos y retos por afrontar. Estamos convencidos y convencidas que, desde la práctica y el intercambio, continuaremos aprendiendo y mejorando. Éste es nuestro gran propósito.

OBSERVING THE LOCAL PARTICIPATORY DEMOCRACIES

{ summary }

SUMMARY

The International Observatory on Participatory Democracy (OIDP) was founded in November 2001 within the framework of the European Commission's URB-AL projects for decentralised cooperation. Its official constitution was celebrated during the 1st OIDP Conference held in Barcelona (Spain), the city that coordinated the co-financed project and currently takes care of the network's Technical Secretariat. This driving force spurred people's interest in learning about and enhancing the participatory experiences of different municipalities through exchanges of information and work in networks.

The OIDP is a space open to all cities in the world and to all municipal agencies, research centres, bodies and organisations that are interested in finding out about, exchanging and implementing experiences in participatory democracy on the local scale. **The observatory is fundamentally defined as a tool at the disposal of anyone who wants to strive towards enriching citizen-participation processes. Through the synergy of the different players, we aspire to contribute towards reaching deeper levels of democracy by publicizing information that encourages citizens to become involved in local government, applying sustainable-development policies on the local level and developing innovative practices of active citizen participation in local planning and management.**

Over the past six years, the network has grown very considerably and welcomed many new members: the number of partners and collaborators has multiplied, new locations have been started up in new countries, new experiences have been introduced on the database, etc. The observatory has increased the number of its members year by year, in terms of both its partners and collaborators. The OIDP currently has more than 300 members, 60% of which are partners and 40% collaborators.

This growth has enabled the OIDP to expand to new locations and incorporate experiences of all kinds on the cultural, economic and political levels. In fact, its partners and their experiences are extremely heterogeneous insofar as their ambitions, organisational guidelines and participants are concerned. This diversity is one of the OIDP's main values which has enabled it to become a major international benchmark on participatory democracy. Given that there is no sole definition of participatory democracy as a homogenous, universal concept, it is important for the OIDP to echo this diversity of goals and content.

However, precisely in order to consolidate itself as a key benchmark for reflection on and the dissemination, promotion and exchange of participatory processes, it was necessary that the OIDP's ambitions should not be restricted to simply collecting experiences and encouraging people to find out more about them, and what they jointly signify. The OIDP has consequently focused its efforts on providing more thorough knowledge on the different aspects of these experiences.

A consensus was therefore needed with regard to common minimum requirements that would help systematise the experiences by incorporating certain keys to decode methodologies and

objectives through easily analysed common parameters that could contribute to the construction of an in-depth debate on citizen participation.

It was considered of interest to assess the quality of participatory experiences at the municipal level and to incorporate deliberative elements within the evaluation processes, so that these evaluation processes could be permeated by citizen participation, given that it was deemed impossible to evaluate quality without bearing in mind the viewpoints of the leading players in the process.

This point gave rise to the idea of setting up a network of Local Observatories on Participatory Democracy (OLDPs) that would make it possible to develop a collective, participatory and varied methodology in the different OLDPs' spheres of action based on each city's specific political, socio-economic and territorial properties. And this in turn made progress possible on the systematisation of broad, jointly approved criteria for evaluating participatory democracy. The construction of said criteria was a result of the partners' clear political intention to promote participatory democracy as an essential issue on the international agenda, with the theoretical and practical instruments that could be contributed.

Based on these reflections, it was decided to promote the creation of Local Observatories on Participatory Democracy as tools through which to meet these requirements and advance qualitatively in the dissemination of participatory mechanisms.

In October 2004, a subsidy agreement was signed between the European Commission and Barcelona City Council to develop the Local Observatories on Participatory Democracy (OLDP) project. The partners participating in this project were the cities of Donostia (Spain), Saint-Denis (France), São Paulo (Brazil), Porto Alegre (Brazil), Buenos Aires (Argentina), Cuenca (Ecuador), El Bosque (Chile) and La Paz (Bolivia). Barcelona Provincial Council also decided to introduce its own OLDP: an observatory on citizen participation in the 311 municipal areas in the Province of Barcelona.

Our commitment as a project subsidised under the URB-AL programme was to set up nine Local Observatories on Participatory Democracy (in the end, in fact, we set up ten) and to create some quality-evaluation indicators for participatory experiences in our cities, while maintaining the objective of improving upon these experiences. The pillars on which these indicators are built are the goals agreed upon by the network: citizen empowerment, equality, trust and effectiveness.

WHAT IS AN OLDP?

An OLDP is a meeting place, a framework for interaction through which players can reflect, discuss, consult and put forward proposals regarding the challenges of participation. OLDPs are not intended to become technocratic structures or passive documentation centres, but active, inclusive platforms.

Thus, the organisational model should take three groups of players into account:

- public administration
- civil society (organised or otherwise)
- knowledge centres (research centres, universities, etc.)

The OLDPs can focus their efforts on many different areas. They can observe and analyse different aspects of local participatory democracy and they can do so in many different ways. In fact, the intention behind the project is for each OLDP to choose the subjects it wants to study and its methodologies (depending on the needs and characteristics of its social reality), while respecting certain common features so that all knowledge generated can be duly systematised. The following fields of action should be common to all OLDPs.

Information

To record, systematise, analyse and disseminate existing information is one of the observatories' common goals. It is fundamental to guarantee that the information gathered is accessible, up to date and relevant.

Information is of key importance to be able to jointly carry out in-depth analysis of participatory experiences and due reflection. The diversity of experiences makes it absolutely necessary for information to be organised according to basic conceptual criteria, which should be understandable and explicit.

Analysis and evaluation

Our fundamental objectives for promoting the quality of participatory democracy include developing our knowledge and evaluating experiences through joint reflection.

Promoting participation

The role of the observatories is to act as agents that promote participatory democracy, but also to make appraisals and put forward proposals for improvement.

To this end, they may carry out a number of activities to inform the public (through campaigns, the media, the Internet, etc.) and organise meetings and workshops. As promoters of participatory activities, the observatories should not lose sight of the critical perspective that should contribute towards innovation and help enhance citizen participation.

THE SUBJECT MATTER STUDIED BY OLDPS

We understand the Local Observatories on Participatory Democracy can base their studies on any of the participatory practices carried out on the local scale. However, observation, analysis and evaluation of such subjects may take place from very different perspectives.

The analysis is simpler if the subject of a study is a **specific institutional and formal participatory practice**. To a certain extent, the *toolbox* described in the following chapter should facilitate this analysis, which would focus on participatory processes, stable participatory bodies, legal frameworks and mechanisms, provided the analysis is carried out on a case-by-case basis.

The analysis would be rather more complex if it were to focus on a specific **public policy** and it were intended to analyse how far citizens participated in shaping said policy. In this case, it could be classified as an analysis of public policies based on the example of governance networks.

The analysis would also be complex if an observatory decided to study **non-institutional forms of citizen participation**. In this case, it could be developed from a more sociological perspective and analyse certain forms of non-institutional collective action, organisational structures, strategies, cognitive frameworks, their roles in a possible governance network and their ability to have an impact on public policies, etc. An analysis could also be made of the social players in the city: who they are, how they are mobilised, what fields they work in, what organisational structures they have, how many inhabitants they affect, their profile, etc.

Finally, there is another possible subject for analysis, besides the different kinds of participation on the local scale: OLDPS could set themselves the goal of analysing and evaluating a **local participatory democracy as a whole**. In other words, they could make an overall assessment of the different forms of citizen participation that exist within a specific city. There is no doubt this option is much more complex, but at the same time much more interesting, and requires tremendous effort in terms of methodological “triangulation”. The section “Some Experiences of Local Observatories on Participatory Democracy” contains information about some of the OLDPS that have carried out overall evaluations of formal institutional participatory practices throughout the entire city.

BASES FOR EVALUATING PARTICIPATION

One of the Local Observatories on Participatory Democracy's main *raison d'être* is to evaluate.

We understand evaluation to be a participatory and learning process that is a basic tool for improving our local participatory democracies.

When we analyse a participatory experience, we generally wonder whether it meets the objectives set, whether the participants were satisfied with the roles they played and whether suitable methodologies were used. These and other questions are linked to the quality of participatory democracy and require quality itself to be the subject of an evaluation exercise. However, there are different kinds and models of evaluation, so we need to define just what we understand by evaluation and what are the aspects that should be taken into account when evaluating local participatory democracy.

Evaluation has been defined by the OIDP as a participatory process by means of which fundamental knowledge on an activity, institution, service or policy, etc. can be obtained and analysed. It is defined as a process because it comprises a number of activities, carried out systematically, that will enable us to improve the level of our knowledge or make value judgements with well-founded arguments. And it is defined as a participatory process because it is acknowledged that there is a need for the players that have participated in it to intervene.

An **evaluation process is made up of different stages**, which for analytical purposes we could divide up as follows:

- **Design of the evaluation model:** In this stage, definitions are made as to what, how, who and with what resources the evaluation will be made.
- **Planning:** In this stage, a schedule is drawn up of the planned activities and the resources needed in each case.
- **Data collection:** A stage of research or study into the factors to be evaluated.
- **Data analysis:** Comparison of data gathered according to previously established evaluation criteria.
- **Devolution and improvement proposals:** In this stage, the report is drawn up with the main conclusions and devolution takes place with the participants' intervention.

Of these different stages, we will expand upon the design of the evaluation model because it is fundamental for all of these processes. There is no sole model, given that it would be difficult to find a single *a priori*, decontextualised proposal of an evaluation approach and tools that would be applicable to all processes at all times. However, it may be useful to define a set of general criteria that we can follow depending on the sphere and kind of participation we decide to evaluate.



Indicators are often used when carrying out evaluation processes. An indicator is an observable and measurable expression of the makeup of what we are going to evaluate. Each of the criteria we have defined can be broken down into measurement units that enable us to assess its quality.

Indicators cannot always be used for evaluation, given that contextual factors and difficulties to obtain specific information condition their use. In any case, certain criteria should be borne in mind when making a selection. The following are some of the requirements to be taken into account when choosing an indicator. **Indicators should be:**

- **Relevant:** They should refer to significant issues, so the fundamental dimensions of quality in participation should be defined clearly.
- **Valid:** They should reflect what they are intended to reflect, so it is important to study to what extent the indicator indicates the intended dimension and not another.
- **Measurable and feasible:** They should be observed based on reality and available data, so it is important to give in-depth attention to the procedure followed to gather data.
- **Sensitive:** They should reflect real differences and variations, so it is important to set out clear criteria that define the differences between categories and levels in a completely unambiguous way.
- **Comprehensible and communicable:** They should be clear for everyone, so it is important for the indicator to be defined in as much detail as possible, and for it to be clearly understandable.
- **Proven:** Their usefulness should preferably have been demonstrated on other occasions. However, in this case it will not be possible, given that we do not know of any other cases of indicators on quality in participation.
- **Approved:** In cases of participatory evaluations, these criteria should be agreed upon with the consensus of all participants in the experience.

NORMATIVE CRITERIA FOR EVALUATING PARTICIPATORY PROCESSES

Indicators usually fulfil certain criteria that govern an evaluation. In cases of participatory processes, these criteria are of a normative nature. This section puts forward some indicative criteria for evaluating participatory processes.

Bearing in mind that each evaluation should be carried out in accordance with the characteristics and specific objectives of the evaluated process, it would not be coherent to outline a rigid, all-

encompassing evaluation system. We have therefore decided to work along the lines of a toolbox containing different criteria, indicators and methodologies that we feel could be useful for process evaluation. We propose that complex, flexible and complementary (multi-strategy) approaches be followed that relate methodologies of quantitative, qualitative and participatory evaluation.

We are aware that evaluation strategies and available tools are many and widely varied, and that questions involving evaluation are complex, because they move on different levels. We therefore detect the need for more complete, broader evaluation tools than a simple set of indicators. This is why we have agreed to focus on the creation of a toolbox that incorporates a range of tools to support us in our task of evaluating, proposing and improving our local experiences.

In brief, we cannot take rigid, uniform evaluation models into consideration for participatory processes because the complexity and diversity of experiences means that such models would be incoherent and inoperable. We therefore propose a flexible evaluation model that can be adapted to different realities and needs.

Orienting evaluation towards more qualitative and participatory methodologies may be a good way of overcoming many of the limitations we have come up against when attempting to make evaluations using strictly quantitative methodologies. Thus, such difficulties as the lack of data and checklists and the unreliability of some data can be surmounted by using these other methodologies that enable us to evaluate citizen participation from other viewpoints. However, we should not forget that participatory evaluation has the very important added value of involving the participants of a process - as well as political representatives and technical personnel - in the evaluation. This enables us to improve the participation based on participants' actual experience, while at the same time legitimising both the process evaluated and the evaluation, together with any improvements incorporated as a result of the evaluation.

The following pages contain a number of evaluation criteria proposed for participatory processes. They can be used in greater or smaller numbers, depending on how deeply it is wished to evaluate a process. And one methodology or another can be applied, each one requiring different resources and providing a different depth of analysis.

Thus, selecting all or any of the proposed criteria and evaluating them by means of one methodology or another will not only depend on the context and characteristics of the process, but will also depend on the resources available. If we evaluate many experiences at the same time, we will have to share out the resources and that will reduce the depth with which we can analyse each one.

By looking to see what a criterion consists of, we can decide if it is applicable or not for evaluating our process(es). If we decide to apply it, we must choose one or more of the proposed methodologies to assess how it meets the criterion in question. (A detailed description of each criterion and the possibilities of evaluating them is included in the OI DP's Practical Guide for Evaluating Participatory Processes).



Criteria on Process Coordination

Of the criteria that facilitate process coordination, we would mention: consensus, transversality, initiative and leadership, integration within the municipal participatory system, clarity of objectives and planning and resources.

1) Consensus

A process is more likely to be successful when there is broad consensus on the need for it and its methodology than when a process is queried, whether from the political, technical or social perspective.

2) Transversality

This refers to the involvement of the different areas of government that are required for the process, on both the political and technical levels. The normative aspiration is that the greater the involvement of the different areas, the greater the possibilities of success.

3) Initiative and leadership

This refers to some players' skill to manage and give impetus to a process. The normative aspiration is that the processes with the best results are those developed through citizen initiative, with the support of political leaders and a plural group of promoters.

4) Integration within the municipal participatory system

Some municipalities have a more or less ongoing participatory system. In these cases, it would be a good idea to analyse to what extent the evaluated process is integrated within the participatory system.

A municipality's participatory processes are not always necessarily derived from its ongoing participatory system. However, it is advisable for them to be coherent with it and, so far as possible, integrated and coordinated with the system, to ensure tasks do not overlap and to avoid saturating citizens' participatory potential. In this respect, it may be useful to take advantage of any existing participatory bodies and structures in the municipality.

5) Clarity of objectives

The objectives of a participatory process should always be clear to facilitate the tasks of the process managers and participants.

Clarity of objectives makes the process coherent and transparent.

It is fundamental for the process objectives to establish the limits of the process to avoid generating false expectations. Besides analysing the objectives, it is also important to assess to what extent the initial objectives have been used as guidelines for the process, and to what extent the results meet the initial objectives.

6) Planning and resources

Planning makes it possible to foresee difficulties, organise participation, offer better process quality and guarantee greater transparency. Planning should take into account the economic and technical resources required to meet the objectives.

Criteria on Who Participates

The criteria taken into consideration for evaluating the participating players include: the number, diversity and representativity of participants and the openness of the processes.

7) Number of participants

According to this criterion, the greater the extent and diversity of participants, the higher the quality of the process. Its evaluation will depend on the process type and the parties addressed by the process.

8) Diversity

A process will be more democratic if it is capable of incorporating the different social groups and interests for which it is carried out. Special attention should be given to the social groups that are usually underrepresented, such as women, young people, immigrants, etc. The diversity of the participating associations should also be borne in mind.

As in other cases, the significance of this criterion will depend on the end parties addressed by the process. The more selective they are, the less significant will be the criterion. In other words, the criterion will be less significant if a participatory process is designed for a highly specific group (e.g. immigrant women), because in this case the process does not aim to reach the greatest possible diversity in the population, but addresses a very specific group.

9) Participant representativity

The quality of a process will be higher when representatives speak on behalf of community groups. The process should facilitate the transfer of information to organisations and their internal debates.

10) Degree of openness

In principle, the less restricted a process is on the whole, the more democratic it will be. When there are restricted spaces in a process (sometimes fully justified), spaces for the open participation of all citizens should also be contemplated.

Criteria on the Subjects of Participation

The main criteria relating to the subjects of participation are those affecting the relevance of the subject matter and the local administration's capacity to act.



11) Relevance

Participatory processes can contribute to the effectiveness of public policies and motivate participation when they address subjects that are important for citizens.

12) Local administration's intervention capacity

A local participatory process will be more effective when the local administration has competence and capacity to resolve the subjects addressed.

Criteria on How People Participate

The main criteria involving procedural aspects are as follows: participatory diagnosis, ability to make proposals, degree of participation, quality of information and deliberative methods and techniques.

13) Participatory diagnosis

To be able to participate in any process, it is advisable to be familiar with the status of the subject of the participation. Thus, it is a good idea to start with a diagnosis that states the main problems and subjects for debate. The process will be more democratic if the diagnosis is carried out with citizen participation.

14) Ability to make proposals

A participatory process will extend citizens' rights further if participants are allowed to make proposals. Some participatory processes do not include this possibility because it was so decided from a methodological perspective; others do not contemplate it because the object of the process focuses on other stages of public policy, e.g. diagnosis.

15) Degree of participation

There may be different degrees of citizen participation in a participatory process which can be grouped together as follows:

- Information – Communication
- Consultation – Deliberation
- Decision – Management

On the whole, processes that only have elements of information and communication in them are not considered to be true participatory processes.

Although it is true that the higher the degree of participation, the more extensive are citizens' rights and responsibilities, there are many other factors that condition the democratic nature of a participatory process.

16) Quality of information

A good participatory process should offer participants all necessary information to enable them to give their opinions and make decisions. Plural, quality information should therefore be made available to them. Information should be clear and useful, and the process objectives should be clearly stipulated.

Suitable channels must also be used to reach all potential participants. And all potential participants should be fully acquainted with the participatory process and have access to all information.

Effective diffusion of the process enables all potential participants to participate on more equal terms.

17) Deliberative methods and techniques

Deliberative and communication inequalities among participants are quite frequently generated, so it is recommended that specific techniques and methods be used to help reduce them.

One of the most usual techniques is simply to have a moderator in all debates. There are also other specific techniques applicable to group work that make it easier for all participants to intervene when they want.

Criteria on the Consequences of the Process

The criteria taken into consideration for analysing the consequences of the process are: substantive results, results implemented, results devolution, improved relations between players, training and generation of a culture of participatory policy.

18) Substantive results

For a participatory process to be legitimate, it must offer substantive results that meet the requirements included in the process design.

19) Results implemented

The substantive results of a participatory process need to be implemented. To ensure they are correctly implemented, monitoring bodies are usually created, made up of representatives of all participants in the process.

20) Results devolution

A quality participatory process should provide for devolution of the results upon completion of the process so that the participants can learn about the results, validate them and draw the process to a conclusion. This is a fundamental practice in terms of transparency, to guarantee the legitimacy of the participatory process and increase citizens' trust in the institutions.



21) Improved relations between players

To boost good citizenship, a participatory process should not only aspire to obtain substantive results, but also strengthen relations between participants. If the process is well managed, improved social relations will make it easier to overcome any dynamics of conflict that may arise.

22) Training

The quality of a participatory process will be increased if the participants can be trained in citizen participation. Training may be very specific and applied to the subject matter in question; or it may be more general, to improve the overall performance of participatory processes (people's ability to express themselves orally, to understand how participatory processes work, how the administration works, etc.); or more abstract, touching upon democracy and its values.

23) Generation of a culture of participatory policy

A participatory process should contribute towards generating a culture of participatory policy between participants.

METHODOLOGIES TO BE USED IN THE EVALUATION

A number of tools based on qualitative or quantitative methodologies can be used to obtain information that will enable us to assess results or procedures. Whether to use one method or another will largely depend on the criteria taken into consideration, the characteristics of each experience and how information is accessed.

However, all these methodologies are valid, and in many cases it may be advisable to use more than one, given that they all offer advantages and disadvantages that should be borne in mind. In any case, the essential idea is to make the different research techniques as effective as possible.

Quantitative methodologies

Quantitative evaluation focuses on verifying hypotheses through empirical tests from which certain consequences can be deduced. It accentuates the quantification, standardisation and objectivity of observable phenomena. It therefore makes use of mathematics and statistics and is particularly useful for extensive, large-scale analyses in which certain contents and co-relationships are repeated. These are results-centred evaluations used especially to assess policy effectiveness.

The advantage is that quantitative evaluation offers standardised information that is easy to understand and frequently used in public administrations. The fundamental problem is that it is difficult to apply in complex cases with multiple variables and specific contextual factors. Furthermore, it is often difficult to obtain this kind of information in cases of phenomena of a more dynamic, informal nature.

Many different kinds of quantitative tools can be used, e.g. surveys and censuses, analysis of statistics series, the economic impact of participation on public policies, demographic studies, analysis of social networks, etc.

An example of where quantitative-evaluation methodologies can be used is when evaluating the extent of participation. If we want to know how many participants intervened in a process as a proportion of the entire reference population, to work out the percentage we need to specify the number of participants and the total number of people in the reference population.

Qualitative methodologies

Qualitative evaluation gives more importance to the context and the human dimensions of what is being studied. It consists of different methodologies that seek to make an overall analysis, particularly of processes where the subjective dimensions of the players evaluated are measured.

The advantage of these methodologies is that they allow for tackling complex cases where it is necessary to make interpretations that give a meaning to what we are analysing. The disadvantage is that they do not provide conclusions that can be generalised or compared, and their results are not very specific.

Several different methods can be used for qualitative evaluation, e.g. discussion groups, extensive conversations with leading players, documentary analysis, discourse analysis, etc.

An example of where qualitative-evaluation methodologies can be used is when deliberative methods and techniques are evaluated. In these cases, it may be of interest for the evaluator to participate as an observer in the deliberative experiences themselves.

GOOD PRACTICES AS AN IMPROVEMENT TOOL

While the work was being carried out, it was frequently observed that one of the basic stages in an evaluation process is the proposal stage. During this stage, proposals are made to improve the workings of participatory experiences. These proposals may take into consideration contributions of exemplary and innovative experiences that have had an effective impact on improving the quality of democracy. Based on this reflection, the OIDP decided to put a process for distinguishing good practices into motion, in order to acknowledge and provide information about any practices shown to offer successful solutions that can be replicated in other contexts.

A good practice is an experience that has been implemented and meets certain general quality criteria. Such criteria include, in order of importance: innovation, transferability, feasibility, positive impact, planning, solid leadership, defined responsibilities, evaluation system, citizen involvement and peer recognition.

However, the actual definition of a “good” practice has a normative significance by means of which certain values are assumed that need to be weighted. These values are associated with the goals of participatory democracy which, in the case of the OIDP, should tend “to achieve greater levels of **equality**, **citizen** empowerment, greater legitimisation and **trust** in the government, and increased **effectiveness** in public management”.

A good practice should also bear in mind the context in which it takes place, given that what is good in one reality may not be so good in another. The historic and socio-economic characteristics of where a practice is carried should consequently also be taken into account.

In the case of participatory experiences, besides overall quality criteria, certain more specific criteria can be taken into account, such as those defined previously for participatory processes. In this way, we can prepare a model for detecting good participatory practices that combines general good-practice criteria with more specific criteria for participatory experiences (a detailed description of each criteria can be found in the OIDP’s *Guidelines for the Detection of Good Practices in Participatory Processes*).

CONCLUSIONS AND CHALLENGES FOR THE FUTURE

Since the International Observatory on Participatory Democracy was created in 2001, we have progressed considerably in terms of debating and promoting citizen participation in local government.

Through the network of local observatories, we have laid the groundwork for evaluating local participatory democracies, generated new information on the subject and put it into practice in a variety of very different social realities. This has helped us to learn and make improvements through exchanges of experience and teamwork.

In this final chapter we would like to summarise the main conclusions of the work carried out within the framework of the OLDP network, while leaving open all discussion points not yet resolved, new questions to be tackled and many challenges still to be taken up.

Achieving new depths in democracy: a diverse field

The International Observatory on Participatory Democracy and, subsequently, the network of local observatories were created as a result of the need to share experiences and generate knowledge on the field of citizen participation. These networks have sprung up at a time when, throughout the world (particularly in Latin America and Europe), citizen-participation experiences have suddenly increased on a local level in response to the deficits of traditional representative democracies: lack of legitimacy, inability to effectively resolve complex problems, inability to guarantee basic rights in some countries, etc. (Blanco and Gomà, 2002).

