

**Democracias participativas:
Análisis de las experiencias del Observatorio Internacional de la
Democracia Participativa**

Informe final

Noviembre 2003

Joan Font Fábregas
Anna Teixidor Rodríguez
Felipe Herrera Domínguez

INDICE

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS

DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE LA BASE DE DATOS DEL OIDP

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

Desde su nacimiento, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) ha vivido un crecimiento cuantitativo muy considerable: se ha multiplicado el número de socios y colaboradores, ha encontrado implantación en nuevos países, han aparecido 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 los encuentros anuales como en la página web.

Este crecimiento ha sido el resultado de dos procesos paralelos que se han alimentado mutuamente. Por un lado, la propia labor de difusión y expansión realizado desde el propio OIDP, con una política activa de busca de nuevos socios. Por otra, un crecimiento de las propias dinámicas y realidades participativas, tanto de las impulsadas desde las propias administraciones locales, como aquellas que han surgido de la movilización social, creando así un mayor potencial de crecimiento para el desarrollo de las prácticas participativas.

Precisamente por ello, por que ese crecimiento había permitido llegar a nuevos lugares, a incorporar ayuntamientos cultural, económica y políticamente diversos, porque las experiencias alcanzadas son extremadamente heterogéneas en su ambición, sus pautas organizativas o sus participantes, éste era una circunstancia apropiada para realizar un momento de reflexión y pararse a pensar en esta diversidad de contenidos del Observatorio.

Desde su inicio el OIDP se planteó un dilema. Una postura abogaba por tratar de encontrar una definición compartida de que se entendía por democracia participativa y trabajar a partir de ella. Otra entendía que esas definiciones serían necesariamente distintas y que para sumar y llegar a más gente era contraproducente realizar definiciones excluyentes. Hoy, los socios y colaboradores del OIDP tienen muy claro que no es posible encontrar una única definición de democracia participativa y así se reflejó con claridad en los debates realizados en el encuentro de Lille. Al mismo tiempo, muchos consideran que el crecimiento experimentado exige sentarse a

pensar y a reflexionar sobre que es lo que une a los socios del observatorio y a observar que tipos de democracias participativas practican sus socios.

Fruto de esta situación nace este encargo del Secretariado del OIDP al Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona para que colabore en esta labor de reflexión, a partir de un análisis de los contenidos de las experiencias que aparecen en la base de datos del Observatorio. Este informe es el fruto del trabajo del equipo de investigación del IGOP, que fue presentado en el encuentro de Lille y revisado a partir de algunas de las observaciones planteadas allí por los participantes.

Este informe consta de cuatro grandes apartados. En primer lugar, realizamos una descripción de la metodología de trabajo utilizada para llevarlo a cabo. En el segundo apartado realizamos un informe descriptivo de los contenidos de la base de datos, señalando las grandes tendencias que encontramos entre las experiencias, divididas siempre entre las desarrolladas en Europa y las realizadas en América Latina, para reflejar la diversidad existente entre las dos grandes zonas de implantación del OIDP. El tercer apartado establece un diálogo entre algunos de los datos de la segunda parte y reflexiones de orden más conceptual, sobre los tipos y los objetivos de las experiencias, señalando el valor y los problemas que introduce la diversidad de contenidos de las mismas. Finalmente, en las conclusiones se recuperan algunas de las principales ideas y se realizan algunas propuestas de cambios organizativos en la base de datos del OIDP.

Para terminar queremos agradecer la confianza expresada por el Secretariado del OIDP en este equipo para desarrollar este trabajo, el apoyo constante de todas las personas que trabajan en el Secretariado para su realización y los comentarios recibidos por parte de los asistentes al encuentro de Lille, que han permitido enriquecer este trabajo con sus aportaciones.

METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS

El primero de septiembre de este año el equipo del IGOP mantuvo su primera reunión para organizar el calendario de trabajo, que se ha desarrollado entre setiembre y noviembre de 2003. A continuación se detalla cuales han sido las tareas realizadas desde este equipo de trabajo:

- Contacto con el Ayuntamiento de Bobigny (Francia) para constatar que los técnicos de este ayuntamiento no estaban realizando ningún trabajo paralelo al del IGOP.
- Confección de una plantilla para poder evaluar y comparar las distintas experiencias del OI DP.
- Sistematización de la información de las 58 experiencias del OI DP a partir de la plantilla y creación de una base de datos, donde algunas informaciones aparecían codificadas y otras desarrolladas en forma de texto.
- Reuniones aproximadamente semanales para resolver dudas y coordinar criterios en torno a la base de datos y para esbozar la propuesta para la III Conferencia del Observatorio.
- Reuniones con la Secretaría Técnica del Observatorio para discutir los contenidos del trabajo y preparar la propuesta para la III Conferencia del OI DP.
- Presentación de la propuesta en la III Conferencia del OI DP.

La base de datos sistematiza la información de las experiencias del OI DP y clasifica estas experiencias en torno a diecisiete variables. Algunas de estas variables se tomaron de la web del OI DP y otras surgieron a raíz del trabajo previo en torno a la definición de participación. Para la creación de la base de datos se miró sistemáticamente la web del OI DP y se consultaron además otras 25 páginas web donde se pudo localizar más información sobre las experiencias. Hay variables que son puramente descriptivas y otras que tienen varias categorías numéricas. A cada categoría se le dio un valor con la finalidad de crear una base de datos que facilitara la posterior explotación cuantitativa de los datos.

La construcción de la base de datos no fue fácil debido a que algunas variables tenían un fuerte componente evaluativo y la información disponible en ocasiones era escasa y poco crítica. Ello obligó a establecer decisiones a veces con un fuerte componente subjetivo sobre las variables más evaluativas. Es por eso que en la descripción de resultados se abordan con suma precaución la descripción de esas variables y se presenta la

información con distintas intensidades para distinguir las variables menos consistentes de las otras más objetivas.

A continuación detallamos los contenidos de la plantilla realizada para cada una de las experiencias:

Descripción de la plantilla

A Nombre de la experiencia

B Lugar de la experiencia

C Entidad que realiza la experiencia

D Objetivos del proceso: descripción textual de los objetivos según la información disponible.

E Finalidad de la participación: codificación de los objetivos descritos en la variable anterior según estas cuatro categorías:

1. Eficacia: La participación es un requisito para la eficacia en el funcionamiento del gobierno, mejora los resultados de la Políticas Públicas (Subirats, 1996)

2. Confianza: La participación permite la transparencia y el control por parte de los ciudadanos, provocando nuevas relaciones con el gobierno (González, 2001)

3. Ciudadanía: La participación extiende los derechos de los ciudadanos, otorga nuevas libertades y responsabilidades al ejercicio democrático (Walliser, 2003).

4. Igualdad: La participación se entiende como un procedimiento que aumenta la representación de los grupos anteriormente excluidos, potencia sus capacidades, aumenta la autoestima y crea una sociedad con mayor justicia (Abers, R. 1998)

F Tipos de experiencia

0. No es una experiencia de participación ciudadana: hemos incluido aquí las experiencias que pese ser favorecedoras de la participación, no las podemos considerar experiencias de participación como tal, ya que no influyen de manera clara en las políticas (ver sección 4).

1. Presupuestos participativos: permiten a los ciudadanos participar cada año en la discusión y elaboración de los presupuestos municipales.

2. Consejos consultivos: organizados por temas o por territorios; es un

espacio protagonizado sobretodo por asociaciones.

