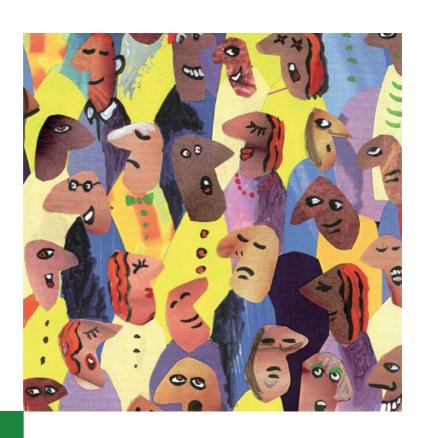




Marco para la evaluación del estado de la democracia local



Marco para la evaluación del estado de la democracia local



Marco para la evaluación del estado de la democracia local

Brechtje Kemp y Mélida Jiménez

El contenido de esta guía se ha generado mediante un proceso de colaboración en el que el equipo del estado de la democracia de IDEA Internacional involucró activamente a colegas con especialidades diferentes en el desarrollo del concepto y el contenido del marco para la evaluación. Con este propósito, nos gustaría reconocer la notable contribución de las siguientes personas: Helena Bjuremalm, Jenny Hedström, Nana Kalandadze, Keboitse Machangana, Sarah Polek, Abdurashid Solijonov, Sam van der Staak, Catalina Uribe Burcher, Jorge Valladares Molleda y Lotta Westerberg.

Partidos políticos, participación y representación

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2015

© Edición en Inglés 2013

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de los intereses específicos nacionales o políticos. Los puntos de vista expresados en esta publicación no representan necesariamente los de IDEA Internacional, de su Junta ni de los miembros de su Consejo.

IDEA Internacional

Strömsborg, SE-103 34, Estocolmo, Suecia Tel.: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22

Correo electrónico: info@idea.int, sitio web: www.idea.int

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia Creative Commons (CCI) - licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y transmitir la publicación, así como remezclarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/.

Diseño gráfico: Santángelo Diseño Diseño de portada: Santángelo Diseño

Ilustración de portada: © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/TT Mediabyrån

Traducción: Strategic Agenda, Londres Impresión: Bulls Graphics, Suecia

ISBN: 978-91-7671-034-0

Prefacio

El papel del ciudadano es fundamental para la mejora continua del desempeño de las instituciones democráticas y, lo que no es menos importante, para la propia supervivencia de la democracia. En los últimos años hemos visto numerosos ejemplos de movimientos dirigidos por el pueblo en todo el mundo. En la gran mayoría de los casos, los ciudadanos no protestan contra la democracia, sino que exigen que haya más democracia y de una mayor calidad.

La letanía de demandas varía entre los distintos países, pero se suele centrar en la falta de capacidad de reacción y responsabilidad de
las instituciones políticas representativas. Con frecuencia, los ciudadanos lamentan que sus representantes electos únicamente aparezcan cuando hacen campaña. De igual modo, se suelen plantear
preguntas importantes acerca de la integridad del proceso electoral
y de las prácticas que erosionan la calidad de las elecciones, tales
como el correspondiente mal uso de los recursos estatales, el drástico aumento del gasto de las campañas y la dominación de las élites.
Esto se ve agravado por el descenso en los niveles de afiliación a los
partidos políticos y el débil papel de estos en la promoción de plataformas sociales alternativas. La falta de representación igualitaria
de mujeres y hombres en las instituciones y en los procesos democráticos también continúa suponiendo un desafío para el desarrollo
democrático.

Por lo tanto, la democracia sostenible depende ahora más que nunca de que se preste atención a la voz del ciudadano y se le dé respuesta. Los esfuerzos encaminados a la construcción de la democracia y a una transformación social verdadera exigen mecanismos institucionalizados que capturen y estructuren las perspectivas, las aspiraciones y las visiones que los ciudadanos tienen de sus democracias. Esto es posible gracias a las evaluaciones a cargo de los ciudadanos.

IDEA Internacional lleva apoyando evaluaciones democráticas de calidad y a cargo de los ciudadanos en diferentes partes del mundo desde el año 2000. Esto ha tenido como resultado una serie de trabajos, entre los que se incluyen: evaluaciones del estado de la democracia en 23 países; evaluaciones del estado de la democracia local en 60 municipalidades; y un nuevo marco para la evaluación centrado en la responsabilidad democrática en la prestación de servicios, que se ha puesto a prueba en cuatro países.

En concreto, el marco para la evaluación del estado de la democracia local permite a los ciudadanos supervisar periódicamente la salud de su democracia local con miras a celebrar los éxitos, al tiempo que se contribuye a reformar los déficits democráticos identificados. Estas evaluaciones captan la opinión del ciudadano y pueden contribuir en gran medida a fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y nacionales ante las necesidades y las aspiraciones de los ciudadanos.

Con frecuencia, el ámbito local es el punto de entrada para la participación y la representación política de las personas. En este ámbito es donde se suele formar la cultura democrática en la mente de los ciudadanos, y donde estos experimentan diariamente los resultados prácticos de las elecciones políticas y la repercusión de la adopción de decisiones en sus vidas. Es importante reconocer que la calidad de la democracia dentro de un país puede diferir de un nivel subnacional a otro y de una municipalidad a otra, así como apreciar la diversidad de un país en lo que respecta a las prácticas y las experiencias democráticas.

La capacidad de las evaluaciones para exponer las particularidades de la democracia a nivel local resulta importante no solo para afianzarla en este ámbito, sino para formular estrategias que amplíen y profundicen la democracia a nivel nacional. En muchos contextos existen diferencias considerables entre las aspiraciones de los ciudadanos en el plano normativo y la realidad sobre el terreno. Las evaluaciones ciudadanas de la democracia local pueden resultar fundamentales para reducir esas diferencias.

IDEA Internacional

Índice

	Prefac	io y abreviaturas	5 12
	_	a de esta guía	13
Capítulo 1	Intro	ducción al marco para la evaluación del EdDL	17
	1.1.	Democracia local	17
	1.2.	Un enfoque ciudadano para evaluar la democracia	18
	1.3.	Marco universal con aplicación local	20
Capítulo 2	El ma	rco para la evaluación del EdDL	25
·	2.1.	Principios democráticos y valores mediadores	27
	2.2.	Análisis del contexto a nivel local	30
		Preguntas orientadoras sobre el contexto	33
	2.3.	Pilares de la evaluación del EdDL	35
		Pilar 1: ciudadanía, igualdad de derechos y justicia	36
		Pilar 2: procesos e instituciones representativos	20
		y responsables	39
	2.4	Pilar 3: iniciativa y participación ciudadana	44
	2.4.	Cuestiones transversales	48 48
		Igualdad de género	
		Cohesión social y diversidad	50 52
		Conflicto y seguridad	53
		Democracia y desarrollo	ეა
Capítulo 3	Cómo	llevar a cabo una evaluación	55
	3.1.	Preparación, elección del momento y establecimiento de alianzas	57
		Determinar el valor añadido de una evaluación	
		del EdDL	57
		Acordar parámetros de referencia	58
		Elección del momento de la evaluación	59

Atraer a los reformistas mediante el establecimiento	
de alianzas	59
Establecer los recursos necesarios	60
3.2. Organización de la evaluación	60
Equipo central de la evaluación: impulsor del EdDL	61
Equipo consultivo: representa una asociación en pro	
de la reforma	63
3.3. Diseño y plan de trabajo de la evaluación	65
Contextualizar el cuestionario	67
Establecer el plan de trabajo, el presupuesto y la duraci	ón 68
Presentación al público	73
3.4. Recopilación y análisis de datos	73
Elección de las técnicas de recopilación de datos	74
Interpretación de los datos, análisis y desarrollo de	
una narrativa	76
3.5. Redacción del informe y recomendaciones	77
Redactar un borrador del informe	78
Formular recomendaciones	78
Identificar opciones a corto, medio y largo plazo	79
3.6. Talleres de validación y finalización del informe	81
Organizar talleres de validación	82
Finalizar el informe de la evaluación	82
3.7. Publicación, difusión y promoción de la reforma	82
Elegir el formato de publicación	83
Establecer la estrategia de difusión y promoción	83
3.8. Evaluación y pasos siguientes	85
Mirada retrospectiva y análisis de la evaluación	86
Considerar los indicadores locales e institucionalizar	
el EdDL	86
Capítulo 4 El marco para la evaluación del EdDL y preguntas	89

Notas		101
Agradecimier	ntos	108
	A Internacional?	110
((()))		
Cuadras		
Cuadros		
Cuadro 1.1.	¿Cómo seleccionar la unidad local?	
	Un ejemplo en Indonesia	20
Cuadro 1.2.	EdDL en la región autónoma musulmana	
	de Mindanao	22
Cuadro 2.1.	Descentralización	31
Cuadro 2.2.	No causar daños	33
Cuadro 2.3.	Análisis del contexto local:	
	preguntas orientadoras	33
Cuadro 2.4.	Interpretación inclusiva del término	
	"ciudadano"	36
Cuadro 2.5.	Democracia participativa en la municipalidad	
	de Cap-Haïtien	47
Cuadro 2.6.	Declaración Universal sobre las mujeres en	
	el gobierno local	50
Cuadro 2.7.	Una advertencia sobre el desglose de datos	51
Cuadro 3.1.	Recaudación de fondos	60
Cuadro 3.2.	Buenas prácticas: involucrar a miembros	
	del consejo	64
Cuadro 3.3.	Indicadores para el diseño de la evaluación	65
Cuadro 3.4.	Diálogo ciudadano: sopesar las opciones y	
	las herramientas	66
Cuadro 3.5.	Recomendaciones para hacer que la evaluación	
	del EdDL sea más inclusiva	72
Cuadro 3.6.	Estado de la democracia local en el mundo árabe:	
	lecciones de Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen	74
Cuadro 3.7.	Realizar un estudio preliminar	76

Cuadro 3.8.	Recomendaciones de la municipalidad	
Suudio 5101	de Cap-Haïtien	80
Cuadro 3.9.	¿Cómo promocionar las reformas?	85
Tablas		
Tabla 2.1.	La estructura de tres pilares del EdDL	26
Tabla 2.2.	Valores mediadores	29
Figuras		
Figura 2.1.	Visualización del marco para la evaluación	
	del EdDL	27
Figura 3.1.	Los pasos de una evaluación	56
Figura 3.2.	Niveles de participación ciudadana	61
Figura 3.3.	Claves del plan de trabajo: finalidad,	
-	actividades, plazo y presupuesto	68
Figura 3.4.	Ciclo de reformas	87

Siglas y abreviaturas

ARMM Región autónoma musulmana de Mindanao

EdD Estado de la democracia (marco para la evaluación)
EdDL Estado de la democracia local (marco para la evaluación)

IULA Unión Internacional de Autoridades Locales

ONG Organización no gubernamental PDI Persona desplazada interna

TIC Tecnología de la información y las comunicaciones

Acerca de esta guía

IDEA Internacional desarrolla el marco para la evaluación del estado de la democracia local (EdDL) con el objeto de apoyar las evaluaciones de la democracia a nivel local a cargo de los ciudadanos. El marco sitúa a la ciudadanía al frente del proceso de evaluación a fin de elaborar iniciativas políticas locales y programas de reforma impulsados internamente, de manera que supongan una apertura hacia una evaluación más matizada de la democracia a nivel local.

El primer marco para la evaluación del estado de la democracia local, Leadership for Local Democracy: a Local Democracy Assessment Guide (Liderazgo para la democracia local: una guía para la evaluación de la democracia local), se elaboró en 2002 tras la publicación del manual de IDEA Internacional Democracy at the Local Level (Democracia a Nivel Local)¹. El EdDL se desarrolló como complemento al marco para la evaluación del estado de la democracia (EdD), que se centra principalmente en examinar la calidad de la democracia a nivel local².

Esta versión de 2002 del marco para la evaluación del EdDL, titulado Leadership for Local Democracy: a Local Democracy Assessment Guide (Liderazgo para la democracia local: una guía para la evaluación de la democracia local)³, se centraba principalmente en evaluar los procesos y las instituciones representativas y participativas de la democracia a nivel local. Durante el decenio posterior a su publicación se ha aplicado en más de 60 municipalidades de 11 países. Estas experiencias de evaluación ofrecen oportunidades inestimables para extraer lecciones de la aplicación de la metodología en distintos contextos y la posibilidad de seguir investigando la idoneidad del marco para evaluar la calidad de la democracia local.

Los resultados pusieron de relieve la necesidad de ofrecer a los equipos de evaluación una guía mejorada, que reuniera las siguientes características:

- ofrecer un marco conceptual claro;
- evaluar la democracia local más allá de la representación y la participación;
- tener una aplicación universal, que aplique tanto en comunidades rurales como en ciudades;
- incluir un cuestionario actualizado; y
- prestar mayor atención a las cuestiones de género, diversidad, y conflicto y seguridad.

La presente publicación ofrece una versión revisada y actualizada del marco para la evaluación del estado de la democracia local, que se ha elaborado como respuesta a las demandas de mejoras por parte de los profesionales.

Este nuevo marco se pondrá a prueba en la práctica durante los próximos años y, de este modo, se seguirá mejorando a lo largo del tiempo. Al igual que la democracia, su objetivo es estar en constante desarrollo y mejora.

La guía está compuesta por cuatro partes. El capítulo 1 es una introducción general al marco para la evaluación del EdDL. El capítulo 2 se centra en el marco para la evaluación del EdDL, mientras que el capítulo 3 describe el proceso para llevar a cabo una evaluación. En el capítulo 4 se expone una versión más detallada del marco y se incluyen las preguntas de evaluación.

Capítulo 1

Introducción al marco para la evaluación del EdDL

Introducción al marco para la evaluación del EdDL

El objetivo del marco para la evaluación del estado de la democracia local (EdDL) es evaluar la calidad de la democracia a nivel local. Proporciona un recurso práctico a funcionarios municipales, administradores locales, partidos políticos locales, líderes tradicionales y civiles, círculos académicos, organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, medios de comunicación y otros actores locales clave para que lleven a cabo autoevaluaciones de la vida democrática en su localidad, identifiquen los puntos fuertes y débiles en materia democrática, y apliquen los resultados en prioridades para el desarrollo y las reformas locales.

1.1. Democracia local

La democracia es una aspiración humana universal y una experiencia que se busca y se vive de diferentes maneras en todo el mundo. La democracia también es un sistema de gobernanza en el que el gobierno está controlado por el pueblo y en el que todos los ciudadanos se consideran iguales para el ejercicio de dicho control. Más allá de los principios básicos de la elección ciudadana y la igualdad política, los propios ciudadanos, que son los interesados directos, son los más adecuados para tomar las decisiones fundamentales; ese es el mejor indicador de la calidad de la democracia. Por ello, los líderes clave para el cambio democrático son los ciudadanos de un país, y el punto de partida para las reformas se encuentra en los ámbitos nacional y local⁴.

En el mundo globalizado en que vivimos, crece el énfasis y el reconocimiento acerca de la importancia de la calidad democrática a nivel local. El ámbito local es el más cercano a los ciudadanos y el espacio donde experimentan la práctica de la democracia a diario al interactuar con las instituciones y los procesos democráticos; intentar ganarse la vida y mantenerse a salvo de cualquier daño; cuidar a sus

familias y comunidades; y acceder a servicios básicos como la atención sanitaria, la vivienda o la educación. Suele ser el lugar donde los ciudadanos se familiarizan por primera vez con el sistema político del que forman parte. Tanto para hombres como para mujeres, también es el punto de acceso principal para la participación y la representación políticas.