Thus, both the International Observatory on Participatory Democracy and the network of local observatories ultimately pursue a common goal: to achieve new depths in democracy through different forms of citizen participation. The Local Observatories on Participatory Democracy are, in fact, promoters of participatory democracy, and have the clear desire to help local democracies advance towards more participatory models.

Although the ultimate objective is to achieve deeper democracy, the nature and specific characteristics of such deeper democracies are very different in each community. In the first place, the reasons for wanting to strengthen citizen participation are different because not even the deficits of representative democracy are the same in all parts of the world. The reasons behind the surge in participatory experiences in Europe (closely linked to the loss of legitimacy and the emergence of complex problems) have nothing to do with the experiences in Latin America, where the main problem is the inability of representative democracies to guarantee people's basic rights.

Even within similar contexts we find there are very different ways of carrying out citizen participation, depending on the specific characteristics of each place. One of the main conclusions we have reached within the framework of the OIDP is that there is no single model of participatory democracy, but multiple forms of achieving a deeper democracy through citizen participation.

This conclusion leads us to understand that constituting OLDPs and starting them up (and getting them to produce output) has to do with the specific aspects (social, institutional and political) of each context. It should therefore not be forgotten that all OLDPs move in highly different social and institutional contexts that are difficult to harmonise and difficult to compare.

Quality in local participatory democracies: a common goal

Within this shared intention to achieve a deeper democracy through citizen participation, the members of the OIDP and the OLDP network also share a specific goal: that of improving the quality of local participatory democracies.

As a result of the explosion of participatory experiences on a global scale, we need to generate spaces where people can meet, discuss and share impressions on how all these experiences are being carried out and to what extent local democracies are being improved.

Within this framework, ten cities in Europe and Latin America are involved in a common project within widely varying social and political contexts. The project objectives (which the cities assume as their commitments) are as follows:

- a) To set up Local Observatories on Participatory Democracy
- b) To define the fundamental factors determining the quality of citizen participation
- c) To observe and evaluate reality based on these factors, as an OLDP practice

- d) To cooperate with each other and with the members of the ODP

Thus, within the context of the common goal of improving the quality of local participatory democracies, the OLDP network aspires (within the framework of the URB-AL project) to define the fundamental factors that determine the quality of citizen participation, based on OLDPs' specific experiences, and to observe and evaluate reality based on these factors, as an OLDP practice.

As a result of this process, we can conclude that it is really difficult to reach a consensus upon normative criteria that define what we understand by “quality” in local participatory democracies. The quality of a local participatory democracy may be defined in one way or another depending on the objectives pursued through citizen participation and the social, economic and political context in which we find ourselves. In other words, if reasons and contexts are different, it is doubtful that normative criteria and common tools can be found for all cases.

Nevertheless, we have advanced in many aspects despite this difficulty and have agreed upon certain elements that can help improve local participatory democracies.

In the first place, we have reached consensus on what we understand to be the four possible goals of citizen participation: equality, trust, effectiveness and citizen empowerment. This is a very important first step forward because, as mentioned above, the criteria for evaluating the quality of participation and improving on it will vary depending on the objectives pursued.

We have also progressed in defining the scopes of observation and some normative criteria that can help us evaluate the quality of local participatory practices. Thus, we have agreed that we should concentrate on issues such as: how participation is coordinated, who participates, how they participate and what are the results of their participation. We have furthermore defined a set of normative criteria for evaluating participatory processes: criteria that in no way claim to be complete or absolute.

The definition of normative criteria enables us to define what we understand by “quality” in local participatory democracies. However, we should always bear in mind the risk of standardizing that is inherent to the task of defining normative criteria.

We should not lose sight of the fact that we are referring to different, complex realities and that the objectives of participation may be different in each case. The normative criteria should obviously respond to the objectives pursued through participation. Thus, if the realities are different and the objectives of participation are also different, it would seem logical that the normative criteria for defining a “quality participation” should also be different.

Therefore, based on a shared conceptual framework and taking the normative criteria developed herein as a reference, what needs to be done is to define the criteria that are useful and coherent for each case. This job should therefore be adjusted to the objectives pursued in each case and bear in mind the specific characteristics of each context.

Evaluation as a tool for improving: the need to evaluate

We have jointly assumed the need for the OLDPs to measure and evaluate the degree of development and level of quality of participatory experiences at the municipal level, with a view to improving these experiences by giving citizens a more significant role in city government. The final goal, let's remember, is to improve participation, so it is also necessary to evaluate what we do to improve it.

We need to evaluate. However, while we see it is clearly necessary, we also need to be able to say why we need to evaluate. On what exactly are we focusing our evaluation? Do we want to evaluate to improve our practices or to draw up a ranking of participatory cities? Do we want to evaluate to set up “quality filters” on what is and is not true citizen participation, or do we prefer to set out guideline criteria with which each city and each practice can orient its methodological strategies?

From the reflection carried out within the OIDP, we reached the conclusion that evaluation should serve to improve our local participatory democracies and not to incite one city to compete with another. This is a key point of departure to avoid falling into the mistake of trying to compare the incomparable. The ambition of the OIDP to have relevant, valid, measurable, sensitive, comprehensible, communicable, realistic, proven indicators on participatory democracy should not diminish in any way the rationality of our objectives. We should not forget that indicators are “indicative” of something that usually goes beyond the indicator itself; and that evaluations - and processes in general - are weakened when they are aimed at fulfilling indicators rather than objectives.

The intention behind participation is not to meet indicators but to transform society. If we bring up discussion points and challenges concerning local participatory democracies, it is because we want to manage our municipalities better, improve the quality of our local participatory democracies; because we want to give explanations to citizens and, particularly, because we want to learn: learn from practice, debate and experience exchange.

For all these reasons, we can see it is necessary to evaluate our local participatory democracies. Only by evaluating what we do can we improve on it. Only by evaluating can we identify our strong and weak points. This is how we can learn. And only by learning can we improve.

Where do we start evaluating?

There are many widely differing forms of citizen participation on the local scale. And we have realised that there is also a wide range of subjects to be studied by the OLDPs. We can group these subjects together as follows:

- Participatory mechanisms
- Participatory processes
- Public policies in which citizens participate
- Ongoing system of participation (stable bodies and legal framework)
- Non-institutional participation practices

Given this range of possibilities, what should we evaluate? We could focus on substantive public policies: town planning, education, healthcare, urban regeneration, etc. and establish evaluations, studies and indicators that tell us to what extent these policies contain a degree of citizen participation; or we could choose to focus on the extent to which certain participatory experiences or tools contain a degree of quality in themselves.

Similarly, we could focus on factors that can condition the success or failure of participation: socio-economic resources, social capital and the institutional context (Lowndes et al, 2006). We could also focus on how participation is carried out, i.e. on analysing participation itself. Or, lastly, we could focus on evaluating the impacts of participation in accordance with the objectives set, and take a look at aspects such as the degree of social transformation achieved (while defining social-transformation indicators in each case), the effectiveness of public policies implemented as a result of a participatory process, or improvements in citizen relationships and the development of trust between citizens and the administration.

Since our end goal is to achieve new depths in democracy, we should ask ourselves in each case what we need to evaluate to deepen democratic processes. In other words, what do we need to know to transform and improve our local participatory democracies?

In this context, we realise we are constructing our discourse on far-reaching concepts that cover a vast conceptual and political reality (participatory democracy, citizen participation, citizenship, and other such concepts), only to find that our own reality - the context in which we move and which we are capable of making operative and putting into practice, with all its difficulties, resistance, contradictions and limitations - is included within the area of specific participatory practices.

Thus, in the OLDP network, we decided to start experimenting and systematizing in the field of participatory processes, because we see that it is in this field that more experiments are currently being carried out from institutional spheres and, furthermore, it is here that it is easiest for us to put all our reflections into practice.

We are also convinced that we can make progress in the evaluation of local participatory democracies by evaluating specific experiences. Although we realise that the concept of local participatory democracy is much broader than a specific participatory process in a specific place, we feel that, to be able to make an overall evaluation of a local participatory democracy, it is essential to assess the specific participatory practices carried out in a specific municipality.

While we are satisfied to have made progress in terms of participatory-process evaluation and defend the need to evaluate said processes, we can also identify a series of challenges that need to be taken up if we hope to continue advancing in the evaluation of local participatory democracies. **We believe the challenges to be currently as follows:**

- **To evaluate the impacts of participation**, because analysing the impacts will enable us to assess the degree of social transformation and achievement of the participatory goals. The challenge is to define what we understand by social transformation in each case and to identify the necessary indicators and ways of evaluating it.
- **To evaluate public policies from the perspective of participation**. Over and beyond participatory processes and bodies, we should be able to evaluate the extent to which a specific public policy is prepared and implemented with citizen participation to a greater or lesser degree. Likewise, we should also focus the analysis on the impacts of participation in the different dimensions (symbolic, substantive and operative) of the public policy.
- **To evaluate the role of non-institutional participation**. In other words, to what extent is a local participatory democracy capable of transferring non-institutional participation to the public spheres of transformation?
- **To evaluate a local participatory democracy as a whole**. In other words, based on the evaluation of the different practices that make up local participatory democracy, to be capable of carrying out an overall assessment on the municipal level: to go from an evaluation of practices to an evaluation of the local participatory-democracy model.

The importance of participation in the evaluation

As we have maintained throughout this publication, we understand evaluation to be a process (not a one-off operation of greater or lesser significance) that is based on familiarity with a practice through information systematisation and discussion between the different players taking part in the practice, and present right from the start. Consequently, many players may intervene in



an evaluation process: as many as those directly involved in the practice itself. And even more if “external” agents are invited to participate in the evaluation.

Together with the question, “What do we need to evaluate to achieve deeper democratic processes?”, we should also ask “What players should take care of the evaluation because they are contributors to political transformation?” In other words, the dimensions of an evaluation should stem from the participants themselves.

If we evaluate participation, it is absolutely necessary for the players that have a role in participation and, consequently, in the transformation should also play an active role in the evaluation process. As we understand it, it is essential for the participants themselves to be involved in the evaluation process, because not only can they provide significant information to improve participatory practices, but they are also the main beneficiaries of any improvements derived from the evaluation.

In brief, if we are evaluating to improve and learn, then the evaluation should take the form of participatory self-evaluation.

Logically, by defending participatory evaluation processes, we also understand that OLDPs should be multi-player spaces where civil society plays a key role, together with study centres such as universities. Thus, we think of OLDPs as being meeting places; a framework for interaction through which players can reflect, discuss, consult and put forward proposals regarding the challenges of participation. OLDPs are not intended to become technocratic structures or passive documentation centres, but active, inclusive platforms.

No single way of evaluating

Perhaps the most significant conclusion of our reflections, and this publication in particular, is that there is no one way of evaluating. As we have stated throughout, the diversity of realities and goals makes it impossible to consider a single evaluation tool that can be used in all participatory practices. There is no sole evaluation method that can cover all circumstances, all dimensions, moments and levels (substantive, relational, operative or intermediate, technical, political, etc.).

The available evaluation strategies and tools are many and varied. And, as we have seen, the issues of evaluation are complex because they move on different levels (what is assessed, why it is assessed, how it is assessed, who assesses), some more political and others more instrumental or methodological.

In this respect, we claim that work can and should be carried out using complex, complementary (multi-strategy) methodological approaches that relate quantitative, qualitative and participatory evaluation methodologies.

If the OLDPs eventually become meeting places for discussion between different kinds of players, if they want to be promoters and not mere passive observers, and if we assume that we are currently

going through a time of uncertainty and innovation on the subject, it would seem advisable to configure an evaluation system comprising a number of tools and based on plural methodological strategies with a common conceptual and operating framework.

It is from this viewpoint that we propose having a “toolbox” containing different normative criteria, with different aspects to be evaluated and different methodologies. This way, depending on the circumstances and in accordance with the context and objectives of each case, the normative criteria considered to be most appropriate can be chosen and evaluations can be made while observing the aspects considered to be most suitable with the methodologies considered to be the most effective. So the toolbox is no more than a collection of tools grouped into criteria, aspects to be evaluated and methodologies. For each criterion, the possible aspects for evaluation will be identified, and for each aspect to be evaluated the different evaluation methodologies will be recommended. However, the choice of criteria, aspects to be evaluated and methodologies to be used should be made according to the specific circumstances in each case. Only in that way will we obtain the best possible results to meet the needs for improvement in each experience.

Thus, regardless of the extent to which evaluations are formalised, it will be each OLDP's experience that will produce the most effective results, the true solutions.

Progress while discussing, practising and exchanging information

This is an area to which neither we nor our institutional, political and technical environments are sufficiently accustomed, because it is an area of democratic innovation and innovation in public management. We must frequently set participatory objectives, and validate tools and methodologies to achieve them, even though we are not always sufficiently sure of what we are doing, and we feel we are lacking in knowledge and individual and collective experience. This means we need to take risks, try things out, accept trial and error, build up little by little through practice in evaluation systems.

There is no doubt that the OLDPs, as spaces for meeting, debate and evaluation, represent a great opportunity to progress towards greater depths in local democracy through participation.

Neither is there any doubt that the work in a network and exchanges of experience carried out within the OIDP framework are of great help for advancing in all aspects of participatory democracy and its evaluation. In a world characterised by globalisation, organisations such as the OIDP give added strength to the local context and structure global networks that put our towns and cities into contact with each other. Working in networks allows for the transferability of knowledge obtained through evaluation and strengthens the position of municipalities in the face of the trends and impacts of economic globalisation.



The collective learning and knowledge generated over the years we have been collaborating on this international network has enabled us to unveil some of the major issues and to start reflecting on, discussing and agreeing upon some important aspects relating to the quality of our local participatory democracies.

Some issues are still open to debate and some challenges remain to be taken up. But we are convinced that, through practice and exchange, we can continue to learn and improve. And that is our firm intention.

OBSERVANT LES DÉMOCRATIES PARTICIPATIVES LOCALES

{ synthèse }

SYNTHÈSE

L'Observatoire international de démocratie participative (OIDP) est constitué en novembre 2001 dans le cadre des projets de coopération décentralisée Urb-Al de la Commission européenne. Il est constitué officiellement au cours de la I^{re} Conférence de l'OIDP, qui a eu lieu à Barcelone (Espagne), ville coordonnatrice du projet cofinancé et qui, à l'heure actuelle, est le siège du Secrétariat technique du réseau. Le moteur de l'action était la volonté de connaître et de renforcer par l'échange et le travail en réseau les expériences participatives qui se déroulent dans diverses communes.

L'OIDP est configuré comme un espace ouvert à toutes les villes du monde, aux organismes municipaux, aux centres de recherche, aux entités et aux organisations qui souhaitent connaître, échanger ou mettre sur pied des expériences de démocratie participative sur le plan local.

L'Observatoire se définit pour l'essentiel comme un instrument de travail pour ceux et celles qui souhaiteront travailler à l'enrichissement de leurs processus de participation citoyenne. Par le biais de la synergie de divers acteurs, nous prétendons contribuer à l'approfondissement démocratique en promouvant une connaissance facilitant l'implication des citoyens et des citoyennes dans le gouvernement local, la mise en œuvre de politiques locales de développement durable et l'extension de pratiques innovantes de participation active des citoyens à la planification et à la gestion locale.

Au cours de ces six années, le réseau a progressivement étendu le nombre de ses membres et a connu une croissance quantitative considérable : le nombre de ses associés et partenaires a été multiplié, il s'est implanté dans de nouveaux pays, de nouvelles expériences ont été introduites dans sa base de données, etc. Le nombre de membres de l'Observatoire a augmenté d'année en année tant pour ce qui est des associés que des partenaires. À ce jour, l'OIDP compte plus de 300 membres dont 60 % sont des associés et 40 % des partenaires.

Cette croissance a permis d'être présents dans de nouveaux endroits et d'incorporer des expériences très diverses sur le plan culturel, économique et politique. En fait, la diversité de ses associés et de ses expériences est extraordinairement hétérogène autant pour ce qui est de leurs ambitions que de leurs règles d'organisation et leurs participants. La diversité de ces contenus constitue une des grandes valeurs de l'OIDP, valeur qui lui a permis de devenir une référence internationale importante en matière de démocratie participative. La constatation de l'inexistence d'une seule définition de démocratie participative en tant que notion homogène et universelle renforce la nécessité pour l'OIDP de se faire l'écho d'une telle diversité d'objectifs et de contenus.

En même temps, et justement afin d'être en mesure de se consolider en tant que référence essentielle pour la diffusion, la réflexion, le développement et l'échange des processus participatifs, il a néanmoins fallu dépasser la seule ambition de rassembler des expériences en favorisant et en étendant une meilleure connaissance de celles-ci et de ce qu'elles signifient ensemble. L'OIDP a axé ses efforts sur la promotion d'une connaissance plus précise des différents aspects des expériences menées.

Pour ce faire, il était nécessaire d'atteindre un consensus sur les minimaux communs susceptibles de faciliter une systématisation des expériences en incorporant quelques éléments clés qui nous permettraient de décoder les méthodologies et les objectifs en se servant de paramètres communs et aisément analysables aidant à la construction d'un débat substantiel en matière de participation citoyenne.

On a considéré qu'il était intéressant d'évaluer la qualité des expériences participatives qui se déroulent au niveau municipal et d'incorporer des éléments de délibération dans les processus d'évaluation eux-mêmes, c'est-à-dire que ces mêmes processus d'évaluation seraient perméables à la participation des citoyens, puisque l'on a estimé qu'une évaluation de qualité était impossible sans la vision des principaux acteurs des processus évalués.

C'est à partir d'un tel intérêt que nous avons conçu l'idée de créer un ensemble d'observatoires locaux qui allaient permettre, sur la base des particularités politiques, sociales, économiques et territoriales de chacune des différentes villes, de développer une méthodologie collective, participative et variée dans les divers domaines d'intervention des OLDP. Il était ainsi possible d'avancer dans la systématisation de critères larges et définis d'un commun accord pour l'évaluation de la démocratie participative. L'élaboration de tels critères répondait à la claire volonté politique des associés de développer aussi la démocratie participative en tant que question incontournable à inscrire dans l'agenda international, sur la base des instruments théoriques et pratiques recueillis.

À partir de ces réflexions, il a été décidé de soutenir la création des observatoires locaux de démocratie participative en tant qu'outils de travail permettant de satisfaire ces besoins et d'avancer qualitativement dans la dissémination des mécanismes participatifs.

En octobre 2004, le contrat de subvention visant le développement du projet d'Observatoires locaux de démocratie participative (OLDP) a été signé par la Commission européenne et la mairie de Barcelone. Les associés qui participent à ce projet sont les villes de Donostia (Espagne), Saint-Denis (France), São Paulo (Brésil), Porto Alegre (Brésil), Buenos Aires (Argentine), Cuenca (Équateur), El Bosque (Chili) et La Paz (Bolivie). Le Conseil général de Barcelone a également décidé de constituer son OLDP, qui suit la participation citoyenne dans les 311 communes de la province de Barcelone.

Notre engagement en tant que projet subventionné par le programme Urb-al était de créer neuf observatoires locaux de démocratie participative (finalement, il y en a eu dix de créer) et d'élaborer des indicateurs d'évaluation de la qualité des expériences participatives dans nos villes, et ce, toujours dans le but d'améliorer ces expériences. Les objectifs définis en commun par le collectif de notre réseau et qui constituent les piliers de la construction de ces indicateurs sont : la conscience citoyenne, l'égalité, la confiance et l'efficacité.

UN OLDP, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Un OLDP est un lieu de rencontre, un espace d'interaction où des acteurs divers peuvent réfléchir, débattre, consulter et faire des propositions sur les enjeux de la participation. L'esprit de ces espaces n'est pas de se transformer en structures technocratiques ou en centres de documentation passifs, mais de devenir des plateformes actives et inclusives.

On peut donc distinguer trois groupes d'acteurs qu'il faudrait prendre en considération dans un modèle d'organisation :

- L'administration publique.
- La société civile (organisée ou pas).
- Le domaine de la connaissance (centres de recherche, universités, etc.).

Les OLDP peuvent axer leurs efforts dans différents domaines ; ils peuvent observer et analyser différents aspects d'une démocratie participative locale et peuvent le faire de façons très différentes. En fait, l'intention du projet, tout en maintenant certains éléments communs permettant de systématiser la connaissance générée, est que chaque OLDP choisisse ses objets d'étude ainsi que ses méthodologies suivant les besoins et les caractéristiques de sa réalité sociale. Nous présentons ci-après le détail des domaines d'intervention qui devraient être communs à tout OLDP.

Information

L'enregistrement, la systématisation, l'analyse et la diffusion de l'information existante constituent un objectif commun aux observatoires. Il est en cela fondamental d'assurer l'accessibilité, l'actualité et la pertinence de l'information recueillie.

L'information est un élément clé pour approfondir l'analyse et la réflexion partagées des expériences participatives. La diversité d'expériences rend indispensable une certaine organisation de l'information conformément à des critères conceptuels de base qui se doivent d'être compréhensibles et explicites.

Analyse et évaluation

Le développement de la connaissance, l'évaluation des expériences et finalement la réflexion partagée sont des objectifs fondamentaux pour promouvoir la qualité de la démocratie participative.



Promotion de la participation

Les observatoires doivent se constituer en agents promoteurs de la démocratie participative, dans le sens de l'encourager mais aussi de formuler des évaluations et des propositions orientées à son amélioration.

À cette fin, ils peuvent mener différentes activités de diffusion (par le biais de campagnes, des médias, d'Internet, etc.), ainsi qu'organiser des rencontres et des ateliers. En tant que promoteurs des activités participatives, les observatoires ne doivent pas perdre la perspective critique qui permet d'innover et de s'améliorer dans les expériences participatives.

LES OBJETS D'ÉTUDE D'UN OLDP

Nous entendons qu'un Observatoire local de démocratie participative peut prendre comme objet d'étude toute pratique participative se déroulant dans le domaine local. Néanmoins, l'observation, l'analyse ou l'évaluation de ces éléments peuvent se faire depuis des perspectives très différentes.

Si l'objet d'étude est une **pratique concrète de participation** et celle-ci est **institutionnelle et formelle**, l'analyse devient alors plus simple et, dans une large mesure, elle peut se faire à partir de la *caisse à outils* qui est proposée au chapitre suivant. Nous sommes en train de parler des processus participatifs, des organes stables de participation, des cadres juridiques et des mécanismes ; cela, à condition que l'analyse se fasse au cas par cas.

Si l'on prend comme objet d'étude une **politique publique** donnée et que l'on veut analyser dans quelle mesure celle-ci a été configurée d'une manière participative, l'analyse devient alors un peu plus complexe et elle pourrait s'inscrire dans le champ de l'Analyse des politiques publiques sous le paradigme des réseaux *governance*.

Si l'Observatoire décide d'étudier les **formes non institutionnelles de participation citoyenne**, l'analyse s'avère également tout aussi complexe et pourrait s'effectuer sous une perspective plus sociologique, en analysant certaines formes d'action collective non institutionnelle, leur forme d'organisation, leurs stratégies, leurs cadres cognitifs, leur rôle dans un éventuel réseau de *governance*, leur capacité d'impact sur les politiques publiques, etc. On pourrait également effectuer l'analyse sur la base de la logique des acteurs sociaux de la ville : Qui sont-ils ? Comment se mobilisent-ils ? Dans quel domaine ? Quelles sont leurs formes d'organisation ? Quel est le pourcentage de la population concernée ? Et quel est leur profil ? etc.

Finalement, nous identifions une dernière possibilité. Outre l'analyse des différents types de participation qui peuvent exister sur le plan local, les Observatoires locaux de démocratie participative peuvent se fixer pour objectif l'analyse et l'évaluation d'une **démocratie participative locale dans son ensemble**. C'est-à-dire, évaluer d'une manière intégrée les différentes formes de participation citoyenne qui sont présentes dans l'ensemble d'une ville donnée. Nul doute ne fait que cette option est beaucoup plus complexe et en même temps bien

plus intéressante ; raison pour laquelle elle exige un grand effort de triangulation méthodologique. À la section « Quelques expériences d'Observatoires locaux de démocratie participative », vous trouverez quelques-uns des OLDP qui ont tenté l'évaluation intégrale des pratiques participatives institutionnelles et formelles de l'ensemble de la ville.

BASES POUR L'ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION

Un des principaux objectifs des Observatoires locaux de démocratie participative est l'évaluation. **Nous entendons que l'évaluation, en tant que processus participatif et d'apprentissage, est un outil essentiel pour améliorer nos démocraties participatives locales.**

Lorsque nous analysons une expérience participative, nous nous demandons habituellement si celle-ci a atteint les objectifs qu'elle s'est posés, si les participants se sont sentis satisfaits de leurs interventions ou encore si des méthodologies appropriées ont été employées. Ces questions et d'autres sont liées à la qualité de la démocratie participative et exigent un exercice d'évaluation de celle-ci. Il existe cependant différents types de modèles d'évaluation, c'est pourquoi il faut définir ce que nous entendons par évaluation et quels sont les aspects qui doivent être pris en considération pour évaluer les démocraties participatives locales.