3. **Talleres de prospectiva:** mecanismo de participación puntual donde se encuentran uno o diversos grupos de personas para discutir y evaluar posibles escenarios de futuro. La cifra de casos recogidos no refleja la real, ya que no hemos contabilizado como a tales aquellos talleres enmarcados en un proceso participativo más amplio.
4. **Audiencias y foros:** se incluyen aquí las experiencias donde unos ponentes (técnicos o políticos) exponen unos resultados o unas propuestas y luego el público debate o enmienda dichas propuestas.
5. **Jurados ciudadanos:** también conocidos como *Núcleos de Intervención Participativa (NIP)* o *Consejos Ciudadanos*.
6. **Referendos:** un referendo es una consulta que se hace al conjunto de los ciudadanos con derecho a voto, que pueden participar con un voto igual, libre, directo y secreto.
7. **Consejos de niños y niñas:** similares a los consejos consultivos pero los miembros son niños y niñas y no funcionan mediante asociaciones.
8. **Planificación participativa:** bajo esta etiqueta se agrupan experiencias tan diversas como las Agendas 21, o los planes comunitarios. Estas experiencias tienen en común los siguientes principios: la proximidad al ciudadano, la participación mediante uso de fórmulas innovadoras, y la visión estratégica (permiten diseñar estrategias de gobierno a medio y largo plazo).
9. **Otros:** hemos incluido aquí aquellas experiencias que no podíamos incluir en ninguna de las otras categorías. Son básicamente experiencias de descentralización y de cogestión, siempre y cuando los participantes puedan influir en las políticas.
99. **Sin información:** como veremos, en tres casos no hemos contado con la información suficiente para clasificarlos en alguna de las 10 categorías anteriores

G Clasificación temática: Hemos agrupado las experiencias según los temas que tratan:

1. **Global:** no se limitan a ninguna temática, ni a ningún colectivo específico de población, y abarcan al conjunto del municipio.
2. **Sectorial:** experiencias dirigidas a un colectivo concreto de población.
3. **Temática:** experiencias en torno un tema específico (la sostenibilidad,

la educación...)

4.Territorial: relacionados con territorios o comunidades específicas.

99. Sin información

H Origen del proceso

0. Gobierno
1. Sociedad Civil

I Tipo de participantes

1. Mixta: en caso que participen los ciudadanos y las asociaciones
- 2.Asociacionismo: si participan sólo las asociaciones
- 3.Participación a nivel individual: si sólo participan los ciudadanos a título

individual

J Organización del proceso: descripción de la estructura del proceso según la información disponible (órganos, procesos, actividades, etc).

K Potencial informativo: esta variable pretende evaluar la información con la que contaban los participantes tras el proceso participativo.

1. Alto
2. Medio
3. Bajo
0. Nulo

L Potencial deliberativo: hemos dado a cada experiencia uno de los siguientes valores en función de las oportunidades de deliberación que tuviera

1. Alto
2. Medio
3. Bajo
0. Nulo

M Grado participativo: clasificación de las experiencias según los tres eslabones de la escalera de participación:

- 1. Informativo:** difusión de información a los ciudadanos con la voluntad que la opinión de estos pueda influir en las políticas.
- 2. Consultivo:** se consulta a los participantes, pero las opiniones recogidas pueden influir o no en la toma de decisiones de las políticas públicas
- 3. Decisivo:** la opinión de los participantes tiene un impacto directo sobre la toma de decisiones.

N Capacidad de educación y socialización del proceso: con el fin de valorar qué capacidad tienen las distintas experiencias para crear una cultura

participativa, hemos dado cuatro valores a esta variable.

0. Alto
1. Medio
2. Bajo
3. Nulo

O Continuidad del proceso

- 1. Puntual:** experiencia que se realiza con carácter puntual, sin voluntad de continuidad en el tiempo.
- 2. Continuidad:** la experiencia tiene voluntad de continuar realizándose, o se realiza desde ya hace tiempo de manera continua.
- 3. Periódico:** la experiencia se realiza periódicamente.

99. Sin información

P Más información en: hemos incluido esta variable para poder añadir sitios webs que no están en la web del OIDP y que aportaban más información sobre la experiencia.

- 0. No hay mas información**
- 1. Sí hay más información**

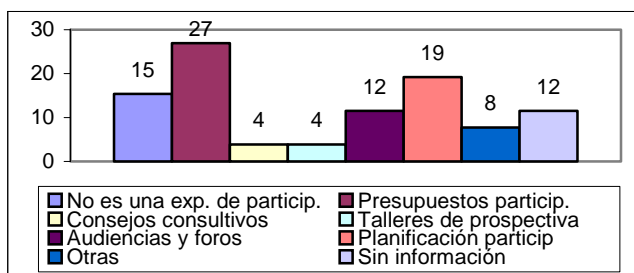
DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS

En las siguientes páginas se realiza una descripción de los datos más significativos de las experiencias que contiene la página web del Observatorio. Para facilitar un análisis posterior, se han separado las experiencias de América Latina de las europeas. Al separar ambas zonas geográficas los porcentajes expresan un valor sobre un número de casos reducido. Esta distorsión se acentúa en los cuadros donde se cruzan variables (cuadros 8, 10 y 11). En esos cuadros es especialmente importante contrastar los porcentajes con las cifras absolutas respectivas, ya que expresan valores totales muy bajos.

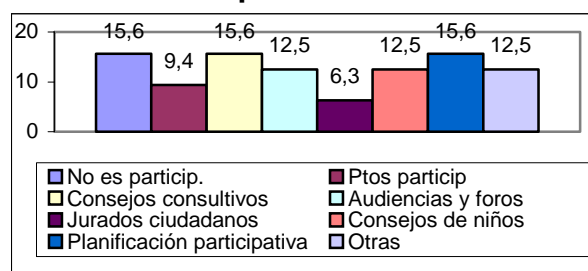
Estos gráficos muestran el tipo de experiencias que recoge el Observatorio en ambos continentes y en qué porcentaje se realizan. En el continente americano las experiencias más repetidas son los presupuestos participativos (27% de los casos) y los planes participativos (19%). Las otras experiencias se realizan con mucha menor frecuencia. En Europa el porcentaje más elevado lo recogen los consejos consultivos y las experiencias de planificación participativa (suponen cada una un 16% del total). Los Jurados Ciudadanos y los Consejos de niños y niñas presentan en el Observatorio, cierta singularidad europea.