No puede insistirse lo suficiente en que la democracia suele implicar la transformación de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, promoviendo una distribución equitativa del poder y la influencia entre ellos, a fin de dar forma a procesos, instituciones y resultados democráticos sostenibles. El modo en que se gestiona la diversidad dentro de un contexto democrático también es un buen indicador de la salud de una democracia. Por ejemplo, acabar con la discriminación y promover la inclusión funciona con frecuencia a nivel local. Para que pueda prosperar, una cultura del discurso y la participación popular plural debe nutrirse y sostenerse de manera constante.

La democracia se manifiesta de múltiples formas, que están en evolución constante. No existe un modelo único de democracia que se pueda aplicar en todas partes, y nunca se alcanza el punto final en la mejora de la democracia⁵. No obstante, hay valores y principios democráticos que constituyen la base de cualquier sistema democrático. Estos valores y principios fundamentales perfilan y definen los derechos, las instituciones y los procesos democráticos. Son la lente a través de la cual se analizan, evalúan y aprecian las prácticas sobre el terreno.

Las instituciones, los procesos y las prácticas democráticas eficaces a nivel local resultan importantes, ya que una ciudadanía activa en el ámbito local supone la base de una democracia sólida y más duradera a nivel nacional. Las políticas y la política en el ámbito nacional moldean las prácticas y los modos de funcionamiento en el plano local, mientras que las experiencias a nivel local sirven de base para las políticas y las reformas nacionales. El plano local también es útil para comprobar la viabilidad de algunas políticas adoptadas a nivel nacional.

1.2. Un enfoque ciudadano para evaluar la democracia

El enfoque ciudadano para evaluar la democracia a nivel local se basa en el convencimiento de que son los propios ciudadanos quienes mejor pueden evaluar su democracia. "Así pues, la principal prioridad es ofrecer el sentido de propiedad a los ciudadanos de un país para evaluar la calidad de su democracia, ya que ellos son los únicos que conocen cómo funciona su país, la cultura de su país, su historia y cuáles son sus prioridades".

Profesor Stuart Weir, Democratic Audit (2008)⁶

El EdDL es un marco práctico global que los ciudadanos pueden utilizar para evaluar el funcionamiento de la democracia local. El EdDL adopta un enfoque en el que los ciudadanos participan de lleno en la evaluación y forman parte de una conversación ciudadana acerca de la calidad de la democracia local. El objetivo de las evaluaciones es sensibilizar a la opinión pública, suscitar el debate y ayudar a detectar los ámbitos de reforma. El ejercicio de la democracia requiere un proceso de aprendizaje compartido. Dado que la democracia deriva de los discursos contradictorios y plurales de la ciudadanía, contar con un proceso de evaluación amplio y participativo resulta tan importante como los propios resultados de la evaluación. Además, los resultados de la evaluación nutren nuevas acciones y debates, y su propósito es impulsar las reformas.

La evaluación persigue que mujeres y hombres de diferentes segmentos de la sociedad participen en el examen del estado de la democracia local a través de un diálogo estructurado, a fin de que la ciudadanía aumente su conciencia sobre las opiniones, las percepciones y el análisis de la democracia local. Esto significa que cualquier ciudadano o actor local puede tomar la iniciativa para llevar a cabo un EdDL. También implica que resulta fundamental una participación ciudadana amplia a lo largo del proceso de evaluación, y que la información y las conclusiones reflejen las diferentes opiniones de las personas. En vista de esto, es crucial que los equipos de evaluación sean multilaterales y multidisciplinarios, con una representación equilibrada de mujeres y hombres, y que reflejen la diversidad, especialmente en lo referente a la inclusión de grupos minoritarios o marginados. No obstante, el éxito de una evaluación dependerá de la combinación adecuada de conocimientos, experiencias y destrezas del equipo de la evaluación.

Asimismo, las evaluaciones del EdDL pueden ayudar a investigar las contribuciones de la democracia local a una mayor evolución y profundización de la democracia en las sociedades, ya que en última instancia los derechos, las instituciones y los procesos democráticos se ponen en práctica a nivel local, y es allí donde se espera que mejoren las vidas de los ciudadanos.

1.3. Marco universal con aplicación local

El marco de evaluación del EdDL es un marco de evaluación universal que se puede emplear en distintos entornos locales de diferentes partes del mundo. En el contexto del EdDL, "local" se utiliza en un sentido amplio para hacer justicia a la gran variedad de maneras en que la gente se organiza en el ámbito local, y a los múltiples términos que se usan. El punto de referencia más común para definir qué es local es el nivel de gobierno. Así pues, "unidad local" se emplea como un término general que incluiría a países, comunidades⁷, ciudades y villas, así como municipalidades rurales y pueblos⁸, independientemente de su tamaño o de su ubicación geográfica.

Cuadro 1.1.

¿Cómo seleccionar la unidad local? Un ejemplo en Indonesia

Las seis ciudades empleadas en la evaluación del estado de la democracia local en Indonesia⁹ reflejan la diversidad de la política local en el país, incluida la historia, la sociedad, las relaciones de poder, los grados de prosperidad económica y las características democráticas, como la densidad de población.

Las seis zonas de evaluación se eligieron según varios criterios. El criterio inicial fue su clasificación en las puntuaciones del Ministerio del Interior de Indonesia de 2011, recopiladas en el informe anual de responsabilidad y desempeño del gobierno local. Este informe clasificaba los gobiernos locales desde el mejor desempeño hasta el peor. A partir de esta información, la evaluación agrupó a los gobiernos locales en grupos de desempeño bajo, medio y alto.

En el segundo paso, la evaluación analizó la distribución de poder en dichas zonas. Se clasificaron según las características de sus relaciones de poder como monocéntricas (relaciones de poder centralizadas) o policéntricas (relaciones de poder dispersas). "Monocéntrica" hace referencia a la existencia de un actor político dominante en una zona, como los líderes tradicionales, de mercado o burocráticos. "Policéntrica" se refiere a una zona en la que hay múltiples actores políticos.

Se eligieron dos zonas por cada grupo de gobiernos locales (uno con una relación de poder monocéntrica y otro con una relación de poder policéntrica) para representar las zonas geográficas de Indonesia occidental, central y oriental. Los procesos tuvieron como resultado la inclusión de los siguientes distritos municipales (el tercer nivel en la estructura gubernamental de Indonesia) en el proceso de evaluación:

Cuadro [cont.]

- Surakarta, Java Central (alto, policéntrica);
- Jombang, Java Oriental (alto, monocéntrica);
- Aceh Besar, Aceh (medio, policéntrica);
- Manokwari, Papúa Occidental (medio, monocéntrica);
- Kupang, Nusa Tenggara Oriental (medio-bajo, policéntrica); y
- Parigi Moutong, Sulawesi Central (bajo, monocéntrica).

A pesar de que su objetivo principal sea el ámbito local, el marco para la evaluación del EdDL también se puede utilizar para evaluar la democracia a nivel subnacional, como en las regiones, las provincias o los distritos. No obstante, esto puede exigir una contextualización más significativa y añadir un grado de complejidad al análisis de la democracia local, ya que exige analizar tanto el nivel regional del gobierno como las unidades de gobierno local. En una estructura de gobernanza de varios niveles o en una estructura federalista, por ejemplo, los equipos de evaluación pueden considerar que el EdDL no es suficiente y preferir emplear (parcialmente) el marco para la evaluación del EdD, que se centra en el ámbito nacional. De igual modo, el EdD se puede complementar con partes del EdDL para reflejar la naturaleza subnacional de la democracia de un modo más preciso. El marco para el EdDL está diseñado para su uso en la evaluación de la calidad de cualquier tipo de democracia, ya se considere joven, madura, frágil, estable, etc. Reconoce que cada democracia es única, debería crecer desde dentro y está en desarrollo constante. Aun así, este énfasis en las democracias no impide, por ejemplo, que los equipos en las sociedades en transición contextualicen y apliquen el marco en función de sus contextos.

El marco pretende ser relevante durante distintas fases del desarrollo democrático o de los procesos de profundización, y servir como contribución a la elaboración de programas democráticos y a los debates desde la base. Por ello, se trata de un marco muy flexible que se puede contextualizar y que, en consecuencia, es posible aplicar eficazmente en distintas culturas y entornos. Esto también significa que es posible centrarse en una parte concreta del EdDL, a fin de destacar y evaluar un aspecto determinado de la democracia local.

Cuadro 1.2.

EdDL en la región autónoma musulmana de Mindanao

El estado de la democracia local en la región autónoma musulmana de Mindanao (EdDL ARMM)¹⁰ comenzó su labor en julio de 2011. Se trata de la quinta de una serie de evaluaciones de la democracia a cargo de los ciudadanos en Filipinas, y la primera del estado de la democracia local en el país en la que se emplea el marco para la evaluación del EdDL.

El EdDL ARMM se ha llevado a cabo para fomentar un diálogo fundamentado acerca de la calidad de la democracia local en las cinco provincias de la región. En él se reflejan la relación entre la ARMM y el gobierno nacional, cuestiones relativas a la gobernanza local en el sur de Filipinas y los retos para la democracia en una sociedad predominantemente musulmana.

El informe de evaluación se presentó y publicó el 2 de septiembre de 2013 en Filipinas, con la esperanza de que supusiera una contribución importante al debate y a la reforma de la sociedad en un momento en el que se daban progresos y conversaciones de paz en esta inestable región.

El marco de evaluación del EdDL basa su fortaleza en su enfoque a cargo de los ciudadanos y en el hecho de que está orientado a las reformas y a la acción, además del hecho de que se adapta a los distintos contextos locales. También hay algunas características adicionales que diferencian esta versión actualizada del marco de la versión anterior y de otras evaluaciones.

Entre estas características, que se detallarán en el capítulo 2, se incluyen las siguientes:

- El marco se centra en la medida en que la democracia local refleja y protege los principios y los valores democráticos clave.
- El primer paso de la evaluación siempre es realizar un análisis del contexto local.
- El marco consiste en un análisis de tres áreas o "pilares" principales:
 - I. Igualdad de derechos y acceso a la justicia.
 - II. Procesos e instituciones representativos y responsables.
 - III. Iniciativa y participación ciudadana.

- Los pilares exigen la integración de una serie de cuestiones transversales a través de las siguientes acciones:
 - · incorporar un enfoque de evaluación con perspectiva de género;
 - prestar atención a los problemas de diversidad y cohesión social;
 - reconocer los retos que plantean los conflictos y la seguridad a nivel local; y
 - tener en cuenta el importante vínculo entre democracia y desarrollo.

Capítulo 2

El marco para la evaluación del EdDL

El marco para la evaluación del EdDL

Una premisa general subyacente al marco para la evaluación del EdDL es que se trata de un marco universal cuyo objetivo es evaluar la calidad de la democracia a nivel local. Con "calidad" nos referimos al grado en que las instituciones, los procesos y las prácticas locales existentes se basan en principios y valores democráticos y son un reflejo de ellos; es decir, el grado en que existe un auténtico control de los ciudadanos sobre las decisiones que adoptan los gobiernos (locales) e igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de dicho control¹¹.

Estos principios y valores democráticos respaldan la evaluación de la calidad de la democracia a nivel local. Deberían estar consagrados y protegidos por ley, reflejarse en el modo como funcionan las instituciones y los procesos, y ejercer el concepto y la práctica de la iniciativa y la participación ciudadana como una manera de mejorar los valores mediadores de representatividad, participación, autorización, legitimidad, capacidad de respuesta, responsabilidad, transparencia y solidaridad en la localidad (véase la sección 2.1.).

Conscientes de que ninguna democracia es perfecta y de que cada sistema tiene sus propios puntos fuertes y débiles según el contexto local, este marco está destinado a usarse para evaluar la calidad de la democracia local examinando el funcionamiento de sus tres pilares fundamentales.

Tabla 2.1. La estructura de tres pilares del EdDL

1. CIUDADANÍA, IGUALDAD DE DERECHOS Y JUSTICIA	2. INSTITUCIONES Y PROCESOS REPRESENTATIVOS Y RESPONSABLES	3. INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
 1.1. Ciudadanía a nivel local 1.2. Derechos civiles y políticos 1.3. Derechos económicos, sociales y culturales 1.4. Estado de derecho y acceso a la justicia 	 2.1. Elecciones y mecanismos de democracia directa a nivel local 2.2. Asamblea legislativa local 2.3. Partidos políticos 2.4. Órganos rectores/ejecutivos locales 2.5. Instituciones consuetudinarias y tradicionales 	3.1. Participación ciudadana activa3.2. Medios de comunicación

La ciudadanía se entiende como un conjunto de derechos y libertades equitativas, complementada con un acceso igualitario a la justicia (pilar 1), que por un lado están concedidos y facilitados por instituciones y procesos representativos y responsables (pilar 2) y que, por el otro, se reclaman y realizan a través de la voluntad y de las acciones de los propios ciudadanos (pilar 3)¹².

En principio, los asesores comenzarán con la identificación de los derechos civiles, políticos y socioeconómicos que permiten a los ciudadanos vivir sus vidas y participar activamente en la comunidad; a continuación evaluarán la calidad democrática de las instituciones y de los procesos establecidos para facilitar estos derechos a la unidad local. El siguiente paso para los asesores es identificar la manera como los ciudadanos utilizan o reclaman estos derechos, haciendo hincapié en las vías para la participación ciudadana y los medios de comunicación, con los que se crea una vida democrática dinámica.

Si bien los pilares son inalienables unos de otros, el marco siempre se puede adaptar al contexto local, de modo que los equipos puedan optar por centrarse más en un aspecto que en otro, según las necesidades predominantes y las consideraciones relativas a los recursos. Por ejemplo, en determinados contextos, el aspecto de la ciudadanía, los derechos y la justicia podrían ser de especial importancia para la evaluación, mientras que en otros tal vez la iniciativa ciudadana y la participación requieran mayor hincapié.

Asimismo, el análisis siempre debería basarse y conformarse a partir del análisis del contexto local, ya que ofrece una perspectiva a las pruebas resultantes de la evaluación. Los principios y los valores mediadores sustentan el marco en todo momento, y se reflejan en las preguntas de evaluación.

Ciudadanía iqualdad de justicia Democracia local Iniciativa y participación **Contexto local** Principios democráticos y valores mediadores

Figura 2.1. Visualización del marco para la evaluación del EdDL

2.1. Principios democráticos y valores mediadores

El marco para la evaluación del EdDL se basa en una definición de la democracia que se asienta en dos principios democráticos básicos: el control popular de la adopción de las decisiones públicas y de los encargados de adoptarlas, y la igualdad política de quienes ejercen dicho control. Cuanto más presentes estén los dos principios de control

popular e igualdad política en una sociedad, más democrática se podrá considerar¹³.

Esto significa, entre otras cosas, que en la elaboración de políticas y la adopción de decisiones a nivel local se deberían tener en cuenta las opiniones, las aspiraciones y la voluntad de toda la población local, tanto de hombres como de mujeres. También significa que no se debe limitar el poder a las élites locales, sino reflejar el gobierno del pueblo, y que quienes ostentan el poder trabajen en interés de todos, independientemente de sus diferencias en cuanto a origen étnico, edad, religión, idioma, clase o posición social, etc. La democracia local seguirá siendo parcial y deficiente si no incluye por igual a hombres y mujeres, o si margina a algunos grupos de la sociedad, ya sea como protagonistas o como beneficiarios del campo.