À l'OIDP, l'évaluation a été définie comme un processus participatif par l'intermédiaire duquel on obtient et on analyse des connaissances fondées sur une activité, une institution, un service, une politique, etc. Elle est définie comme processus parce qu'elle comprend un ensemble d'activités, menées de façon systématique, qui nous permettront d'améliorer le niveau de connaissances ou bien d'émettre des jugements de valeur avec des arguments bien fondés. Et elle est définie comme processus participatif parce que l'on reconnaît la nécessité d'y faire intervenir les acteurs qui y ont participé.

Un **processus d'évaluation comprend diverses étapes** qu'à des fins analytiques nous pouvons séparer comme suit :

Conception du modèle d'évaluation : *dans cette étape, on définit quoi, comment, qui et avec quelles ressources l'évaluation va se faire.*

Planification : *dans cette étape, on définit un calendrier avec les activités prévues et les ressources nécessaires pour chacune d'elles.*

- **Collecte d'information :** dans cette étape, on procède à une recherche ou à une étude des facteurs à évaluer.
- **Analyse de l'information :** dans cette étape, on compare l'information collectée avec les critères d'évaluation préétablis.

- **Remise et proposition d'amélioration** : dans cette étape, on élabore le rapport contenant les principales conclusions et on procède à la remise de celui-ci avec l'intervention des participants.

Pour ce qui est de ces phases, nous nous arrêterons sur la question de la conception du modèle d'évaluation qui est essentiel pour tout le processus. Il n'y a pas de modèle unique, car il est difficile de penser à une proposition aprioriste et décontextualisée - servant à tous et à tout moment - de l'approche évaluative et de l'instrument à employer. Il peut toutefois s'avérer utile de définir un ensemble de critères généraux dont nous pouvons nous servir en fonction des domaines de la participation et du type de participation que nous déciderions d'évaluer.

Pour mener à bien un processus d'évaluation, il est fréquent de se servir d'indicateurs. Un indicateur est une manifestation observable et mesurable des composantes de ce que nous allons évaluer. Chacun des critères que nous avons définis peut être rendu opérationnel par le biais d'unités de mesure qui nous permettront d'en évaluer la qualité.

L'utilisation d'indicateurs pour l'évaluation n'est pas toujours possible puisque les facteurs contextuels ou les difficultés à obtenir certaines informations en conditionnent l'emploi. Dans tous les cas, on doit considérer certains critères devant être pris en compte au moment de choisir les indicateurs. Nous indiquons ci-après quelques conditions à respecter pour le choix d'un indicateur.

Les indicateurs devraient donc être comme suit :

- **Significatifs** : ils se rapportent à des questions importantes ; il faut pour cela définir clairement quelles sont les dimensions fondamentales de la qualité dans la participation.
- **Valables** : ils reflètent l'objectif visé ; pour cela il convient d'étudier dans quelle mesure l'indicateur indique la dimension qu'il vise et pas autre chose.
- **Mesurables et faisables** : ils sont observables à partir de la réalité et des données disponibles ; pour cela, il est important de réfléchir sur le processus d'obtention d'information qui devra être suivi.
- **Sensibles** : ils reflètent des différences et des variations réelles ; pour cela, il est important d'établir des critères clairs définissant sans ambiguïté les différences entre catégories et niveaux.
- **Compréhensibles et communicables** : ils sont clairs pour tout le monde ; pour cela, il est important que la définition de l'indicateur soit la plus détaillée possible et que celui-ci puisse être clairement interprété.

- **Vérifiés** : de préférence, ils doivent avoir fait preuve de leur utilité à d'autres occasions, ce qui ne sera pas possible dès lors que nous ne connaissons pas d'autres cas d'indicateurs sur la qualité de la participation.
- **Décidés de commun accord** : dans le cas d'une évaluation participative, ces critères devront être décidés de commun accord par les participants de l'expérience.

CRITÈRES NORMATIFS POUR ÉVALUER DES PROCESSUS PARTICIPATIFS

D'habitude, les indicateurs répondent à certains critères qui dirigent une évaluation. Dans le cas des processus participatifs, ces critères sont de nature normative. Dans cette section, nous proposons quelques critères à titre indicatif pour l'évaluation des processus participatifs.

Compte tenu du fait que chaque évaluation doit s'effectuer conformément aux caractéristiques et aux objectifs spécifiques du processus évalué, il serait incohérent d'envisager un système complet et fermé d'évaluation. Pour cette raison, nous avons choisi de travailler avec le concept d'une caisse à outils dans laquelle nous proposons des critères, des indicateurs et des méthodologies différents qui, à notre avis, peuvent être utiles pour l'évaluation de processus. Il s'agit de travailler avec des approches méthodologiques complexes, flexibles et complémentaires (multistratégiques) mettant en rapport des méthodologies d'évaluation quantitative, qualitative et participative.

Nous savons que les stratégies d'évaluation et les instruments disponibles sont nombreux et divers ; et aussi que les questions qui portent sur l'évaluation sont tout aussi complexes, puisqu'elles se posent dans des registres distincts. Le fruit de cette réflexion a été de mettre en lumière le besoin d'instruments d'évaluation plus complets et plus larges qu'une simple batterie d'indicateurs. C'est pourquoi nous avons accordé de nous centrer sur la création d'une caisse à outils qui engloberait différents instruments pour nous soutenir dans la tâche d'évaluer-proposer-améliorer nos expériences locales.

En définitive, nous ne pouvons pas penser à des modèles rigides et uniformes d'évaluation de processus participatifs parce que la complexité et la diversité des expériences rendent la tâche incohérente et trop vaste. Nous proposons donc un modèle flexible d'évaluation qui puisse s'adapter à des réalités et à des besoins distincts.

Orienter l'évaluation vers des méthodologies plus qualitatives et participatives peut être une bonne manière de dépasser bien des limites auxquelles nous avons dû faire face toutes les fois que nous avons essayé d'évaluer sur la base de méthodologies strictement quantitatives. C'est ainsi que des difficultés telles que le manque de données, le manque de dénombrements ou le peu de fiabilité de certaines informations peuvent être surmontées par l'intermédiaire de ces autres méthodologies qui peuvent nous permettre d'évaluer la participation citoyenne sous d'autres perspectives. En même temps, nous ne devons pas oublier que l'évaluation participative compte sur la très importante valeur ajoutée qui découle de l'implication des participants et des participantes

d'un processus, ainsi que de celle des représentants politiques et du personnel technique dans l'évaluation de celui-ci. Ceci nous permet d'améliorer la participation en partant de la propre expérience des participants tout en légitimant aussi bien le processus évalué que l'évaluation et les améliorations incluses sur la base de cette évaluation.

Nous proposons ci-après une série de critères d'évaluation conçus pour les processus participatifs. Selon le degré de profondeur avec lequel on prétend évaluer un processus, on pourra se servir d'un nombre plus ou moins important de critères proposés et, pour chacun d'eux, on pourra utiliser différentes méthodologies, chacune d'elles exigeant des ressources distinctes et nous apportant un degré différent de profondeur analytique.

Par conséquent, sélectionner tous ou quelques-uns des critères ici proposés et les évaluer avec une ou différentes méthodologies parmi celles qui sont proposées ne dépendra pas seulement du contexte et des caractéristiques du processus mais dépendra aussi des ressources que nous serons en mesure d'y consacrer. Si nous évaluons beaucoup d'expériences en même temps, il faudra répartir les ressources, ce qui réduira le degré de profondeur de l'analyse que nous ferons de chacune d'elles.

Au vu du contenu du critère, nous serons en mesure de décider si cela a un sens ou pas de l'appliquer pour évaluer notre ou nos processus. Si nous décidons de l'appliquer, il faudra choisir une ou quelques-unes des méthodologies qui sont proposées pour évaluer le degré d'accomplissement du critère en question. On peut trouver une description détaillée de chaque critère ainsi que des possibilités de l'évaluer dans le Guide pratique pour l'évaluation des processus participatifs élaboré par l'OIDP.

Critères liés à la coordination du processus

Parmi les critères qui facilitent la coordination du processus, nous pouvons citer : le consensus, la transversalité, l'initiative et le leadership, l'intégration au système participatif municipal, la clarté des objectifs et la planification et les ressources.

1) Consensus

Un processus dans lequel il existe un large consensus sur sa nécessité et sa méthodologie a plus de chances de réussite qu'un processus remis en question, que ce soit d'un point de vue politique, technique ou social.

2) Transversalité

Elle porte sur l'implication des différents domaines de gestion gouvernementale, tant au niveau politique que technique, à considérer pour le processus. L'aspiration normative repose sur le

principe que plus l'implication sera grande dans les différents domaines, plus les chances de réussite du processus seront importantes.

3) Initiative et leadership

Ce critère concerne la capacité de certains acteurs à promouvoir et diriger un processus. L'aspiration normative repose sur le principe que les processus qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui ont été mis en œuvre à l'initiative des citoyens, ceux qui comptent sur l'appui de leaders politiques et sur un groupe promoteur composite.

4) Intégration au système participatif municipal

Certaines communes disposent d'un système de participation plus ou moins stable. Dans ces cas, il convient d'analyser dans quelle mesure le processus évalué s'intègre ou pas dans ce système participatif.

Les processus participatifs d'une commune donnée ne doivent pas forcément être la conséquence de son système stable de participation. Il convient toutefois qu'ils soient cohérents avec celui-ci et, autant que possible, qu'ils s'intègrent et soient coordonnés afin qu'il n'y ait pas de duplicité des efforts et de ne pas saturer le potentiel participatif des citoyens. À cet effet, il peut s'avérer utile d'utiliser les organes et les structures de participation déjà existants dans la commune.

5) Clarté des objectifs

Les objectifs d'un processus participatif doivent être clairs afin de faciliter la tâche tant des gestionnaires du processus que des participants.

La clarté dans les objectifs donne au processus cohérence et transparence.

Il est essentiel que les objectifs du processus définissent les limites de celui-ci, évitant ainsi de créer de fausses attentes. Par delà l'analyse des objectifs, il est également important d'évaluer à quel point les objectifs de départ ont été utilisés en tant qu'éléments guide du processus et à quel point les résultats du processus répondent aux objectifs de départ.

6) Planification et ressources

La planification permet de prévoir les difficultés, d'organiser la participation, d'offrir une plus grande qualité dans le processus et de garantir une plus grande transparence. La planification doit prévoir les ressources économiques et techniques qui seront nécessaires conformément aux objectifs posés.

Critères liés à qui participe

Parmi les critères que l'on peut prendre en considération pour évaluer les acteurs participants, nous soulignerons : la quantité, la diversité et la représentativité des participants, ainsi que le degré d'ouverture des processus.

7) Quantité de participants

Ce critère établit que plus le nombre et la diversité des participants seront importants, plus grande sera la qualité du processus. Son évaluation dépendra du type de processus et des destinataires de celui-ci.

8) Diversité

Un processus aura d'autant plus de qualité démocratique qu'il sera capable d'incorporer les différents groupes sociaux et les différents intérêts auxquels il s'adresse. Il faut tenir tout particulièrement compte des groupes sociaux habituellement sous-représentés, tels que les femmes, les jeunes, les immigrants, etc. Il faut également prendre en considération la diversité des associations participantes.

Comme c'est le cas pour d'autres critères, ce critère aura plus ou moins de sens selon les destinataires du processus. Plus ces derniers sont sélectifs, moins le critère aura de sens. C'est-à-dire, si un processus participatif est destiné à un collectif très spécifique, par exemple les femmes immigrées, ce critère aura alors moins de sens. En effet, dans ces cas-là le processus ne vise pas à atteindre une plus grande diversité de population, mais s'adresse à un groupe spécifique.

9) Représentativité des participants

Un processus aura plus de qualité lorsque les représentants sont porteurs d'un discours collectifs. Le processus doit favoriser le transfert de l'information aux organisations ainsi que les débats au sein de celles-ci.

10) Degré d'ouverture du processus

En principe, un processus sera d'autant plus démocratique qu'il est moins restreint dans son ensemble. Les processus aux espaces restreints, ce qui dans certains cas est tout à fait justifié, peuvent prévoir des espaces de participation ouverts à tous les citoyens et les citoyennes.

Critères liés au sujet objet de participation

Parmi les critères relatifs aux sujets de participation, il faut souligner l'importance des sujets et la capacité d'intervenir sur ceux-ci.

11) Importance

Les processus participatifs peuvent contribuer à l'efficacité des politiques publiques et à motiver la participation lorsqu'ils portent sur des questions importantes pour les citoyens et les citoyennes.

12) Capacité d'intervention de l'administration locale

Un processus participatif du domaine local sera plus efficace lorsque l'administration locale aura des compétences et des capacités pour résoudre les questions traitées.

Critères liés à comment on participe

Parmi les aspects se rapportant aux procédures, on peut souligner les critères suivants : le diagnostic participatif, la capacité de propositions, le niveau de participation, la qualité de l'information, ainsi que les méthodes et les techniques de délibération.

13) Diagnostic participatif

Pour être en mesure de participer à un quelconque processus, il est bon de connaître l'état de la question concernant ce à quoi on participe. Il est donc bon de partir d'un diagnostic qui définisse les principaux problèmes et les sujets de débat. La qualité démocratique du processus sera plus grande si ce diagnostic a été effectué de manière participative.

14) Capacité de proposition

Un processus participatif étendra encore plus les droits des citoyens s'il permet que les participants fassent des propositions. Certains processus participatifs ne prévoient pas cette possibilité, car pour des raisons méthodologiques il en a été décidé ainsi ; d'autres ne le prévoient pas non plus parce que l'objectif du processus est axé sur d'autres étapes de l'élaboration d'une politique publique, par exemple sur le diagnostic.

15) Niveau de participation

La participation des citoyens et des citoyennes à un processus participatif peut se faire à différents niveaux qui peuvent être regroupés de la manière suivante :

- Information – Communication
- Consultation – Délibération
- Décision – Gestion

En général, on considère que les processus qui ne comptent que sur des éléments d'information et de communication ne sont pas vraiment des processus participatifs.

S'il est vrai que plus le niveau de participation est important plus l'étendue des droits et des responsabilités des citoyens est grande aussi, il existe cependant bien d'autres éléments qui conditionnent la qualité démocratique d'un processus participatif.

16) Qualité de l'information

Un bon processus participatif doit offrir aux participants toute l'information nécessaire pour qu'ils puissent donner leur avis et décider. Pour cela, il faut produire de l'information plurielle et de qualité. L'information doit être claire et utile et il est souhaitable qu'elle clarifie les objectifs du processus.

Il est également nécessaire d'employer les créneaux appropriés pour atteindre tous les participants potentiels. Tous les participants potentiels doivent être au courant du processus participatif et doivent pouvoir accéder à toute l'information.

Une bonne diffusion du processus contribue à ce que tous les participants potentiels puissent participer dans de meilleures conditions d'égalité.

17) Méthodes et techniques de délibération

Dans les espaces délibératifs, il se produit fréquemment des inégalités dans les débats et dans la communication entre les différents participants. Afin de pallier ces inégalités, il est recommandable de se servir de techniques et de méthodes spécifiques qui nous aideront à les réduire.

Une des techniques les plus courantes est la simple existence d'un(e) modérateur(ice) dans les débats. Il y a en outre d'autres techniques spécifiques de travail en groupe qui facilitent le fait que tous les participants et toutes les participantes puissent intervenir s'ils le souhaitent.

Critères liés aux conséquences du processus

Les critères pris en compte pour analyser les conséquences du processus sont : les résultats substantiels, la mise en application des résultats, la remise des résultats, l'amélioration des relations entre les acteurs, la qualification, la production de culture politique participative

18) Résultats substantiels

Pour la légitimité d'un processus participatif, il est fondamental qu'il y ait des résultats substantiels répondant aux besoins définis dans la conception du processus.

19) Mise en application des résultats

Les résultats substantiels d'un processus participatif doivent être mis en application. Afin d'assurer

une mise en application appropriée, des organes de suivi représentant l'ensemble des participants du processus sont généralement créés.

20) Remise des résultats

Un processus participatif de qualité devrait prévoir une remise des résultats en fin de processus afin que les participants prennent connaissance des résultats, les approuvent et puissent conclure le processus. Cette pratique constitue un élément essentiel de transparence pour garantir la légitimité des processus participatifs et pour accroître la confiance des citoyens et des citoyennes dans les institutions.

21) Amélioration des relations entre acteurs

Pour développer la conscience citoyenne, un processus participatif devrait aspirer non seulement à atteindre des résultats substantiels, mais ils devraient également renforcer les relations entre les participants. Si le processus est bien géré, ce renforcement des relations sociales permet de surmonter plus facilement les dynamiques de conflit.

23) Qualification

Un processus participatif sera d'une meilleure qualité s'il parvient à qualifier les participants dans le domaine de la participation citoyenne. La qualification peut porter sur des questions très concrètes concernant le sujet objet de participation, peut être plus générique pour obtenir un fonctionnement meilleur des processus participatifs en général (capacité de parler, de comprendre le fonctionnement des processus participatifs, de connaître le fonctionnement de l'administration, etc.) ou encore elle peut être de nature plus abstraite et porter sur la démocratie et sur ses valeurs.

23) Génération de culture politique participative

Un processus participatif doit contribuer à produire une culture politique participative entre les participants.

QUELLES MÉTHODOLOGIES POUVONS-NOUS EMPLOYER LORS DE L'ÉVALUATION ?

Pour obtenir l'information nécessaire qui nous permettra d'évaluer des résultats ou des procédures, nous pouvons utiliser des instruments fondés sur des méthodologies qualitatives ou quantitatives. L'emploi de chacune de ces méthodes dépendra dans une large mesure des critères que nous prendrons en considération et aussi des caractéristiques de chaque expérience ou de l'accès à l'information.

Mais n'importe laquelle de ces méthodologies est valable et dans bien des cas il est recommandable d'en utiliser plusieurs de manière complémentaire puisque chacune d'elles présente des avantages et des inconvénients dont il faut tenir compte. De toute façon, l'objectif dont il est question est de maximiser les points forts de différentes techniques de recherche.



Méthodologies quantitatives

L'évaluation quantitative est axée sur la vérification d'hypothèses au moyen de tests empiriques dont on peut déduire certaines conséquences. Elle met l'accent sur la quantification, la standardisation et l'objectivité des phénomènes observables. Elle se sert donc des mathématiques et des statistiques, et elle est orientée de préférence vers l'analyse de cas extensifs, de grand volume, où il se produit une répétition de certains contenus et de leurs corrélations correspondantes. Ce genre d'évaluations est ciblé sur les résultats surtout en vue d'évaluer l'efficacité des politiques.

Elle présente l'avantage d'offrir une information standardisée, aisée à comprendre et très courante dans les administrations publiques. Le principal problème est que son application est difficile dans les cas complexes où de multiples variables et facteurs contextuels spécifiques interviennent. Par ailleurs, il est très souvent difficile d'obtenir ce genre d'information lorsqu'il s'agit de phénomènes caractérisés par leur dynamisme et leur informalité.

Nous disposons de différents instruments quantitatifs dont on peut se servir, tels que : les enquêtes et les recensements, l'analyse de séries statistiques, les répercussions économiques de la participation dans les politiques publiques, les études démographiques, l'analyse de réseaux sociaux, etc.

Un exemple où l'on peut utiliser des méthodologies quantitatives d'évaluation est celui de l'évaluation de l'extension de la participation. Si nous voulons savoir combien de participants sont intervenus dans un processus par rapport au total de la population de référence, il nous faudra préciser le nombre de participants ainsi que la population de référence et en estimer le rapport en pourcentage.

Méthodologies qualitatives

L'évaluation qualitative accorde une plus grande importance au contexte et aux dimensions humaines de ce qu'elle étudie. Il est question de différentes méthodologies qui visent une analyse intégrale, tout particulièrement des processus, où sont prises en ligne de compte les dimensions subjectives des acteurs évalués.

L'avantage que présentent ces méthodologies est qu'elles permettent d'aborder des cas complexes où il est nécessaire de faire des interprétations donnant un sens à ce que nous sommes en train d'analyser. L'inconvénient qu'elles présentent est qu'elles ne permettent pas de tirer facilement des conclusions généralisables ou bien comparables et que leurs résultats sont peu précis.

Il existe différentes méthodes employées pour l'évaluation qualitative, telles que les groupes de discussion, les entretiens en profondeur avec des acteurs significatifs, l'analyse de documents, l'analyse du discours, etc.

Un exemple où l'on peut se servir de méthodologies qualitatives d'évaluation est celui de l'évaluation des méthodes et des techniques délibératives. Dans ce cas, il peut être intéressant que l'évaluateur participe en tant qu'observateur des expériences délibératives.

LES BONNES PRATIQUES EN TANT QU'OUTIL D'AMÉLIORATION

Au cours des travaux réalisés, une des réflexions principales a porté sur le fait qu'une des étapes fondamentales dans un processus d'évaluation est la phase de proposition. C'est dans celle-ci que les propositions sont formulées pour améliorer le fonctionnement des expériences participatives. Ces propositions peuvent tenir compte des apports des expériences paradigmatiques et innovantes qui ont eu une répercussion effective sur l'amélioration de la qualité démocratique. C'est à partir de cette réflexion que l'OIDP a décidé d'encourager et de développer un processus de distinction de Bonnes Pratiques, afin de reconnaître et de diffuser les pratiques qui ont apporté des réponses réussies et reproductibles dans des contextes différents.

Une bonne pratique est l'expérience qui a été mise en oeuvre et qui satisfait certains critères généraux de qualité parmi lesquels il faut souligner par ordre d'importance : l'innovation, la transférabilité, la faisabilité, l'impact positif, la planification, le leadership solide, les responsabilités définies, le système d'évaluation, l'implication des citoyens et la reconnaissance par les pairs.

Cependant, la définition elle-même de « bonne » pratique implique une charge normative où certaines valeurs à pondérer sont assumées. Ces valeurs ont trait aux finalités d'une démocratie participative qui, dans pour ce qui est de l'OIDP, doit tendre vers « l'obtention de niveaux d'égalité plus élevés, le renforcement de la **conscience citoyenneté**, une plus grande légitimation et une plus grande **confiance** dans les pouvoirs publics ainsi qu'une plus grande **efficacité** de la gestion publique ».

Aussi, une bonne pratique doit tenir compte du contexte dans lequel elle s'inscrit, puisque ce qui est bon pour une réalité peut ne pas l'être pour une autre. Il s'ensuit que l'on doit prendre en considération les caractéristiques historiques et socioéconomiques dans lesquelles s'inscrivent les pratiques.

En ce qui concerne les expériences participatives, outre les critères généraux de qualité, on peut tenir compte de critères spécifiques comme ceux qui ont été définis au préalable pour les processus participatifs. Nous pouvons ainsi élaborer un modèle pour déceler les bonnes pratiques participatives conjuguant les critères communs aux bonnes pratiques avec les critères spécifiques pour les expériences participatives. On peut trouver une description détaillée de chaque critère dans le *Guide pour la détection des bonnes pratiques dans les processus participatifs* élaboré par l'OIDP.

CONCLUSIONS ET DÉFIS POUR L'AVENIR

Depuis la constitution de l'Observatoire international de démocratie participative en 2001, nous avons fait de grands progrès dans le débat et la promotion de la participation citoyenne dans l'univers local.

Par le biais du réseau d'Observatoires locaux, nous avons posé les bases pour l'évaluation des démocraties participatives locales, nous avons produit de nouvelles connaissances et nous les avons mises en pratique dans des réalités très différentes, en apprenant et en nous améliorant à partir de l'échange d'expériences et du travail en réseau.

Dans ce dernier chapitre, nous prétendons faire la synthèse des principales conclusions du travail mené à bien dans le cadre du réseau d'OLDP, tout en laissant sur la table, par la même occasion, des débats non résolus, de nouvelles questions à aborder et beaucoup de défis à relever.

L'approfondissement démocratique : un domaine divers

L'Observatoire international de démocratie participative et, ultérieurement, le réseau d'Observatoires locaux surgissent de la nécessité de partager des expériences et de produire des connaissances dans le domaine de la participation citoyenne. L'apparition de ces réseaux se produit à un moment où, sur le plan international (surtout en Amérique latine et en Europe), on assiste à une grande explosion d'expériences de participation citoyenne dans le domaine local en vue d'apporter des réponses aux divers déficits des démocraties représentatives traditionnelles : absence de légitimité, manque d'efficacité dans la résolution de problèmes complexes, incapacité pour garantir des droits fondamentaux dans certains pays, etc. (Blanco et Gomà, 2002).