CUADRO 1: TIPOS DE EXPERIENCIA

América Latina



Europa



Tipo de experiencia
Frecuencia
Porcentaje

No es una experiencia de participación
4
15%

Presupuestos participativos.
7
27%

Consejos consultivos
1
4%

Talleres de prospectiva
1
4%

Audiencias y foros
3
12%

Planificación participativa
5
19%

Otras
2
8%

Sin información
3

Total
26

Tipo de experiencia
Frecuencia
Porcentaje

No es una experiencia de participación ciudadana
5
16%

Presupuestos participativos
3
9%

Consejos consultivos
5
16%

Audiencias y foros
4
13%

Jurados ciudadanos
2
6%

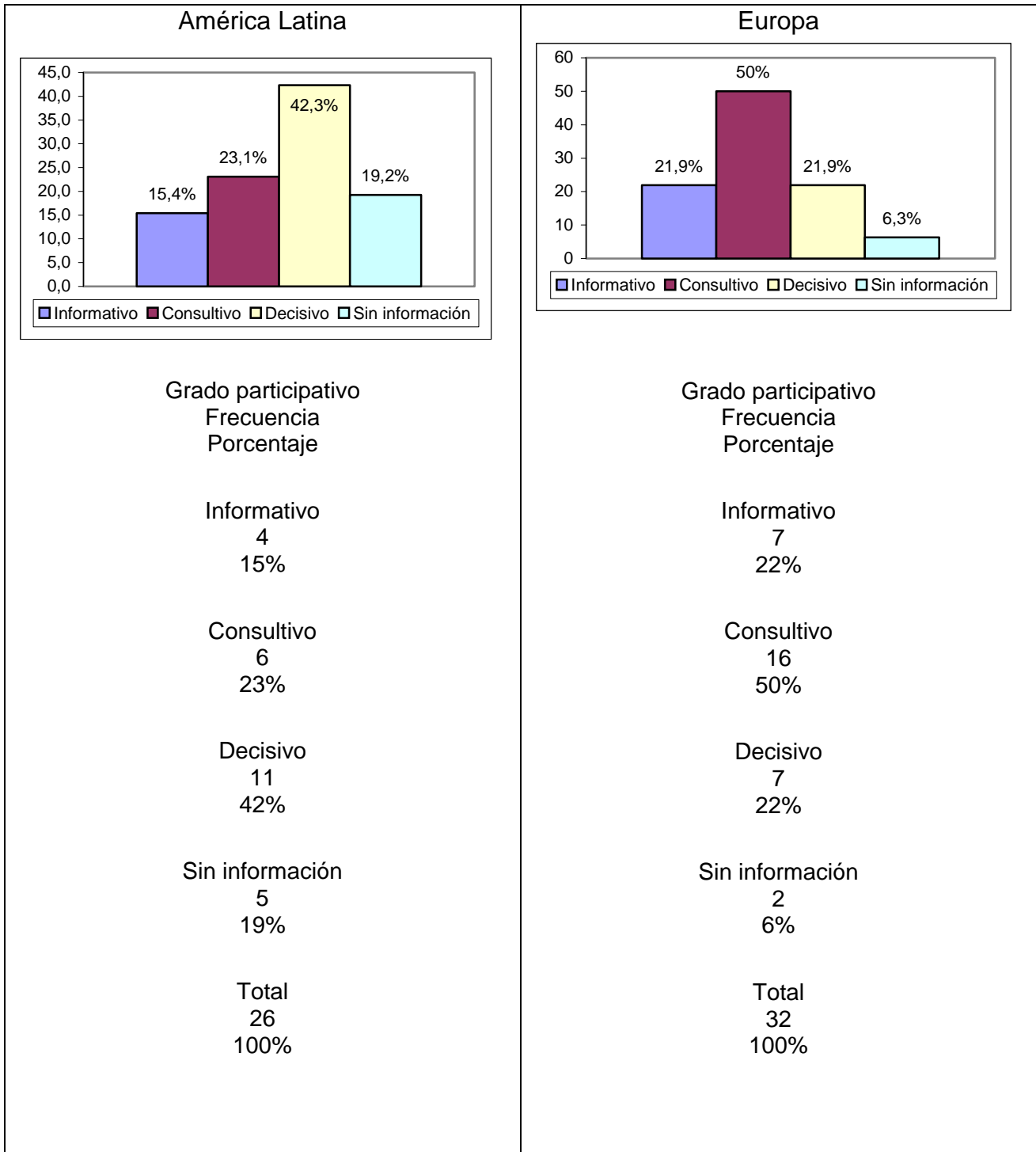
Consejos de niños
4
13%

Planificación participativa
5
16%

Otras
4
13%

Total
32
100%

CUADRO 2: GRADO PARTICIPATIVO



El cuadro 2 permite evaluar la escala de participación en cada zona. En América Latina la mayoría de las experiencias son decisivas (42%), en segundo lugar son consultivas (23%) y en menor medida son informativas (15%). En Europa, en cambio, la mayor consolidación de la democracia representativa provoca que las experiencias consultivas sean mayoritarias (50%) y quedan en segundo nivel las experiencias decisivas y las informativas (ambas suponen un 22%).

El cuadro 3 combina las dos variables anteriores. Se puede observar que por tipo de experiencia en América Latina, los casos que toman un grado participativo más elevado son los presupuestos participativos y las experiencias de planificación participativa, patrón que se reproduce entre las experiencias europeas. Sin embargo, en Europa el grupo dominante de experiencias consultivas está formado mayoritariamente por consejos consultivos (31%) y consejos infantiles (25%), mostrando una clara relación entre tipo de experiencia utilizada y grado de participación en las mismas.

CUADRO 3: GRADO PARTICIPATIVO Y TIPO DE EXPERIENCIA

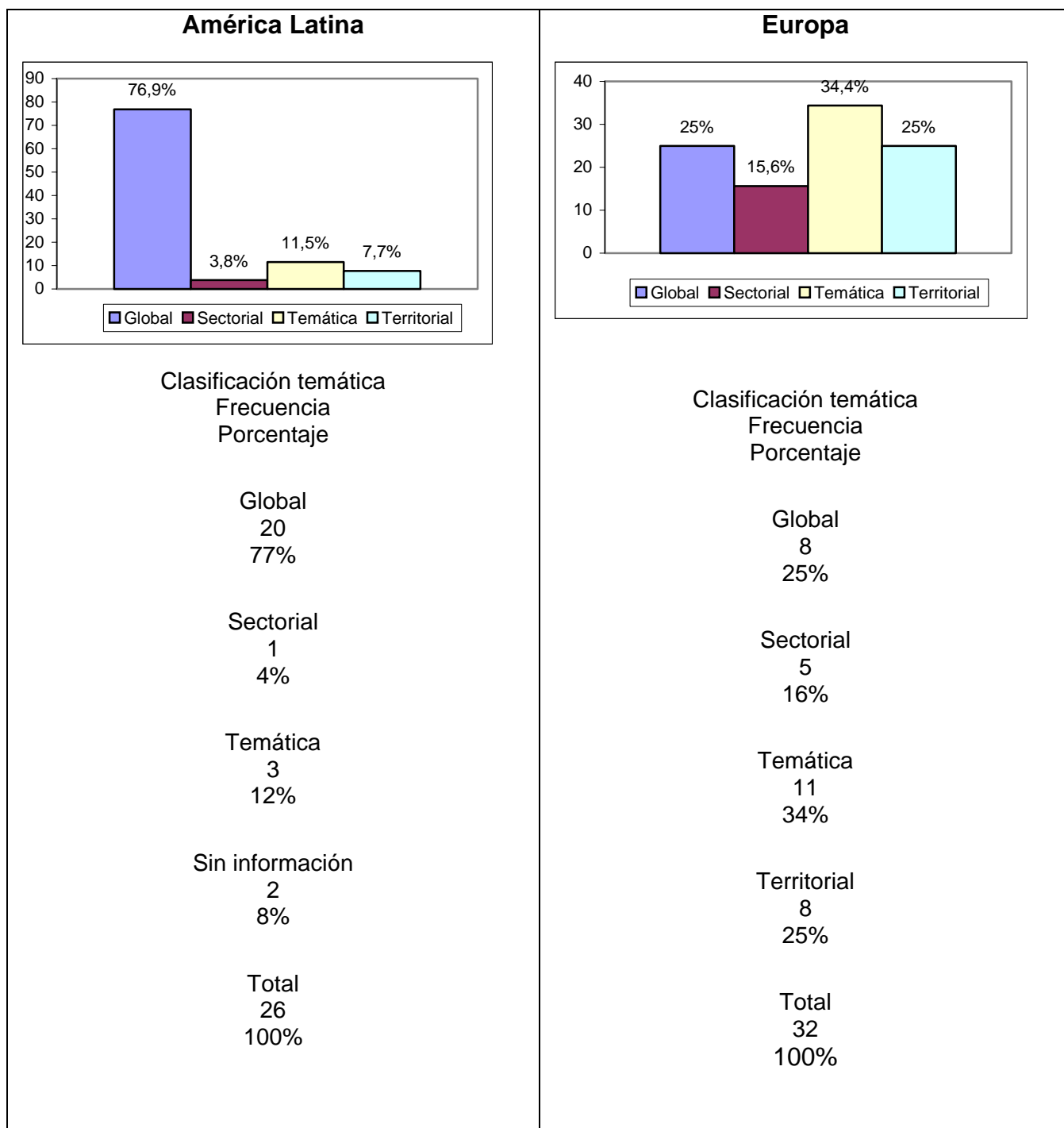
AMÉRICA LATINA	Grado participativo				Total
	Informativo	Consultivo	Decisivo	Sin información	
Tipo de experiencia (% por columnas)					
No es una experiencia de participación ciudadana	50%	0%	0%	40%	15%(4)
Presupuestos participativos	0%	33%	36%	20%	27% (7)
Consejos consultivos	0%	17%	0%	0%	4%(1)
Talleres de prospectiva	0%	0%	9%	0%	4%(1)
Audiencias y foros	25%	33%	0%	0%	12%(3)
Planificación participativa	0%	17%	36%	0%	19%(5)
Otras	0%	0%	18%	0%	8%(2)
Sin información	25%	0%	0%	40%	12%(3)
Total	100%(4)	100%(6)	100%(11)	100%(5)	100%(26)