Para considerar en qué medida los principios de control popular e igualdad política determinan y están presentes en las instituciones y los procedimientos del gobierno representativo, es necesario examinar los valores mediadores a través de los cuales las personas pretenden poner en práctica dichos principios en los arreglos y en las prácticas institucionales de una unidad local.

Estos valores mediadores incluyen la representación, la participación, la autorización, la responsabilidad, la capacidad de respuesta, la transparencia, la legitimidad y la solidaridad¹⁴, y son el medio por el cual se realizan el control popular y la igualdad política en la práctica diaria de la democracia a través de los derechos, las instituciones y los procesos democráticos. Los principios y los valores democráticos proporcionan las normas con las que se evalúan estos derechos, instituciones y procesos a nivel local, de modo que sirven como vara de medición para examinar la calidad de la democracia a nivel local.

Una concepción de la democracia fundada en principios y valores claros contribuye a ofrecer un marco para una democracia de calidad con el que las localidades puedan evaluarse y medirse. Emplear un conjunto común de principios y valores democráticos resulta importante durante todas las fases de la evaluación del EdDL. No solo ayuda a contextualizar el marco para la evaluación del EdDL (p. ej., al plantear preguntas más detalladas en la investigación y en la entrevista), sino también a interpretar los hallazgos. Los principios democráticos y los valores mediadores sirven de lente con la que observar los hechos y ayudan a guiar el análisis y la narrativa. Mientras que el propio marco para la evaluación del EdDL es flexible y puede adaptarse a los contextos locales, los principios y los valores democráticos deben figurar siempre de modo prominente.

Tabla 2.2. Valores mediadores

PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y VALORES MEDIADORES

Principios democráticos básicos:

- control popular sobre la adopción de las decisiones públicas y los encargados de adoptarlas
- igualdad de los ciudadanos que ejercen ese control

VALOR MEDIADOR ¹⁵	DESCRIPCIÓN
Representación	La representación, que se logra a través de elecciones regionales, provinciales o locales y partidos políticos, es la razón de ser de las instituciones y de los procesos democráticos. La representación encarna el gobierno del pueblo y las distintas tendencias de la opinión pública.
Participación	La participación es una condición necesaria para la democracia, que puede verse facilitada por mecanismos tanto institucionalizados como informales. La participación es el único modo en que los ciudadanos pueden elegir y guiar a sus representantes, así como desempeñar un papel a la hora de diseñar las políticas y las prácticas locales.
Autorización ¹⁸	La autorización está vinculada intrínsecamente a las elecciones libres y justas. Las elecciones locales permiten a los ciudadanos autorizar a los funcionarios y a los representantes públicos para que representen sus intereses en una asamblea legislativa local o en otro órgano electo, o que se deleguen a otras autoridades o actores públicos a nivel local.
Legitimidad	La legitimidad democrática es la aceptación y el reconocimiento populares del poder y la autoridad que ejercen los representantes locales electos mediante sus decisiones y acciones. Valida la aceptabilidad de las normas y los procesos de la democracia y confirma si realmente la población local respeta y reconoce las normas y las prácticas.
Capacidad de respuesta	La capacidad de respuesta refleja el modo en que los gobiernos locales responden a las necesidades, las reclamaciones y las preferencias políticas de los ciudadanos. Se refiere a las razones que fundamentan la adopción de decisiones y al grado en que las políticas públicas y su aplicación a nivel local reflejan la voluntad de los ciudadanos.
Responsabilidad ¹⁷	La responsabilidad hace referencia a la relación entre la población local y sus representantes, y al mecanismo con el que los ciudadanos pueden asegurarse de que los encargados de adoptar las decisiones responden de ellas —como, por ejemplo, en el ámbito de la prestación de servicios públicos— y de las acciones que realizan en nombre de los ciudadanos. Tiene dimensiones horizontales (separación de poderes) y verticales (ciudadanos y élites).
Transparencia ¹⁸	La transparencia se refiere al nivel de apertura, previsibilidad y responsabilidad de los representantes y las instituciones locales. La transparencia es clave para que los ciudadanos participen en los procesos democráticos, supervisen a los funcionarios públicos y exijan capacidad de respuesta y responsabilidad.
Solidaridad	La solidaridad se refiere a los vínculos que, en una sociedad, unen a las distintas personas entre sí, y expresan lazos sociales en lugar de vínculos individuales autónomos. La solidaridad refleja el grado de cohesión social en una unidad local y la igualdad entre las personas, así como las relaciones entre los distintos estratos de la sociedad, de modo que quienes vivan en la unidad local puedan acceder a sus derechos y disfrutar de ellos.

2.2. Análisis del contexto a nivel local

La fortaleza de toda evaluación del estado de la democracia local reside en su capacidad de capturar las particularidades de cada unidad local. Dado que cada entorno es único, en primer lugar es necesario recopilar los datos básicos, además de la información y las historias que moldean y definen su naturaleza.

Un análisis del contexto local es un punto de partida clave para formarse una idea de la calidad de la democracia a nivel local, ya que ayuda a tomar perspectiva y fundamenta la interpretación de los hallazgos de la evaluación. Por ello, un análisis del contexto sirve como base para cualquier proceso de evaluación del EdDL. Permite a los asesores comprender mejor la trayectoria histórica de la democracia y, en la medida de lo posible, define la naturaleza de la unidad local.

Los ámbitos importantes que se deben incluir en el análisis del contexto local incluyen, entre otros, los siguientes:

Datos históricos, geográficos, socioeconómicos y demográficos La democracia local tiene lugar en el contexto concreto de la situación histórica, geográfica, social y económica de la unidad local. Algunas características relacionadas con estas situaciones deben protegerse y seguir desarrollándose a fin de que la integración social y la democracia prosperen, o desmantelarse a causa de sus efectos divisorios u obstaculizadores. Factores como la edad y el sexo; el trasfondo cultural, religioso y socioeconómico de la población local; los ingresos y las oportunidades de trabajo, así como los patrones de asentamiento y la estructura demográfica, son aspectos importantes porque afectan y dan forma en gran medida al desarrollo democrático de la unidad local evaluada. Los datos relacionados con estos factores también tienden a revelar cuestiones de economía política que son fundamentales para la democracia; por ejemplo, el acceso a la tierra, el agua o los recursos naturales, y que, si no se abordan adecuadamente, suelen ser una fuente de desconfianza ante las instituciones y los procesos democráticos a nivel local. Las formas más frecuentes de roles de género y normas sociales o formas de exclusión social y marginación por motivos de sexo y género se deberían debatir y detectar como parte del análisis del contexto.

• Influencia del gobierno local

Los gobiernos locales siguen siendo entidades de un sistema de gobierno mayor. No son independientes, sino que dependen política y, con frecuencia, económicamente del gobierno nacional, y no disfrutan de

poderes soberanos, sino limitados. La relación entre el ámbito nacional y local del gobierno, tal como se encuadra en los marcos constitucionales y regulatorios del país, y el modo en que estos se aplican en la práctica son factores cruciales que posibilitan o limitan la democracia local. Entre otros motivos, esto se debe a que un gobierno local necesita ser considerablemente distinto al gobierno nacional a fin de tener su propia influencia. Para comprender las distintas responsabilidades, niveles de poder y autoridad de las unidades locales, es importante explicar la estructura de gobernanza o el marco de descentralización del país, y su aplicación en la práctica.

La explicación de las relaciones entre los gobiernos central y local también se debe ubicar en el proceso histórico por el que se institucionaliza gradualmente el reparto del poder, el cual varía según el contexto. Los sistemas de gobierno federales, confederales y unitarios se desarrollan cada uno a su manera y tienen sus propias variaciones en la democracia subnacional, por ejemplo, debido a que las normas se aplican de distinta manera dentro del país. Esto crea dinámicas locales únicas, tanto positivas como negativas. Las posibles cuestiones controvertidas relativas a los arreglos territoriales pueden incluir la gestión fiscal y de los recursos, los derechos sobre la tierra o la posición de las comunidades marginadas, en concreto de las comunidades indígenas y de migrantes. En los casos extremos, esto puede conducir a conflictos violentos. Por ello, la cuestión de la influencia del gobierno local y el grado de autonomía del que disponen las autoridades y los gobiernos locales es un punto clave de negociación y un asunto básico de la democracia a nivel local.

Cuadro 2.1.

Descentralización

La descentralización es una forma de gobernanza y una medida de reforma política y administrativa que se ha extendido por todo el mundo, generalmente como resultado de una serie de presiones internas y externas en pro de la descentralización. El diseño concreto del marco de descentralización de un país y su relación con la democracia a nivel local se basan en una combinación del contexto, las necesidades y los incentivos a la descentralización del país. Por lo tanto, los marcos de descentralización varían de un lugar a otro.

A pesar de los distintos tipos de marcos de descentralización que existen en los diversos contextos, hay tipologías ampliamente aceptadas que son útiles para caracterizar el marco de descentralización de un país. Estas tipologías comunes indican a) un sector o b) cadenas

Cuadro [cont.]

de rendición de cuentas y responsabilidad para la descentralización. Por lo general, los tipos sectoriales incluyen la descentralización administrativa, política, fiscal y económica o de mercado; mientras que los tipos de cadena de rendición de cuentas y responsabilidad comprenden la desconcentración, la transferencia y la delegación.

Todos estos tipos de descentralización se refieren a la transferencia de responsabilidades y autoridad, principalmente a niveles diferentes de gobierno y actores, aunque en algunos casos dicha transferencia se puede dirigir a organizaciones del sector (semi)privado.

Los procesos de descentralización pueden tener una repercusión positiva en la democracia local, sobre todo porque se considera que acercan el poder a la ciudadanía. No obstante, la descentralización no se traduce automáticamente en el control popular sobre la adopción de decisiones gubernamentales ni en la igualdad de derechos de los ciudadanos sobre dicho control. El resultado tampoco es necesariamente la democracia. Por lo tanto, se debería tener en cuenta que, en la práctica, la descentralización desarrolla e influye en la democracia local de manera distinta según el contexto; la democracia local puede prosperar fuera de los procesos de descentralización y viceversa.

Seguridad humana

La seguridad humana es necesaria para establecer las condiciones mínimas que permiten practicar la democracia formal de manera significativa y garantizar la paz¹⁹. Un territorio debe ofrecer seguridad física y económica para que la democracia pueda existir.

La evaluación de la democracia local exige un examen preliminar, aunque exhaustivo, de los factores que afectan a la paz y a la seguridad humana. Algunos de los retos más comunes a los que se enfrentan la seguridad humana y la paz a nivel local están relacionados con las condiciones de pobreza, desigualdad y desempleo; el acceso a los recursos; los riesgos naturales; la exclusión de los grupos minoritarios o marginados; la discriminación de género; la violencia de actores armados estatales o no estatales y del crimen organizado (p. ej., vinculados a la droga o el comercio de armas, la extracción de recursos o la confiscación de tierras). Estas situaciones sociales son todas muy complejas y rara vez pueden vincularse directamente a un único factor. No obstante, estas condiciones son sin duda agravios comunes en las situaciones de conflicto y, con frecuencia, contribuyen considerablemente a la violencia y el conflicto.

Cuadro 2.2.

No causar daños

En algunos contextos polarizados, frágiles o afectados por conflictos, esta parte del análisis del contexto puede llevar a la conclusión de que realizar una evaluación de la democracia puede resultar imposible, no deseable o incluso agravar las tensiones o los conflictos existentes. En estas circunstancias, se debe diseñar la evaluación de manera que tenga en cuenta esta dimensión. Por ejemplo, en el caso de que se vayan a celebrar elecciones en un contexto polarizado, puede ser conveniente posponer la evaluación hasta que hayan concluido. En los contextos con un riesgo demasiado alto, incluso podría ser más sensato posponer la realización de una evaluación del estado de la democracia local. Aunque el EdDL es sensible a la dimensión relativa a los conflictos y la seguridad, en este punto no está diseñado para emplearse como un marco para la solución o la mitigación de conflictos. Aun así, tiene el potencial de unir a las comunidades para evaluar y reformar sus democracias.

Preguntas orientadoras sobre el contexto

En esta sección se presentan los ámbitos y algunas preguntas clave que deben abordarse en un análisis del contexto local. El análisis del contexto está destinado a servir como un punto de partida sustancial y a fundamentar la evaluación de los pilares del EdDL de manera continuada. No obstante, aunque las áreas prioritarias citadas son cuestiones contextuales importantes, los equipos de evaluación son los responsables finales de juzgar qué temas pueden ser pertinentes para comprender las particularidades de la calidad de la democracia de la unidad local evaluada.

Cuadro 2.3.

Análisis del contexto local: preguntas orientadoras

Un análisis del contexto local sirve como base del EdDL y ayuda a mostrar una perspectiva o un contexto de los "hechos" de la evaluación.

A. Datos históricos, geográficos, socioeconómicos y demográficos

Pregunta general: ¿Cuáles son las principales características históricas, geográficas, socioeconómicas y demográficas de la unidad local que son importantes para comprender el estado de la democracia?

Cuadro [cont.]

Preguntas de evaluación:

- a. ¿Cuáles son los acontecimientos históricos más importantes que han marcado a la unidad local?
- b. ¿Cuáles son los accidentes y los límites geográficos clave de la unidad local?
- c. ¿Existe alguna disposición territorial especial vigente? En caso afirmativo, ¿qué relación tiene con respecto al autogobierno de los grupos indígenas o minoritarios?
- d. ¿En qué recursos o esfuerzos se basa la economía local y quién los posee o supervisa?
- e. ¿Hasta qué punto afecta la existencia o la falta de recursos naturales a la unidad local?
- f. ¿En qué medida experimenta la unidad local repercusiones ambientales y socioeconómicas negativas a causa del cambio climático?
- g. ¿Qué estratos y divisiones sociales se crean a causa de las condiciones económicas locales?
- h. ¿Se puede distinguir algún grupo cultural, religioso, étnico o lingüístico de ciudadanos?
- i. ;En qué medida hay poblaciones migrantes en la unidad local?
- j. ¿Cuál es la composición demográfica de la unidad local en cuanto a sexo y edad?
- k. ¿Cuál es el grado de consenso acerca del desarrollo histórico, los límites geográficos o las disposiciones territoriales y socioeconómicas de la unidad local entre los distintos grupos de la sociedad?

B. Papel e influencia del gobierno local

Pregunta general: ¿Qué papel e influencia desempeña el gobierno local dentro del marco institucional del país?

Preguntas de evaluación:

- a. ¿Cómo se podrían describir las estructuras y las relaciones institucionales entre los ámbitos nacional, regional/provincial y local?
- b. ¿Cuáles son las instituciones y los procesos democráticos (o políticos) clave establecidos a nivel local?
- c. ¿Ha adoptado el país una política y un marco de descentralización?
- d. Si es así, ¿de qué tipo de sistema de descentralización se trata? ¿De desconcentración, transferencia o delegación, o de una combinación? ¿Cuáles son sus estructuras y características clave?
- e. ¿Qué poder y responsabilidades para la adopción de decisiones confiere el marco institucional y político para la descentralización a la unidad local evaluada?
- f. ¿En qué nivel de gobernanza se diseñan las políticas públicas?

Cuadro [cont.]

- g. ¿Hasta qué punto tiene independencia la unidad local para generar y controlar sus recursos?
- h. ¿Qué estructuras de responsabilidad vertical y horizontal están establecidas formalmente?
- i. ¿Existe alguna estructura de gobernanza tradicional, consuetudinaria o religiosa que desempeñe un papel en la gobernanza de la unidad local?
- j. ¿Qué instituciones externas influyentes o agentes del poder (ilícitos) hay en la unidad local?