Ainsi donc, l'Observatoire international de démocratie participative et le réseau d'Observatoires locaux poursuivent tous deux, en dernière instance, un objectif commun : l'approfondissement démocratique au moyen de formes de participation citoyenne. Les Observatoires locaux de démocratie participative sont en fait des agents promoteurs de démocratie participative. En conséquence, ils ont une claire volonté de faire avancer les démocraties locales vers des modèles plus participatifs.

Bien que l'approfondissement démocratique soit l'objectif ultime poursuivi, la nature et la concrétisation de cet approfondissement démocratique sont très différentes dans chaque communauté. Tout d'abord, les motivations pour encourager et développer la participation citoyenne sont différentes à chaque endroit, puisqu'en fait les démocraties représentatives, dans les différentes parties de la planète, non même pas les mêmes déficits. Les motivations qui expliquent l'apparition d'expériences participatives en Europe (très liées à la perte de légitimité et à l'éclosion de problèmes complexes) n'ont rien à voir avec les expériences apparues en Amérique latine, où le

principal problème est celui de l'incapacité des démocraties représentatives à garantir des droits fondamentaux.

Parallèlement, même dans des contextes similaires, nous rencontrons des manières très différentes de concrétiser la participation citoyenne en fonction des caractéristiques spécifiques à chaque endroit. Ainsi, une des principales conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le cadre de l'OIDP est qu'il n'existe pas un modèle unique de démocratie participative, mais une multitude de manières différentes d'avancer dans l'approfondissement démocratique au travers de la participation citoyenne.

Il découle de cette conclusion que constituer les OLDP et les mettre en action (et en production) doit être mis en rapport avec des aspects concrets (sociaux, institutionnels, politiques) propres à chaque contexte. Il ne faut donc pas oublier que chaque OLDP doit évoluer dans des contextes sociaux et des institutions très divers, difficilement homologables et difficilement comparables.

La qualité dans les démocraties participatives locales : un objectif commun

Dans cette volonté partagée d'avancer dans l'approfondissement démocratique au travers de la participation citoyenne, les membres de l'OIDP et du réseau d'OLDP partagent aussi un objectif spécifique : améliorer la qualité des démocraties participatives locales.

Fruit de l'explosion d'expériences participatives au niveau mondial surgit la nécessité de créer des espaces de rencontre où pouvoir débattre et échanger des points de vue sur la manière dont sont en train de réaliser toutes ces expériences et dans quelle mesure elles arrivent à améliorer les démocraties locales.

C'est dans ce contexte que dix villes d'Europe et d'Amérique latine, dans des contextes sociaux et politiques très différents, se retrouvent dans un projet commun dont les objectifs (que les villes assument comme des engagements) sont les suivants :

- a) Constituer les Observatoires locaux de démocratie participative.
- b) Définir les facteurs fondamentaux qui déterminent la qualité de la participation citoyenne.
- c) Observer et évaluer la réalité sur la base de ces facteurs en tant que pratique de l'OLDP.
- d) Coopérer entre eux et avec les membres de l'OIDP.

Ainsi donc, avec l'objectif commun d'améliorer la qualité des démocraties participatives locales, le réseau d'OLDP, dans le cadre du projet Urb-al, vise à définir, en partant d'expériences concrètes d'OLDP, les facteurs essentiels qui déterminent la qualité de la participation citoyenne ainsi qu'à observer et à évaluer la réalité sur la base de ces facteurs en tant que pratique de l'OLDP.

Le résultat de ce processus est que nous sommes arrivés à la conclusion qu'il est vraiment difficile d'accorder en commun des critères normatifs définissant ce que nous entendons par « qualité » dans les démocraties participatives locales. Suivant les objectifs poursuivis avec la participation citoyenne et en fonction du contexte social, économique et politique dans lequel nous nous trouvons, la qualité d'une démocratie participative locale pourra être définie d'une manière ou d'une autre. Autrement dit : si les motivations et les contextes sont différents, il devient difficile de trouver des critères normatifs et des outils adaptés à tous les cas.

Ceci étant, et malgré cette difficulté, nous avons fait des progrès dans bien des domaines et nous sommes tombés d'accord sur divers éléments qui peuvent nous aider à améliorer les démocraties participatives locales.

Tout d'abord, nous nous sommes mis d'accord sur ce que nous entendons comme étant les quatre possibles objectifs de la participation citoyenne : égalité, confiance, efficacité et conscience citoyenneté. C'est un premier pas très important puisque, comme nous venons de le dire, suivant l'objectif qui est poursuivi avec la participation les critères pour en évaluer sa qualité et pour l'améliorer ne seront pas les mêmes..

Nous avons également avancé, en parallèle, dans la définition des domaines d'observation et de certains critères normatifs pouvant nous aider à évaluer la qualité des pratiques participatives locales. De ce fait, nous avons accordé qu'il faudrait que nous prêtions attention à des éléments tels que les suivants : Comment coordonne-t-on la participation ? Qui participe ? Comment participe-t-on ? Et quels sont les résultats de la participation ? Nous avons de même défini une batterie de critères normatifs afin d'évaluer des processus participatifs. Des critères qui n'ont pas la prétention d'être ni complets ni absolus.

Avec la définition de critères normatifs, nous allons de l'avant dans la définition de ce que nous entendons par « qualité » dans les démocraties participatives locales. Cependant, il faut avoir très présent à l'esprit le risque de standardisation associé à la tâche qui consiste à définir des critères normatifs.

N'oublions pas que nous faisons référence à des réalités diverses et complexes et que dans chaque cas les objectifs de la participation peuvent être distincts. Pour des raisons évidentes, les critères normatifs devraient répondre aux objectifs poursuivis avec la participation. De cette façon, si les réalités sont distinctes et les objectifs de la participation aussi, il semble logique de penser que les critères normatifs pour définir une « participation de qualité » devraient également l'être.

Il s'agit donc, en partant d'un cadre conceptuel partagé et en prenant pour référence les critères normatifs qui ont été exposés ici, de définir les critères qui sont utiles et cohérents dans chaque cas. Cette tâche doit se faire en respectant au maximum les objectifs poursuivis dans chaque cas et conformément aux caractéristiques spécifiques à chaque contexte.

L'évaluation en tant qu'instrument pour l'amélioration : la nécessité d'évaluer

Nous avons assumé collectivement la nécessité que les OLDP servent à mesurer et à évaluer le degré de développement et le niveau de qualité des expériences participatives sur le plan municipal afin d'être en mesure d'améliorer ces expériences dans le sens de faire jouer aux citoyens et aux citoyennes un rôle prépondérant dans le gouvernement des villes. L'objectif final, ne l'oublions pas, est d'améliorer la participation, et sous cette perspective nous nous apercevons qu'il est nécessaire d'évaluer ce que nous faisons pour être en mesure de l'améliorer.

Nous avons besoin d'évaluer, mais bien que cette nécessité nous apparaisse clairement il nous manque des réponses à la question de savoir dans quel but nous voulons le faire. Dans quelle direction orientons-nous concrètement l'évaluation ? Voulons-nous évaluer pour améliorer nos pratiques ou bien pour établir un classement de villes participatives ? Voulons-nous évaluer pour établir des « filtres de qualité » sur ce qui est ou n'est pas une véritable participation citoyenne ou bien penchons-nous pour l'établissement de critères guide permettant que chaque ville et chaque pratique puissent orienter ses stratégies méthodologiques ?

Dans le processus de réflexion mené à bien dans le cadre de l'OIDP, nous sommes arrivés à la conclusion que l'évaluation doit servir à améliorer nos démocraties participatives locales et non pas à mettre les villes en compétition. Il s'agit là d'un point de départ capital si l'on ne veut pas tomber dans l'erreur de vouloir comparer ce qui ne peut pas l'être. L'ambition de l'OIDP de disposer d'indicateurs pertinents, valables, mesurables, sensibles, compréhensibles et communicables, réalistes et éprouvés sur la démocratie participative ne peut pas nous écarter de la rationalité de nos objectifs. À cet égard, n'oublions pas que les indicateurs sont « indicatifs » de quelque chose qui va généralement au-delà de l'indicateur lui-même et que les évaluations – et les processus dans leur ensemble – sont faussées quand, au lieu de travailler pour atteindre des objectifs, elles ne sont faites que pour en tirer des indicateurs.

Nous ne faisons pas de la participation pour en tirer des indicateurs mais pour transformer la société. Si nous envisageons des débats et des défis autour des démocraties participatives locales c'est parce que nous voulons mieux gérer nos communes, parce que nous voulons améliorer la qualité de nos démocraties participatives locales, parce que nous voulons rendre des comptes aux citoyens et, surtout, parce que nous voulons apprendre ; apprendre de la pratique, du débat et de l'échange d'expériences.

C'est pour tout cela que nous nous apercevons qu'il est nécessaire d'évaluer nos démocraties participatives locales. C'est seulement en évaluant ce que nous faisons que nous serons en mesure

de l'améliorer. Et c'est seulement en évaluant que nous pourrions identifier nos points faibles et nos points forts. C'est de cette manière que nous pouvons apprendre. Et c'est seulement à travers l'apprentissage que nous pourrions nous améliorer.

Par où commençons-nous à évaluer ?

Les manières de faire de la participation citoyenne sur le plan local sont nombreuses et diverses. Nous avons accordé en commun que les objets d'étude des OLDP sont divers et que nous pouvons les regrouper dans la typologie suivante :

- Mécanismes de participation
- Processus participatifs
- Politiques publiques objet de participation
- Système stable de participation (organes stables et cadre juridique)
- Pratiques non institutionnelles de participation

Devant cet éventail de possibilités, qu'est-ce que nous devons évaluer ? Nous pourrions centrer notre attention sur les politiques publiques substantielles : urbanisme, éducation, santé, régénération urbaine, etc. tout en établissant des évaluations, en réalisant des études et en définissant des indicateurs qui nous disent à quel point ces politiques sont mises en œuvre en s'appuyant sur la participation ; ou alors, nous pouvons choisir de porter notre attention sur la manière de savoir dans quelle mesure certaines expériences ou certains instruments de participation sont ou ne sont pas en eux-mêmes de qualité.

Nous pourrions de même nous centrer sur les facteurs qui peuvent conditionner le succès ou l'échec de la participation comme c'est le cas des ressources socioéconomiques, du capital social ou du contexte institutionnel (Lowndes et al, 2006). Nous pourrions également nous centrer sur les formes que prend la participation, c'est-à-dire analyser la participation en soi. Ou, finalement, nous pourrions nous centrer sur l'évaluation des répercussions de la participation conformément aux objectifs poursuivis et fixer notre attention sur des aspects tels que le degré de transformation sociale atteint (en définissant des indicateurs de transformation sociale pour chaque cas), l'efficacité des politiques appliquées comme résultat d'un processus participatif ou les améliorations enregistrées dans les relations entre les citoyens, ainsi que l'évolution de la confiance entre les citoyens et l'administration.

Étant donné que notre objectif en dernière instance est celui de l'approfondissement démocratique, la question que nous devrions nous poser dans chaque cas est la suivante : Qu'est-ce que nous avons besoin d'évaluer pour approfondir les processus démocratiques ? C'est-à-dire, qu'avons-nous besoin de savoir pour être en mesure de transformer et d'améliorer nos démocraties participatives locales ?

Dans ce contexte, nous réalisons que nous sommes en train d'élaborer notre discours en partant de notions qui sont capitales, qui englobent une réalité conceptuelle et politique extrêmement vaste (démocratie participative, participation citoyenne, conscience citoyenneté, et encore d'autres dans ce style) et ensuite nous nous apercevons que notre réalité, le contexte dans lequel nous évoluons, ce que nous sommes capables de rendre opérationnel et de mettre en pratique – avec les difficultés, les résistances, les contradictions et les limitations correspondantes – est en fait du domaine des pratiques concrètes et spécifiques de participation.

Ainsi, dans le cadre du réseau d'OLDP, nous avons choisi de commencer par l'expérimentation et la systématisation dans le domaine des processus participatifs, car nous constatons que c'est là que l'on expérimente le plus à l'heure actuelle dans le cadre institutionnel et que, par ailleurs, c'est là qu'il est le plus facile pour nous de rendre toutes nos réflexions opérationnelles.

Nous sommes en plus convaincus que c'est sur la base de l'évaluation d'expériences concrètes et spécifiques que nous pouvons avancer dans l'évaluation des démocraties participatives locales. Bien que nous soyons conscients qu'une démocratie participative locale va bien au-delà d'un processus participatif concret dans une localité, nous soutenons que pour être en mesure d'arriver à évaluer une démocratie participative locale dans son ensemble, il est indispensable d'évaluer les pratiques concrètes de participation qui sont mises en œuvre dans une commune donnée.

Toutefois, et bien que nous soyons satisfaits d'avoir fait des progrès dans l'évaluation des processus participatifs et que nous soutenons la nécessité d'évaluer ces processus, nous identifions également une série de défis à relever pour continuer à avancer dans le domaine de l'évaluation des démocraties participatives locales. **D'après nous, les défis actuels à relever sont les suivants :**

- **Évaluer les répercussions de la participation**, car c'est sur la base de l'analyse des répercussions que l'on peut attribuer une valeur appropriée au degré de transformation sociale et à l'atteinte des objectifs de la participation. Le défi à relever consiste à définir ce que nous entendons par transformation sociale dans chacun des cas et à identifier des indicateurs et des manières de l'évaluer.
- **Évaluer les politiques publiques sous la perspective de la participation**. Par-delà les processus et les organes de participation, nous devrions être capables d'évaluer dans quelle mesure une politique publique donnée est élaborée et appliquée avec un degré de participation plus ou moins important. De la même manière, nous devrions également concentrer l'analyse sur les répercussions de la participation dans les diverses dimensions (symbolique, substantielle et opérationnelle) de cette politique publique.

- **Évaluer le rôle de la participation non institutionnelle.** Ou autrement dit : dans quelle mesure une démocratie participative locale est capable de transférer la participation non institutionnelle au champ public de transformation.
- **Évaluer une démocratie participative locale dans son ensemble.** C'est-à-dire, être capables, à partir de l'évaluation des différentes pratiques qui donnent forme à une démocratie participative locale, de faire une évaluation intégrale au niveau municipal : passer de l'évaluation des pratiques à l'évaluation du modèle de démocratie participative locale.

L'importance de la participation dans l'évaluation

Comme nous l'avons soutenu arguments à l'appui tout au long de la publication, nous pensons que l'évaluation est un processus (elle n'est pas un moment ponctuel plus ou moins significatif et transcendant) qui est fondé sur la connaissance de la pratique grâce à la systématisation de l'information et au débat entre des acteurs divers concernant cette pratique, et qui se déroule dans ce contexte depuis le début. Par conséquent, dans le processus d'évaluation peuvent intervenir une pluralité et une grande variété d'acteurs aussi large que celle de ceux qui se retrouvent en participant à la pratique elle-même, voire plus large encore si l'on invite à participer à l'évaluation des agents « externes » à la pratique.

À la question: « qu'est-ce que nous avons besoin d'évaluer pour approfondir les processus démocratiques ? », nous devrions en ajouter une autre : quels acteurs doivent s'approprier l'évaluation du fait qu'ils sont porteurs de transformation politique ? Ou autrement dit : les dimensions de l'évaluation doivent surgir des participants.

À savoir, si nous évaluons la participation, il est tout à fait nécessaire que les acteurs qui y prennent une part prépondérante et, conséquemment, la transformation que cette participation entraîne jouent un rôle actif dans le processus évaluatif. D'après nous, il est tout à fait indispensable d'incorporer les participants dans l'évaluation, car non seulement ils vont apporter de l'information pertinente pour améliorer les pratiques participatives, mais en outre ils seront les principaux bénéficiaires des améliorations qui seront le fruit de l'évaluation.

Tout compte fait, si nous évaluons dans le but d'introduire des améliorations et en vue d'apprendre, à ce moment-là l'évaluation devrait être une auto-évaluation à laquelle on participe aussi.

Bien entendu, si nous défendons les processus participatifs d'évaluation, nous sommes également de l'avis que les OLDP doivent constituer des espaces où interviennent de multiples acteurs et où la société civile joue un rôle capital, tout comme les centres d'étude, comme c'est le cas des universités. Nous envisageons donc les OLDP comme un lieu de rencontre, un champ d'interaction où des acteurs divers ont l'occasion de réfléchir, de débattre, de faire des consultations et des propositions sur les enjeux de la participation. L'esprit de ces espaces n'est pas de se transformer

en structures technocratiques ou en centres passifs de documentation, mais plutôt de devenir des plateformes actives et inclusives.

Il n'existe pas un mode unique d'évaluation

Peut-être que la principale conclusion de nos réflexions, et de cette publication en particulier, est la constatation qu'il n'existe pas un mode unique d'évaluation. Comme nous l'avons maintes fois répété, la diversité des réalités et des objectifs fait qu'il est impensable qu'un seul outil d'évaluation puisse servir à évaluer toute pratique participative. Il est impossible de trouver un type d'évaluation qui puisse tout englober, dans toutes ses dimensions, à tous les moments ou à tous les niveaux (substantiel, relationnel, opérationnel ou intermédiaire, technique, politique, etc.).

Les stratégies d'évaluation ainsi que les instruments disponibles sont nombreux et variés. Et, comme nous l'avons vu, les questions qui se rapportent à l'évaluation sont tout aussi complexes, car elles évoluent dans des registres distincts (qu'est-ce qui est évalué, dans quel but c'est évalué, comment se fait l'évaluation, qui évalue), les uns de nature plutôt politique et les autres à caractère plutôt instrumental ou méthodologique.

Dans ce contexte, nous soutenons que l'on peut et que l'on doit travailler avec des approches méthodologiques complexes et complémentaires (multistratégiques) mettant en relation des méthodologies d'évaluation quantitative, qualitative et participative.

Si les OLDP finissent par devenir des lieux de rencontre et de débat entre des acteurs divers, s'ils veulent devenir des promoteurs et non pas de simples observateurs passifs, et si l'on assume que nous traversons un moment d'incertitude et d'innovation dans la matière que nous traitons ici, il semble recommandable de songer à configurer un système d'évaluation composé d'instruments divers et fondé sur des stratégies méthodologiques plurielles sur la base d'un cadre conceptuel et opérationnel commun.

C'est en partant de cette position que nous avons formulé la proposition de la « caisse à outils » en tant que coffre contenant différents critères normatifs, différents aspects à évaluer et différentes méthodologies. Et ce, de telle manière que suivant chaque pas et conformément à son contexte et à ses objectifs, on puisse choisir les critères normatifs que l'on considère comme les plus appropriés et que les différents cas soient évalués en observant les aspects que l'on estime les plus appropriés et en appliquant les méthodologies les plus adéquates. La caisse à outils, donc, n'est rien d'autre qu'en ensemble d'instruments regroupés par critères, par aspects à évaluer et par méthodologies. On identifie pour chaque critère des aspects éventuels à évaluer et pour chaque aspect à évaluer on recommande différentes méthodologies d'évaluation. Mais dans tous les cas, le choix des critères, des aspects à évaluer et des méthodologies devra se faire conformément aux spécificités de chaque circonstance. C'est la seule manière d'obtenir les meilleures réponses possibles aux besoins d'amélioration de chaque expérience.



Ainsi, indépendamment du degré de formalisation que présentent les évaluations, ce sera en fait la pratique de chaque OLDP qui finira par apporter, plutôt que les réponses vraies, les véritables réponses.

Avancer en débattant, en pratiquant et en échangeant des connaissances

Nous sommes plongés dans une matière à laquelle ni nous ni nos environnements institutionnels, politiques et techniques ne sommes suffisamment habitués, car nous évoluons dans des territoires d'innovation démocratique et d'innovation dans la gestion publique. Nous devons souvent fixer des objectifs participatifs et valider des instruments et des méthodologies pour les atteindre, sans toujours disposer de garanties suffisantes sur ce que nous sommes en train de faire, et nous sentons qu'il nous manque des bagages et plus d'expérience individuelle et collective. Ce que cela implique, c'est qu'il est nécessaire de prendre des risques, d'essayer de nouvelles choses, d'accepter les tests et de commettre des erreurs et de construire progressivement des systèmes d'évaluation fondés sur la pratique.

Nul doute ne fait que les OLDP, en tant qu'espaces de rencontre, de débat et d'évaluation constituent une opportunité majeure pour avancer dans l'approfondissement de nos démocraties locales au travers de la participation.

Il ne fait pas de doute non plus que le travail en réseau et l'échange d'expériences qui a lieu dans le cadre de l'OIDP est en train d'avoir une grande utilité pour avancer dans tous les débats concernant la démocratie participative ainsi que son évaluation. Dans un monde caractérisé par la mondialisation, des espaces tels que l'OIDP renforcent le domaine local en structurant des réseaux mondiaux qui établissent des liens entre nos peuples et nos villes. Le travail en réseau permet de transférer la connaissance acquise par l'intermédiaire de l'évaluation et place les communes dans une position de force par rapport aux tendances et aux retombées de la mondialisation économique.

L'apprentissage collectif et les connaissances générées au cours de ces années de travail en réseau sur le plan international nous ont permis de mettre sur la table des questions majeures et de pouvoir commencer à réfléchir, à débattre et à parvenir à des accords en commun portant sur des aspects importants liés à la qualité de nos démocraties participatives locales.

Il reste encore des débats qui sont ouverts et des défis à relever. Quant à nous, nous sommes convaincu(e)s que, à partir de la pratique et de l'échange, nous continuerons à apprendre et à nous améliorer. Tel est notre grand dessein.

OBSERVANDO AS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS LOCAIS

{ síntese }

SÍNTESE

Em novembro de 2001 se constituiu o Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), no marco dos projetos de cooperação descentralizada Urb-Al da Comissão Européia. Sua constituição oficial ocorreu durante a I Conferência do OIDP, realizada em Barcelona (Es), cidade coordenadora do projeto co-financiado e que atualmente ostenta a Secretaria Técnica da rede. Como motor atuava a vontade de conhecer e fortalecer, através do intercâmbio e do trabalho em rede, as experiências participativas que se desenvolvem em diferentes municípios.

O OIDP se configura como um espaço aberto a todas as cidades do mundo, entes municipais, centros de investigação, entidades e organizações que queiram conhecer, trocar ou implementar experiências de democracia participativa no âmbito local. **O Observatório se define, fundamentalmente, como instrumento de trabalho para aqueles e aquelas que queiram trabalhar para o enriquecimento de seus processos de participação cidadã. Através da sinergia de diversos atores, pretendemos contribuir ao aprofundamento democrático, promovendo um conhecimento que facilite o envolvimento da cidadania no governo local, a aplicação de políticas locais de desenvolvimento sustentável e o surgimento de práticas inovadoras de participação ativa da cidadania no planejamento e na gestão local.**

Nestes seis anos, a rede foi ampliando seus membros e viveu um crescimento quantitativo muito considerável: multiplicou-se o número de sócios e colaboradores, implementou-se em novos países, introduziram-se novas experiências em sua base de dados, etc. O número de membros do Observatório foi aumentando ano após ano, tanto em relação aos sócios como aos colaboradores. Atualmente o OIDP conta com mais de 300 membros dos quais um 60% são sócios e um 40% são colaboradores.

Este crescimento permitiu chegar a novos lugares e incorporar experiências muito diversas a nível cultural, econômico e político. A diversidade dos sócios e suas experiências são extremamente heterogêneas tanto em suas ambições como em suas pautas organizativas e seus participantes. A diversidade destes conteúdos é um dos grandes valores do OIDP; valor que lhe permite converter-se em um importante referente internacional no tema da democracia participativa. Diante da constatação sobre a inexistência de uma só definição de democracia participativa como conceito homogêneo e universal, a necessidade do OIDP de fazer eco a esta diversidade de objetivos e conteúdos se reforça.

Mas, ao mesmo tempo, precisamente para poder consolidar-se como referente de difusão, reflexão, fomento e intercâmbio dos processos participativos foi necessário ir além da simples ambição de congregar experiências e impulsionar um maior conhecimento sobre elas, e o que juntas significam. O OIDP centrou então seus esforços em promover um conhecimento mais detalhado de diferentes aspectos das experiências.

Para isso foi necessário um consenso sobre algumas pautas mínimas comuns que facilitassem uma sistematização das experiências, incorporando alguns elementos que nos permitissem descodificar



metodologias e objetivos através de parâmetros comuns e facilmente analisáveis que ajudassem na construção de conteúdos de debate em relação à participação cidadã.

Considerou-se de interesse avaliar a qualidade das experiências participativas que se desenvolvem a nível municipal e incorporar elementos de deliberação nos mesmos processos de avaliação, isto é, que os mesmo processos de avaliação fossem suscetíveis à participação da cidadania, já que se considerou impossível uma avaliação de qualidade sem a visão dos principais atores dos processos avaliados.