EUROPA	Grado participativo				Total
	Informativo	Consultivo	Decisivo	Sin información	
Tipo de experiencia (% por columnas)					
No es una experiencia de participación ciudadana	43%	6%	0%	50%	16%(5)
Presupuestos participativos	0%	0%	27%	50%	9%(3)
Consejos consultivos	0%	31%	0%	0%	16%(5)
Audiencias y foros	14%	19%	0%	0%	13%(4)
Jurados ciudadanos	0%	6%	14%	0%	6%(2)
Consejos de niños	0%	25%	0%	0%	13%(4)
Planificación participativa	0%	6%	57%	0%	16%(5)
Otras	43%	6%	0%	0%	13%(4)
Total	100%(7)	100%(16)	100%(7)	100%(2)	100%(32)

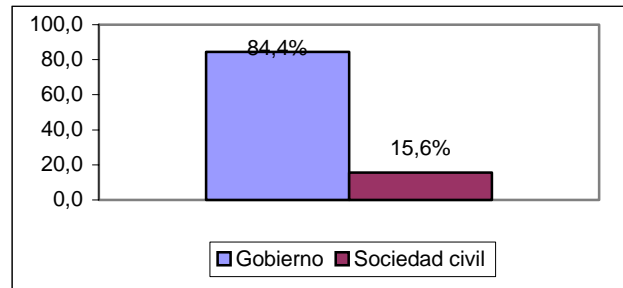
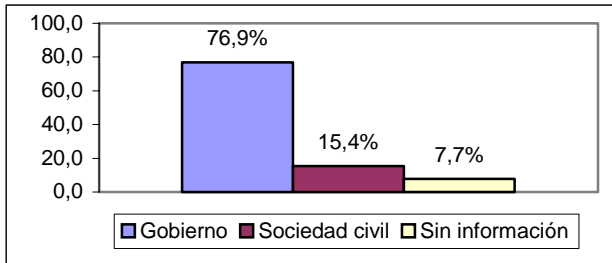
En cuanto a la temática abordada existen claras diferencias entre ambos continentes (Cuadro 4). Así, en América Latina la inmensa mayoría de las experiencias son globales (77%), sin limitarse a un tema o sector concreto de la población. Por el contrario en Europa éstas suponen sólo el 25% del total y el predominio corresponde a los procesos participativos centrados en un ámbito temático concreto (34%), que coexisten de forma más equilibrada con los centrados en una parte del territorio (25%), los de tipo global (25%) y con los dirigidos a un sector concreto de población (16%).

Por el contrario, en cuanto al origen de la experiencia en ambas zonas encontramos un mismo predominio abrumador de aquellas originadas en los gobiernos locales, frente a las que han surgido de la iniciativa de la sociedad civil (cuadro 5).

CUADRO 4: CLASIFICACIÓN TEMÁTICA

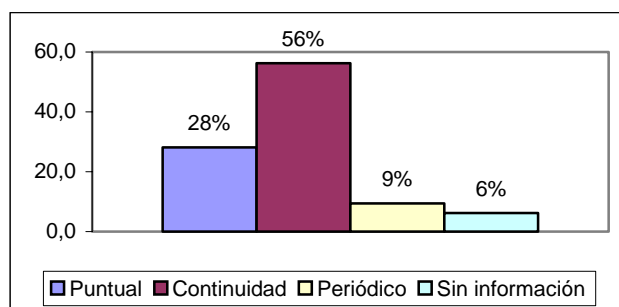
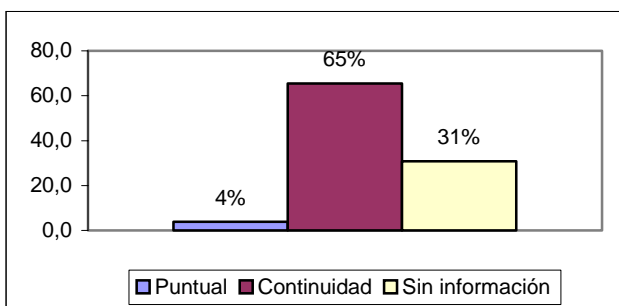


CUADRO 5: ORIGEN DEL PROCESO



América Latina			Europa		
Origen del proceso	Frecuencia	Porcentaje	Origen del proceso	Frecuencia	Porcentaje
Gobierno	20	77%	Gobierno	27	84%
Sociedad civil	4	15%	Sociedad civil	5	16%
Sin información	2	8%	Total	32	100%
Total	26	100%			

CUADRO 6: CONTINUIDAD DEL PROCESO

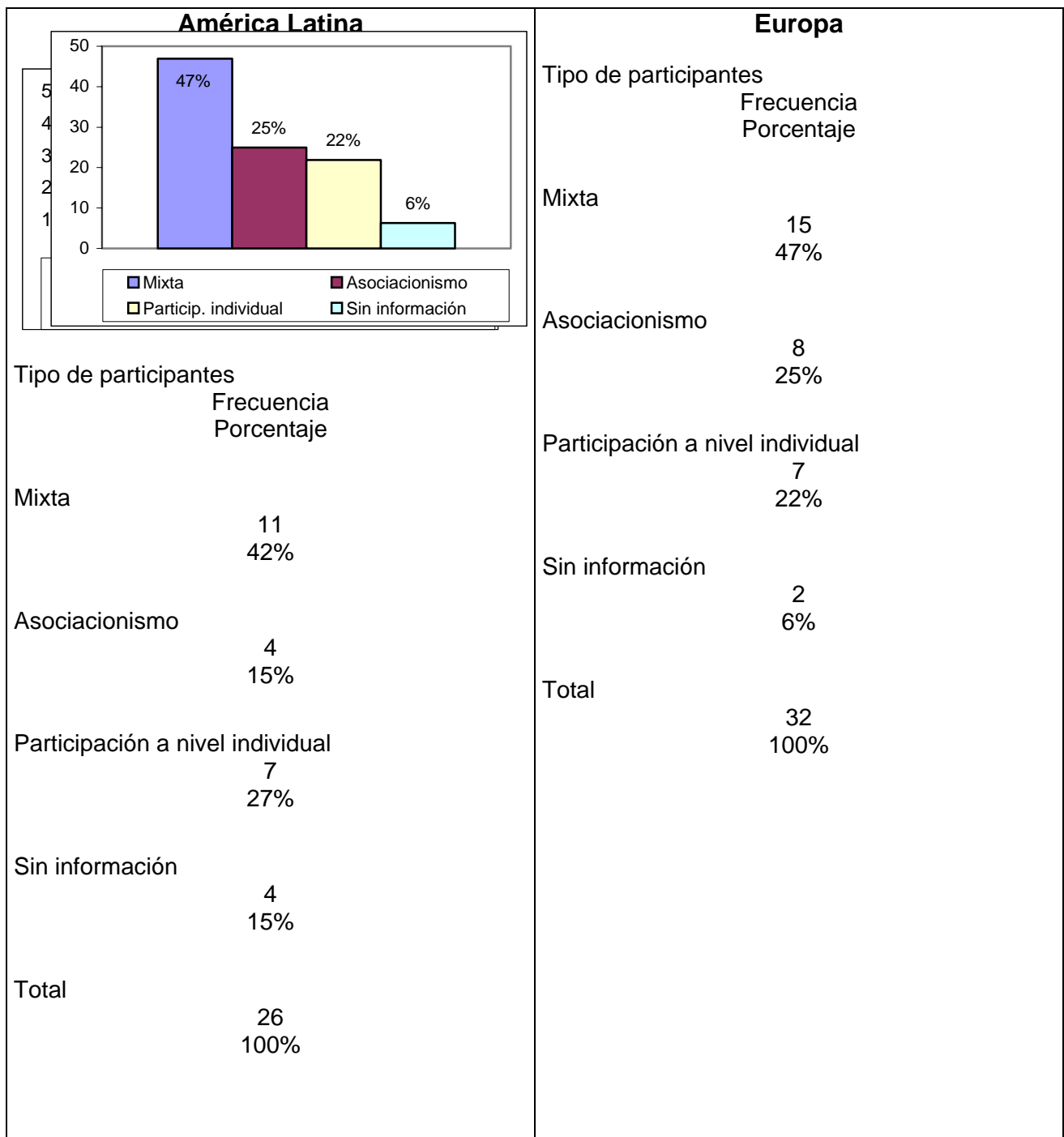


América Latina		Europa	
Continuidad del proceso		Continuidad del proceso	
Frecuencia		Frecuencia	
Porcentaje		Porcentaje	
Puntual	1	Puntual	9
	4%		28%
Continuidad	17	Continuidad	18
	65%		56%
Sin información	8	Periódico	3
	31%		9%
Total	26	Sin información	2
	100%		6%
		Total	32
			100%

Las experiencias son en ambos continentes principalmente continuas (cuadro 6). Sin embargo, mientras en Europa esta continuidad se combina con varias experiencias puntuales, en América Latina la temporalidad de los procesos no queda lo bastante clara.