C. Seguridad humana

Pregunta general: ¿Cuál es el nivel general de seguridad humana en la unidad local?

Preguntas de evaluación:

- a. ¿En qué medida han ocurrido desastres naturales, hambruna, sequías o enfermedades en el pasado reciente?
- b. ¿Ha tenido lugar algún conflicto (armado)? ¿Con qué actores estuvo asociado?
- c. ¿Hasta qué punto han afectado estas amenazas a la seguridad humana a las vidas y las condiciones de vida de la población en la unidad local?
- d. ¿Qué instituciones o actores se espera que eviten y resuelvan estas amenazas a la seguridad humana y que desempeñen una función en las iniciativas de prevención y resolución de conflictos?
- e. ¿De qué grado de libertad dispone la unidad local con respecto a las operaciones de las redes o las bandas del crimen organizado, las fuerzas paramilitares ilegales, los ejércitos privados o los caudillos locales?
- f. ¿Actúan los organismos de orden público a nivel local de un modo transparente y son supervisados debidamente a través de mecanismos democráticos?
- g. ¿De qué modo afectan los problemas de seguridad humana de manera diferente a mujeres y hombres?
- h. ¿Hasta qué punto afectan estos problemas de manera diferente a personas de la unidad local?

2.3. Pilares de la evaluación del EdDL

El propósito del marco del EdDL es ayudar a evaluar la democracia local mediante el análisis del funcionamiento de tres pilares importantes de la democracia local:

- 1. ciudadanía, igualdad de derechos y justicia;
- 2. procesos e instituciones representativos y responsables; e
- iniciativa y participación ciudadana.

A continuación se expone una introducción breve de cada pilar y de las cuestiones de importancia que se aplican a todos ellos.

Pilar 1: Ciudadanía, igualdad de derechos y justicia

La democracia empieza con el ciudadano. Por ello, el tema del primer pilar del marco se centra en la posición y los derechos del ciudadano, y en la capacidad de los gobiernos locales para garantizar la igualdad de derechos y libertades a todas las personas que vivan en la unidad local. En un contexto mundializado, este punto de partida se vuelve más complejo en muchos países debido a la presencia de no ciudadanos —personas que no fueron inscritas en el registro al nacer, migrantes indocumentados, apátridas, refugiados, solicitantes de asilo—, cuyos derechos suelen estar gravemente limitados o denegados.

Los conceptos universales de derechos y ciudadanía corren el riesgo de tener poco sentido en la vida diaria de la población si se emplean para excluir a las personas pobres e indefensas en lugar de para incluirlas²⁰. Por ello, las evaluaciones del EdDL trabajan con una interpretación amplia e inclusiva del término ciudadanía, y plantean la cuestión de cómo se define y experimenta la ciudadanía a nivel local, tanto en la teoría como en la práctica. Esto incluye el examen de las dimensiones legales, sociales, económicas y espaciales de la ciudadanía, además de asuntos complejos como la exclusión económica o social, la discriminación racial o la existencia de guetos étnicos y conflictos de identidad.

Cuadro 2.4.

Interpretación inclusiva del término "ciudadano"

La cuestión de la ciudadanía constituye el núcleo de la práctica democrática y, por ello, resulta importante analizar cómo se define y se aplica el concepto de ciudadanía. Con frecuencia, el término "ciudadanía" suscita una gran polémica, y tiene diferentes significados según la cultura, los intereses, las ideologías y los sistemas jurídicos. A pesar de estas diferencias, las aspiraciones para la ciudadanía suelen contener unos valores básicos comunes, entre los que se incluyen el impulso a favor de la justicia social y la autodeterminación, y un espíritu de solidaridad horizontal. Se trata de un concepto multidimensional que incluye la voluntad, las identidades y las acciones de

Cuadro [cont.]

los propios ciudadanos²¹. Desde una perspectiva legalista y estrecha, un ciudadano es una persona que cumple los requisitos establecidos en la constitución y todas las leyes promulgadas para conceder la nacionalidad o la ciudadanía. Esta definición es la que suele guiar la acción o la falta de acción de un gobierno ante distintos grupos. Sin embargo, cuando se analiza el término "ciudadano" principalmente desde esta perspectiva legal, puede excluir a quienes también residan en la unidad local, que deberían poseer la misma legitimidad para dirigir la democracia local o al menos ser parte de ella.

Por este motivo, en el contexto del marco para la evaluación del EdDL, el término "ciudadano" se utiliza de manera más inclusiva, en el sentido de que el propósito de la evaluación es dar la misma consideración a los problemas, las preocupaciones y los derechos de todas las personas que viven en la unidad local, independientemente de su condición jurídica en términos de residencia, registro o inmigración.

Uno de los retos principales a los que se enfrentan los Estados democráticos en la actualidad es la inclusión eficaz y completa de todas las personas que vivan dentro de sus fronteras en los procesos de adopción de las decisiones que les afectan. Por ello, toda evaluación de la calidad de la democracia debe prestar atención a la medida en que todas las personas que viven en la unidad local son aceptadas igualmente como seres humanos y, como tales, gozan de libertades y derechos humanos sin importar su nacionalidad, edad, residencia, sexo, origen étnico o nacional, color de la piel, religión, idioma o cualquier otra condición. Por ejemplo, una evaluación de la calidad de la democracia local siempre debería examinar cómo se trata en la unidad local a los inmigrantes (ilegales), los refugiados y los desplazados internos.

Evaluar la igualdad de derechos en una estructura democrática implica prestar atención al modo en que se realizan, respetan y protegen tanto los derechos políticos y civiles como los derechos socioeconómicos de los (grupos de) ciudadanos. Ello implica comprender hasta qué punto los gobiernos experimentan problemas para facilitar algunos de estos derechos; por ejemplo, para ampliar el derecho al voto a las comunidades marginadas que viven en su sistema de gobierno, como las comunidades indígenas o tribales, los migrantes, los desplazados y los refugiados. Estos retos suelen estar relacionados con la extensión de la ciudadanía y los permisos de residencia, ya que exigen que el gobierno local tenga un nivel adecuado de capacidad administrativa y judicial y una autoridad jurisdiccional eficaz²².

Las personas valoran y juzgan —acertadamente— la calidad de la democracia en función de su capacidad para garantizar sus derechos civiles y políticos, además de los derechos económicos, sociales y culturales de los que depende vivir en condiciones mínimamente dignas²³. Si bien la protección de la igualdad de derechos civiles y políticos y derechos sociales, económicos y culturales suele establecerse en marcos constitucionales y legales en el ámbito nacional, en la práctica, el acceso, la realización y el disfrute equitativo de estos derechos —o la ausencia de estos— tiene lugar a nivel local.

La protección de los derechos civiles y políticos implica evaluar hasta qué punto los ciudadanos pueden tener opiniones, hablar, asociarse, reunirse u organizarse, practicar su religión, votar o presentarse a las elecciones. Estos derechos son evidentemente necesarios para participar en el proceso político en asociación con otros, por lo que forman parte inherente de la vida democrática.

La inclusión de derechos económicos, sociales y culturales en una evaluación de la democracia resulta igual de importante —aunque con frecuencia, controvertida—, especialmente entre quienes consideran que la democracia se limita a las instituciones y a los procesos de adopción de decisiones, en lugar de a los resultados que producen dichas instituciones y procesos. En realidad, sin embargo, pocas personas pueden negar que los derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, la educación, la vivienda o la salud, son necesarios para el disfrute real de las libertades civiles y de los derechos políticos.

A medida que los gobiernos locales cumplen cada vez más el mandato de proporcionar asistencia sanitaria, educación, agua, infraestructuras de saneamiento y seguridad (p. ej., policía), el ámbito local supone una oportunidad para que los gobiernos locales pongan en práctica los derechos sociales, económicos y culturales. Dado que los gobiernos locales suelen depender en gran medida de las políticas y los recursos nacionales, y por ello quizás no dispongan de los recursos necesarios para cubrir los deseos de los ciudadanos en materia de derechos sociales y económicos, el objetivo de una evaluación del EdDL no es solo evidenciar la relación entre la calidad de la democracia local y los derechos socioeconómicos, sino, lo que es más importante, identificar sistemáticamente los puntos fuertes y débiles para el cumplimiento de estos derechos, con el fin de guiar el diseño de políticas y programas que respondan tanto a nivel local como nacional.

Al analizar cómo se aplican en la práctica la igualdad de derechos y la ciudadanía inclusiva, resulta especialmente importante evaluar hasta qué punto los miembros de la unidad local están sujetos a la ley y amparados por ella equitativamente, y tienen acceso a la justicia para reclamar sus derechos; es decir, evaluar el Estado de derecho y el acceso de las personas a la justicia.

El Estado de derecho y el acceso a la justicia son especialmente relevantes en las sociedades que salen de situaciones de conflicto o que están en proceso de democratización, ya que podrían enfrentarse a dificultades especiales para abordar los legados de las violaciones de los derechos humanos. Si se entiende el Estado de derecho no como un mero instrumento del gobierno (local), sino como una regla vinculante para el conjunto de la sociedad, incluido el gobierno, este constituye un elemento fundamental para avanzar hacia la democracia. El fortalecimiento del Estado de derecho y el acceso de las personas a la justicia no puede entenderse únicamente como la aplicación de normas y procedimientos. Es necesario hacer hincapié en su papel fundamental en la protección de los derechos y las mejoras en materia de inclusividad, de modo que esa protección se enmarque dentro del contexto más amplio del desarrollo humano²⁴.

El Estado de derecho y el acceso a la justicia es una esfera en la que los derechos y la capacidad de ponerlos en práctica suelen estar limitados para las mujeres. Asimismo, las personas de comunidades diferentes pueden enfrentarse a distintas condiciones, y las mujeres de grupos minoritarios, por ejemplo, pueden hacer frente a obstáculos desproporcionados en la protección de sus derechos. Por este motivo resulta importante comprender cómo surgen y se desarrollan las diferencias por razones de género.

Pilar 2: Procesos e instituciones representativos y responsables

El segundo pilar de la evaluación se centra en las instituciones y los procesos que cumplen funciones importantes para proteger y promover la vida democrática a nivel local, y que son necesarios para el establecimiento de instituciones y procesos locales representativos y responsables. Toda evaluación de la democracia local debe tener en cuenta en qué medida estas instituciones y procesos pueden desarrollar sus comunidades de manera eficaz y representar a los ciudadanos con arreglo a sus mandatos, así como el grado en que los funcionarios locales deben rendir cuentas de sus actos a través de medios democráticos.

Procesos

En un sistema democrático, las elecciones son un proceso fundamental mediante el que los ciudadanos eligen a sus representantes para un periodo de mandato concreto. Lo ideal sería que los ciudadanos autorizasen a sus representantes mediante unas elecciones para que actúen en su nombre y también para que controlen las políticas públicas y a los encargados de adoptar las decisiones. Por ello, las elecciones son la plataforma central a través de la que participan los ciudadanos en las políticas democráticas.

Las elecciones locales se suelen considerar más eficaces que las elecciones nacionales para acercar a los representantes políticos al pueblo, ya que permiten a los representantes locales comprender las necesidades y las preocupaciones de sus comunidades, y para canalizar las expectativas y las aspiraciones de las personas a través del proceso político. No obstante, en realidad, las elecciones locales pueden tener mayor o menor importancia en virtud del grado en que se hayan descentralizado los poderes políticos, fiscales y administrativos al ámbito local.

Los sistemas electorales también pueden favorecer en mayor o menor medida la participación de las mujeres en la política. Dada la lentitud a la que está aumentando la representación de las mujeres en los órganos de adopción de decisiones en todo el mundo, se suelen usar distintas medidas de acción positiva, como las cuotas electorales, para abordar el desequilibrio de género en la adopción de decisiones, incluso a nivel local. Tres tipos de cuotas de género empleadas en política son la reserva de escaños, las cuotas de candidatos legales (tanto en el marco constitucional como legislativo) y las cuotas de los partidos políticos (normalmente voluntarias)²⁵.

De igual modo, el grado en que el sistema electoral tiene en cuenta las necesidades de las minorías y de los grupos marginados afectará, por ejemplo, a la gestión de la cohesión social y a la diversidad a nivel local. Entre la legislación electoral que también es pertinente a nivel local se incluyen los umbrales de los partidos minoritarios y las acciones afirmativas.

En un sistema democrático, la participación institucionalizada de los ciudadanos en procesos tales como la formulación de políticas, la planificación del desarrollo y su aplicación desempeña un papel importante para que los ciudadanos puedan expresar sus preferencias en cuanto a las políticas. También ayudan a los ciudadanos a responsabilizar a los funcionarios gubernamentales de sus acciones, de

modo que estos proporcionen servicios públicos que respondan a sus reclamaciones y necesidades. Entre este tipo de mecanismos pueden estar la planificación y la presupuestación consultiva del gobierno; mecanismos de democracia directa²⁶, como los referendos consultivos, las vocaciones revocatorias o las iniciativas ciudadanas, así como el ámbito relativamente nuevo de la e-democracia, cuya importancia es creciente en vista de que los avances en la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) han transformado la gobernanza local en el último decenio. Por ejemplo, el gobierno puede emplear las TIC para medir los intereses de los ciudadanos. Entre otras formas de participación ciudadana se incluyen las audiencias en el ayuntamiento, los comités para la priorización en la prestación de servicios o la presupuestación participativa, o los foros de deliberación organizados por el gobierno.

A pesar de su importancia, la participación institucionalizada de los ciudadanos puede no ser siempre la adecuada para involucrar al público que se supone —o se espera— que participe. Por ejemplo, puede que en la práctica solo asista a las audiencias y las consultas oficiales del gobierno un número reducido de personas, o que solo participen organizaciones locales y no individuos (p. ej., debido a los requisitos de participación de las ONG). Además, es posible que no todos los ciudadanos conozcan la existencia de estas vías, o tal vez prefieran organizarse de manera informal fuera del ámbito del gobierno local (véase el pilar 3).

Instituciones

En la mayoría de los contextos locales, el poder político está en manos de los órganos rectores locales, que por lo general pertenecen a las ramas ejecutiva, legislativa o judicial del gobierno.

En los ámbitos regional y local, las autoridades políticas suelen estar integradas por las siguientes instituciones: a nivel ejecutivo (o administrativo), un gobernador del Estado, un ministro, un prefecto, un dirigente provincial, o una forma más colectiva de gobierno local; y a nivel legislativo, una asamblea legislativa, un parlamento o un consejo estatal o provincial²⁷. Los órganos encargados del cumplimiento de la ley, como la policía local o las unidades militares establecidas en la zona, también suelen formar parte de la rama ejecutiva. Con frecuencia, los mandatos y las responsabilidades de estas autoridades se recogen en leyes y regulaciones, aunque solo la práctica muestra hasta qué punto son realmente representativos y responsables, y responden a las expectativas de la población local.

Estas instituciones políticas suelen complementarse con tribunales y jueces locales, y otros órganos de resolución de conflictos, cuya función es abordar los actos criminales o violentos y reducir las disputas y las tensiones a nivel local de un modo independiente e imparcial (como se describe en la sección sobre el Estado de derecho del pilar 1). Junto con los órganos legislativos y ejecutivos mencionados, constituyen las instituciones fundamentales para garantizar un sistema local de equilibrio de poderes. También se crean para garantizar el control civil sobre las fuerzas militares y policiales a nivel local, por ejemplo, para que desempeñen su labor conforme a su mandato democrático y ofrezcan la misma protección tanto a ciudadanos como a no ciudadanos.