É baseando-nos neste interesse que concebemos a idéia da formação de um conjunto de **Observatórios Locais** (OLDPs), os quais permitiriam que, a partir da especificidades políticas, sociais econômicas e territoriais de cada uma das diferentes cidades, se desenvolvesse uma metodologia coletiva, participativa e variada nos diversos âmbitos de atuação dos OLDPs. Assim, se poderia avançar na sistematização de critérios amplos e consensuados de avaliação sobre a Democracia Participativa. A construção de tais critérios respondia à clara vontade política por parte dos sócios de fortalecer a Democracia Participativa também dentro da agenda internacional como tema imprescindível, a partir da contribuição de instrumentos teóricos e práticos.

A partir destas reflexões, decide-se estimular a criação dos Observatórios Locais de Democracia Participativa como ferramentas de trabalho que permitem dar resposta a estas necessidades e avançar qualitativamente na disseminação dos mecanismos participativos.

No mês de outubro de 2004 foi assinado o contrato de subvenção entre a Comissão Européia e a Prefeitura de Barcelona para desenvolver o projeto de Observatórios Locais da Democracia Participativa (OLDP). Neste projeto participam, como sócios, as cidades de Donostia (Espanha), Saint-Denis (França), São Paulo (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Cuenca (Equador), El Bosque (Chile) e La Paz (Bolívia). Ainda, a Diputació de Barcelona decidiu criar também seu OLDP, que observa a participação cidadã nos 311 municípios da Província de Barcelona.

Nosso compromisso como projeto subvencionado pelo programa Urb-al era a constituição de nove Observatórios Locais de Democracia Participativa (finalmente se constituíram dez) e a criação de indicadores de avaliação da qualidade das experiências participativas em nossas cidades, sempre com o objetivo de poder melhorar essas experiências. Como pilares da construção destes indicadores estão os objetivos consensuados pelo coletivo de nossa rede: cidadania, igualdade, confiança e eficácia.

QUE É UM OLDP?

Um OLDP é um lugar de encontro, um âmbito de interação no qual atores diversos podem refletir, debater, realizar consultas e propostas sobre os desafios da participação. O objetivo destes espaços não é transformar-se em estruturas tecnocráticas ou centros de documentação passivos, mas sim em plataformas ativas e inclusivas.

Podemos distinguir três grupos de atores aos que deveríamos ter em conta em um modelo organizativo:

- a administração pública,
- a sociedade civil (organizada ou não), e
- o âmbito do conhecimento (centros de investigação, universidades, etc).

Os OLDPs podem centrar seus esforços em diferentes âmbitos; podem observar ou analisar diferentes aspectos de uma democracia participativa local e podem fazê-lo de formas muito diferentes. De fato, a vontade do projeto é que, mantendo certos elementos comuns para poder sistematizar o conhecimento gerado, cada OLDP escolha seus objetos de estudo e suas metodologias em função das necessidades e as características de sua realidade social. A seguir se detalham aqueles campos de atuação que são comuns a todos OLDPs.

Informação

O registo, a sistematização, a análise, e a difusão da informação existente constitui um objetivo comum aos observatórios. Neste sentido é fundamental garantir a acessibilidade, atualidade e relevância da informação coletada.

A informação é um elemento chave para aprofundar a análise e a reflexão das experiências participativas. A diversidade de experiências torna imprescindível certa organização da informação de acordo com critérios conceituais básicos que devem ser compreensíveis e explícitos.

Análise e avaliação

O desenvolvimento do conhecimento, a avaliação das experiências e em definitiva a reflexão compartilhada são objetivos fundamentais para promover a qualidade da democracia participativa.



Promoção da participação

Os observatórios devem constituir-se como agentes promotores da democracia participativa, no sentido de promovê-la e também de emitir valorações e propostas para sua melhora.

Para este fim podem ser desenvolvidas diferentes atividades de difusão (através de campanhas, meios de comunicação, Internet, etc.), como também encontros e oficinas. Enquanto promotores de atividades participativas, os observatórios não devem perder a visão crítica que ajuda a inovar e a melhorar as experiências participativas.

OS OBJETOS DE ESTUDO DE UM OLDP

Entendemos que um Observatório Local pode tomar como objeto de estudo qualquer práticas participativas que se desenvolvam no âmbito local. No entanto, a observação, análise ou avaliação destes elementos podem realizar-se desde óticas muito diferentes.

Se o objeto de estudo é uma **prática concreta de participação** e esta é **institucional e formal**, então a análise é mais simples e, em grande parte, pode realizar-se a partir da *caixa de ferramentas* que é proposta a seguir e mais detalhadamente na “*Guía Práctica para la evaluación de procesos de participación*”. Estamos falando dos processos participativos, dos órgãos estáveis de participação, dos marcos jurídicos e dos mecanismos; sempre que a análise seja realizada de forma individual.

Se o objeto de estudo escolhido é uma **política pública** determinada e o objetivo é analisar em que medida esta foi configurada participativamente; então a análise é um pouco mais complexo e poderia emoldurar-se no campo da Análise de Políticas Públicas desde o paradigma das redes de *governance*.

Se o Observatório decide estudar as **formas não institucionais de participação cidadã**, então a análise também resulta complexa e poderia desenvolver-se desde uma ótica mais sociológica; analisando determinadas formas de ação coletiva não institucional, sua forma de organização, suas estratégias, seus marcos cognitivos, seu papel em uma possível rede de *governance*, sua capacidade de impacto nas políticas públicas, etc. Igualmente, poderia realizar-se a análise desde a lógica dos atores sociais da cidade: quais são, como se mobilizam, em que campos, que formas organizativas têm, a quanta população afetam e qual é seu perfil, etc.

Finalmente, identificamos uma última possibilidade. Além de analisar os diferentes tipos de participação que podem existir no âmbito local. Os Observatórios Locais de Democracia Participativa podem marcar como objetivo a análise e avaliação de uma **democracia participativa local em seu conjunto**. Isto é, avaliar de forma integrada as diferentes formas de participação cidadã que existem no conjunto de uma determinada cidade. Não cabe dúvida que esta opção é bem mais complexa e, ao mesmo tempo, bem mais interessante; mas que requer um grande esforço de triangulação metodológica. No apartado “Algumas experiências de Observatórios Locais de

Democracia Participativa” se encontram alguns dos OLDPS que ensaiaram na avaliação integral das práticas participativas institucionais e formais do conjunto da cidade.

BASES PARA A AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Uno dos principais objetivos dos Observatórios Locais de Democracia Participativa é o da avaliação. **Entendemos que a avaliação, como processo participativo e de aprendizado, é uma ferramenta básica para melhorar nossas democracias participativas locais.**

Quando analisamos uma experiência participativa habitualmente nos perguntamos se a mesma atingiu os objetivos que se propunha, se os participantes se sentiram satisfeitos com suas intervenções ou se foram utilizadas as metodologias adequadas. Estas e outras perguntas estão vinculadas à qualidade da democracia participativa e requerem um exercício de avaliação da mesma. Mas existem diferentes tipos ou modelos de avaliação, com o qual é necessário definir que entendemos por avaliação e quais são os aspectos que devem ser considerados para avaliar as democracias participativas locais.

O OIDP definiu a avaliação como um processo participativo através do qual se obtêm e analisam conhecimentos fundamentados sobre uma atividade, uma instituição, um serviço, uma política, etc. Define-se como processo porque compreende um conjunto de atividades, desenvolvidas de forma sistemática, que nos permitirem melhorar o nível de conhecimentos ou emitir juízos de valor com argumentos fundados. E se define como processo participativo porque se reconhece a necessidade de que intervenham os atores que participaram das mesmas práticas participativas.

Um **processo de avaliação compreende diferentes etapas** que, a efeitos analíticos, podemos dividir em:

Desenho do modelo de avaliação: *nesta etapa se define o que será avaliado, como, quem e com que recursos.*

Planejamento: *nesta etapa se define um calendário com as atividades previstas e os recursos necessários em cada uma delas.*

- **Coleta de informação:** nesta etapa se realiza a investigação ou estudo daqueles fatores a avaliar.
- **Análise da informação:** nesta etapa se contrasta a informação coletada com os critérios de valoração previamente estabelecidos.
- **Devolução e propostas de melhora:** nesta etapa se elabora o relatório com as principais conclusões e se produz a devolução do mesmo com a intervenção dos participantes.



Dentro destas fases nos centraremos no desenho do modelo de avaliação que é fundamental para todo o processo. Não existe um modelo único já que é difícil pensar em uma proposta apriorística e descontextualizada, que sirva para todos em todos os momentos. No entanto pode ser de utilidade definir um conjunto de critérios gerais que podamos utilizar de acordo com os âmbitos da participação e com o tipo de participação que decidamos valorar.

Para desenvolver um processo de avaliação é comum a utilização de indicadores. Um indicador é uma manifestação observável e mensurável dos componentes do que será avaliado. Cada um dos critérios que definimos pode ser operacionalizado através unidades de medida que nos permitam valorar a qualidade dos mesmos.

A utilização de indicadores para a avaliação nem sempre é possível já que os fatores contextuais ou as dificuldades para obter determinada informação condicionam seu uso. Em todo caso devem ser considerados alguns critérios na hora de selecioná-los. A seguir se mostram alguns requisitos a ter em conta na seleção de um indicador. Assim, **os indicadores deveriam ser:**

- **Relevantes:** referir-se a questões importantes; para isso é importante definir com clareza quais são as dimensões fundamentais da qualidade na participação.
- **Válidos:** refletir aquilo que se pretende; para isso é importante estudar em que medida o indicador indica a dimensão que pretende e não outra coisa.
- **Mensuráveis e viáveis:** observáveis a partir da realidade e dos dados disponíveis; para isso é importante reflexionar sobre o processo de obtenção de informação.
- **Sensíveis:** refletir diferenças e variações reais; para isso é importante estabelecer critérios claros que definam sem ambigüidade as diferenças entre categorias e níveis.
- **Compreensíveis e comunicáveis:** claros para todo mundo; para isso é importante que a definição do indicador seja o mais detalhada possível, e que este tenha uma interpretação clara.
- **Contrastados:** preferencialmente devem de ter demonstrado sua utilidade em outras ocasiões, o que não será possível já que não conhecemos outros casos de indicadores sobre qualidade na participação.
- **Consensuados:** No caso de uma avaliação participativa estes critérios deverão ser consensuados pelos participantes da experiência.

CRITÉRIOS NORMATIVOS PARA AVALIAR PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Habitualmente os indicadores respondem a determinados critérios que regem uma avaliação. No caso dos processos participativos esses critérios são de caráter normativo. Neste apartado se propõem alguns critérios orientativos para a avaliação dos processos participativos.

Tendo em conta que cada avaliação deve realizar-se de acordo com as características e os objetivos específicos do processo avaliado, resultaria incoerente propor um sistema íntegro e fechado de avaliação. Por este motivo optamos por trabalhar com o conceito de uma caixa de ferramentas na qual propomos diferentes critérios, indicadores e metodologias que entendemos que podem ser úteis para a avaliação de processos. Trata-se de trabalhar com enfoques metodológicos complexos, flexíveis e complementares (multiestratégicos) que relacionem metodologias de avaliação quantitativa, qualitativa e participativa.

Sabemos que as estratégias de avaliação e os instrumentos disponíveis são muitos e diversificados; e que as perguntas que rodeiam a avaliação são complexas, pois se movem em registros diferentes. Como fruto desta reflexão detectamos a necessidade de instrumentos de avaliação mais completos e mais amplos que uma simples batería de indicadores. Por isso decidimos centrar-nos na criação de uma caixa de ferramentas, onde estivessem incorporados diferentes instrumentos que nos apoiassem na tarefa de avaliar-propor-melhorar nossas experiências locais.

Em definitiva, não podemos pensar em modelos rígidos e uniformes de avaliação de processos participativos porque a complexidade e a diversidade das experiências o faz incoerente e inatingível. Propomos, portanto, um modelo flexível de avaliação que possa adaptar-se às diferentes realidades e necessidades.

Orientar a avaliação para metodologias mais qualitativas e participativas pode ser uma boa forma de superar muitas das limitações com as que nos encontramos sempre que tentamos avaliar desde metodologias estritamente quantitativas. Assim, dificuldades como a falta de dados, a falta de recontagens ou a pouca fiabilidade de alguma informação, pode ser superada através destas outras metodologias que nos permitem avaliar a participação cidadã desde outras óticas. Ao mesmo tempo, não devemos esquecer que a avaliação participativa conta com o importantíssimo valor adicionado de implicar aos e as participantes de um processo, bem como a representantes políticos e técnicos. Isso nos permite melhorar a participação a partir da própria experiência dos participantes, ao mesmo tempo que legitima tanto o processo avaliado como a avaliação e as melhoras incorporadas a partir dessa avaliação.

A seguir se propõem uma série de critérios de avaliação pensados para processos participativos. Em função do grau de profundidade com que se queira avaliar um processo poderão utilizar-se mais ou menos os critérios propostos e, para cada um deles, poderão ser utilizadas uma ou outra metodologia, que requerem diferentes recursos e nos proporcionam diferentes graus de profundidade analítica.



Para tanto, selecionar todos ou alguns dos critérios aqui propostos e avaliá-los com uma ou outra das metodologias que se propõem não só dependerá do contexto e as características do processo: também dependerá dos recursos que podamos destinar a tal efeito. Se avaliamos muitas experiências ao mesmo tempo deveremos repartir os recursos e isso diminuirá o grau de profundidade da análise de cada uma delas.

Vendo em que consiste o critério poderemos decidir se faz sentido ou não a aplicação dele para avaliar nosso/s processo/s. Se decidimos aplicá-lo, então deveremos escolher uma ou algumas das metodologias que são propostas para avaliar o grau de cumprimento do critério em questão.

Critérios relacionados com a coordenação do processo

Entre os critérios que facilitam a coordenação do processo podemos citar: o consenso, a transversalidade, a iniciativa e a liderança, a integração ao sistema participativo municipal, a clareza de objetivos e o planejamento e recursos.

1) Consenso

Um processo no qual há um amplo consenso sobre sua necessidade e sua metodologia tem mais possibilidades de sucesso do que um processo que seja questionado, seja desde os âmbitos político, técnico ou social.

2) Transversalidade

Se refere ao envolvimento das diferentes áreas do governo, tanto a nível político como técnico, que são relevantes para o processo. A aspiração normativa é que quanto maior o envolvimento das diferentes áreas, maiores serão as possibilidades de sucesso do processo.

3) Iniciativa e liderança

Este critério se refere à capacidade de alguns atores para impulsionar e dirigir um processo. A aspiração normativa é que aqueles processos com melhores resultados são os impulsionados pela iniciativa cidadã, que contam com um apoio de líderes políticos e um grupo promotor plural.

4) Integração ao sistema participativo municipal

Alguns municípios têm um sistema de participação mais ou menos estável. Nestes casos, é conveniente analisar até que ponto o processo avaliado se integra ou não neste sistema participativo.

Os processos participativos de um determinado município não têm por que derivar-se sempre de seu sistema estável de participação. No entanto, convém que sejam coerentes com o mesmo e, na medida do possível, integrem-se e se coordenem para não duplicar os esforços e não saturar o potencial participativo da cidadania. Neste sentido, pode ser útil aproveitar os órgãos e estruturas de participação já existentes no município.

5) Clareza dos objetivos

Os objetivos de um processo participativo devem ser claros para facilitar a tarefa tanto dos/as gestores do processo como dos/as participantes.

A clareza nos objetivos dota o processo de coerência e transparência.

É fundamental que os objetivos do processo estabeleçam os limites do mesmo, evitando assim gerar falsas expectativas. Além da análise dos objetivos, também é importante avaliar até que ponto os objetivos iniciais foram utilizados como elementos guia do processo e até que ponto os resultados do processo respondem aos objetivos iniciais.

6) Planejamento e recursos

O planejamento permite prever as dificuldades, organizar a participação, oferecer uma maior qualidade no processo e garantir uma maior transparência. Durante a fase planejamento devem ser previstos os recursos econômicos e técnicos que serão necessários, de acordo com os objetivos propostos.

Critérios relacionados com quem participa

Critérios que podem ser considerados para avaliar os atores participantes: a quantidade, a diversidade, e a representatividade dos participantes, e o grau de abertura dos processos.

7) Quantidade de participantes

Este critério considera que quanto maior seja a extensão e diversidade de participantes, maior será a qualidade do processo. Sua avaliação dependerá do tipo de processo e os destinatários do mesmo.

8) Diversidade

Um processo terá maior qualidade democrática se é capaz de incorporar aos diferentes grupos sociais e interesses aos que se dirige. Devem-se ter em conta especialmente aos grupos sociais habitualmente subrepresentados como as mulheres, os jovens, os imigrantes etc. Também devem ser considerados a diversidade das associações participantes.

Como outros critérios, este critério terá mais ou menos sentido em função dos destinatários do processo. Quanto mais seletos sejam estes, menos sentido terá o critério. Isto é, se um processo participativo está destinado a um coletivo muito específico, por exemplo as mulheres imigradas, este critério terá menos sentido; pois nestes casos o processo não busca chegar a uma maior diversidade da população já que se dirige a um grupo específico.



9) Representatividade dos participantes

Um processo terá maior qualidade quando os representantes sejam portadores de um discurso coletivo. O processo deve facilitar o traslado da informação às organizações e os debates internos nas mesmas.

10) Grau de abertura do processo

Em princípio, um processo será mais democrático quanto menos restringido seja em seu conjunto. Os processos com espaços restringidos, mesmo que em alguns casos esteja plenamente justificada, podem contemplar espaços de participação abertos a toda a cidadania.

Critérios relacionados com o tema submetido a participação

Dentro dos critérios relativos aos temas de participação se destaca a relevância dos temas e a capacidade de intervenção sobre os mesmos.

11) Relevância

Os processos participativos poderão contribuir à eficácia das políticas públicas e ao incentivo da participação quando tratem temas relevantes para a cidadania.

12) Capacidade de intervenção da administração local

Um processo participativo de âmbito local será mais eficiente quando a administração local tenha competências e capacidades para resolver os temas tratados.

Critérios em relação a como se participa

Dentro dos aspectos procedimentais se podem distinguir os seguintes critérios: o diagnóstico participativo; a capacidade de propostas, o grau de participação; a qualidade da informação; e os métodos e técnicas de deliberação.

13) Diagnóstico participativo

Para poder participar em qualquer processo é necessário conhecer o estado do tema sobre o qual se participa. Assim, é bom partir de um diagnóstico que estabeleça os principais problemas e linhas de debate. A qualidade democrática do processo será maior se este diagnóstico se realiza participativamente.

14) Capacidade de proposta

Um processo participativo ampliará mais os direitos cidadãos se permite que os participantes façam propostas. Alguns processos participativos não contemplam esta possibilidade porque metodologicamente se decidiu assim, outros não a contemplam porquê o objetivo do processo se centra em outras fases da elaboração de uma política pública, por exemplo no diagnóstico.

15) Grau de participação

A participação da cidadania em um processo participativo pode ter diferentes graus que podem agrupar-se da seguinte maneira:

- Informação – Comunicação
- Consulta – Deliberação
- Decisão – Gestão

Em geral, considera-se que os processos que unicamente têm elementos de informação e comunicação não são realmente processos participativos.

Ainda que quanto maior o grau de participação, maior é a ampliação de direitos e responsabilidades cidadãos; existem muitos outros elementos que condicionam a qualidade democrática de um processo participativo.

16) Qualidade da informação

Um bom processo participativo deve oferecer aos participantes toda a informação necessária para poder opinar e decidir. Por isso é necessário produzir informação plural e de qualidade. A informação deve ser clara e útil e é conveniente que os objetivos do processo sejam claros.

É necessário também utilizar os canais adequados para chegar a todos os potenciais participantes, que devem estar conscientes do processo participativo e devem poder aceder a toda a informação.

Uma boa difusão do processo facilita que todos os potenciais participantes possam participar em maiores condições de igualdade.

17) Métodos e técnicas de deliberação

Nos espaços deliberativos podem ser produzidas desigualdades deliberativas e comunicativas entre os diferentes participantes. Para paliar essas desigualdades é recomendável utilizar técnicas e métodos específicos que ajudem a reduzi-las.

Uma das técnicas mais habituais é a simples existência de um moderador/a em os debates. Existem, Além disso, outras técnicas específicas de trabalho em grupo que facilitam que todos/as os participantes possam intervir.



Crerérios em relaça3o às consequências do processo

Os crerérios considerados para analisar as consequências do processos s3o: os resultados substantivos; a implementaça3o dos resultados; a devoluça3o dos resultados; a melhora nas relaça3es entre atores; a capacitaça3o; a criaça3o de cultura pol3tica participativa

18) Resultados substantivos

Para a legitimidade de um processo participativo é b3sico que tenha uns resultados substantivos que respondam às necessidades propostas no desenho do processo.

19) Implementaça3o dos resultados

Os resultados substantivos de um processo participativo devem ser implementados. Para garantir uma correta implementaça3o se costumam criar3rg3os de seguimento que representam ao conjunto de participantes do processo.

20) Devoluça3o dos resultados

Um processo participativo de qualidade deveria prever uma devoluça3o dos resultados ao final do processo para que os participantes conheçam os resultados, validem e possam dar por fechado o processo. Esta pr3tica é um elemento fundamental de transparênciam para garantir a legitimidade dos processos participativos e incrementar a confiançam da cidadania nas instituiça3es.

21) Melhora das relaça3es entre atores

Para fomentar a cidadania, um processo participativo n3o s3o deveria aspirar a resultados substantivos sen3o que tamb3m deveria fortalecer as relaça3es entre os e as participantes. Se o processo est3 bem gerido, este fortalecimento das relaça3es sociais permite superar as dinâmicas de conflito com maior facilidade.

22) Capacitaça3o

Um processo participativo ser3 de maior qualidade se consegue capacitar aos participantes no âmbito da participaça3o cidad3. A capacitaça3o pode ser muito concreta para o tema submetido a participaça3o; mais gen3rica para conseguir um melhor funcionamento dos processos participativos em geral (capacidade para falar, entender o funcionamento dos processos participativos, conhecer o funcionamento da administraça3o, etc.) ou mais abstrata sobre a democracia e seus valores.

23) Criaça3o de cultura pol3tica participativa

Um processo participativo deve contribuir a gerar uma cultura pol3tica participativa entre os e as participantes.

QUE METODOLOGIAS PODEMOS UTILIZAR NA AVALIAÇÃO?

Para obter a informação necessária que nos permita valorar resultados ou procedimentos podem ser utilizados instrumentos fundamentados em metodologias qualitativas ou quantitativas. A utilização de cada um destes métodos dependerá em grande parte dos critérios a serem considerados como também das características de cada experiência ou do acesso à informação.

A utilização destas metodologias é válida e em muitos casos é recomendável complementá-las já que cada uma tem vantagens e inconvenientes que devem ser levados em consideração. Em todo caso do que se trata é de maximizar as fortalezas de diferentes técnicas investigativas.

Metodologias quantitativas

A avaliação quantitativa se centra em verificar hipótese mediante provas empíricas das quais se podem deduzir certas conseqüências. Acentua a quantificação, a standardização e a objetividade dos fenômenos observáveis. Utiliza por tanto as matemáticas e estatísticas, e se orienta sobretudo à análise de casos extensivos, onde se repetem determinados conteúdos e suas correlações. Estes tipos de avaliações se focam nos resultados principalmente para avaliar a efetividade das políticas.

Sua vantagem é oferecer uma informação estandarizada, de fácil entendimento e muito habitual nas administrações públicas. O problema fundamental reside na dificuldade de aplicação para casos complexos onde intervêm múltiplas variáveis e fatores contextuais específicos. Além disso, muitas vezes é difícil obter este tipo de informação em fenômenos que se caracterizam por seu dinamismo e informalidade.

Existem diferentes instrumentos quantitativos que podem ser utilizados como: as pesquisas e os censos, a análise de séries estatísticas, o impacto econômico da participação nas políticas públicas, os estudos demográficos, a análise de redes sociais, etc.

Um exemplo onde podem ser utilizados metodologias quantitativas de avaliação é para avaliar a extensão da participação. Se queremos saber quantos participantes intervieram em um processo em relação à população de referência, deveremos precisar o número de participantes e da população de referência e estimar a relação percentual.

Metodologias qualitativas

A avaliação qualitativa lhe dá maior importância ao contexto e às dimensões humanas do que é estudado. Trata-se de diferentes metodologias que procuram uma análise integral, sobretudo dos processos, onde contam as dimensões subjetivas dos atores avaliados.

A vantagem que têm estas metodologias é que permitem abordar casos complexos onde é necessário realizar interpretações que dêem sentido ao que estamos analisando. A desvantagem



que têm é que não facilitam conclusões generalizáveis ou comparáveis e seus resultados são pouco precisos.