En un 65% de los casos se ha podido confirmar que el proceso era continuo, y en un 31% de los casos no se ha encontrado suficiente información en relación a esta variable. En Europa las experiencias continuadas representan un 56% del total, las puntuales un 28% y las periódicas un 9%.

CUADRO 7: TIPO DE PARTICIPANTES



En ambas zonas (cuadro 7) se distingue principalmente una participación en la que coexisten participantes individuales y por medio de asociaciones (42% en América Latina y 47% en Europa). La principal diferencia entre ambos continentes es que si bien en América Latina prima la participación individual sobre el asociacionismo (27% sobre un 15%) en Europa ambos tipos de participación se equilibran, aunque con un ligero acento sobre las experiencias de tipo asociativo (25% sobre 22%).

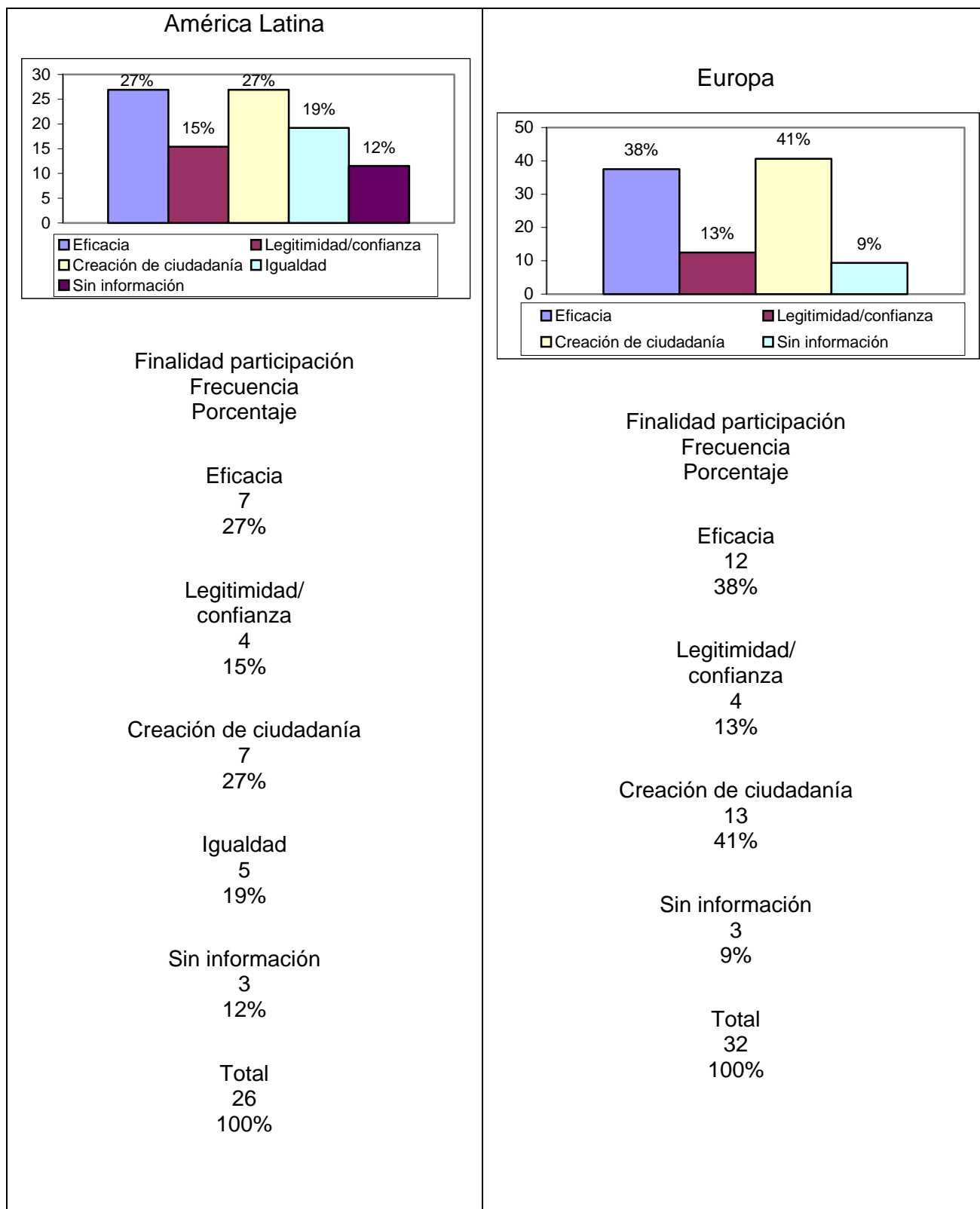
Al combinar el criterio tipo de participantes con el grado de participación el resultado más destacable es que las escasas experiencias decisivas en Europa se encuentran muy concentradas entre las experiencias de tipo mixto, como si en esta zona fuera preciso el contar con ambos tipos de participantes para otorgar al proceso ese amplio nivel de influencia (Cuadro 8).

CUADRO 8: GRADO PARTICIPATIVO Y TIPO DE PARTICIPANTES

AMÉRICA LATINA	Grado participativo				Total
Tipo de participantes (% por columnas)	Informativo	Consultivo	Decisivo	Sin información	
Mixta	0%	67%(4)	64%(7)	0%	42%(11)
Asociacionismo	25%(1)	17%(1)	18%(2)	0%	15%(4)
Participación a nivel individual	50%(2)	17%(1)	18%(2)	40%(2)	27%(7)
Sin información	25%(1)	0%	0%	60%(3)	15%(4)
Total	100%(4)	100%(6)	100%(11)	100%(5)	100%(26)

EUROPA	Grado participativo				Total
Tipo de participantes (% por columnas)	Informativo	Consultivo	Decisivo	Sin información	
Mixta	29%(2)	44%(7)	86%(6)	0%	47%(15)
Asociacionismo	57%(4)	25%(4)	0%	0%	25%(8)
Participación a nivel individual	0%	31%(5)	14%(1)	50%(1)	22%(7)
Sin información	14%(8)	0%	0%	50%(1)	6%(2)
Total	100%(7)	100%(16)	100%(7)	100%(2)	100%(32)

CUADRO 9: FINALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN



A partir de este momento pasamos a analizar el objetivo de la participación, es decir, el principal logro que parece perseguirse de forma explícita con la puesta en marcha del proceso participativo. Con ello incorporamos un criterio con un mayor componente analítico, que en la medida que ya no se limita a describir la realidad tal como aparece en la base de datos sino a interpretarla, se convierte en un criterio con un contenido subjetivo mucho mayor. El cuadro 9 examina esta variable de forma independiente y en los siguientes cuadros se presenta cruzada con alguna de las otras variables expuestas. En primer lugar, de la observación de los dos gráficos se puede destacar que en ambas zonas las experiencias analizadas persiguen principalmente una finalidad de eficacia y de creación de ciudadanía. Sin embargo, en América Latina estos dos objetivos se aprecian en menor medida que en Europa, ya que en América Latina se observa mayor equilibrio entre los cuatro objetivos contemplados.