También es indispensable para la democracia local que existan partidos políticos que funcionen bien. Lo ideal es que incorporen los intereses de los ciudadanos que comparten opiniones similares o que tengan necesidades parecidas, y que los reflejen en políticas y programas locales para presentarlos como plataformas alternativas de gobierno. Con frecuencia, las secciones regionales de los partidos forman el eje de los partidos políticos nacionales. Pueden hacer campaña directamente entre los votantes en época de elecciones, nominar a los candidatos, captar miembros, capacitar a personas para que formen parte del gobierno, y votar y determinar los manifiestos electorales nacionales y locales. Los partidos centralizados y descentralizados suelen generar distintas oportunidades para la participación ciudadana y resultados en materia de gobernanza, así como distinta capacidad de respuesta para su electorado.

En los lugares donde apenas existen partidos políticos locales o son débiles, es posible que surjan otras formas de organización política. Puede tratarse de coaliciones de grupos políticos que no sean partidos políticos oficialmente, pero que puedan presentar un número limitado de candidatos en plataformas centradas.

La existencia de instituciones locales sólidas no implica necesariamente que se administren de manera democrática ni que conduzcan a resultados democráticos. Su capacidad para desempeñar estas funciones de un modo eficaz depende en gran medida de una gran variedad de factores como el sistema político, la descentralización electoral vigente o las leyes y las regulaciones de los partidos, las capacidades y los procedimientos internos en vigor, los recursos disponibles, los niveles de influencias externas negativas o positivas, y medidas como los sistemas de cuotas de género o la acción afirmativa a favor de los grupos marginados.

Las relaciones personales con el electorado suelen facilitar que los políticos mejoren la confianza que los votantes tienen en ellos, y detectar sus preocupaciones y necesidades inmediatas. Sin embargo, en algunos entornos, los contactos personales también facilitan el surgimiento de redes clientelistas o la incitación a la violencia. Esta misma preocupación se aplica al modo en que funcionan otras instituciones. Por ese motivo, evaluar el funcionamiento de estas instituciones también supone evaluar la labor de los funcionarios que las integran, como los miembros del consejo local, los alcaldes, los jueces, los funcionarios de policía o los dirigentes de los partidos. Esto es especialmente pertinente en relación con su integridad en el cumplimiento de las responsabilidades públicas. La integridad de la vida pública está estrechamente relacionada con cuestiones de corrupción, la búsqueda de rentas y clientelismo, y es fundamental porque la credibilidad de los funcionarios públicos es básica para el buen funcionamiento de la democracia local²⁸.

El gobierno local puede basarse tanto en instituciones tradicionales como modernas. Otro ámbito de especial interés para la democracia local es, por tanto, la función y la influencia de las instituciones tradicionales, consuetudinarias o religiosas, por ejemplo, las relacionadas con comunidades indígenas o conservadoras, o las que forman parte de una tradición monárquica. En algunos países, las instituciones antiguas se han suprimido, han recibido un papel simbólico o se consideran irrelevantes dentro de la democracia local, mientras que en otros se han adaptado y evolucionado, y siguen ostentando el poder de manera influyente.

Las instituciones tradicionales se pueden organizar de modo informal o formar parte oficial del gobierno. La línea divisoria entre la gobernanza moderna y tradicional puede difuminarse, por ejemplo, cuando los dirigentes tradicionales desempeñan papeles destacados en el gobierno local²⁹ o se convierten en políticos.

Las tensiones derivadas de la combinación de las instituciones modernas y consuetudinarias adquieren diversas formas y magnitudes alrededor del mundo. En algunas situaciones, las conexiones incómodas entre las instituciones de gobernanza modernas y tradicionales pueden ser origen de una situación de inestabilidad³⁰, por ejemplo, cuando se considera que las instituciones tradicionales obstaculizan el desarrollo local, potencian los conflictos étnicos o excluyen de los procesos políticos a las mujeres o a los grupos étnicos, raciales o religiosos. Las autoridades tradicionales también pueden contribuir de manera positiva, por ejemplo, cuando participan en los esfuerzos para mejorar la prestación de servicios locales, al servir de plataforma ciudadana para el intercambio de información, mediante la movilización de recursos para iniciativas locales, o al contribuir a la prevención y la resolución de conflictos.

Resulta importante para todas las instituciones —ya sean modernas o tradicionales— que descubran en qué medida los hombres y las mujeres; los jóvenes y los mayores; y, por ejemplo, los grupos religiosos, étnicos o marginados participan por igual, en cuanto a número, calidad y nivel de influencia.

Pilar 3: Iniciativa y participación ciudadana

El tercer pilar del marco para la evaluación del EdDL está dedicado a los canales y los mecanismos para la participación activa e informal de los ciudadanos que tiene lugar de manera independiente, fuera del ámbito de las instituciones y de los procesos locales establecidos. Aunque el segundo pilar del EdDL incluye examinar en qué medida los procesos y las instituciones gubernamentales pueden crear mecanismos para involucrar a los ciudadanos, este tercer pilar evaluará principalmente el grado en que los ciudadanos toman la iniciativa para participar en la vida democrática y reclaman y ejercen sus derechos y libertades en la práctica.

En primer lugar, la ciudadanía activa exige que se garanticen los derechos de los ciudadanos de organizarse alrededor de cuestiones de preocupación e interés en los marcos jurídicos y de políticas institucionales, y que estén protegidos por el marco de un Estado de derecho respetado (como se ha examinado en el pilar 1). Esto es especialmente pertinente para los grupos marginados, ya que no suelen ser capaces de expresar sus demandas de manera segura. Estas garantías del respeto y la protección de los derechos humanos por lo general se consagran en las leyes de un país. La protección y el respeto diarios de tales derechos deben reflejarse en la interacción cotidiana de las personas con sus gobiernos locales y entre sí; en otras palabras, en las relaciones verticales dinámicas entre los ciudadanos y el gobierno local, y en las interacciones horizontales intensas entre los propios ciudadanos que conforman la población local.

"En el fondo, la democracia significa que los ciudadanos participan en el gobierno y que el gobierno los trata por igual. El modo establecido para realizar cada uno de estos ideales es la celebración de elecciones periódicas. Por ello, la profundización

de la democracia exige ir más allá de las elecciones periódicas y dar nuevos pasos hacia el fortalecimiento de la ciudadanía y la democratización del Estado".

Benjamin Goldfrank³¹

La participación activa de los ciudadanos en la sociedad es un componente central para la construcción de una democracia local más dinámica, en parte porque el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas depende tanto de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos como de una ciudadanía alerta y activa³². Como tal, la participación ciudadana activa resulta importante por sí sola, independientemente de la influencia que ejerza.

A fin de alcanzar una participación ciudadana activa y significativa en los asuntos locales, el acceso a la información, los encargados de adoptar las decisiones y los procesos de adopción de estas son clave, al igual que contar con oportunidades y plataformas (informales) para la acción y la deliberación ciudadana. Hoy en día, los ciudadanos pueden reunirse en la vida real en espacios públicos como las plazas o los parques de la ciudad, o emplear las TIC para dialogar y debatir (en línea).

Entre las formas y las expresiones de la participación activa de los ciudadanos se incluyen las siguientes:

- voluntarismo;
- actividades de la sociedad civil;
- protestas callejeras;
- prestación de servicios complementarios;
- foros no gubernamentales de deliberación;
- plataformas de Internet;
- movimientos ciudadanos;
- peticiones; y
- campañas públicas.

Entre los factores decisivos para la existencia de estas formas de participación civil se incluyen la libertad de opinión y expresión, de asociación y de reunión, así como el derecho a protestar públicamente. También necesitan la presencia de actores alternativos (además de las instituciones políticas y administrativas oficiales) para colaborar con ellos a nivel local, como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los asociados para el desarrollo.

Una red local vigorosa de asociaciones voluntarias de todo tipo, que incluya organizaciones de la sociedad civil, contribuye al tipo de interrelaciones dinámicas del que pueden hacer uso los ciudadanos para administrar sus propios asuntos e influir en las políticas locales. El vigor de la vida asociativa también es una condición importante para garantizar la capacidad de respuesta de las políticas gubernamentales locales y asegurarse de que la prestación de servicios públicos satisface las necesidades de la población local³³.

La función de los movimientos sociales o ciudadanos merece una atención especial en este contexto, ya que suelen ser instrumentos importantes para la suma de intereses de las personas a nivel local. En algunos aspectos, estos movimientos pueden parecerse a los partidos políticos, y podrían ostentar el poder y ser un reflejo de las fuerzas sociales dominantes, como los propietarios de tierras o las asociaciones de granjeros, los intereses empresariales, las familias o la élite con poder, las afinidades tribales o los movimientos locales de protesta desde las bases que reflejan la opinión de grupos de ciudadanos comprometidos o de grupos de activistas, como por ejemplo, las coaliciones entre los grupos ecologistas.

La participación popular es el medio a través del cual los ciudadanos ejercen el control sobre sus dirigentes y las decisiones que adoptan. Sin embargo, las personas solo pueden participar de forma activa si están plenamente informadas. Por lo tanto, en un contexto democrático, el grado en que los ciudadanos tienen derecho a la información y pueden acceder a ella es un indicador importante de la calidad de la democracia.

Los distintos tipos de medios de comunicación independientes y pluralistas (como los medios impresos, en línea y la radio y la televisión) pueden servir de plataformas para la participación popular, el intercambio de información en las comunidades y la movilización ciudadana. En su función de "guardianes de la sociedad", los periodistas independientes son fundamentales para obligar al gobierno local a rendir cuentas y para exponer las debilidades democráticas, como el mal funcionamiento de las instituciones, las elecciones fraudulentas o la corrupción. Aunque, en realidad, en muchos países no todos los medios de comunicación son independientes o accesibles para todos los sectores de la sociedad. Por ello, resulta importante conocer en qué medida la información y las noticias locales e (inter)nacionales son accesibles por igual a todos los sectores de la sociedad y hasta qué punto los medios de comunicación pueden actuar de manera independiente en el contexto local.

Cuadro 2.5.

Democracia participativa en la municipalidad de Cap-Haïtien

El EdDL de 2010 del Departamento del Norte de Haití³⁵ describe los puntos fuertes y débiles de los aspectos participativos de la democracia local en la municipalidad de Cap-Haïtien de la siguiente manera:

PUNTOS DÉBILES

PUNTOS DEBILES

No hay un proceso de consulta oficial y en línea con otros actores clave como los líderes religiosos, la sociedad civil, el sector privado, etc.

- No existen políticas que promuevan el acceso de las mujeres, los jóvenes y otros grupos marginados al proceso de adopción de decisiones
- · Sociedad civil demasiado fragmentada
- No se celebran reuniones oficiales periódicas entre los diferentes actores en la municipalidad
- Manipulación de las organizaciones populares en beneficio de movimientos políticos, especialmente en el periodo previo a unas elecciones, que con frecuencia paraliza la ciudad
- Interferencias de organizaciones internacionales
- Falta de transparencia y disposición para escuchar de los funcionarios electos
- Falta de participación de la oposición en el proceso de adopción de decisiones (a falta de asambleas)
- Poca disponibilidad del alcalde ante los ciudadanos
- No se publican las cuentas como intento de generar mayor transparencia
- La oficina del alcalde coopera muy poco o nada en absoluto con el delegado departamental
- Malas relaciones entre la oficina del alcalde y la cámara de comercio
- No se dispone de sistema oficial para escuchar las quejas de los ciudadanos (al margen de las reuniones concertadas con los alcaldes)
- Pocas asociaciones público-privadas; y las pocas que existen están mal gestionadas
- No hay asociaciones entre los ciudadanos y las ONG locales; solo entre los ciudadanos y las ONG internacionales
- Imposibilidad de movilizar a los ciudadanos en una fuerza unida

PUNTOS FUERTES

- Organizaciones de la sociedad civil dinámicas y numerosas
- Participación activa de las iglesias en el desarrollo de la municipalidad y el comité mixto iglesia-Estado
- Gran presencia de los medios de comunicación en la municipalidad; muy implicados en cubrir los asuntos locales
- Medios de comunicación menos controlados y menos intimidados por el Estado y los partidos políticos que en el pasado
- Gran influencia de los grupos no gubernamentales en los asuntos públicos
- Fuerte presencia de los apoyos financieros extranjeros
- Libertad de expresión de los partidos de la oposición, sin riesgo de intimidación
- Información transmitida a los ciudadanos por las autoridades a través de los medios de comunicación
- Deseo por parte de las autoridades de aumentar la transparencia mediante la creación de un sitio web y la publicación de un informe sobre sus 100 primeros días en el gobierno
- Las ONG intentan promover el diálogo entre diferentes actores
- La experiencia pasada se ha empleado con éxito en la planificación participativa y en las iniciativas en las que participan los ciudadanos
- Gran libertad de expresión y de acción de la sociedad civil

En los últimos años, la aparición de la tecnología móvil en general, y de los medios sociales en particular, ha ofrecido a los ciudadanos la posibilidad de comunicar sus opiniones de forma directa e inmediata. Estas herramientas son indispensables para los ciudadanos, que de ser meros receptores de información pasan a transformarse en ciudadanos que exigen de manera más activa. Esto no quiere decir que los debates en las plataformas de los medios sociales afecten siempre al proceso de adopción de políticas, ni tampoco que no se puedan emplear en algunos contextos para facilitar la proliferación de conflictos. Los medios sociales han abierto nuevas oportunidades a los ciudadanos a nivel local para que se expresen y se organicen en torno a sus intereses políticos³⁴, incluso más allá de las fronteras.

2.4. Cuestiones transversales

Si bien los pilares de análisis que se han mencionado anteriormente son los cimientos de la evaluación del EdDL, también existe una serie de cuestiones importantes recurrentes que siempre habrá que tener en cuenta, independientemente del contenido. Entre ellas se incluyen:

- la igualdad de género;
- la cohesión social y la diversidad;
- el conflicto y la seguridad; y
- la democracia y el desarrollo.

A continuación se describe brevemente cada una de ellas.

Igualdad de género

La igualdad entre mujeres y hombres³⁶ es indisociable de la democracia en todos los niveles, y está reconocida ampliamente como un requisito previo para que haya un gobierno local verdaderamente representativo y responsable. La inclusión y el empoderamiento de las personas con cualquier identidad de género en la adopción de decisiones a nivel local resulta fundamental; en primer lugar, como un derecho democrático esencial y, en segundo lugar, como estrategia para garantizar que las políticas y los programas locales responden a su electorado de un modo equitativo e igualitario con relación al género. Por lo tanto, un proceso inclusivo implica la promoción de una evaluación con perspectiva de género a todos los niveles, el examen del acceso de mujeres y hombres a los puestos de adopción de decisiones a nivel local (p. ej., como consejeros locales electos), así como

la evaluación del contenido de las políticas locales y el efecto de la gobernanza en mujeres y hombres dentro del electorado local (p. ej., como receptores de servicios de salud locales).