Existem diferentes métodos utilizados para a avaliação qualitativa como são os grupos de discussão, as entrevistas em profundidade a atores relevantes, a análise documental, a análise do discurso, etc.

Um exemplo de onde podem ser utilizadas metodologias qualitativas de avaliação é para avaliar os métodos e técnicas deliberativas. Neste caso pode ser interessante que o avaliador participe como observador das experiências deliberativas.

As boas práticas como ferramenta de melhora

Durante os trabalhos desenvolvidos uma das principais reflexões reside no fato de que uma das etapas fundamentais em um processo de avaliação é a face propositiva. Nesta se propõem as propostas para melhorar o funcionamento das experiências participativas. Estas propostas podem ter em conta as contribuições de experiências paradigmáticas e inovadoras que tiveram um impacto efetivo na melhora da qualidade democrática. É a partir desta reflexão que o OIDP decide impulsionar um processo de distinção de Boas Práticas, para reconhecer e difundir aquelas práticas que são respostas exitosas e replicáveis em diferentes contextos.

Uma boa prática é aquela experiência que se implementou e que cumpre determinados critérios gerais de qualidade entre os que se destacam, por ordem de importância: a inovação, a transferibilidade, a factibilidade, o impacto positivo, o planejamento, a liderança sólida, as responsabilidades definidas, o sistema de avaliação, o envolvimento da cidadania e o reconhecimento entre pares.

Mas a própria definição de “boa prática”, supõe um ônus normativo em que se assumem determinados valores que se devem ponderar. Estes valores têm que ver com os fins de uma democracia participativa, que no caso do OIDP, deve tender a “conseguir maiores cotas de igualdade, o fortalecimento da cidadania, uma maior legitimação e **confiança** nos poderes públicos e uma maior **eficácia** da gestão pública”.

Ao mesmo tempo, uma boa prática deve ter em conta o contexto, já que o que é bom para uma realidade, pode não ser para outra. Por tanto, devem ser consideradas as características históricas e socioeconômicas onde acontecem as práticas.

No caso das experiências participativas, além dos critérios gerais de qualidade, existem critérios específicos como os definidos previamente para o caso dos processos participativos. Deste modo podemos elaborar um modelo para a detecção das boas práticas participativas no qual se combinam os critérios comuns das boas práticas com os critérios específicos para as experiências participativas (Uma descrição detalhada de cada critério se encontra na “*Guía para la detección de Buenas Prácticas en Procesos Participativos*” elaborada pelo OIDP).

CONCLUSÕES E DESAFIOS PARA O FUTURO

Desde a constituição do Observatório Internacional de Democracia Participativa no ano 2001 avançamos muito no debate e promoção da participação cidadã no mundo local.

Através da rede de Observatórios Locais construímos as bases para a avaliação das democracias participativas locais, geramos novos conhecimentos e contrastamos na prática em realidades sociais muito diferentes, aprendendo e melhorando a partir do intercâmbio de experiências e do trabalho em rede.

Nesta parte final pretendemos sintetizar as principais conclusões do trabalho desenvolvido no marco da rede de OLDPs, deixando também debates sem resolver, novas perguntas por abordar e muitos desafios a enfrentar.

Aprofundamento democrático: um campo diverso

O Observatório Internacional de Democracia Participativa e, posteriormente, a rede de Observatórios Locais; nascem da necessidade de compartilhar experiências e gerar conhecimentos no âmbito da participação cidadã. O surgimento destas redes acontece em um momento no qual, a nível internacional (sobretudo em América Latina e em Europa), se produz uma grande explosão de experiências de participação cidadã no âmbito local para dar resposta aos diferentes déficits das democracias representativas tradicionais: falta de legitimidade, pouca eficácia na resolução de problemas complexos, incapacidade para garantir direitos básicos em alguns países, etc (Blanco e Gomà, 2002).

Assim, tanto o Observatório Internacional de Democracia Participativa como a rede de Observatórios Locais perseguem, em sua última instância, um objetivo comum: o aprofundamento democrático mediante formas de participação cidadã. Os Observatórios Locais de Democracia Participativa são, de fato, agentes promotores de democracia participativa. E, por tanto, têm a clara vontade de fazer avançar as democracias locais para modelos mais participativos.

Ainda que o objetivo principal seja o aprofundamento democrático, a natureza e a concretização desse processo é muito diferente em cada comunidade. Para começar, as motivações para potenciar a participação cidadã são diferentes em cada lugar, já que, nem mesmo os déficits das democracias representativas são os mesmos nas diferentes partes do planeta. Não são comparáveis as motivações que explicam o surgimento de experiências participativas em Europa (muito vinculadas à perda de legitimidade e à aparição de problemas complexos) com as experiências surgidas em América Latina, onde o principal problema é a incapacidade das democracias representativas para garantir direitos básicos.

Ao mesmo tempo, inclusive dentro de contextos similares, encontramos formas muito diferentes de materializar a participação cidadã em função das características específicas de cada lugar.



Assim, uma das principais conclusões a que chegamos no OIDP é que não existe um único modelo de democracia participativa senão que encontramos múltiplas formas diferentes de aprofundamento democrático através da participação cidadã.

Desta conclusão se deriva que constituir os OLDPs e pô-los em ação (e produção) tem a ver com os aspectos concretos (sociais, institucionais, políticos) de cada contexto. Por tanto, não se pode esquecer que cada OLDP se move em contextos sociais e instituições muito diversos, dificilmente homologáveis e dificilmente comparáveis.

A qualidade nas democracias participativas locais: um objetivo comum

Dentro desta vontade compartilhada de aprofundamento democrático através da participação cidadã, os membros do OIDP e da rede de OLDPs compartilham também um objetivo específico: melhorar a qualidade das democracias participativas locais.

Fruto da explosão de experiências participativas a nível mundial surge a necessidade de gerar espaços de encontro nos quais poder debater e compartilhar como se estão desenvolvendo todas essas experiências e em que medida estão conseguindo melhorar as democracias locais.

As 10 cidades de Europa e América Latina, desde contextos sociais e políticos muito diferentes se encontram em um projeto común que tem os seguintes objetivos (que as cidades assumem como compromissos):

- a) Constituir os Observatórios Locais de Democracia Participativa
- b) Definir os fatores fundamentais que determinam a qualidade da participação cidadã.
- c) Observar e avaliar a realidade em base a esses fatores como prática do OLDP
- d) Cooperar entre si e com os membros do OIDP.

Por conseguinte, dentro do objetivo comum de melhorar a qualidade das democracias participativas locais a rede de OLDPs, pretende, a partir de experiências concretas de OLDPs, definir os fatores fundamentais que determinam a qualidade da participação cidadã e baseando se neles, observar e avaliar a realidade como prática do OLDP.

Fruto deste processo chegamos à conclusão que resulta realmente difícil consensuar critérios normativos que definam o que entendemos por “qualidade” nas democracias participativas locais. Em função dos objetivos buscados pela participação cidadã e dependendo do contexto social, econômico e político em que nos encontremos, a qualidade de uma democracia participativa local poderá definir-se de uma ou outra maneira. Em outras palavras: se as motivações e os contextos são diferentes, resulta difícil encontrar critérios normativos e ferramentas comuns para todos os casos.

Apesar dessa dificuldade, avançamos em muitos aspectos e temos consensuado diferentes elementos que podem ajudar-nos a melhorar as democracias participativas locais.

Em primeiro lugar, consensuamos aquilo que entendemos como os quatro objetivos da participação cidadã: igualdade, confiança, eficácia e cidadania. Este é um primeiro passo muito importante pois, como acabamos de comentar, em função do objetivo que persigamos com a participação os critérios para avaliar sua qualidade e melhorá-la serão uns ou outros.

Ao mesmo tempo, também avançamos na definição dos âmbitos de observação e de alguns critérios normativos que nos ajudem a avaliar a qualidade das práticas participativas locais. Assim, consensuamos que deveríamos fixar-nos em elementos como: de que maneira se coordena a participação, quem participa, como se participa, e quais são os resultados da participação. Da mesma maneira definimos uma série de critérios normativos para avaliar processos participativos. Critérios que não têm a pretensão de serem completos, nem absolutos.

Com a definição de critérios normativos avançamos na definição do que é do que entendemos por “qualidade” nas democracias participativas locais. No entanto, devemos ter muito em conta o risco de estandarização associado à tarefa de definir critérios normativos.

Não devemos perder de vista que nos referimos a realidades diversas e complexas e que, em cada caso, os objetivos da participação podem ser diferentes. Obviamente, os critérios normativos deveriam responder aos objetivos perseguidos com a participação. Assim, se as realidades são diferentes e os objetivos da participação também, parece lógico pensar que os critérios normativos para definir uma “participação de qualidade” também deveriam ser.

Portanto, trata-se de, a partir de um marco conceitual compartilhado e tomando de referência os critérios normativos aqui desenvolvidos; definir aqueles critérios que são úteis e coerentes para cada caso. Esta tarefa deve de fazer-se ajustando-se aos objetivos perseguidos em cada caso e de acordo com as características específicas de cada contexto.

A avaliação como instrumento para a melhora: a necessidade de avaliar

Assumimos coletivamente a necessidade de que os OLDP sirvam para medir e avaliar o grau de desenvolvimento e o nível de qualidade das experiências participativas a nível municipal com vistas a poder melhorar essas experiências no sentido que os cidadãos e as cidadãs tenham um maior protagonismo no governo das cidades. O objetivo final, não esqueçamos, é melhorar a participação, e desde aí vemos que é necessário avaliar o que fazemos para poder melhorá-lo.

Temos a necessidade de avaliar, mas ao mesmo tempo que vemos clara essa necessidade nos faltam respostas à pergunta sobre para que queremos fazê-lo. Para onde focalizamos concretamente a avaliação? Queremos avaliar para melhorar nossas práticas ou queremos avaliar para fazer um ranking de cidades participativas? Queremos avaliar para estabelecer “filtros de qualidade” sobre o



que é e o que não é autêntica participação cidadã ou nos inclinamos por estabelecer critérios - guias com os quais cada cidade e cada prática possam orientar suas estratégias metodológicas?

Do processo de reflexão desenvolvido no marco do OIDP chegamos à conclusão de que a avaliação deveria servir para melhorar nossas democracias participativas locais e não para competir entre cidades. Este é um ponto de partida chave para não cair no erro de querer comparar o incomparável. A ambição do OIDP para dispor de indicadores relevantes, válidos, mensuráveis, sensíveis, compreensíveis e comunicáveis, realistas e contrastados sobre a democracia participativa não pode fazer com que perdamos a racionalidade de nossos objetivos. Neste sentido não esqueçamos que os indicadores são 'indicativos' de alguma coisa que costuma ir além do próprio indicador e as avaliações –e os processos em seu conjunto- se desvirtuam quando, em vez de trabalhar para atingir objetivos, o fazem apenas para satisfazer indicadores.

Não fazemos participação para satisfazer indicadores mas sim para transformar a sociedade. Se nos interrogamos e estabelecemos desafios com relação às democracias participativas locais é porque queremos gerir melhor nossos municípios, porque queremos melhorar a qualidade de nossas democracias participativas locais e, porque queremos prestar contas frente à cidadania e, principalmente, porque queremos aprender; aprender da prática, do debate e do intercâmbio de experiências.

Por tudo isso vemos que é necessário avaliar nossas democracias participativas locais. Apenas avaliando o que fazemos poderemos melhorá-lo. Apenas avaliando poderemos identificar nossas debilidades e nossas fortalezas. E é assim como podemos aprender. E apenas a partir de estes aprendizados poderemos melhorar.

Por onde começamos a avaliar?

As formas de participação cidadã no âmbito local são muitas e diversas. Consensuamos que os objetos de estudo dos OLDPs são diversos e podemos agrupá-los na seguinte tipologia:

- Mecanismos de participação
- Processos participativos
- Políticas públicas participadas
- Sistema estável de participação (órgãos estáveis e marco jurídico)
- Práticas não institucionais de participação

Diante deste leque de possibilidades, o que devemos avaliar? Poderíamos fixar a atenção nas políticas públicas substantivas: urbanismo, educação, saúde, regeneração urbana, etc. e estabelecer

avaliações, estudos e indicadores que nos digam até que ponto estas políticas incorporam participação; ou podemos optar por centrar a atenção em ver até que ponto determinadas experiências ou instrumentos de participação têm ou não qualidade em si mesmos.

Da mesma maneira, poderíamos fixar-nos naqueles fatores que podem condicionar ao êxito ou ao fracasso da participação como podem ser os recursos socioeconômicos, o capital social ou o contexto institucional (Lowndes et al, 2006). Poderíamos fixar-nos também em como se participa, isto é, analisar a participação em si mesma. Ou, finalmente, poderíamos nos centrar em avaliar os impactos da participação de acordo com os objetivos propostos e nos fixar em aspectos como o grau de transformação social alcançado (definindo indicadores de transformação social para cada caso), a eficácia das políticas públicas implementadas como fruto de um processo participativo ou as melhoras nas relações cidadãos, a evolução da confiança entre a cidadania e a administração.

Já que nosso objetivo final é o aprofundamento democrático, a pergunta que deveríamos nos fazer em cada caso é: que precisamos avaliar para aprofundar os processos democráticos?. Isto é, que precisamos conhecer para transformar e melhorar nossas democracias participativas locais?

Neste contexto, percebemos que construímos nosso discurso a partir de conceitos que são maiúsculos, que abarcam uma realidade conceitual e política ampla (Democracia Participativa, Participação Cidadã, Cidadania, ...) e depois nos encontramos com que nossa realidade, o contexto em que nos movemos, o que somos capazes de operacionalizar e pôr em prática -com suas dificuldades, resistências, contradições e limitações- se encontra no terreno das práticas concretas e específicas de participação.

Assim, no rede de OLDPs optamos por começar experimentando e sistematizando no campo dos processos participativos pois vemos que é aqui onde atualmente se está experimentando desde o âmbito institucional e, além disso, é onde nos resulta mais fácil operacionalizar todas nossas reflexões.

Estamos convencidos e convecidas de que é a partir da avaliação de experiências concretas e específicas que podemos avançar na avaliação das democracias participativas locais. Ainda que sejamos conscientes de que uma democracia participativa local vai muito além de um processo participativo concreto em uma localidade, defendemos que para poder chegar a avaliar uma democracia participativa local em seu conjunto é imprescindível avaliar as práticas concretas de participação que se levam a cabo em um determinado município.

Mas, ao mesmo tempo que nos sentimos satisfeitos/as de ter avançado na avaliação de processos participativos e que defendemos a necessidade de avaliar ditos processos, também identificamos uma série de desafios no campo da avaliação das democracias participativas locais. Acreditamos que **os desafios atuais se situam em:**

- **Avaliar os impactos da participação**, pois é a partir da análise dos impactos que se pode valorar o grau de transformação social e o resultado dos objetivos da participação. O desafio

está em definir que entendemos por transformação social em cada caso e identificar indicadores e formas para avaliá-la.

- **Avaliar as políticas públicas através da ótica da participação.** Além dos processos e órgãos de participação, deveríamos poder avaliar em que medida uma determinada política pública é elaborada e implementada com maior ou menor grau de participação. Da mesma maneira, também deveríamos focalizar a análise nos impactos da participação nas diferentes dimensões (simbólica, substantiva e operativa) de tal política pública.
- **Avaliar o papel da participação não institucional.** Ou dito de outra forma: em que medida uma democracia participativa local é capaz de transladar a participação não institucional ao âmbito público de transformação.
- **Avaliar uma democracia participativa local em seu conjunto.** Isto é, a partir da avaliação das diferentes práticas que configuram uma democracia participativa local, sermos capazes de levar a cabo uma avaliação integral a nível municipal: passar da avaliação das práticas à avaliação do modelo de democracia participativa local.

A importância da participação na avaliação

Como viemos argumentando ao longo da publicação, entendemos que a avaliação é um processo (não é um momento pontual mais ou menos relevante e transcendente) que se fundamenta no conhecimento da prática através da sistematização de informação e o debate entre atores diversos dessa prática; e estando presente desde o princípio. Assim, no processo de avaliação podem intervir uma pluralidade e extensão de atores tão ampla como a dos que se encontram na prática mesma. Inclusive mais ampla se são convidados a participar da avaliação agentes “externos” à prática.

Junto à pergunta “que precisamos avaliar para aprofundar os processos democráticos?” deveríamos fazer-nos também outra pergunta: que atores devem apropriar-se da avaliação por serem portadores de transformação política? Ou dito de outra maneira: as dimensões da avaliação devem surgir dos participantes.

Isto é, se avaliamos a participação; é necessário que aqueles atores que protagonizam a participação e, em consequência, a transformação, joguem um papel ativo no processo de avaliação. Entendemos que resulta imprescindível incorporar os participantes na avaliação pois não só contribuem com informação relevante para melhorar as práticas participativas, como também por serem os principais beneficiários das melhoras que se derivem da avaliação. Em definitiva, se avaliamos para melhorar e para aprender, então a avaliação deveria de ser uma auto-avaliação participada.

Logicamente, se defendemos os processos participativos de avaliação, também entendemos que os OLDPs devem ser espaços multiatores nos quais a sociedade civil joga um papel central, conjuntamente com centros de estudo como podem ser as universidades. Assim, propomos os OLDPs como um lugar de encontro, um âmbito de interação onde atores diversos podem

reflexionar, debater, realizar consultas e propostas sobre os desafios da participação. O espírito destes espaços não é transformar-se em estruturas tecnocráticas ou centros de documentação passivos, mas sim em plataformas ativas e inclusivas.

Não existe uma única forma de avaliar

Talvez a principal conclusão de nossas reflexões, e desta publicação em particular, é a constatação de que não existe uma única forma de avaliar. Como fomos repetindo, a diversidade de realidades e de objetivos faz impossível pensar em uma única ferramenta de avaliação que seja útil para avaliar qualquer prática participativa. Resulta impossível encontrar um tipo de avaliação que abarque tudo, em todas suas dimensões, momentos ou níveis (substantivo, relacional, operativo ou intermédio, técnico, político, etc.).

As estratégias de avaliação e os instrumentos disponíveis são muitos e diversos. E, como vimos, as perguntas que se encontram ao redor da avaliação são complexas, pois se movem em registros diferentes (o que se avalia, para que se avalia, como se avalia, quem avalia) alguns mais políticos e outros mais instrumentais ou metodológicos.

Neste contexto, defendemos que é possível trabalhar e devem ser trabalhados enfoques metodológicos complexos e complementares (multiestratégicos) que ponham em relação metodologias de avaliação quantitativas, qualitativas e participativas.

Se os OLDP acabam sendo lugares de encontro e debate entre atores diversos, se querem ser promotores e não meros observadores passivos, e se assumimos que estamos em um momento de incerteza e inovação na matéria que tratamos, parece aconselhável pensar em configurar um sistema de avaliação que se componha de instrumentos diversos e se fundamente em estratégias metodológicas plurais sobre a base de um marco conceitual e operativo comum.

É desta posição que propomos a “caixa de ferramentas” como um baú no qual encontramos diferentes critérios normativos, diferentes aspectos a avaliar e diferentes metodologias. De tal maneira que, em função de cada caso e de acordo com seu contexto e seus objetivos possam escolher-se os critérios normativos que se considerem mais apropriados e sejam avaliados observando aqueles aspectos que se considerem mais oportunos e com as metodologias que se considerem mais adequadas. A caixa de ferramentas, não é mas que um conjunto de instrumentos agrupados em critérios, aspectos a avaliar e metodologias. Para cada critério se identificam possíveis aspectos a avaliar e para cada aspecto a avaliar se recomendam diferentes metodologias de avaliação. Mas, em todo caso, a eleição dos critérios, os aspectos a avaliar e as metodologias deverá realizar-se de acordo com as especificidades de cada circunstância. Só assim conseguiremos dar as melhores respostas possíveis às necessidades de melhora de cada experiência.

Assim, independentemente do grau de formalização que tenham as avaliações, o mais acertado será que a prática de cada OLDP seja a que acabe dando mais que as respostas verdadeiras, as verdadeiras respostas.



Avançar debatendo, praticando e trocando conhecimentos

Estamos metidos em uma matéria à que nem nós, nem nossos meios institucionais, políticos e técnicos, estamos suficientemente acostumados, pois nos movemos em territórios de inovação democrática e de inovação na gestão pública. Com frequência, devemos fixar objetivos participativos, e validar instrumentos e metodologias para conseguí-los, sem ter sempre suficiente segurança no que fazemos, e notamos que nos falta mais bagagem, mais experiência individual e coletiva. Isto faz com que seja necessário arriscar, ensaiar coisas, aceitar provas e erros, ir construindo sistemas de avaliação pouco a pouco e sobre a prática.

Não cabe dúvida de que os OLDPs, como espaços de encontro, debate e avaliação representam uma grande oportunidade para avançar no aprofundamento de nossas democracias locais através da participação.

Também não cabe dúvida que o trabalho em rede e o intercâmbio de experiências que se produz no marco do OIDP está sendo de grande utilidade para avançar nos debates propostos com relação à democracia participativa e sua avaliação. Em um mundo marcado pela globalização, espaços como o OIDP reforçam o âmbito local, estruturando redes globais que põem em contato nossos povos e cidades. O trabalho em rede permite a transferibilidade do conhecimento obtido avaliando e situa aos municípios em uma posição mais fortalecida frente às tendências e os impactos da globalização econômica.

O aprendizado coletivo e o conhecimento gerado nestes anos de trabalho em rede a nível internacional nos permitiu pôr sobre a mesa grandes perguntas e começar a reflexionar, debater e consensuar aspectos importantes relativos à qualidade de nossas democracias participativas locais.

Ainda ficam debates abertos e desafios a serem enfrentados. Estamos convecidos e convecidas que, desde a prática e o intercâmbio, continuaremos aprendendo e melhorando. Este é nosso grande propósito.

OBSERVANT LES DEMOCRÀCIES PARTICIPATIVES LOCALS

{ síntesi }

SÍNTESI

El novembre de 2001 es constitueix l'Observatori Internacional de Democràcia Participativa (OIDP), en el marc dels projectes de cooperació descentralitzada Urb-Al de la Comissió Europea. La seva constitució oficial es duu a terme durant la I Conferència de l'OIDP, realitzada a Barcelona, ciutat coordinadora del projecte cofinançat i que actualment ostenta la Secretaria Tècnica de la xarxa. Com a motor actuava la voluntat de conèixer i enfortir, a través de l'intercanvi i del treball en xarxa, les experiències participatives que es desenvolupen a diferents municipis.

L'OIDP és configura com un espai obert a totes les ciutats del món, ens municipals, centres d'investigació, entitats i organitzacions que vulguin conèixer, intercanviar o implementar experiències de democràcia participativa en l'àmbit local. **L'Observatori es defineix, fonamentalment, com un instrument de treball per aquells i aquelles que voldran treballar per l'enriquiment dels seus processos de participació ciutadana. A través de la sinèrgia de diversos actors, pretenem contribuir a l'aprofundiment democràtic, promovent un coneixement que faciliti la implicació de la ciutadania en el govern local, l'aplicació de polítiques locals de desenvolupament sostenible i el desenvolupament de pràctiques innovadores de participació activa de la ciutadania en la planificació i la gestió local.**

En aquests sis anys, la xarxa ha anat ampliant els seus membres i ha viscut un creixement quantitatiu molt considerable: s'ha multiplicat el número de socis i col·laboradors, ha assolit implantació en nous països, s'han introduït noves experiències en la seva base de dades, etc. El nombre de membres de l'Observatori ha anat augmentant any rere any, tant en nombre de socis com de col·laboradors. Actualment l'OIDP compta amb més de 300 membres dels quals un 60% són socis i un 40% són col·laboradors.

Aquest creixement permeté arribar a nous indrets i incorporar experiències molt diverses a nivell cultural, econòmic i polític. De fet, la diversitat dels socis i de les seves experiències són extremadament heterogènies tant en les seves ambicions com en les seves pautes organitzatives i els seus participants. La diversitat d'aquests continguts és un dels grans valors de l'OIDP; valor que li permet convertir-se en un important referent internacional en el tema de la democràcia participativa. Davant la constatació de la inexistència d'una sola definició de democràcia participativa com a concepte homogeni i universal, és reforça la necessitat de l'OIDP de fer eco d'aquesta diversitat d'objectius i continguts.

Però, al mateix temps, precisament per a poder consolidar-se com un referent crucial de difusió, reflexió, foment i intercanvi dels processos participatius va ser necessari anar més enllà de la simple ambició de congregar experiències i impulsar un major coneixement sobre elles, i el que juntes signifiquen. L'OIDP ha centrat els seus esforços en promoure un coneixement més detingut de diferents aspectes de les experiències.