En cambio en Europa los dos objetivos mencionados son muy mayoritarios (creación de ciudadanía, 41 % y mayor eficacia, 38%). Así se observa que el objetivo de crear legitimidad entre la ciudadanía, tiene escasa presencia y no hay ninguna experiencia europea en el Observatorio que tenga como principal objetivo fomentar una mayor igualdad económica entre los ciudadanos.

CUADRO 10: GRADO PARTICIPATIVO Y FINALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

AMÉRICA LATINA	Grado participativo				Total
Finalidad participación (% por columnas)	Informativo	Consultivo	Decisivo	Sin información	
Eficacia	25%(1)	17%(1)	18%(2)	60%(3)	27%(7)
Legitimidad /confianza	25%(1)	50%(3)	0%	0%	15%(4)
Creación de ciudadanía	25%(1)	0%	46%(5)	20%(1)	27%(7)
Igualdad	0%(0)	17%(1)	36%(4)	0%	19%(5)
Sin información	25%(1)	16%(1)	0%	20%(1)	12%(3)
Total	100%(4)	100%(6)	100%(11)	100%(5)	100%(26)

EUROPA	Grado participativo				Total
Finalidad participación(% por columnas)	Informativo	Consultivo	Decisivo	Sin información	
Eficacia	29%(2)	38%(6)	57%(4)	0%	38%(12)
Legitimidad /confianza	0%	25%(4)	0%	0%	13%(4)
Creación de ciudadanía	57%(4)	31%(5)	43%(3)	50%(1)	41%(13)
Sin información	14%(1)	6%(1)	0%	50%(1)	9%(3)
Total	100%(7)	100%(16)	100%(7)	100%(2)	100%(32)

Al cruzar la variable “grado participativo” con la variable “finalidad de la participación” se puede ver que en América Latina las experiencias que se sitúan en el nivel más alto de la participación tienen como principal objetivo la creación de ciudadanía (46%) y la creación de igualdad (36%). Ninguna experiencia decisiva persigue la creación de una mayor confianza entre la ciudadanía. En cambio las experiencias consultivas sí persiguen mayoritariamente generar confianza (50%). En Europa, donde las experiencias son principalmente consultivas (50%), se puede observar que estas persiguen principalmente una mayor eficacia (38%), la voluntad de crear ciudadanía (31%), y en tercer lugar buscan generar confianza entre la ciudadanía (25%). Las experiencias decisivas también tienen como principales finalidades realizar políticas más eficaces (57%) y fortalecer la ciudadanía (43%).

Aunque la relación entre tipo de mecanismo y finalidad de la experiencia no es muy estrecha (se han usado distintos tipos de procesos para los mismos fines y se han buscado distintos fines a través de un mismo tipo de experiencias), podríamos constatar que en América Latina los presupuestos participativos juegan un papel muy importante entre las experiencias que buscan principalmente la creación de ciudadanía y una mayor igualdad. En Europa, las experiencias de planificación participativa tienen un peso considerable entre aquellas que priorizan lograr mayor eficacia en las políticas públicas.

CUADRO 11: FINALIDAD Y TIPO DE EXPERIENCIA

AMÉRICA LATINA	Finalidad participación					Total
Tipo de experiencia (% por columnas)	Eficacia	Legitimidad/ confianza	Creación de ciudadanía	Igualdad	Sin informac ión	
No es una experiencia de participación ciudadana	29%(2)	0%	0%	0%	67%(2)	15%(4)
Presupuestos participativos	0%	25%(1)	43%(3)	60%(3)	0%	27%(7)
Consejos consultivos	0%	25%(1)	0%	0%	0%	4%(1)
Talleres de prospectiva	14%(1)	0%	0%	0%	0%	4%(1)
Audiencias y foros	14%(1)	50%(2)	0%	0%	0%	12%(3)
Planificación participativa	14%(1)	0%	29%(2)	20%(1)	33%(1)	19%(5)
Otras	0%	0%	14%(1)	20%(1)	0%	8%(2)
Sin información	29%(2)	0%	14%(1)	0%	0%	12%(3)
Total	100%(7)	100%(4)	100%(7)	100%(5)	100%(3)	100%(26)

EUROPA	Finalidad participación				Total
Tipo de experiencia (% por columnas)	Eficacia	Legitimidad/ confianza	Creación de ciudadanía	Sin información	
No es una experiencia de participación ciudadana	8%(1)	0%	15%(2)	67%(2)	16%(5)
Presupuestos participativos	0%	0%	23%(3)	0%	9%(3)
Consejos consultivos	17%(2)	50%(2)	0%	33%(1)	16%(5)
Audiencias y foros	17%(2)	25%(1)	8%(1)	0%	13%(4)
Jurados ciudadanos	17%(2)	0%	0%	0%	6%(2)
Consejos de niños	0%	25%(1)	23%(3)	0%	13%(4)
Planificación participativa	33%(4)	0%	8%(1)	0%	16%(5)
Otras	8%(1)	0%	23%(3)	0%	13%(4)
Total	100%(12)	100%(4)	100%(13)	100%(3)	100%(32)

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE LA BASE DE DATOS DEL OIDP

El análisis de los contenidos de la base de datos del OIDP abre varios interrogantes fundamentales. Fundamentalmente, nos centraremos en dos grandes retos que tienen su origen en el mayor logro y virtud del Observatorio: su expansión cuantitativa y, como resultado, su pluralidad cultural, ideológica y metodológica.

Estos retos son en primer lugar el debate de las propias definiciones de participación y el segundo los distintos objetivos que plantean los procesos participativos analizados. Estos problemas están insertados en el debate actual sobre los mecanismos participativos, tanto académicos como prácticos. Por esta razón resulta de crucial ayuda en esta sección hacer una doble referencia a los dos ámbitos, la primera partiendo de la búsqueda de referentes académicos sobre el tema, y la segunda partiendo de un enfoque más empírico que procede de la misma base de experiencias del OIDP.

El primer Problema: ¿Que entendemos por participación?

Las definiciones de que podemos entender por democracia participativa no abundan. Incluso en muchos de los libros que utilizan este concepto en su propio título se hace difícil encontrar en su interior una definición del mismo. Por ello, al observar la extrema pluralidad de experiencias presentes en el OIDP la primera pregunta fundamental que nos hicimos fue ¿Si no es posible ponernos de acuerdo sobre que es la democracia participativa, podemos al menos aclarar que se entiende por participación?

De cualquier manera la participación se ha convertido en un término deseable, y que se utiliza en una gran variedad de discursos, contextos y argumentos, pero con un significado muy vago. En algunos casos ha sido utilizada para nombrar un sin número de actividades de los ciudadanos, como la participación electoral, las protestas ciudadanas, la pertenencia a grupos cívicos, los comunicados en prensa, las fiestas barriales, etc... Aun así dependiendo de la perspectiva desde la cual se habla de la participación, cada corriente académica ha creado su propia definición de Participación. En algunas corrientes

ni siquiera existe una definición explícita de participación, y sin embargo, bajo el análisis subyace una definición de participación concreta.

Las diferencias entre los contenidos de las definiciones se dan tanto por las consideraciones normativas, como por los diferentes procedimientos que existen para crear participación. Mientras para algunas definiciones la participación es un método para cumplir ciertos objetivos, otras definiciones se centran en el proceso participativo como fin por sí mismo. Aun así por razones prácticas nosotros hemos elegido una definición amplia de participación.

Definición general de participación.