Se suele considerar a los gobiernos locales como un punto de entrada en la política para las mujeres, ya que se cree que algunos factores que tradicionalmente inhiben su participación a nivel nacional tienen una importancia menor en el ámbito local; por ejemplo, los costos monetarios de las campañas, las estancias fuera de casa a causa de los viajes, la experiencia necesaria en la competición política en general y la competición dentro de los partidos por la nominación³⁷. Aun así, también existen contextos en los que los desafíos a los que se enfrentan las mujeres para participar de forma eficaz a nivel local pueden ser mayores debido a una serie de factores estructurales que fomentan las desigualdades de género. Entre estos factores se incluyen, entre otros³⁸:

- el desequilibrio general entre hombres y mujeres;
- los estereotipos y los roles de género dominantes en los ámbitos privado y público:
- las desigualdades de género en los ingresos y en la situación socioeconómica;
- la inmovilidad social:
- una organización patriarcal de la sociedad;
- la asimetría en los derechos formales y en las oportunidades de facto;
- la discriminación o la violencia de género;
- las diferencias por razón de género en la alfabetización y la educación;
- las prácticas electorales que afectan de manera desigual a mujeres y hombres en sus probabilidades de obtener el éxito electoral;
- la ausencia de un campo de juego equilibrado entre mujeres y hombres dentro de los partidos políticos;
- la falta de acceso al financiamiento y otros recursos tangibles; y
- los mecanismos deficientes del Estado para promover la igualdad de género.

Estos desafíos se extienden por los espacios públicos y privados, y pueden manifestarse en distintos grados a través de varias formas de discriminación, exclusión y marginación de género.

Cuadro 2.6.

Declaración Universal sobre las mujeres en el gobierno local

La Declaración Universal sobre las mujeres en el gobierno local de la Unión Internacional de Administraciones Locales (IULA)³⁹, aprobada en 1998, subrayaba que "el gobierno local, como parte integral de la estructura nacional de gobernanza, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por tanto, el más indicado para involucrar a las mujeres en la adopción de decisiones relativas a sus condiciones de vida, y para que empleen sus conocimientos y sus capacidades en la promoción del desarrollo sostenible".

Cohesión social y diversidad

La cohesión social y la diversidad son elementos adicionales clave de la democracia a nivel local, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos entornos locales actuales —en especial en las megalópolis y en las zonas fronterizas— tienen una población elevada de no ciudadanos.

Muchas de las nuevas democracias del mundo se materializaron a partir de conflictos entre Estados o dentro de un mismo Estado, o como consecuencia de la caída de un régimen, por lo que su población es diversa. Por una parte, la diversidad puede referirse a variables demográficas características como la religión, el origen étnico, la expresión del género, el idioma, la orientación sexual, la funcionalidad, la edad, la clase y las distintas situaciones geográficas, y, por otra parte, puede hacer referencia a las diferentes visiones de la función de la unidad local.

Existen numerosos trabajos de investigación que señalan que las sociedades diversas suelen enfrentarse a desafíos que las sociedades homogéneas no experimentan, como el hecho de ser más propensas al estallido de conflictos internos⁴⁰. Los nuevos e intensificados patrones de migración, basados tanto en preocupaciones socioeconómicas y ambientales como políticas, así como en el efecto de la diáspora y las comunidades de refugiados, que se traducen en un cambio demográfico de los Estados nación, también plantean nuevos desafíos para el funcionamiento eficaz de las prácticas democráticas a nivel local.

Por ello, garantizar la participación plena e informada de una población diversa en las decisiones que repercuten en los ciudadanos a nivel local plantea grandes retos. Estos desafíos pueden ser de carácter tanto administrativo como ideológico, pero cada vez se reconoce más su

importancia para que las sociedades no solo mitiguen los conflictos, sino que se adhieran a los principios de una sociedad democrática justa y verdaderamente inclusiva. Por este motivo, el marco del EdDL recalca la idea de una ciudadanía inclusiva y multicultural, y alienta la recopilación y la presentación de datos desglosados, en la medida en que resulte pertinente, para guiar políticas que respondan a las necesidades y las aspiraciones de diferentes sectores de la sociedad.

Cuadro 2.7.

Una advertencia sobre el desglose de datos

Disponer de datos desglosados acerca de factores como el origen étnico, la casta o la religión resulta útil, ya que permite identificar posibles patrones de exclusión o discriminación basados en estos factores. Las poblaciones marginadas solo suelen hacerse visibles gracias a los datos desglosados. Sin ellos, las políticas y los programas subsiguientes corren el riesgo de pasar por alto los intereses y las opiniones de los grupos minoritarios o marginados. No obstante, se trata de un arma de doble filo, dado que quienes ostentan el poder también podrían abusar de esos datos desglosados para reforzar una política de discriminación o algo incluso peor. La adopción de políticas sobre la base de datos demográficos étnicos, religiosos, tribales, etc. puede conducir a una representación equitativa, pero también puede desembocar en una "etnización" o "tribalización" extrema de la política. Además, las personas afectadas también tienen que estar de acuerdo con ser identificadas como miembros de grupos predefinidos externamente. Resulta lícito suponer que haya personas que no deseen ser categorizadas y que prefieran que se las identifique como ciudadanos. Aunque los asesores siempre tienen que ser sensibles ante las cuestiones importantes de diversidad, al decidir si utilizar los datos desglosados más allá de los elementos ampliamente aceptados de sexo y edad, los equipos de evaluación deben reflexionar acerca de la ambigüedad del desglose de los datos y valorar los pros y los contras en el contexto de la evaluación.

No hay respuestas sencillas a la pregunta de cómo compatibilizar unidad y diversidad, especialmente porque cada democracia gestionará este conflicto de manera diferente. La mayoría de las democracias cuenta con políticas legisladas que prohíben la discriminación y promueven la inclusión en cuanto al acceso a los plenos derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Aun así, el modo en que se interpretan, aplican y respetan estas políticas sobre el terreno es muy diferente.

Conflicto y seguridad

Tal como se ha expuesto en la sección 2.2., un territorio tiene que ofrecer seguridad humana para que la democracia pueda funcionar. La evaluación de la democracia local exige un examen y una comprensión exhaustiva de los factores que amenazan o ponen en peligro la seguridad humana. Esta sección sirve como recordatorio de que el conflicto y la seguridad no solo se han de tener en cuenta en el análisis del contexto, sino durante toda la evaluación, por complejo que pueda resultar.

Una vez que se hayan detectado los factores que pueden amenazar la seguridad humana (como parte del análisis del contexto), es importante comprender la manera en que afectan a la calidad de la democracia local. Por ejemplo, la violencia y el crimen organizado suponen amenazas considerables a la integridad del proceso democrático y las instituciones, y con frecuencia también a la propia viabilidad de la democracia local. Los actores ilícitos pueden amenazar o presionar a quienes ostentan el poder, e influir así en las políticas locales o en la conducta de voto de los ciudadanos, y socavar la autonomía de los funcionarios y los políticos locales, hacerse con las instituciones de gobierno, o impedir el cumplimiento de la ley y erosionar lentamente el Estado de derecho⁴¹.

En teoría, las instituciones y los procesos democráticos a nivel local—si cuentan con un equipamiento, un mandato y un funcionamiento adecuados— se encuentran en una buena posición para administrar los actos violentos y las injerencias delictivas en la vida democrática, y para proporcionar los mecanismos necesarios de gestión y resolución de conflictos. Por ello, la evaluación debe intentar desentrañar cómo llevar a la práctica este modelo a nivel local. De hecho, una comprensión adecuada de las necesidades en materia de conflicto y seguridad debe tener en cuenta las estructuras de poder y justicia a nivel local. En muchos países, por ejemplo, los mecanismos tradicionales de justicia desempeñan un papel clave en los conflictos y en su gestión.

En realidad, la relación entre seguridad y democracia es mucho más compleja de lo que aquí se describe, y resulta difícil —si no imposible— restringirla a la unidad local o al ámbito local. Al mismo tiempo, toda evaluación debe reflejar la relación compleja y, con frecuencia, ambigua entre democracia, conflicto y seguridad⁴².

Democracia y desarrollo

En muchos contextos, el electorado local tiende a vincular intrínsecamente la democracia y el desarrollo. Los ciudadanos apoyan la democracia no solo porque sea un bien deseable en sí mismo, sino porque conlleva la esperanza de una mejor calidad de vida socioeconómica y política. Los ciudadanos esperan que sus gobiernos locales presten servicios públicos de un modo eficaz y satisfagan sus necesidades.

Los niveles sistemáticamente elevados de apoyo a la democracia en todo el mundo y los discordantes bajos niveles de satisfacción con ella demuestran que los ciudadanos valoran la calidad de la democracia no solo por las oportunidades periódicas para elegir a sus líderes y representantes políticos, sino por sus resultados⁴³.

La relación entre democracia y desarrollo se suele mencionar como uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. La ausencia de avances económicos y sociales en las transiciones democráticas supone una preocupación central en muchas regiones. Al mismo tiempo, los procesos de desarrollo económico y los estímulos externos a veces socavan o eluden a los actores democráticos, lo cual los debilita aún más. A pesar de ser un valor en sí misma, la democracia también basa su sostenibilidad y fuerza en su capacidad para cumplir las expectativas de los ciudadanos de que traerá consigo un desarrollo sostenible e integrador socialmente⁴⁴.

Se espera que los procesos políticos democráticos transformen las expectativas y las aspiraciones de las personas en políticas y programas de desarrollo destinados a mejorar su vida diaria. Si las instituciones democráticas no son capaces de cumplir las expectativas en el ámbito socioeconómico es probable que la democracia se resienta. Por ello, los gobiernos locales necesitan poderes, recursos y autoridad reales para que los dirigentes y los representantes puedan adoptar decisiones políticas y socioeconómicas que sean pertinentes y respondan a las demandas en materia de derechos humanos, las necesidades y las realidades de sus comunidades. Esto también exige establecer mecanismos y prácticas estructurales que empoderen a los gobiernos y a las comunidades locales y faciliten no solo que ejerzan el poder de voto al elegir a sus dirigentes y representantes locales, sino que influyan considerablemente en la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las decisiones que afectan a su bienestar socioeconómico, y que exijan constantemente la responsabilidad de sus dirigentes locales⁴⁵.

Capítulo 3

Cómo llevar a cabo una evaluación

Cómo llevar a cabo una evaluación

El marco para la evaluación del EdDL sitúa a la ciudadanía al frente del proceso de evaluación de la democracia a fin de apoyar iniciativas políticas locales y programas de reforma impulsados internamente. Por consiguiente, se trata de una evaluación orientada a la reforma cuyo objetivo es ser tanto un ejercicio para examinar la calidad de la democracia como una oportunidad para que los ciudadanos desarrollen y profundicen sus democracias locales.

La evaluación consiste en un proceso de dos dimensiones, que combina la investigación con el diálogo y el debate inclusivos. Por lo tanto, la evaluación debe realizarse de forma profesional según las normas de investigación aceptadas en las ciencias sociales, al tiempo que se garantiza la participación y la contribución activa de los ciudadanos locales —tanto hombres como mujeres— en las distintas fases del proceso.

Todo miembro de la ciudadanía que muestre interés en mejorar la democracia local puede iniciar el proceso de evaluación, movilizar los recursos necesarios y emplear el marco para la evaluación. Estos iniciadores incluyen desde académicos, miembros del consejo local, funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación hasta políticos y activistas locales o miembros de grupos minoritarios.

Es fundamental que exista un amplio nivel de participación para que asuman la evaluación como propia y para maximizar las posibilidades de afectar a los procesos de reforma en la unidad local donde se lleve a cabo. Al mismo tiempo, esto exige encontrar el equilibrio adecuado entre la elaboración de una investigación profesional y eficaz y el fomento de la participación activa e inclusiva de la diversidad de los ciudadanos locales.

A continuación se expone un resumen de los pasos y las decisiones clave, dividido en ocho pasos consecutivos. El objetivo es garantizar una preparación, una aplicación y un seguimiento de la evaluación adecuados.

Figura 3.1. Los pasos de una evaluación



3.1. Preparación, elección del momento y establecimiento de alianzas

El primer paso es la fase de preparación de la evaluación, durante la cual los iniciadores han de determinar la necesidad, la finalidad y el valor añadido de una evaluación del EdDL, confirmar si el momento es el adecuado e intentar obtener apoyo de los reformistas desde un principio mediante el establecimiento de alianzas locales.

Determinar el valor añadido de una evaluación del EdDL

Quienes planeen iniciar una evaluación de la democracia local deben ser conscientes de lo que se ha realizado previamente o se está realizando en esta esfera de trabajo, y aclarar cuál será el valor añadido de un EdDL antes de empezar el proceso. Los EdDL deberían complementar el trabajo de otros EdDL en lugar de duplicarlo. Esta reflexión suele implicar la identificación de los siguientes aspectos:

- ¿Qué otras evaluaciones de la democracia y la gobernanza se han realizado en la unidad local?
- ¿Se ha llevado a cabo alguna investigación académica pertinente en la zona?
- ¿Se ha completado algún análisis pertinente impulsado por la comunidad?
- ¿En qué se centraban?
- ¿Quién los llevó a cabo?
- ¿Con qué finalidad?
- ¿Qué enfoques se adoptaron para realizarlos?
- ¿Cómo se están utilizando?
- ¿Qué resultados se obtuvieron?
- ¿Qué esferas sustantivas se dejaron de lado o merecen investigarse?

El objetivo principal de este ejercicio de reflexión es determinar la necesidad, la finalidad y el valor añadido de un EdDL para el conjunto existente de evaluaciones y mediciones, y adoptar una decisión respecto a la posibilidad y el modo en que una evaluación del EdDL podría añadir valor para la mejora de la democracia local. La finalidad de una evaluación puede incluir actividades generales de sensibilización entre la población local, influir en la opinión pública o en la elaboración de programas políticos en busca de reformas, así como la evaluación de las políticas o los programas gubernamentales. Frecuentemente, los iniciadores de una evaluación se proponen lograr una combinación de estos objetivos.

Acordar parámetros de referencia

El paso siguiente es identificar puntos de referencia para contextualizar la evaluación y sus conclusiones futuras. En primer lugar, lo más sencillo de identificar es un parámetro de referencia temporal. Podría tratarse de un acontecimiento local importante, como un cambio de gobierno, unas elecciones, la aprobación de una nueva constitución o un marco de descentralización, o la reciente obtención de la autonomía local. El segundo es un parámetro de referencia sustantivo, que puede emplearse como base de referencia para el contenido de la evaluación. No obstante, y en especial cuando no se ha realizado previamente ninguna evaluación de la democracia a nivel local, hallar un parámetro de referencia sustantivo puede resultar una tarea difícil. A continuación se mencionan cuatro fuentes de información en las que encontrar puntos de referencia importantes:

- i. Encuestas sobre la percepción pública; p. ej., sondeos de opinión pública sobre la democracia local o sobre el desempeño del gobierno.
 - Ventaja: reflejan la opinión local y las expectativas populares sobre la democracia local.
 - Desventaja: las encuestas pueden considerarse ambiguas; y requerir muchos recursos si aún no se han llevado a cabo.
- ii. Normas locales; p. ej., objetivos y declaraciones en materia de políticas identificados por el gobierno local.
 - Ventaja: proporciona legitimidad a nivel local; se identifican de manera sencilla y barata.
 - Desventaja: no siempre reflejan la opinión de los ciudadanos o los puntos de vista opuestos al gobierno.
- iii. Normas derivadas del ámbito nacional; p. ej., normas públicas reflejadas en una constitución o en un acuerdo de paz.
 - Ventaja: proporciona legitimidad nacional; se identifican de manera sencilla y barata.
 - Desventaja: solo son útiles si la unidad local y sus ciudadanos las aceptan y las cumplen.
- iv. Normas internacionales de buena gobernanza; p. ej., los principios de buena gobernanza de las Naciones Unidas.
 - Ventaja: un amplio reconocimiento; están basadas en buenas prácticas a nivel mundial.
 - Desventaja: la unidad local y sus ciudadanos tienen que aprobar estas normas (externas).