Per aquest motiu és feia necessari un consens al voltant d'uns mínims comuns que facilitessin una sistematització de les experiències, incorporant algunes claus que ens permetessin descodificar

metodologies i objectius a través de paràmetres comuns i fàcilment analitzables que ajudessin a la construcció d'un debat substanciós en relació a la participació ciutadana.

Es considerà d'interès avaluar la qualitat de les experiències participatives que és duen a terme a nivell municipal i incorporar elements de deliberació en els mateixos processos d'avaluació, és a dir, que els mateixos processos d'avaluació fossin permeats per la participació de la ciutadania, ja que és considerà impossible una avaluació de qualitat sense la visió dels principals actors dels processos avaluats.

És basant-nos en aquest interès que concepim la idea de la formació d'un conjunt d'Observatoris Locals, els quals permetran a partir de la especificitats polítiques, socials, econòmiques i territorials de cada una de les distintes ciutats desenvolupar una metodologia col·lectiva, participativa i variada en els diversos àmbits d'actuació dels OLDP's. D'aquesta manera és podia avançar en la sistematització de criteris amplis i consensuats d'avaluació sobre la democràcia participativa. La construcció de tals criteris responia a la clara voluntat política per part dels socis d'impulsar la Democràcia Participativa també en l'agenda internacional com a tema imprescindible, a partir de l'aportació d'instruments teòrics i pràctics.

A partir d'aquestes reflexions, es decideix impulsar la creació dels Observatoris Locals de Democràcia Participativa com eines de treball que permetran cobrir aquestes necessitats i avançar qualitativament en la disseminació de mecanismes participatius.

El mes d'octubre de 2004 és firmà el contracte de subvenció entre la Comissió Europea i l'Ajuntament de Barcelona per a desenvolupar el projecte d'Observatoris Locals de Democràcia Participativa (OLDP). En aquest projecte participen, com a socis, les ciutats de Donostia (Espanya), Saint - Denis (França), São Paulo (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Cuenca (Equador), El Bosque (Xile) i La Paz (Bolívia). Així mateix, la Diputació de Barcelona ha decidit impulsar també un OLDP, que observa la participació ciutadana als 311 municipis de la província de Barcelona.

El nostre compromís com a projecte subvencionat pel programa Urb-al era la constitució de nou Observatoris Locals de Democràcia Participativa (finalment se'n constituïren deu) i la creació d'uns indicadors d'avaluació de la qualitat de les experiències participatives a les nostres ciutats, sempre amb l'objectiu de poder millorar aquestes experiències. Com a pilars de la construcció d'aquests indicadors hi ha els objectius consensuats pel col·lectiu de la xarxa: ciutadania, igualtat, confiança i eficàcia.

QUÈ ÉS UN OLDP?

Un OLDP és un espai d'encontre, un àmbit d'interacció en el qual diversos actors poden reflexionar, debatre, realitzar consultes i propostes sobre els reptes de la participació. L'esperit d'aquests espais no és transformar-se en estructures tecnocràtiques o centres de documentació passius, sinó en plataformes actives i inclusives.

Així es poden distingir tres grups d'actors als quals s'hauria de tenir en compte en un model organitzatiu:

- l'administració pública,
- la societat civil (organitzada o no), i
- l'àmbit del coneixement (centres d'investigació, universitats, etc.).

Els OLDPs poden centrar els seus esforços en diferents àmbits; poden observar o analitzar diversos aspectes d'una democràcia participativa local i poden hacerlo de formes muy distintas. De hecho, la voluntad del proyecto és que, manteniendo ciertos elementos comunes per poder sistematizar el conocimiento generado, cada OLDP escoja sus objectes d'estudio i sus metodologies en funció de les necesidades i les característiques de su realitat social. A continuació se detallen aquells camps d'actuació que haurien de ser comuns per a qualsevol OLDP.

Informació

El registre, la sistematització, l'anàlisi, i la difusió de la informació existeixen i constitueixen un objectiu comú pels observatoris. En aquest sentit és fonamental garantir l'accessibilitat, actualitat i rellevància de la informació recollida.

La informació és un element clau per aprofundir l'anàlisi i la reflexió compartides de les experiències participatives. La diversitat d'experiències fa imprescindible certa organització de la informació d'acord a criteris conceptuals bàsics que han de ser comprensibles i explícits.

Anàlisi i avaluació

El desenvolupament del coneixement, l'avaluació de les experiències i en definitiva la reflexió compartida són objectius fonamentals per a promoure la qualitat de la democràcia participativa.

Promoció de la participació

Els observatoris han de constituir-se com uns agents promotors de la democràcia participativa, en el sentit de promoure-la però també d'emetre valoracions i propostes per a la seva millora.

Per aquest fi poden desenvolupar diferents activitats de difusió (a través de campanyes, mitjans de comunicació, Internet, etc.), com també encontres i tallers. En tant que promotors de les activitats participatives, els observatoris no poden perdre la visió crítica que ajuda a innovar i a millorar les experiències participatives.

ELS OBJECTES D'ESTUDI D'UN OLDP

Entenem que un Observatori Local de Participació Ciutadana pot prendre com a objecte d'estudi qualsevol de les pràctiques participatives que es desenvolupen en l'àmbit local. L'observació, anàlisi o avaluació d'aquests elements poden realitzar-se des d'òptiques molt diverses.

Si l'objecte d'estudi és una **pràctica concreta de participació** i aquesta és **institucional i formal**, llavors l'anàlisi és més simple i, en gran mesura, pot realitzar-se a partir de la *caixa d'eines* que es proposa al següent capítol. Estem parlant dels processos participatius, els òrgans estables de participació, els marcs jurídics i els mecanismes; sempre que l'anàlisi sigui realitzat de forma individual.

Si es pren com a objecte d'estudi una **política pública** determinada i es vol analitzar en quina mesura aquesta ha estat configurada participativament; llavors l'anàlisi és una mica més complexa i podria enmarcar-se en el camp de l'anàlisi de Polítiques Públiques des del paradigma de les xarxes de *governance*.

Si l'Observatori decideix estudiar les **formes no institucionals de participació ciutadana**, llavors l'anàlisi també resulta complexa i podria desenvolupar-se des d'una òptica més sociològica; analitzant determinades formes d'acció col·lectiva no institucional, la seva forma d'organització, les seves estratègies, els seus marcs cognitius, el seu paper en una possible xarxa de *governance*, la seva capacitat d'impacte en les polítiques públiques, etc. Igualment, podria realitzar-se l'anàlisi desde la lògica dels actors socials de la ciutat: quins són, com es mobilitzen, en quins camps, quines formes organitzatives tenen, a quanta població afecten i quin és el seu perfil, etc.

Finalment, identifiquem una última possibilitat. Més enllà d'analitzar els diferents tipus de participació que poden existir en l'àmbit local, els **Observatoris Locals de Democràcia Participativa** poden marcar-se com a objectiu l'anàlisi i avaluació d'una democràcia participativa local en el seu conjunt. És a dir, avaluar de forma integrada les diferents formes de participació ciutadana que existeixen al conjunt d'una determinada ciutat. No hi ha dupte que aquesta opció és molt més complexa i, al mateix temps, molt més interessant; motiu pel qual requereix un gran esforç de triangulació metodològica. A l'apartat "Algunes experiències d'Observatoris Locals de Democràcia Participativa" s'hi poden trobar alguns dels OLDP's que han assajat l'avaluació integral de les pràctiques participatives institucionals i formals del conjunt de la ciutat.

BASES PER A L'AVALUACIÓ DE LA PARTICIPACIÓ

Un dels principals objectius dels Observatoris Locals de Democràcia Participativa és l'avaluació. **Entenem que l'avaluació com a procés participatiu i d'aprenentatge és una eina bàsica per la millora de les nostres democràcies participatives locals.**

Quan analitzem una experiència participativa habitualment ens preguntem si aquesta assolí els objectius que es planteja, si els participants es sentiren satisfets amb les seves intervencions o si s'utilitzaren metodologies adequades. Aquestes i altres preguntes estan vinculades a la qualitat de la democràcia participativa i requereixen un exercici d'avaluació de la qualitat democràtica. Però existeixen diferents tipus o models d'avaluació, per la qual cosa resulta necessari definir què entenem per avaluació i quins són els aspectes que s'han de tenir en compte per avaluar les democràcies participatives locals.

Desde l'OIDP s'ha definit l'avaluació com un procés participatiu a través del qual s'obtenen i analitzen coneixements fonamentats sobre una activitat, una institució, un servei, una política, etc. Es defineix com un procés perquè comprèn un conjunt d'activitats, desenvolupades de forma sistemàtica, que ens permetran millorar el nivell de coneixements o emetre judicis de valor amb arguments fundats. I es defineix com un procés participatiu perquè es reconeix la necessitat d'intervenció dels actors participants.

Un **procés d'avaluació comprèn diferents etapes** que, a efectes analítics, podem dividir en:

Disseny del model d'avaluació: en aquesta etapa es defineix què, com, qui i amb quins recursos s'avaluarà.

Planificació: en aquesta etapa es defineix un calendari amb les activitats previstes i els recursos necessaris en cada una d'elles.

- **Recollida d'informació:** en aquesta etapa es realitza la investigació o estudi d'aquells factors a avaluar.
- **Anàlisi de la informació:** en aquesta etapa es contrasta la informació recollida amb els criteris de valoració prèviament establerts.
- **Devolució i propostes de millora:** en aquesta etapa s'elabora l'informe amb les principals conclusions i se'n duu a terme la devolució amb la intervenció dels participants.

D'entre aquestes fases ens aturarem en el disseny del model d'avaluació que és fonamental per tot el procés. No existeix un model únic ja que es fa difícil pensar en una proposta apriorística i descontextualitzada, que serveixi per a tots i en tot moment, del plantejament avaluatiu i de l'instrument a utilitzar. Sens duote, pot ser d'utilitat definir un conjunt de criteris generals que puguem utilitzar d'acord als àmbits de la participació i al tipus de participació que decidim valorar.



Per dur a terme un procés d'avaluació és comú l'ús d'indicadors. Un indicador és una manifestació observable i mesurable dels components d'allò que ens proposem avaluar. Cada un dels criteris que hem definit pot operacionalitzar-se en unitats de mesura que ens en permetin valorar la qualitat.

L'ús d'indicadors per l'avaluació no sempre és possible ja que els factors contextuais o les dificultats per obtenir determinada informació condicionen el seu ús. En tot cas s'han de considerar alguns criteris a ser tinguts en compte a l'hora de realitzar-ne la selecció. A continuació es mostren alguns requisits a tenir en compte en la selecció d'un indicador. Així, els **indicadors haurien de ser:**

- **Rellevants:** referir-se a qüestions importants; per això és important definir amb claredat quines són les dimensions fonamentals de la qualitat en la participació.
- **Vàlids:** reflexar allò que es pretén; per això és important estudiar en quina mesura l'indicador indica la dimensió que pretén i no altra cosa.
- **Medibles i factibles:** observables a partir de la realitat i de les dades disponibles; per això és important reflexionar sobre el procés d'obtenció d'informació que haurà de dur-se a terme.
- **Sensibles:** reflexar diferències i variacions reals; per això és important establir criteris clars que defineixin sense ambigüitat les diferències entre categories i nivells.
- **Comprensibles i comunicables:** clars per tothom; per això és important que la definició de l'indicador sigui el més detallada possible, i que aquest tingui una interpretació clara.
- **Contrastats:** preferentment han d'haver demostrat la seva utilitat en altres ocasions, fet que no serà possible ja que no coneixem altres casos d'indicadors sobre qualitat en la participació.
- **Consensuats:** En el cas d'una avaluació participativa aquests criteris hauran de ser consensuats pels participants de l'experiència.

CRITERIS NORMATIUS PER AVALUAR PROCESSOS PARTICIPATIUS

Habitualment els indicadors responen a determinats criteris que regeixen una avaluació. En el cas dels processos participatius aquests criteris són de caràcter normatiu. En aquest apartat es proposen alguns criteris orientatius per l'avaluació dels processos participatius.

Tenint en compte que cada avaluació ha de realitzar-se d'acord amb les característiques i els objectius específics del procés avaluat, resultaria incoherent plantejar un sistema íntegre i tancat d'avaluació. Per aquest motiu hem optat per treballar amb el concepte d'una caixa d'eines en la que s'hi inclouen distints criteris, indicadors i metodologies que entenem que poden ser útils per l'avaluació de processos. Es tracta de treballar amb enfocaments metodològics complexos, flexibles

i complementaris (multiestratègics) que posin en relació metodologies d'avaluació quantitativa, qualitativa i participativa.

Sabem que les estratègies d'avaluació i els instruments disponibles són molts i diversos; i que les preguntes que envolten l'avaluació són al seu torn complexes, al moure's en registres distints. Fruit d'aquesta reflexió detectarem la necessitat d'instruments d'avaluació més complets i més amplis que una simple bateria d'indicadores. Per això acordarem centrar-nos en la creació d'una caixa d'eines, on s'hi incorporessin diferents instruments que ens donin suport en la tasca d'avaluar – proposar - millorar les nostres experiències locals.

En definitiva, no podem pensar en models rígids i uniformes d'avaluació de processos participatius perquè la complexitat i la diversitat de les experiències ho fa incoherent i inabarcable. Proposem doncs un modelo flexible d'avaluació que pugui adaptar-se a les diverses realitats i necessitats.

Orientar l'avaluació cap a metodologies més qualitatives i participatives pot ser una bona forma de superar moltes de les limitacions amb les que ens hem anat trobant sempre que hem intentat avaluar desde metodologies estrictament quantitatives. Així, dificultats com la falta de dades, la falta de recomptes o la poca fiabilitat d'alguna informació, pot ser superada a través d'aquestes altres metodologies que ens poden permetre avaluar la participació ciutadana des d'altres òptiques. Al mateix temps, no hem d'oblidar que l'avaluació participativa compta amb l'importantíssim valor afegit d'implicar als i a les participants d'un procés, així com a representants polítics i personal tècnic en l'avaluació del mateix, fet que ens permet millorar la participació a partir de la pròpia experiència dels participants al mateix temps que es legitima tant el procés avaluat com l'avaluació i les millores incorporades a partir d'aquesta avaluació.

A continuació es proposen una sèrie de criteris d'avaluació pensats per a processos participatius. En funció del grau de profunditat amb el que es vulgui avaluar un procés podran utilitzar-se més o menys dels criteris proposats i, per cada uno d'ells, es podrà utilitzar una o una altra metodologia, requerint cada una d'elles diferents recursos i proporcionant-nos un divers grau de profunditat analítica.

Així doncs, seleccionar tots o alguns dels criteris aquí proposats i avaluar-los amb una o altra de les metodologies proposades no només dependrà del context i les característiques del procés sinó que també dependrà dels recursos que puguem destinar a tal efecte. Si avaluem moltes experiències al mateix temps hem de repartir els recursos i això farà disminuir el grau de profunditat amb què les analitzem.

Veient en què consisteix el criteri podrem decidir si té sentit o no aplicar-lo per avaluar el/s nostre/s procés/processos. Si decidim aplicar-lo, llavors haurem d'escollir una o algunes de les metodologies que es proposen per avaluar el grau de compliment del criteri en qüestió. (Una descripció detallada de cada criteri i les possibilitats d'avaluar-lo es troben a la Guia Pràctica per a l'Avaluació de Processos Participatius elaborada per l'OIDP).



Criteris relacionats amb la coordinació del procés

Entre els criteris que faciliten la coordinació del procés podem citar: el consens, la transversalitat, la iniciativa i el lideratge, la integració al sistema participatiu municipal, la claredat d'objectius i la planificació i recursos.

1) Consens

Un procés en el que hi ha un ampli consens sobre la seva necessitat i la seva metodologia té més possibilitats d'èxit que un procés que sigui qüestionat, ja sigui des dels àmbits polític, tècnic o social.

2) Transversalitat

Es refereix a la implicació de les diferents àrees del govern, tant a nivell polític com tècnic, que són rellevants pel procés. L'aspiració normativa és que mentre major implicació existeixi de les diferents àrees, majors seran les possibilitats d'èxit del procés.

3) Iniciativa i lideratge

Aquest criteri es refereix a la capacitat d'alguns actors per impulsar i dirigir un procés. L'aspiració normativa és que aquells processos amb millors resultats són els impulsats per la iniciativa ciutadana, que compten amb un suport de líders polítics i un grup promotor plural.

4) Integració al sistema participatiu municipal

Alguns municipis tenen un sistema de participació més o menys estable. En aquests casos, convé analitzar fins a quin punt el procés avaluat s'integra o no en aquest sistema participatiu.

Els processos participatius d'un determinat municipi no tenen per què derivar-se sempre del seu sistema estable de participació. No obstant això, convé que siguin coherents amb aquest i, en la mesura possible, s'integrin i es coordinin per no duplicar els esforços i no saturar el potencial participatiu de la ciutadania. En aquest sentit, pot ser útil aprofitar els òrgans i estructures de participació ja existents al municipi.

5) Claredat dels objectius

Els objectius d'un procés participatiu han de ser clars per facilitar la tasca tant dels/ de les gestores del procés com dels/de les participants.

La claredat dels objectius dota el procés de coherència i transparència.

És fonamental que els objectius del procés estableixin els límits d'aquest, evitant així generar falses expectatives. Més enllà de l'anàlisi dels objectius, també és important avaluar fins a quin punt els objectius inicials han estat utilitzats com elements guia del procés i fins a quin punt els resultats del procés responen als objectius inicials.

6) Planificació i recursos

La planificació permet preveure les dificultats, organitzar la participació, oferir una major qualitat en el procés i garantir-ne una major transparència. En la planificació s'han de preveure els recursos econòmics i tècnics que seran necessaris d'acord als objectius plantejats.

Criteris relacionats amb qui participa

D'entre els criteris per avaluar els actors participants, es poden considerar: la quantitat, la diversitat i representativitat dels participants, i el grau d'obertura dels processos.

7) Quantitat de participants

Aquest criteri considera que mentre major sigui l'extensió i diversitat de participants, major serà la qualitat del procés. La seva avaluació dependrà del tipus de procés i els seus destinataris.

8) Diversitat

Un procés tindrà major qualitat democràtica si és capaç d'incorporar als distints grups socials i interessos als que es dirigeix. S'han de tenir en compte especialment els grups socials habitualment subrepresentats com les dones, el jovent, les persones immigrades, etc. També cal considerar la diversitat de les associacions participants.

Com d'altres criteris, aquest criteri tindrà més o menys sentit en funció dels destinataris del procés. Com més selectius siguin aquests, menys sentit tindrà el criteri. És a dir, si un procés participatiu està destinat a un col·lectiu molt específic, per exemple les dones immigrades, aquest criteri tindrà menys sentit; ja que en aquest cas el procés no busca arribar a la major diversitat de població sino que es dirigeix a un grup específic.

9) Representativitat dels participants

Un procés tindrà major qualitat quan els representants són portadors d'un discurs col·lectiu. El procés ha de facilitar el trasllat de la informació a les organitzacions i els debats interns en aquestes.

10) Grau d'obertura del procés

En principi, un procés serà més democràtic com menys restringit sigui en el seu conjunt. Els processos amb espais restringits, que en alguns casos estigui plenament justificada, poden contemplar espais de participació oberts a tota la ciutadania.



Criteris relacionats amb el tema sotmès a participació

D'entre els criteris relatius als temes de participació en destaca la rellevància dels temes i la capacitat d'intervenció sobre els mateixos.

11) Rellevància

Els processos participatius podran contribuir a l'eficàcia de les polítiques públiques i a l'incentiu de la participació quan tractin temes rellevants per la ciutadania.

12) Capacitat d'intervenció de l'administració local

Un procés participatiu d'àmbit local serà més eficient quan l'administració local tingui competències i capacitats per resoldre els temes tractats.

Criteris en relació a com es participa

Dins els aspectes procedimentals es poden distingir els següents criteris: la diagnosi participativa; la capacitat de propostes, el grau de participació; la qualitat de la informació; i els mètodes i tècniques de deliberació.

13) Diagnosi participativa

Per poder participar en qualsevol procés és bo conèixer l'estat de la qüestió sobre allò en el que es participa. Així, és bo partir d'una diagnosi que estableixi els principals problemes i temes de debat. La qualitat democràtica del procés serà major si aquesta diagnosi s'ha realitzat participativament.

14) Capacitat de proposta

Un procés participatiu ampliarà més els drets ciutadans si permet que les persones participants facin propostes. Alguns processos participatius no contemplen aquesta possibilitat perquè metodològicament s'ha decidit així, altres no la contemplen perquè l'objectiu del procés es centra en altres fases de l'elaboració d'una política pública, per exemple en la diagnosi.

15) Grau de participació

La participació de la ciutadania en un procés participatiu pot tenir diferents Graus, que poden agrupar-se de la següent manera:

- Informació – Comunicació
- Consulta – Deliberació
- Decisió – Gestió

En general, es considera que els processos que únicament tenen elements d'informació i comunicació no són realment processos participatius.

Si bé és cert que com major és el grau de participació, major és també l'ampliació de drets i responsabilitats ciutadanes; però hi ha molts altres elements que condicionen la qualitat democràtica d'un procés participatiu.

16) Qualitat de la informació

Un bon procés participatiu ha d'oferir a les persones participants tota la informació necessària per poder opinar i decidir. Per aquest motiu s'ha de produir informació plural i de qualitat. La informació ha de ser clara i útil i convé que clarifiqui els objectius del procés.

És necessari també que s'utilitzin els canals adequats per arribar a tots els/les potencials participants. Tots els potencials participants han d'estar assabentats del procés participatiu i han de poder accedir a tota la informació.

Una bona difusió del procés facilita que tots els potencials participants puguin participar en majors condicions d'igualtat.

17) Mètodes i tècniques de deliberació

En els espais deliberatius s'acostumen a generar desigualtats deliberatives i comunicatives entre els diferents participants. Per paliar aquestes desigualtats és recomenable utilitzar tècniques i mètodes específics que ajudin a reduir-les.

Una de les tècniques més habituals és la simple existència d'un moderador/a als debats. Existeixen, a més, altres tècniques específiques de treball en grup que faciliten que tots/es els participants puguin intervenir si ho desitgen.

Criteris en relació a les conseqüències del procés

Els criteris considerats per analitzar les conseqüències dels processos són: els resultats substantius; la implementació dels resultats; la devolució dels resultats; la millora de les relacions entre actors; la capacitat; la generació de cultura política participativa.

18) Resultats substantius

Per la legitimitat d'un procés participatiu és bàsic que hi hagi uns resultats substantius que responguin a les necessitats plantejades en el disseny del procés.

19) Implementació dels resultats

Els resultats substantius d'un procés participatiu han de ser implementats. Per garantir una correcta implementació es solen crear òrgans de seguiment que representen el conjunt de participants del procés.

20) Devolució dels resultats

Un procés participatiu de qualitat hauria de preveure una devolució dels resultats al final del procés per tal que els participants coneguin els resultats, els validin i puguin donar per acabat el procés. Aquesta pràctica és un element fonamental de transparència per garantir la legitimitat dels processos participatius i incrementar la confiança de la ciutadania en les institucions.

21) Millora de les relacions entre actors

Per fomentar la ciutadania, un procés participatiu no només hauria d'aspirar a uns resultats substantius sino que també hauria d'enfortir les relacions entre els i les participants. Si el procés està ben gestionat, aquest enfortiment de les relacions socials permet superar les dinàmiques de conflicte amb major facilitat.

22) Capacitació

Un procés participatiu serà de major qualitat si aconsegueix capacitar als participants en l'àmbit de la participació ciutadana. La capacitació pot ser molt concreta pel tema sotmès a participació; més genèrica per aconseguir un millor funcionament dels processos participatius en general (capacitat per parlar, entendre el funcionament dels processos participatius, conèixer el funcionament de l'administració, etc.) o més abstracta sobre la democràcia i els seus valors.

23) Generació de cultura política participativa

Un procés participatiu ha de contribuir a generar una cultura política participativa entre els i les participants.

QUINES METODOLOGIES PODEM UTILITZAR EN L'AVUACIÓ

Per obtenir la informació necessària que ens permeti valorar resultats o procediments es poden utilitzar instruments fonamentats en metodologies qualitatives o quantitatives. La utilització de cada un d'aquests mètodes dependrà en gran mesura dels criteris que considerarem com també de les característiques de cada experiència o de l'accés a la informació.

Però la utilització qualsevol d'aquestes metodologies és vàlida i en molts casos és recomenable complementar-les ja que cada una té aventatges i inconvenients que s'han de tenir en compte. En tot cas del que se tracta és de maximitzar les fortaleeses de diferents tècniques investigatives.