Ante la dificultad de definir un término tan amplio varios autores han elegido definiciones abiertas de participación. Nosotros hemos seguido esta línea, ya que una definición amplia de participación nos puede dar una mayor flexibilidad a la hora de clasificar las experiencias del OIDP, en tanto que ésta no se inclina por ningún tipo especial de participación, y por lo tanto no se establecerían límites que suprimieran la diversidad de las experiencias del OIDP. Así definimos la participación como: **Una serie de actos protagonizados por no profesionales de la política dirigidos a influir directa o indirectamente en los valores o en las políticas de una comunidad.**

A pesar de esta definición tan amplia de participación, en la práctica nos encontramos que un número significativo de experiencias del OIDP no cabían en ella, o al menos así lo parecía en función de la información disponible, ya que no establecían canales mediante los cuales los ciudadanos se encontraran con la posibilidad de influir en los valores y políticas de su comunidad. Un total de 9 experiencias del OIDP no tenían este componente participativo, por alguna de las razones siguientes:

1.-¿Son considerados como participación los procesos que la facilitan como la información, el apoyo a asociaciones y la descentralización administrativa? Desde nuestro punto de vista son una parte muy importante de la participación y son condiciones con las que debe de cumplir cualquier experiencia para su funcionamiento. Aun así, por sí mismas no pueden ser planteadas como participación, ya que ninguno de estos tres cambios

institucionales aislados posibilita la influencia en los valores o en la política de la comunidad.

2.-¿Es la co-gestión, participación? Nuestra sugerencia es que sólo será participación en la mediada que los co-gestores no gubernamentales tengan un grado de influencia en la planificación de los servicios públicos, pero eso depende de los acuerdos en los cuales se establezca la co-gestión, es decir habrá que verificar sus condiciones participativas y ver si incluye un modelo de co-gestión cercano a la ciudadanía o si es mas próxima a una gestión privada de servicios públicos.

3.-¿Todo lo que documentación sobre participación puede ser considerada una experiencia?. Existen documentos que son importantes en la reflexión sobre la participación y que sin duda son trascendentes para los socios del OIDP, pero que no necesariamente caben en la categoría de experiencias de participación. Estos documentos pueden ser introducidos en otra base de datos que haga reflexionar a los participantes, pero no tienen porque ser incluidos en la base de datos de experiencia. Ejemplos concretos pueden ser las investigaciones realizadas por socios que se inclinan hacia la reflexión de los procesos participativos y que hemos encontrado en la base de datos de OIDP bajo el titulo de experiencias participativas, cuando en realidad no lo son.

Sobre estos tres puntos se debe de hacer un reflexión final y es la de no confundir a los elementos de la participación con la participación en si misma, tanto los ciudadanos, como la descentralización, la información, y la investigación son partes importantes dentro de la reflexión de la participación pero confundirlos con la participación en si misma puede acarrear problemas organizativos y la confusión continua de los socios o de los usuarios de la página web.

Existen además un gran número de trabajos que realizan definiciones más amplias y estrictas de participación, y según la definición que adoptáramos el número de experiencias que debieran ser consideradas como participación aumentaría en algunos casos, o disminuiría en la mayoría. A continuación apuntamos tres de estos posibles elementos que aparecen en definiciones más exigentes de participación:

Deliberación:

Muchos autores nos hablan de la capacidad que tiene la deliberación en el cambio de las preferencias de los ciudadanos (Fishkin, 1995), sobre su capacidad para crear una idea del bien común, sobre su potencial para redefinir identidades (Melucci, 1996) o sobre su capacidad pedagógica y de autoaprendizaje en los participantes, por lo cual se convierte en uno de los elementos claves de cualquier proceso de participación. Así según estos autores una experiencia de deliberación debería incluir características tales como un moderador neutral, un margen de tiempo deliberativo adecuado o un enfoque hacia temas prácticos, y para Fung y Wriqth (2001), una búsqueda de consenso como elemento recomendable pero no indispensable y un proceso de deliberación continuo.

Influencia en las decisiones

La participación ciudadana debe tener un efecto concreto dentro del marco de relaciones estado-sociedad. Como se ha visto en varios espacios (Abers, 1998), la participación ciudadana es un proyecto que exige el esfuerzo de ciudadanos, ya que estos podrían hacer cualquier otra actividad y que sin embargo deciden dedicar parte de su tiempo libre a actividades públicas. Es por esta razón que un ciudadano requiere de algún resultado concreto mas allá de cualquier gratificación subjetiva. Es decir, únicamente aquellas experiencias que garantizaran un impacto del proceso en la toma de decisiones y que por tanto tuvieran un componente vinculante serían consideradas verdaderamente participativas desde este punto de vista.

Interacción con las autoridades

La participación debe de ser vista como una relación constante entre los ciudadanos y el estado, y por lo tanto cabe fijarse en como se da esta interacción, ya que debería de ser continua y de mutua dependencia. Esto es importante mencionarlo en un marco donde muchas experiencias de participación pueden surgir desde la sociedad civil, pero que no siempre influyen la toma de decisiones del estado(Biacocci, 2001) o cuentan con la presencia de éste en el propio proceso de debate y decisión.

Segundo problema: Participación ¿Para qué?.

Una definición común de participación no significa que los procesos participativos tengan unos mismos objetivos. Un mismo mecanismo puede haber sido utilizado con múltiples finalidades y la gran diversidad de mecanismos y procesos utilizados hacen aún más patente esta búsqueda de objetivos diferenciados. Del análisis de las experiencias desarrolladas por los socios del ODP hemos destacado 4 grandes tipos de objetivos explícitos en la documentación existente para cada caso:

Eficacia. Desde el punto de este punto de vista la participación es un requisito para la eficacia en el funcionamiento del gobierno, ya que su introducción mejora los resultados de la políticas públicas. Así la participación tiene un carácter instrumental y los resultados en términos de mejores políticas se convierten en el objetivo principal. (Subirats, 1996)

Confianza. La participación permite la transparencia en los procedimientos de tomas de decisiones y el control por parte de los ciudadanos de las políticas públicas, además crea relaciones con el gobierno que de otra manera no existirían (González, 2001). Desde esta perspectiva el proceso de participación pretende acercar a los ciudadanos y a los políticos y permitir mejorar la confianza existente en las instituciones.

Ciudadanía. La participación extiende los derechos de los ciudadanos, ya que otorga nuevas libertades y responsabilidades al ejercicio democrático (Walliser, 2003). El objetivo principal de la participación es generar más participación, una ciudadanía implicada y activa en la vida política.

Igualdad. La participación se entiende como un procedimiento que aumenta la representación de los grupos anteriormente excluidos, a su vez potencia sus capacidades y aumenta el auto-reconocimiento de los ciudadanos al ser tomados en cuenta en las decisiones públicas, por lo que se crea una sociedad con mayor justicia (Abers, R. 1998).

La tensión entre estos objetivos

Nuevamente, esta diversidad de objetivos (ver cuadro 12) puede ser vista como un valor en si mismo, no hay ninguna necesidad de que todas las experiencias persigan un mismo fin si todos ellos nos parecen válidos y legítimos. Al mismo tiempo esta amplitud de

objetivos no está exenta de problemas, puesto que en la práctica se pueden encontrar contradicciones entre ellos: los procesos que llevan a adoptar mejores políticas no son necesariamente los que más contribuyen a crear ciudadanía, del mismo modo que en algunos contextos culturales un proceso que ponga el acento en lograr una sociedad más igualitaria no será tampoco el que más contribuya a incrementar la confianza en las instituciones. Esta situación aparece ya señalada en varios autores, que pertenecen a distintos contextos sociales y políticos, el latinoamericano, el Francés y el Español:

Existe una tensión entre el objetivo participación y el objetivo provisión de servicios en la gestión participativa (N. Cunill, CLAD, Venezuela, 2003)

La “politique de la ville” se ha desarrollado por una combinación de razones funcionales y de legitimación (Y. Sintonnier, 1999)

“Si el énfasis recae en la necesidad de incorporar la opinión del ciudadano de cara a mejorar la eficacia y calidad de los servicios o en la urgencia de involucrarles para enriquecer la vida democrática, implica la consideración del ciudadano en dos papeles distintos: como consumidor o cliente de servicios públicos o como sujeto activo de derechos y deberes políticos” (C. Colino/E. Del Pino, 2003, p 213)

A pesar de tal contradicción, a partir del cuadro 4 podemos observar algunas tendencias generales sobre cada uno de los objetivos anteriormente planteados, que nos permiten reconocer como los socios del OIDP consiguen cada uno de los objetivos. Aunque existen algunas tendencias generales, los objetivos se consiguen por mecanismos y metodologías muy diversas, incluso contradictorias. Cabe destacar, por ejemplo que mientras que el objetivo de creación de ciudadanía consiste en otorgar nuevos derechos a los ciudadanos, más de la mitad de las experiencias que se plantean este objetivo no transfieren capacidades decisivas a los participantes.