Elección del momento de la evaluación

El enfoque orientado a las reformas de una evaluación hace que sea importante pensar sobre la elección del momento de llevar a cabo las actividades de la evaluación en vista de los acontecimientos políticos y, estrechamente relacionado con ello, el deseo de mejorar la democracia local entre quienes ostentan el poder a nivel local (y, en ocasiones, nacional).

La elección del momento resulta importante porque procesos como las elecciones o las reformas políticas pueden influir en la evaluación y viceversa. Por ejemplo, cuando se acercan las elecciones y los políticos locales se encuentran inmersos en una intensa campaña electoral, puede ser conveniente esperar hasta después de las elecciones para realizar el EdDL, cuando la situación se haya calmado y resulte más sencillo reunir a todos los actores. Del mismo modo, en el caso de una transición política, como cuando se planean reformas constitucionales o una descentralización, merece la pena planificar el EdDL de manera que sus conclusiones contribuyan a los debates públicos y políticos e influyan en las políticas de reforma.

Atraer a los reformistas mediante el establecimiento de alianzas

Aunque quienes llevan a cabo una evaluación del EdDL tal vez no tengan el poder de realizar los cambios por sí mismos —cuando se trata de leyes o políticas nacionales, por ejemplo—, podrían fundamentar procesos de promoción o involucrar a quienes ostenten el poder para que lleven a cabo el desarrollo y el cambio democrático. Por lo tanto, atraer a los reformistas desde el principio y crear alianzas amplias entre los grupos de ciudadanos y las organizaciones locales pertinentes son pasos tempranos, pero fundamentales. Cuantos más órganos rectores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación locales, organizaciones comunitarias, organizaciones basadas en los derechos y el género, y asociados clave del sector privado y del desarrollo estén a bordo desde el comienzo de la evaluación, mayor apropiación local y apertura al cambio se puede esperar. Por ello, al decidir a quién involucrar, deben tenerse en cuenta los objetivos generales de la reforma y la siguiente pregunta: ;quién podría ayudar a conseguirlos?

Informar, consultar e involucrar a distintos actores locales en los planes de evaluación del EdDL, así como establecer alianzas en una fase temprana, también puede tener ventajas prácticas. Por ejemplo, puede resultar más sencillo identificar y combinar recursos y capacidades, acceder a diversas fuentes de datos e involucrar a expertos y profesionales de ámbitos especializados. Un modo de involucrar en la práctica a asociados es invitarlos a formar parte del equipo consultivo de la evaluación (véase la sección 3.2.).

Establecer los recursos necesarios

El proceso de preparación debe estar acompañado del establecimiento del nivel de recursos financieros, humanos y temporales necesarios y potencialmente disponibles. Conocer la cantidad de recursos disponibles es importante a fin de tomar decisiones fundadas sobre el ámbito y la profundidad de la evaluación y de planificar los esfuerzos para la recaudación de fondos.

Cuadro 3.1.

Recaudación de fondos

Los fondos pueden obtenerse de distintas fuentes, como el apoyo de asociaciones gubernamentales locales, las subvenciones a la investigación, los programas gubernamentales nacionales o los fondos de desarrollo procedentes de otras organizaciones (inter) nacionales. La apropiación local de las evaluaciones solo puede producirse realmente si los recursos se generan dentro del país. No obstante, en virtud del contexto, esto no siempre es posible o viable. La adopción de decisiones sobre las fuentes de financiamiento debe acompañarse de una reflexión con respecto a si el origen de esos fondos permitirá el tipo de enfoque de evaluación propuesto por la presente guía.

3.2. Organización de la evaluación

Una vez que se ha adoptado la decisión de llevar a cabo la evaluación, la siguiente fase es el establecimiento de estructuras organizativas que respalden y faciliten el proceso de evaluación. Una estructura de ese tipo debe poder mantener el equilibrio básico entre las dimensiones de investigación y de diálogo inclusivo de la evaluación.

La organización de la evaluación incluye una estructura de gestión y coordinación que, como mínimo, debería estar formada por a) el equipo central de la evaluación y b) un equipo consultivo. La función de la estructura de gestión o coordinación es garantizar la

administración y la gestión diaria del proyecto de evaluación. Esta estructura resulta incluso más importante cuando el proyecto de evaluación es fruto de una asociación entre dos o más organizaciones. Deben definirse y acordarse con claridad desde el comienzo los mandatos, las funciones, las responsabilidades, los compromisos y las relaciones jerárquicas de cada equipo, incluidos sus miembros.

Los equipos de la evaluación y consultivos deben tener una representación equitativa de mujeres y hombres con la combinación de aptitudes profesionales y experiencia demostrada necesaria.

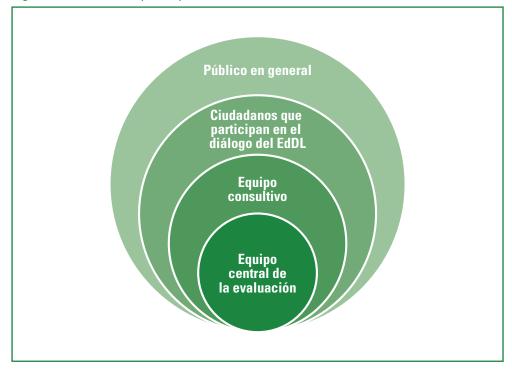


Figura 3.2. Niveles de participación ciudadana

Equipo central de la evaluación: impulsor del EdDL

La responsabilidad principal del equipo central de la evaluación es la gestión de esta, así como realizar la investigación e involucrar a la población local a través del diálogo y las consultas durante las distintas fases del proceso de evaluación. Si bien la naturaleza del equipo central de la evaluación variará según el contexto, existen algunos aspectos que se pueden tener en cuenta al constituir un equipo de evaluación.

Tamaño y composición del equipo

Por lo general, el equipo consta de entre cinco y siete ciudadanos comprometidos a tiempo completo. El equipo debe designar a un director del proyecto o jefe de equipo, que estará a cargo de supervisar el proyecto desde el punto de vista de la gestión, e incluir a investigadores y expertos sustantivos. Resulta importante que el equipo de la evaluación no sea demasiado grande para poder gestionarlo. En caso de que se necesite una capacidad adicional —por ejemplo, para recopilar datos o facilitar el diálogo—, se puede contratar a facilitadores o asistentes de investigación a corto plazo. El equipo debe incluir un número idéntico de mujeres y hombres.

• Equipo multidisciplinar y multilateral

Es importante que el proceso de evaluación se beneficie de una serie de disciplinas, destrezas, conocimientos y experiencias. Lo ideal es que el conocimiento, los antecedentes profesionales y la experiencia del equipo central de la evaluación coincidan en cierta medida con las esferas que abarcará la evaluación (p. ej., el Estado de derecho, los derechos sociales, económicos y culturales, la descentralización o las elecciones). También es importante involucrar a miembros del equipo que puedan enriquecer la evaluación con su experiencia en los ámbitos del género y la diversidad. En virtud del contexto, también podría ser necesario otro tipo de conocimientos, como, por ejemplo, el relacionado con los conflictos y los problemas de seguridad, o los sistemas de gobernanza consuetudinarios. Cuando no sea posible incorporar todas las disciplinas deseadas y crear una composición del equipo "ideal" pero controlable, se recomienda utilizar las capacidades del equipo consultivo.

Destrezas de investigación

Cada equipo de la evaluación debe incluir a miembros con una amplia experiencia investigadora, también en materia de análisis estadístico. La función de estos miembros es supervisar la preparación y la realización de la investigación y garantizar la calidad del informe de la evaluación y de los hallazgos desde el punto de vista de la investigación. Su contribución resulta fundamental para la salvaguarda de las normas de investigación, la garantía de la calidad de cada segmento de la evaluación, y la credibilidad y la validez general del proceso de evaluación, el análisis de los datos y el informe final.

Experiencia en la facilitación del diálogo

Cada equipo de la evaluación debe incluir o involucrar a alguien con un conocimiento sólido de los procesos para la facilitación del diálogo. La función de esos miembros es asesorar sobre la calidad de los aspectos del diálogo ciudadano de la evaluación y garantizarla, de manera que se aseguren de que son inclusivos y de que su finalidad es involucrar a distintos grupos de personas, tanto hombres como mujeres, pertenecientes a la unidad local. El diálogo ciudadano es un componente vital de la evaluación y debería emplearse en puntos estratégicos del proceso, incluida la recopilación de datos y los fines de validación.

División de trabajo y compromiso del equipo

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es cómo se dividirá el trabajo entre los miembros del equipo central de la evaluación, y decidir quién será el jefe de equipo y cuáles serán las funciones y las responsabilidades de cada uno. Es importante valorar el tiempo del que disponen los miembros del equipo central de la evaluación en la duración completa de la evaluación y confirmar la disponibilidad de los distintos miembros del equipo y su compromiso para participar en todas las fases de la evaluación. Una medida atenuante consiste en compartir las responsabilidades de liderazgo, o trabajar con sustitutos a fin de reducir el riesgo de dependencia y minimizar los impactos negativos en el proceso de evaluación en caso de que el jefe de equipo no pueda continuar ejerciendo esa función, por el motivo que sea, en cualquier momento de la evaluación. En caso de que algunas tareas se subcontraten, debe hacerse de modo que se comprenda que forman parte de un proceso; por ejemplo, en caso de que se contrate a un experto en género, esta persona deberá participar en las distintas fases del proceso de evaluación.

Equipo consultivo: representa una asociación en pro de la reforma

Al margen del equipo central de la evaluación, también resulta importante constituir un equipo consultivo multidisciplinar y multilateral. El equipo consultivo puede considerarse como un representante de la comunidad y como una caja de resonancia tanto para el contenido técnico como para las dimensiones y las implicaciones sociopolíticas de la evaluación. La función del equipo consultivo es guiar la evaluación, examinar los borradores de los informes en las distintas fases y ofrecer sus comentarios al equipo central de la evaluación.

Tamaño y composición del equipo

El equipo consultivo debe estar compuesto por entre diez y quince personas, procedentes de un amplio espectro de la sociedad local, que representen a distintas organizaciones, instituciones y electorados interesados en la evaluación. Aquí se debería incluir a organizaciones y personas con el poder de hacer recomendaciones a las que probablemente se preste atención, expertos con destrezas de investigación, quienes se espera que tengan un planteamiento crítico, personas orientadas a las reformas y representantes de grupos marginados y minoritarios. Al constituir un equipo consultivo, se debería mantener un equilibrio entre quienes proporcionan orientación técnica en la evaluación y quienes puedan ayudar a promover los hallazgos del informe de la evaluación y a vincularla a las reformas. A este respecto, puede resultar útil elaborar una cartografía de los ciudadanos y las partes interesadas. El equipo consultivo también debe tener una representación equitativa de mujeres y hombres con la combinación de aptitudes y experiencia adecuada. Los miembros deben comprometerse a contribuir de manera significativa durante todas las fases del proceso de evaluación.

Multidisciplinar y multilateral

El equipo consultivo no solo valida el análisis de los datos y el informe de la evaluación, sino que también es importante para conducir el seguimiento del informe. Por ello, el equipo consultivo ha de incluir a actores que también sean posibles usuarios de los hallazgos de la evaluación, como medios de comunicación, grupos políticos, organizaciones de la sociedad civil, ONG, instituciones gubernamentales pertinentes e instituciones académicas. Por lo tanto, resulta importante identificar a los posibles grupos y usuarios finales del informe objetivos, y constituir el equipo consultivo a partir de un análisis de las partes interesadas. La mejor manera de garantizar que el informe final tenga una amplia apropiación y legitimidad, y que contribuya eficazmente a la reforma, es involucrando a personas de diversas disciplinas y sectores, niveles y ámbitos (geográficos) de la unidad local.

Cuadro 3.2.

Buenas prácticas: involucrar a miembros del consejo

Con el objeto de asegurarse de que el consejo asumiese el proceso y los resultados de la evaluación como propios, el equipo de la evaluación del EdDL en Tanzanía (realizada en 2013) acordó al inicio del proceso que los consejos locales que participasen en la evaluación nombraran a funcionarios especializados como puntos focales del EdDL, para que actuaran como miembros del equipo consultivo. De ese modo, acordaron participar en la planificación y en la realización de la evaluación. Estos puntos focales del consejo se encargaban de coordinar los debates y las consultas del consejo y de organizar la validación de los hallazgos y las recomendaciones resultantes de la evaluación.

Participación continua y coherente

Aunque el grupo consultivo no necesita participar directamente en las actividades de investigación, resulta importante que se involucren de un modo coherente desde el comienzo del proceso a fin de garantizar la amplia apropiación, la garantía de calidad y la utilidad de la evaluación. Esto significa que es necesario realizar un intercambio de información y celebrar reuniones consultivas de manera periódica con todo el equipo central de la evaluación para mantener actualizado al equipo consultivo y que este pueda ofrecer asesoramiento. El equipo consultivo también tiene un papel importante en las actividades de debate y diálogo; p. ej., para proporcionar apoyo técnico y visibilidad.

3.3. Diseño y plan de trabajo de la evaluación

El diseño de la evaluación es la fase en la que el equipo de la evaluación comienza a participar en un debate detallado acerca del marco para la evaluación del EdDL y de cómo ponerlo en práctica. Por lo general, esto tiene lugar en el contexto de una serie de reuniones entre los miembros del equipo central de la evaluación y el equipo consultivo. Invertir tiempo, energía y recursos en el diseño de la evaluación constituye un factor decisivo del éxito.

Cuadro 3.3.

Indicadores para el diseño de la evaluación

Los elementos que se deben incluir en el diseño de la evaluación son, entre otros, los siguientes:

- Debatir sobre la metodología de investigación, los métodos para la recopilación de datos y las fuentes de datos, incluida la determinación de los distintos grupos de participantes y encuestados de la investigación.
- Llegar a un entendimiento común sobre los conceptos que se emplearán y su significado en contextos concretos (en algunos casos se deberán reconocer significados diferentes).
- Personalizar el cuestionario, que incluye revisar y contextualizar las preguntas de la evaluación y asegurarse de que cualquier pregunta revisada siga teniendo en cuenta el género, la diversidad y los conflictos.
- Traducir el cuestionario y otros documentos pertinentes a los idiomas locales.
- Determinar los interesados clave a quienes hay que involucrar en las distintas fases de la evaluación, incluidos los usuarios y

Cuadro [cont.]

- los ciudadanos objetivo que pueden respaldar y dar seguimiento a los hallazgos del EdDL.
- Llegar a acuerdos sobre el enfoque, el alcance y la intensidad del diálogo y la participación de los ciudadanos.
- Diseñar el proceso de diálogo de manera que aclare cómo y en qué fases contribuye a la investigación, además de cómo fomenta la participación inclusiva de los ciudadanos.
- Decidir sobre los métodos de diálogo y los acuerdos de facilitación.
- Decidir sobre los formatos e idiomas de la evaluación y sobre la estrategia de difusión sobre la base de los usuarios y el público objetivo identificado.
- Acordar la difusión pública y la estrategia publicitaria. Por lo general, esto incluye talleres de validación en la fase de redacción del borrador del informe, la publicación del informe final y otras actividades de difusión y promoción.
- Describir la aplicación preliminar y la estrategia de promoción (p. ej., identificar, informar e involucrar a asociados estratégicos; o promover el compromiso de utilizar los resultados de la evaluación para el fortalecimiento de los marcos reguladores y normativos locales y las prácticas democráticas).
- Debatir sobre cómo desarrollar los indicadores locales y en qué medida hacerlo, así como si la realización de una evaluación de la democracia local podría convertirse en una práctica habitual.