Metodologies quantitatives

L'avaluació quantitativa es centra en verificar hipòtesis mitjançant proves empíriques de les quals es poden deduir certes conseqüències. Posa l'accent en la quantificació, en l'estandarització i l'objectivitat dels fenòmens observables. Utilitza per tant les matemàtiques i estadístiques, i s'orienta sobre tot a l'anàlisi de casos extensius, de gran volum, on es repeteixen determinats continguts amb les seves correlacions. Aquest tipus d'avaluacions es focalitzen en els resultats sobre tot per avaluar l'efectivitat de les polítiques.

L'avantatge que té és que ofereix una informació estandaritzada, de fàcil comprensió i molt habitual a les administraciones públiques. El problema fonamental és que és de difícil aplicació per casos complexos en els que hi intervenen múltiples variables i factors contextuais específics. A més, moltes vegades és difícil obtenir aquest tipus d'informació en fenòmens que es caracteritzen pel seu dinamisme i informalitat.

Existeixen diferents instruments quantitius que es poden utilitzar com: les enquestes i els censos, l'anàlisi de sèries estadístiques, l'impacte econòmic de la participació en les polítiques públiques, els estudis demogràfics, l'anàlisi de xarxes socials, etc.

Un exemple on es poden utilitzar metodologies quantitatives d'avaluació és per avaluar l'extensió de la participació. Si volem saber quants participants han intervingut en un procés en relació a la població de referència, hem de precisar el nombre de participants i de la població de referència i estimar la relació percentual.

Metodologies qualitatives

L'avaluació qualitativa li dona major importància al context i a les dimensions humanes del que s'estudia. Es tracta de diferents metodologies que busquen una anàlisi integral, sobretot dels processos, on contenen les dimensions subjectives dels actors avaluats.

L'avantatge que tenen aquestes metodologies és que permeten abordar casos complexos on és necessari realitzar interpretacions que donin sentit al que estem analitzant. La desventatge que tenen és que no faciliten conclusions generalitzables o comparables i els seus resultats són poc precisos.

Existeixen diferents mètodes utilitzats per a l'avaluació qualitativa com són els grups de discussió, les entrevistes en profunditat a actors rellevants, l'anàlisi documental, l'anàlisi del discurs, etc.

Un exemple on es poden utilitzar metodologies qualitatives d'avaluació és per avaluar els mètodes i tècniques deliberatives. En aquest cas pot ser interessant que l'avaluador/a participi d'observador/a de les experiències deliberatives.

LES BONES PRÀCTIQUES COM UNA EINA DE MILLORA

Durant els treballs desenvolupats una de les reflexions principals fou el fet que una de les etapes fonamentals en un procés d'avaluació és la fase propositiva. En aquesta es plantegen les propostes per millorar el funcionament de les experiències participatives. Aquestes propostes poden tenir en compte aportacions d'experiències paradigmàtiques i innovadores que han tingut un impacte efectiu en la millora de la qualitat democràtica. És a partir d'aquesta reflexió que l'OIDP decideix impulsar un procés de distinció de Bones Pràctiques, per reconèixer i difondre aquelles pràctiques que són respostes exitoses i replicables a diferents contextos.

Una bona pràctica és aquella experiència que s'ha implementat i que compleix determinats criteris generals de qualitat entre els que es destaquen, per ordre d'importància: la innovació, la transferibilitat, la factibilitat, l'impacte positiu, la planificació, el lideratge sòlid, les responsabilitats definides, el sistema d'avaluació, la implicació de la ciutadania i el reconeixement entre pàrs.

Però la pròpia definició de 'bona' pràctica, suposa una càrrega normativa en la que s'assumeixen determinats valors que s'han de ponderar. Aquests valors tenen a veure amb els fins d'una democràcia participativa, que en el cas de l'OIDP, ha de tendir a “aconseguir majors cotes d'igualtat, l'enfortiment de la **ciutadania**, una major legitimació i **confiança** en els poders públics i una major **eficàcia** de la gestió pública”.

Al seu torn, una bona pràctica ha de tenir en compte el context en la que es dona, ja que el que és bo per a una realitat, pot no ser-ho per una altra. D'aquí que s'hagin de tenir en compte les característiques històriques i socioeconòmiques on es realitzen les pràctiques.

En el cas de les experiències participatives, a més dels criteris generals de qualitat, es poden tenir en compte criteris específics com els definits prèviament pel cas dels processos participatius. D'aquesta manera podem elaborar un model per la detecció de les bones pràctiques participatives en el que es combinen els criteris comuns de les bones pràctiques amb els criteris específics per les experiències participatives (Una descripció detallada de cada criteri es troba a la *Guia per la detecció de Bones Pràctiques en Processos Participatius* elaborada per l'OIDP).

CONCLUSIONS I REPTES DE FUTUR

Desde la constitució de l'Observatori Internacional de Democràcia Participativa l'any 2001 hem avançat molt en el debat i la promoció de la participació ciutadana al món local.

A través de la xarxa d'Observatoris Locals hem establert les bases per a l'avaluació de les democràcies participatives locals, hem generat nous coneixements i els hem posat en pràctica en realitats socials molt distintes, aprenent i millorant a partir de l'intercanvi d'experiències i del treball en xarxa.

En aquest capítol final pretenem sintetitzar les principals conclusions del treball desenvolupat en el marc de la xarxa d'OLDPs, deixant al mateix temps sobre la taula debats sense resoldre, noves preguntes per abordar i molts reptes per afrontar.

Aprofundiment democràtic: un camp divers

L'Observatori Internacional de Democràcia Participativa i, posteriorment, la xarxa d'Observatoris Locals; neixen de la necessitat de compartir experiències i generar coneixements en l'àmbit de la participació ciutadana. El surgiment d'aquestes xarxes es duu a terme en un moment en què, a nivell internacional (sobretot a Amèrica Llatina i a Europa), es produeix una gran explosió d'experiències de participació ciutadana en l'àmbit local per donar resposta als diferents dèficits de les democràcies representatives tradicionals: falta de legitimitat, poca eficàcia en la resolució de problemes complexos, incapacitat per garantir drets bàsics en alguns països, etc (Blanco i Gomà, 2002).

Així, tant l'Observatori Internacional de Democràcia Participativa com la xarxa d'Observatoris Locals persegueixen, en últim terme, un objectiu comú: l'aprofundiment democràtic mitjançant formes de participació ciutadana. Els Observatoris Locals de Democràcia Participativa són, de fet, agents promotores de democràcia participativa. I, per tant, tenen la clara voluntat de fer avançar les democràcies locals cap a models més participatius.

Encara que l'objectiu últim és l'aprofundiment democràtic, la naturalesa i la concreció d'aquest aprofundiment democràtic és molt distinta en cada comunitat. Per a començar, les motivacions per a potenciar la participació ciutadana són distintes en cada lloc doncs, de fet, ni tan solament els dèficits de les democràcies representatives són els mateixos en les diferents parts del planeta. No tenen gens a veure les motivacions que expliquen el sorgiment d'experiències participatives a Europa (molt vinculades a la pèrdua de legitimitat i a l'aparició de problemes complexos) amb les experiències sorgides a Amèrica Llatina, on el principal problema és la incapacitat de les democràcies representatives per a garantir drets bàsics.

Al mateix temps, fins i tot en contextos similars, trobem formes molt distintes de materialitzar la participació ciutadana en funció de les característiques específiques de cada lloc. Així, una de les principals conclusions a les quals hem arribat en el marc de l'OIDP és que no existeix un únic model de democràcia participativa sinó que trobem múltiples formes distintes d'aprofundiment democràtic a través de la participació ciutadana.

D'aquesta conclusió es deriva que constituir els OLDP i posar-los en acció (i producció) té a veure amb aspectes concrets (socials, institucionals, polítics) de cada context. Per tant, no es pot oblidar que cada OLDP s'ha de moure en contextos socials i institucions molt diversos, difícilment homologables i difícilment comparables.

La qualitat en les democràcies participatives locals: un objectiu comú

Dintre d'aquesta voluntat compartida d'aprofundiment democràtic a través de la participació ciutadana, els membres de l'OIDP i de la xarxa d'OLDPs comparteixen també un objectiu específic: millorar la qualitat de les democràcies participatives locals.

Fruit de l'explosió d'experiències participatives a nivell mundial sorgeix la necessitat de generar espais de trobada en els quals poder debatre i compartir entorn com s'estan portant a terme totes aquestes experiències i en quina mesura estan aconseguint millorar les democràcies locals.

És en aquest context 10 ciutats d'Europa i Amèrica Llatina, des de contextos socials i polítics molt diferents es troben en un projecte comú que té els següents objectius (que les ciutats assumeixen com compromisos):

- a) Constituir els Observatoris Locals de Democràcia Participativa
- b) Definir els factors fonamentals que determinen la qualitat de la participació ciutadana
- c) Observar i avaluar la realitat en base a aquests factors com pràctica de l'OLDP
- d) Cooperar entre si i amb els membres de l'OIDP

Així doncs, dintre de l'objectiu comú de millorar la qualitat de les democràcies participatives locals, la xarxa de OLDPs en el marc del projecte Urb-al, pretén, a partir d'experiències concretes de OLDPs, definir els factors fonamentals que determinen la qualitat de la participació ciutadana i observar i avaluar la realitat sobre la base d'aquests factors com pràctica del OLDP.

Fruit d'aquest procés vam arribar a la conclusió que resulta realment difícil consensuar criteris normatius que defineixin què entenem per “qualitat” en les democràcies participatives locals. En funció dels objectius que es persegueixin amb la participació ciutadana i depenent del context social, econòmic i polític en el qual ens trobem, la qualitat d'una democràcia participativa local podrà definir-se d'una o altra manera. En altres paraules: si les motivacions i els contextos són distints, resulta difícil trobar criteris normatius i eines comunes per a tots els casos.

Ara bé, a pesar d'aquesta dificultat, hem avançat en molts aspectes i hem consensuat diferents elements que poden ajudar-nos a millorar les democràcies participatives locals.

En primer lloc, hem consensuat allò que entenem com els quatre possibles objectius de la participació ciutadana: igualtat, confiança, eficàcia i ciutadania. Aquest és un primer pas molt important doncs, com acabem de comentar, en funció de l'objectiu que perseguim amb la participació els criteris per a avaluar la seva qualitat i millorar-la seran uns o altres.

Al mateix temps, també hem avançat en la definició dels àmbits d'observació i d'alguns criteris normatius que ens ajudin a avaluar la qualitat de les pràctiques participatives locals. Així, hem consensuat que hauríem de fixar-nos en elements com: de quina manera es coordina la participació,

qui participa, com es participa, i quins són els resultats de la participació. De la mateixa manera hem definit una bateria de criteris normatius per a avaluar processos participatius. Criteris que no tenen la pretensió d'ésser ni complets, ni absoluts.

Amb la definició de criteris normatius avancem en la definició de què és el que entenem per “qualitat” en les democràcies participatives locals. No obstant això, hem de tenir molt en compte el risc d'estandardització associat a la tasca de definir criteris normatius.

No hem de perdre de vista que ens referim a realitats diverses i complexes i que, en cada cas, els objectius de la participació poden ser distints. Òbviament, els criteris normatius deurien respondre als objectius perseguits amb la participació. Així, si les realitats són distintes i els objectius de la participació també, sembla lògic pensar que els criteris normatius per a definir una “participació de qualitat” també ho deurien ser.

Per tant, es tracta de, a partir d'un marc conceptual compartit i prenent de referència els criteris normatius aquí desenvolupats; definir aquells criteris que són útils i coherents per a cada cas. Aquesta tasca ha de fer-se ajustant-se als objectius perseguits en cada cas i d'acord amb les característiques específiques de cada context.

L'avaluació com un instrument per a la millora: la necessitat d'avaluar

Hem assumit col·lectivament la necessitat que els OLDIP serveixin per a mesurar i avaluar el grau de desenvolupament i el nivell de qualitat de les experiències participatives a nivell municipal amb vista a poder millorar aquestes experiències en la direcció que els ciutadans i ciutadanes tinguin un major protagonisme en el govern de les ciutats. L'objectiu final, no ho oblidem, és millorar la participació, i des d'aquí veiem que és necessari avaluar el que fem per a poder millorar-ho.

Tenim la necessitat d'avaluar, però alhora que veiem clara aquesta necessitat ens falten respostes a la pregunta de per què volem fer-ho. Cap a on focalitzar concretament l'avaluació? Volem avaluar per a millorar les nostres pràctiques o volem avaluar per a fer un rànquing de ciutats participatives? Volem avaluar per a establir “filtres de qualitat” sobre el que és i el que no és autèntica participació ciutadana o ens inclinem per establir criteris guia amb els quals cada ciutat i cada pràctica pugui orientar les seves estratègies metodològiques?

Del procés de reflexió portat a terme en el marc de l'OIDP arribem a la conclusió que l'avaluació ha de servir per a millorar les nostres democràcies participatives locals i no per a competir entre ciutats. Aquest és un punt de partida clau per a no caure en l'error de voler comparar l'incomparable. L'ambició de l'OIDP per a disposar d'indicadors rellevants, vàlids, mesurables, sensibles, comprensibles i comunicables, realistes i contrastats sobre la democràcia participativa no pot fer-nos perdre la racionalitat dels nostres objectius. En aquest sentit no oblidem que els indicadors són ‘indicatius’ d'alguna cosa que sol anar mes allà del propi indicador i les avaluacions



–i els processos en el seu conjunt- es desvirtuen quan, en comptes de treballar per a arribar a objectius, es fan només per a satisfer indicadors.

No fem participació per a satisfer indicadors sinó per a transformar la societat. Si ens plantegem debats i reptes entorn a les democràcies participatives locals és perquè volem gestionar millor els nostres municipis, perquè volem millorar la qualitat de les nostres democràcies participatives locals, perquè volem rendir comptes enfront de la ciutadania i, sobretot, perquè volem aprendre; aprendre des de la pràctica, el debat i l'intercanvi d'experiències.

Per tot això veiem que és necessari avaluar les nostres democràcies participatives locals. Només avaluant el que fem podrem millorar-ho. Només avaluant podrem identificar les nostres debilitats i les nostres fortaleces. És així com podem aprendre. I només des de l'aprenentatge podrem millorar.

Per on comencem a avaluar?

Les formes de fer participació ciutadana en l'àmbit local són moltes i diverses. Hem consensuat que els objectes d'estudi dels OLDPS són diversos i podem agrupar-los en la següent tipologia:

- [Mecanismes de participació](#)
- [Processos participatius](#)
- [Polítiques públiques participades](#)
- [Sistema estable de participació \(òrgans estables i marc jurídic\)](#)
- [Pràctiques no institucionals de participació](#)

Davant aquest ventall de possibilitats, què és el que hem d'avaluar? Podríem fixar l'atenció en les polítiques públiques substantives: urbanisme, educació, salut, regeneració urbana, etc. i establir avaluacions, estudis i indicadors que ens diguin fins que punt aquestes polítiques incorporen participació; o podem optar per centrar l'atenció a veure fins que punt determinades experiències o instruments de participació tenen o no qualitat en si mateixos.

De la mateixa manera, podríem fixar-nos en aquells factors que poden condicionar l'èxit o fracàs de la participació com poden ser els recursos socioeconòmics, el capital social o el context institucional (Lowndes et al, 2006). Podríem fixar-nos també en com es participa, és a dir a analitzar la participació en si mateixa. O, finalment, podríem centrar-nos en avaluar els impactes de la participació d'acord amb els objectius plantejats i fixar-nos en aspectes com el grau de transformació social aconseguit (definint indicadors de transformació social per a cada cas), l'eficàcia de les polítiques públiques implementades com a fruit d'un procés participatiu o les millores en les relacions ciutadanes, l'evolució de la confiança entre la ciutadania i l'administració.

Ja que el nostre objectiu final és l'aprofundiment democràtic, la pregunta que hauríem de fer-nos en cada cas és: què necessitem avaluar per a aprofundir els processos democràtics? És a dir, què necessitem conèixer per a transformar i millorar les nostres democràcies participatives locals?

En aquest context, ens adonem que construïm el nostre discurs des de conceptes que són majúsculs, que abasten una realitat conceptual i política bastíssima (Democràcia Participativa, Participació Ciutadana, Ciutadania, i altres per l'estil) i després ens trobem amb que la nostra realitat, el context en el qual ens movem, el que som capaços d'operativitzar i posar en pràctica -amb les seves dificultats, resistències, contradiccions i limitacions- es troba en el terreny de les pràctiques concretes i específiques de participació.

Així, en el marc de la xarxa d'OLDPs vam optar per començar experimentant i sistematitzant en el camp dels processos participatius, donat que és on actualment s'està experimentant més desde l'àmbit institucional i, a més, és on ens resulta més fàcil operativitzar totes les nostres reflexions.

A més, estem convençudes i convençuts que és a partir de l'avaluació d'experiències concretes i específiques que podem avançar en l'avaluació de les democràcies participatives locals. Si bé som conscients que una democràcia participativa local va molt més allà que un procés participatiu concret en una localitat, defensem que per a poder arribar a avaluar una democràcia participativa local en el seu conjunt és imprescindible valorar les pràctiques concretes de participació que es porten a terme en un determinat municipi.

Ara bé, al mateix temps que ens sentim satisfets/es d'haver avançat en l'avaluació de processos participatius i que defensem la necessitat d'avaluar aquests processos, també identifiquem una sèrie de reptes per continuar avançant en el camp de l'avaluació de les democràcies participatives locals.

Així creiem que els reptes actuals es situen en:

- **Avaluar els impactes de la participació**, doncs és a partir de l'anàlisi dels impactes que es pot valorar el grau de transformació social i l'assoliment dels objectius de la participació. El repte és definir què entenem per transformació social en cada cas i identificar indicadors i formes per a avaluar-la.
- **Avaluar les polítiques públiques des de l'òptica de la participació**. Més enllà dels processos i òrgans de participació, deuríem poder avaluar en quina mesura una determinada política pública és elaborada i implementada amb major o menor grau de participació. De la mateixa manera, també hauríem de focalitzar l'anàlisi en els impactes de la participació en les diferents dimensions (simbòlica, substantiva i operativa) d'aquesta política pública.
- **Avaluar el paper de la participació no institucional**. O dit d'una altra manera: en quina mesura una democràcia participativa local és capaç de traslladar la participació no institucional a l'àmbit públic de transformació.

- **Avaluar una democràcia participativa local en el seu conjunt.** És a dir, a partir de l'avaluació de les distintes pràctiques que configuren una democràcia participativa local, ser capaces de dur a terme una avaluació integral a nivell municipal: passar de l'avaluació de les pràctiques a l'avaluació del model de democràcia participativa local.

La importància de la participació en l'avaluació

Com hem vingut argumentant al llarg de la publicació, entenem que l'avaluació és un procés (no és un moment puntual més o menys rellevant i transcendent) que es fonamenta en el coneixement de la pràctica a través de la sistematització d'informació i el debat entre actors diversos d'aquesta pràctica; i sent-hi des del principi. Així, en el procés d'avaluació poden intervenir una pluralitat i extensió d'actors tan àmplia com la dels que es troben en la pràctica mateixa. Fins i tot més àmplia si es convida a participar en l'avaluació a agents “externs” a la pràctica.

Juntament a la pregunta “què necessitem avaluar per aprofundir els processos democràtics?” hauríem de fer-nos també una altra pregunta: quins actors han d'apropiar-se de l'avaluació perquè són portadors de transformació política? O dit d'altra manera: les dimensions de l'avaluació han de sorgir dels participants.

És a dir, si avaluem la participació; és del tot necessari que aquells actors que protagonitzen la participació i, en conseqüència, la transformació, juguin un rol actiu en el procés avaluatiu.

Entenem que resulta imprescindible incorporar als participants en l'avaluació doncs no només aportaran informació rellevant per a millorar les pràctiques participatives sinó que seran els principals beneficiaris de les millores que es derivin de l'avaluació.

En definitiva, si avaluem per a millorar i per a aprendre, llavors l'avaluació hauria de ser autoavaluació participada.

Lògicament, si defensem els processos participatius d'avaluació, també entenem doncs que els OLDPS han de ser espais multiactorials en els quals la societat civil juga un paper central, conjuntament amb centres d'estudi com poden ser les universitats. Així, vam plantejar els OLDPS com un lloc de trobada, un àmbit d'interacció en el qual actors diversos poden reflexionar, debatre, realitzar consultes i propostes sobre els reptes de la participació. L'esperit d'aquests espais no és transformar-se en estructures tecnocràtiques o centres de documentació passius, sinó en plataformes actives i inclusives.

No existeix una única forma d'avaluar

Potser la principal conclusió de les nostres reflexions, i d'aquesta publicació en particular, és la constatació que no existeix una única forma d'avaluar. Com hem anat repetint, la diversitat de realitats i d'objectius fa impossible pensar en una única eina d'avaluació que sigui útil per a avaluar qualsevol pràctica participativa. Resulta impossible trobar un tipus d'avaluació que ho abasti tot, en totes les seves dimensions, moments o nivells (substantiu, relacional, operatiu o intermedi, tècnic, polític, etc.).

Les estratègies d'avaluació i els instruments disponibles són molts i diversos. I, com hem vist, les preguntes que envolten l'avaluació són al seu torn complexes, doncs es mouen en registres distints (què s'avalua, per què s'avalua, com s'avalua, qui avalua) uns més polítics i altres més instrumentals o metodològics.

En aquest context, defensem que pot treballar-se i ha de treballar-se amb enfocaments metodològics complexos i complementaris (multiestràtegics) que posin en relació metodologies d'avaluació quantitativa, qualitativa i participativa.

Si els OLDP acaben sent llocs de trobada i debat entre actors diversos, si volen ser promotors i no mers observadors passius, i si s'assumeix que estem en un moment d'incertesa i innovació en la matèria que tractem, sembla aconsellable pensar en configurar un sistema d'avaluació que es compongui d'instruments diversos i es fonamenti en estratègies metodològiques plurals sobre la base d'un marc conceptual i operatiu comú.

És des d'aquesta posició que hem fet la proposta de la “caixa d'eines” com un bagul en el qual trobem diferents criteris normatius, diferents aspectes a avaluar i diferents metodologies. De tal manera que, en funció de cada cas i d'acord amb el seu context i els seus objectius puguin escollir-se els criteris normatius que es considerin més apropiats i siguin avaluats observant aquells aspectes que es considerin més oportuns i amb les metodologies que es considerin més adequades. La caixa d'eines, doncs, no és més que un conjunt d'instruments agrupats en criteris, aspectes a avaluar i metodologia. Per a cada criteri s'identifiquen possibles aspectes a avaluar i per a cada aspecte a avaluar es recomanen diferents metodologies d'avaluació. Però, en tot cas, l'elecció dels criteris, els aspectes a avaluar i les metodologies haurà de realitzar-se d'acord amb les especificitats de cada circumstància. Només així aconseguirem donar les millors respostes possibles a les necessitats de millora de cada experiència.

Així, independentment del grau de formalització que tinguin les avaluacions, el cert és que serà la pràctica de cada OLDP la que acabi donant més que les respostes veritables, les veritables respostes.



Avançar debatent, practicant i intercanviant coneixements

Estem ficats en una matèria a la qual ni nosaltres ni els nostres entorns institucionals, polítics i tècnics, estem suficientment acostumats, doncs ens movem en territoris d'innovació democràtica i d'innovació en la gestió pública. Sovint, hem de fixar objectius participatius, i validar instruments i metodologies per a aconseguir-los, sense tenir sempre suficient seguretat en el que fem, i vam notar que ens falta més bagatge, més experiència individual i col·lectiva. Això apunta en l'adreça que és necessari arriscar, assajar coses, acceptar proves i errors, anar construint a poc a poc i sobre la pràctica sistemes d'avaluació.

No hi ha dubte que els OLDPs, com espais de trobada, debat i avaluació representen una gran oportunitat per a avançar en l'aprofundiment de les nostres democràcies locals a través de la participació.

Tampoc hi ha dubte que el treball en xarxa i l'intercanvi d'experiències que es produeix en el marc de l'OIDP està sent de gran utilitat per avançar en tots els debats plantejats entorn a la democràcia participativa i la seva avaluació. En un món marcat per la globalització, espais com l'OIDP reforcen l'àmbit local, estructurant xarxes globals que posen en contacte els nostres pobles i ciutats. El treball en xarxa permet la transferibilitat del coneixement obtingut avaluant, i situa als municipis en una posició de força enfront de les tendències i els impactes de la globalització econòmica.

L'aprenentatge col·lectiu i el coneixement generat en aquests anys de treball en xarxa a nivell internacional ens ha permès posar sobre la taula grans preguntes i començar a reflexionar, debatre i consensuar aspectes importants relatius a la qualitat de les nostres democràcies participatives locals.

Encara queden debats oberts i reptes per afrontar. Estem convençuts i convençudes que, desde la pràctica i l'intercanvi, continuarem aprenent i millorant. Aquest és el nostre gran propòsit.