Asimismo, existen tres observaciones sobre este mismo tema que resultan interesantes, la primera es que las experiencias que persiguen mejorar la confianza son principalmente consultivas (87%); la segunda indica que las experiencias con vocación igualitaria son principalmente decisivas (67%); y por último, aunque la mayoría de las experiencias son continuadas, este rasgo es más acusado entre las experiencias con vocación igualitaria (83%).

CUADRO 12: DIVERSIDAD DE OBJETIVOS.

Finalidad de la participación	Número de Casos
Eficacia	19
Legitimación/ confianza	8
Creación de ciudadanía	20
Igualdad	6
Sin información	5

Otro aspecto relevante que nos habla de la diversidad de formas que tienen los socios para conseguir los objetivos planteados es que algunos mecanismos, sirven dependiendo de su contexto, para objetivos distintos. Esto se puede observar en el cuadro 13. Resulta destacable que sólo los jurados ciudadanos y los talleres de prospectiva, que son los mecanismos que en menor medida se utilizaron, se han utilizado para un único objetivo, mientras que los restantes procesos han buscado objetivos diferentes en cada caso.

CUADRO 13: DIVERSIDAD DE OBJETIVOS PARA CADA UNO DE LOS TIPOS DE EXPERIENCIAS*

Tipo de experiencia	Número de objetivos para los que fue utilizado (finalidad)
Presupuestos Participativos	3
Consejos consultivos	3
Audiencias y foros	3
Jurados ciudadanos	1
Consejos de niños	2
Planificación participativa	3
Talleres de prospectiva	1

(*)Nota: El número de casos sobre cada uno de los instrumentos se puede consultar en el cuadro 1

En síntesis, la participación puede buscar distintos objetivos y así ha ocurrido entre las experiencias incluidas en el banco de datos del OIDP. Aunque esta diversidad sea un componente enriquecedor, es importante tener en cuenta que estos objetivos no pueden

ser perseguidos en muchos casos de forma simultánea y que pueden existir tensiones entre ellos. Por tanto, el debate sobre cuales son los objetivos que buscan las experiencias impulsadas desde el observatorio debe ser bienvenido para facilitar la creación de una cultura participativa compartida, que no homogénea, entre los miembros del mismo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Con el crecimiento del número de socios del OIDP ha crecido también el número y la diversidad de las experiencias de su base de datos. Hoy ésta incluye 58 experiencias divididas en dos grandes bloques, 26 desarrolladas en América Latina y 32 en Europa, muchas ellas en España. La diversidad de los contenidos de esta base de datos constituye uno de sus grandes activos y de sus aspectos más atractivos: es posible encontrar una amplia gama de experiencias de presupuestos participativos o de procesos de planificación participativa, junto a algunas experiencias muy diversas, que van de los Consejos infantiles a los talleres de prospectiva o a diversos tipos de foros de debate. Estas experiencias varían en función de muchos criterios: las hay continuas y puntuales, consultivas y decisivas, globales y sectoriales, etc...

Aunque también hay mucha heterogeneidad entre las experiencias desarrolladas en uno y otro continente, se observan algunas pautas distintivas de los procesos mayoritarios en Europa y en América Latina. Así, en el viejo continente encontramos una mayor presencia de la planificación participativa, de los procesos consultivos y de la búsqueda de la eficacia como objetivo fundamental, todas ellas características asociables a una mayor consolidación y por ello también a mayores resistencias frente a la participación de los mecanismos representativos. Por el contrario en América Latina tienen una amplia presencia los proyectos de presupuestos participativos, las experiencias que atribuyen un rol decisorio a la participación y el uso de la participación como instrumento para lograr sociedades más igualitarias, reflejando quizás una mayor debilidad y por ello también menores resistencias a las demandas participativas por parte de las instituciones representativas.

En cualquier caso, esta diversidad entre continentes y en los continentes es uno de los grandes valores del OIDP, que le permiten convertirse en un importante referente internacional en estos temas. Pero precisamente para poder consolidar este rol como

espacio crucial de difusión, reflexión, fomento e intercambio de los procesos participativos el OIDP se enfrenta a dos grandes retos. En primer lugar un reto de tipo político. ¿En que medida el OIDP quiere ser un espacio donde quepa cualquier definición de participación y cualquier objetivo de la misma? La ausencia de cualquier tipo de definición compartida puede permitir avanzar indefinidamente en el crecimiento cuantitativo del Observatorio, pero puede limitar su capacidad de reflexión colectiva y su capacidad de influencia en los debates sobre el tema. Como un primer paso para fomentar esta reflexión colectiva este informe apunta diversos posibles objetivos de la participación (eficacia, confianza, ciudadanía e igualdad), que en el marco del III Encuentro de Lille fueron asumidos como deseables por todos los miembros del OIDP. Por tanto, una apuesta que combina la adopción de criterios comunes (los 4 nos parecen deseables) con el mantenimiento de la diversidad y la pluralidad internas (cada socio y cada experiencia puede potenciar aquel o aquellos objetivos que le parezcan prioritarios).

El otro reto es de tipo organizativo. La información disponible hoy en la página web del OIDP es cuantitativamente importante, pero presenta muchas limitaciones para que le resulte útil a los ayuntamientos, asociaciones o ciudadanos que buscan ideas en la misma para promover la democracia participativa: información a menudo muy incompleta, poco sistemática y comparable, y en muchos casos excesivamente triunfalista para resultar creíble. Además, la información recogida no fomenta la realización de un proceso de autoevaluación por parte de las instituciones impulsoras. Por ello, se recomienda la incorporación de al menos dos modificaciones en el proceso de recogida de información de cara a la incorporación en la base de datos:

- Solicitar a las ciudades que incluyan una experiencia que el formulario se rellene de forma participativa, fomentando con ello la reflexión de técnicos y políticos que hayan estado participando en el impulso del proceso participativo.

- La ficha de recogida de datos incorporará de forma explícita una pregunta sobre los 4 objetivos propuestos, en la que se preguntará cual o cuales de ellos eran prioritarios y que acciones concretas se han realizado para tratar de garantizar el cumplimiento de dichos objetivos. El IGOP colaborará con la Secretaría Técnica del OIDP en la elaboración de la nueva ficha de recogida de información.

La combinación de la reflexión y el debate político con las reformas en los procesos organizativos deben contribuir a consolidar el rol de fomento de la participación en el mundo local que el OIDP quiere lograr y que nuestras democracias necesitan.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. (1998) *Grass roots politics in Brazil*, Lynne Rienner Londres.
- Baiocchi, G (2001) Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory, *Politics and Society* Vol 29, Num 1, Marzo, Sage Publication.
- Colino, C y Del Pino, E. (2003): Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos, *Fundación Alternativas-Flor de Maig*.
- Cunill, N. (2003): La descentralización de la descentralización de las políticas sociales, ¿Qué hemos aprendido?, Ponencia presentada al *Seminario Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Fishkin (1995) *Democracia y deliberación*, Barcelona: Ariel
- Font, N. (1998): *Democracia i Participació ciutadana*, Fundació Jaume Bofill. Barcelona
- González, M. (2001) Resolviendo la corrupción a nivel local, *Gestión y análisis de políticas públicas* Num. 21 Mayo 2001
- Melucci, A. (1996) *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*, Cambridge, University Press.
- Sintonier, Y.(2001): "Participatory democracy and local governance: local politics in France", Ponencia presentada al Congreso del ECPR, Grenoble.
- Subirats, J (1996) Democracia: participación y eficiencia, *Gestión y análisis de políticas públicas* Núm 5-6 Enero-Agosto INAP
- Walliser, A. (2003) Participación y Ciudad, *Instituto Juan March de Estudios e investigación*, Madrid.
- Wright, E. Y Fung, A. (2001) Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, *Politics and Society* Vol 29 Num 1 Marzo Sage Publication