El diseño de la evaluación es una fase fundamental para garantizar que los miembros del equipo de la evaluación tengan una concepción común de la tarea que tienen por delante y de cómo llevarla a cabo. Si bien el diseño de la evaluación debe tener lugar al comienzo del proceso, en realidad los equipos trabajan de manera continua en aspectos del diseño y se reúnen periódicamente durante el transcurso de la evaluación.

Cuadro 3.4.

Diálogo ciudadano: sopesar las opciones y las herramientas

El modo y el grado en que el diálogo ciudadano se convierte en parte del proceso de evaluación dependen en gran medida del contexto y el alcance general de la evaluación del EdDL. En una pequeña comunidad rural, por ejemplo, la consulta y el diálogo inclusivo con los ciudadanos puede organizarse de manera diferente que en una ciudad grande, y las sesiones de diálogo con un grupo pequeño de 8 a 12 personas se organizarán de un modo distinto

Cuadro [cont.]

a los diálogos con un grupo de 100 a 200 personas. Asimismo, el diálogo destinado a recopilar datos se puede organizar de una manera diferente al diálogo con fines de validación o difusión, o al diálogo cuyo objetivo sea facilitar acciones de colaboración. Por lo tanto, los equipos de la evaluación deben tener en cuenta y valorar las distintas opciones posibles para organizar las sesiones de diálogo en la fase de diseño del proceso de evaluación. La publicación *Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes* (2007)⁴⁶ es un recurso útil a este respecto y ofrece una serie de procesos y herramientas para el diálogo y la deliberación, con objeto de apoyar la tarea de la adaptación.

Contextualizar el cuestionario

El EdDL se establece como un marco metodológico amplio para llevar a cabo un análisis de la calidad de la democracia local. Por lo tanto, la finalidad de los temas y las preguntas orientadoras del capítulo 4 es que sirvan de punto de partida para la evaluación de la vida democrática. Asimismo, los equipos de la evaluación deben ampliar y ajustar las preguntas al contexto local si lo consideran necesario, pero sin perder de vista la finalidad, los principios y los valores que sustentan el marco para la evaluación del EdDL.

Al contextualizar las preguntas, es recomendable tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Ajustar el lenguaje al contexto local y emplear conceptos que se comprendan localmente.
- Ajustar la gramática y el lenguaje de modo que las preguntas tengan en cuenta el género⁴⁷.
- Comprobar si los términos son aceptables y comprendidos por diferentes grupos de la sociedad.
- Asegurarse de que el lenguaje y la terminología son neutrales y tener en cuenta las sensibilidades locales.
- Asegurarse de que las preguntas de la evaluación siguen reflejando los principios y los valores del EdDL.

Las preguntas de la entrevista no son las mismas que las preguntas de la evaluación, ya que con frecuencia tienen que ser más específicas y ajustarse a la sensibilización y a los conocimientos previos de los entrevistadores sobre determinados términos y principios democráticos. Todas las preguntas y los debates se deben formular con sencillez y

claridad, y estar respaldados por un equipo dispuesto a explicar cualquier duda o pregunta que pueda surgir al realizar las entrevistas y la investigación para la evaluación del EdDL.

Establecer el plan de trabajo, el presupuesto y la duración

Como sucede con cualquier proyecto, un plan de trabajo y un presupuesto realistas y bien estructurados son factores determinantes para el éxito de una evaluación del EdDL. Un plan de trabajo bien meditado resulta clave para no pasar por alto el tiempo y los recursos necesarios para los pasos fundamentales antes, durante y después de la evaluación, a fin de anticiparse a los acontecimientos políticos y sociales, tales como las elecciones locales, y de evitar sorpresas que puedan poner en peligro todo el proyecto. Con el fin de evitar esto, el equipo central de la evaluación debe elaborar un plan de trabajo detallado para todos los pasos de la evaluación, lo que incluye las actividades planificadas en cada fase, un presupuesto estimado y el plazo correspondiente. El plan de trabajo debe elaborarse con la debida consideración de las actividades de seguimiento, tales como la difusión, la promoción y los diálogos posteriores a la evaluación con las partes interesadas pertinentes. Una vez que se haya desarrollado un primer plan de trabajo, el equipo central de la evaluación lo compartirá con el equipo consultivo para solicitar sus recomendaciones y observaciones.

Por lo que se refiere a la duración del proceso, la experiencia que ha obtenido IDEA Internacional a través de las evaluaciones del EdDL anteriores sugiere que un equipo central de la evaluación de cinco personas a tiempo completo, con el apoyo de asistentes de investigación, necesita una media de doce meses para realizar una evaluación del EdDL. En el caso de que no se disponga de tanto tiempo, es probable que la calidad de la evaluación del EdDL se vea comprometida y pase por alto elementos cruciales. Esto no significa que el marco de evaluación del EdDL no se pueda utilizar como base para el contenido de evaluaciones rápidas; p. ej., análisis rápidos o encuestas ciudadanas en línea. La duración exacta siempre depende de diversos factores, como la capacidad humana, los recursos financieros o el alcance geográfico y sustantivo.

Figura 3.3. Claves del plan de trabajo: finalidad, actividades, plazo y presupuesto

Nombre del proyecto: evaluación del estado de la democracia local en la unidad local X

Finalidad de la evaluación: explica para qué se va a utilizar la evaluación, por quién, cuándo, por qué y mediante qué proceso político.

FASE	PASOS Y ACTIVIDADES	PLAZ0	COSTO TOTAL*
Preparación, elección del momento y establecimiento de alianzas	Estudio preliminar para determinar la necesidad, el valor añadido, la finalidad y las referencias del EdDL	Antes del inicio	*Según el contexto y los costos locales
	Establecer los recursos financieros, humanos y temporales necesarios y recaudar fondos		
	Reuniones con partes interesadas y posibles asociados locales		
	Otras actividades:		
2. Organización de la evaluación	Establecer una estructura de gestión y coordinación		
	Reuniones preliminares con el equipo central de la evaluación y el equipo consultivo		
	Otras actividades:		
3. Diseño, plan de trabajo y presentación de la evaluación	Conceptualizar y convenir el diseño de la evaluación		
	Contextualizar el cuestionario		
	Definir el plan de trabajo, el presupuesto y la duración		
	Consultas/diálogo con los grupos y las instituciones pertinentes		
	Otras actividades:		
	Presentación al público: inicio oficial de la evaluación del EdDL	Mes 1	
4. Recopilación y análisis de datos	Recopilación de datos mediante varios métodos (especificar cuáles)	Mes 1-3	
	Reuniones con el equipo central y el equipo consultivo de la evaluación	Mes 1-5	
	Consultas/diálogo con los grupos y las instituciones locales pertinentes	Mes 2-5	
	Interpretación de los datos, análisis y desarrollo de una narrativa	Mes 4-5	
	Otras actividades:		

FASE	PASOS Y ACTIVIDADES	PLAZ0	COSTO TOTAL*
5. Redactar el informe y las recomendaciones	Redactar el borrador (o los borradores) del informe	Mes 5-6	
	Reuniones con el equipo central de la evaluación y el equipo consultivo	Mes 6	
	Acordar recomendaciones a corto, medio y largo plazo	Mes 6	
	Consultas/diálogos con los grupos y las instituciones pertinentes	Mes 6	
	Otras actividades:		
6. Diálogo y talleres de validación	Validación de los hallazgos y diálogo en talleres a nivel local	Mes 7	
	Validación de los hallazgos y diálogo en talleres a nivel (sub)nacional	Mes 7	
	Incorporar los comentarios de la validación y finalizar el informe (o los informes)	Mes 8	
	Otras actividades:		
7. Publicación, difusión y promoción de la reforma	Elaborar publicaciones y materiales informativos comprensibles	Mes 9-12	
	Presentación (o presentaciones) al público del informe de la evaluación	Mes 10	
	Difusión y debates específicos de los hallazgos y las recomendaciones	Mes 9-12	
	Aplicar la estrategia de promoción/acción para la reforma	Mes 9-12 y con posterioridad a la evaluación	
	Otras actividades:		
8. Evaluación, desarrollo de indicadores locales y pasos siguientes	Evaluar el proceso y el resultado de la evaluación	Mes 12 y con posterioridad a la evaluación	
	Identificar los indicadores locales		
	Considerar/planificar el siguiente EdDL y la posible institucionalización		
	Otras actividades de seguimiento:		

Los costos y los presupuestos difieren considerablemente según el proceso de evaluación, por lo que cuando se necesita una estimación presupuestaria precisa, se recomienda analizar experiencias comparables a nivel local a fin de comprender plenamente las necesidades y detectar los costos ocultos. También resulta importante ajustarse de forma realista a los recursos humanos y financieros disponibles al seleccionar los métodos para investigar las fuentes primarias y secundarias. Entre los elementos que implican un mayor gasto se incluyen el tiempo de las personas, las modalidades de recopilación de datos —como los viajes sobre el terreno o las encuestas a gran escala—, los talleres de validación y los costos de publicación y difusión. Por lo tanto, es útil examinar cuidadosamente estos y otros gastos.

Una pregunta importante para muchos equipos de evaluación es cómo mantener los costos bajos. Se puede conseguir de diferentes formas. Trabajar en colaboración con distintas organizaciones y actores ofrece oportunidades para reunir recursos y contribuciones en especie. Cuando los consejos forman parte de la evaluación, por ejemplo, pueden ofrecer los ayuntamientos como lugares para reuniones o talleres. En lo que respecta a la dotación de personal, las universidades pueden pedir a los estudiantes que apoyen a los investigadores experimentados como asistentes de investigación (voluntarios), y las instituciones académicas, los gobiernos o las organizaciones de la sociedad civil locales pueden ofrecer los servicios de algunos miembros de su personal durante el proceso de evaluación. Trasladar los lugares para reuniones o talleres de hoteles a instalaciones más asequibles, como los centros locales de capacitación, también puede suponer un ahorro considerable. Por lo general, se recomienda comparar precios siempre para encontrar la mejor relación entre calidad y precio.

Antes de completar el plan de trabajo, el equipo de la evaluación debe identificar aquellos factores que podrían aumentar los costos, retrasar el proceso de evaluación y alargar su duración, o impedir la consecución de sus objetivos. Esto incluye el análisis de los acontecimientos políticos relevantes. La identificación temprana de los posibles riesgos permite a los conductores de la evaluación buscar soluciones o ajustar las estrategias de aplicación.

Como se ha mencionado previamente, la realización de un análisis del contexto local es un componente fundamental de cualquier evaluación del estado de la democracia local, no solo para situar los hallazgos de la evaluación en un contexto más amplio, sino también para establecer una base de referencia para la democracia local, que permita controlar y supervisar el progreso democrático. Un desafío

reconocido al que se enfrenta un equipo de la evaluación del EdDL es planificar de manera realista y encontrar el equilibrio adecuado entre la realización de un análisis del contexto en profundidad y concentrarse en los datos más importantes para la evaluación de la calidad de la democracia local. El enfoque principal debería centrarse en los tres pilares de la evaluación, mientras que la finalidad del análisis del contexto es ofrecer la información pertinente sobre los antecedentes.

Cuadro 3.5.

Recomendaciones para hacer que la evaluación del EdDL sea más inclusiva

Comprender la diversidad de la población local: analizar y reflexionar sobre cómo la evaluación puede tener más en cuenta la diversidad de la población, y comprender el modo en que afectan en el proceso y en los hallazgos de la evaluación los indicadores demográficos o de identidad, como el sexo; la profesión; la clase socioeconómica; la casta; la religión; la identidad sexual; el origen étnico; o la identidad tribal, aborigen o indígena.

Proceso inclusivo: garantizar que las personas pertenecientes a grupos marginados se hacen visibles y se las escucha a lo largo del proceso de evaluación —desde la formulación inicial de las preguntas hasta la formulación final de las recomendaciones— a través de consultas específicas.

Composición diversa del equipo: el equipo central de la evaluación y el equipo consultivo han de estar equilibrados en lo que respecta al género. En la medida de lo posible, el equipo consultivo debe ser diverso e incluir a miembros procedentes de poblaciones marginadas y de distintos sectores de la sociedad; p. ej., puede incluir a personas que viven con discapacidades; jóvenes y ancianos; representantes de distintos grupos religiosos y étnicos, de casta, tribales, aborígenes o indígenas.

Variedad de métodos: los equipos de evaluación deben emplear una variedad de métodos para recopilar datos y para asegurarse de reflejar toda la experiencia de la población. Por ejemplo, podrían ser necesarias entrevistas personales o debates de los grupos focales a fin de recopilar opiniones y experiencias de las personas analfabetas o de quienes han quedado fuera de los censos y las bases de datos oficiales; como podrían ser las personas desplazadas internas (PDI), los migrantes o los ciudadanos indocumentados. Esto también exige un equilibrio entre los métodos de recopilación de datos cualitativo y cuantitativo.

Cuadro [cont.]

Utilización y traducción a los idiomas locales: las personas que dominan los idiomas y los dialectos locales deben incluirse en el equipo de la evaluación y los materiales deben traducirse y difundirse en esos idiomas y dialectos locales. Esto significa que se deben presupuestar fondos suficientes para estos fines.

Abordar las necesidades especiales: algunos grupos pueden tener necesidades especiales. Por ejemplo, a fin de incluir a personas con discapacidades, el equipo de la evaluación debería emplear lugares de reunión adaptados para sillas de ruedas y utilizar intérpretes del lenguaje de signos.

Confidencialidad: la participación de los distintos tipos de encuestados, incluidas las entrevistas con grupos tales como los migrantes ilegales o indocumentados, se debería llevar a cabo respetando las normas existentes para garantizar su derecho a la intimidad. Es responsabilidad de los equipos de evaluación respetar y garantizar su anonimato ante terceros.

Desglose de datos pertinentes: el desglose de datos según el sexo es indispensable en cualquier contexto. No obstante, el desglose de los datos sobre la base de otros indicadores demográficos o de identidad con fines de investigación y, tal vez, de adopción de políticas es una cuestión y una elección de gran seriedad. Los grupos de evaluación deben estar bien informados tanto de los beneficios como de los riesgos para poder tomar la decisión correcta (véase también la advertencia en el cuadro 2.7.).

Presentación al público

Se recomienda realizar una presentación oficial del proceso de evaluación en la fase de diseño con el objetivo de aumentar la sensibilización sobre la evaluación. Suele consistir en un acto público al que asisten los miembros del equipo de la evaluación y las partes interesadas clave, e implica la emisión de comunicados de prensa. El propósito de esta presentación oficial es aumentar la sensibilización general de los ciudadanos acerca de la evaluación y crear alianzas en torno a ella.

3.4. Recopilación y análisis de datos

Esta sección se ocupa del proceso central de una evaluación de la democracia, y ofrece las consideraciones básicas para la recopilación y el análisis de los datos⁴⁸.

Elección de las técnicas de recopilación de datos

Lo ideal es que las evaluaciones de la democracia local empleen tanto métodos cualitativos como cuantitativos para la recopilación y el análisis de datos. Los datos cualitativos acerca de las experiencias y la percepción de las personas con relación a la democracia y a los ámbitos en los que se necesitan reformas se pueden recopilar mediante diversos medios, como las entrevistas en profundidad, la observación participante, la narración de historias, los grupos focales, los talleres de reflexión nacionales y las conferencias locales. La colaboración abierta —definida como la obtención de información o aportaciones para un proyecto o una tarea concreta recurriendo a los servicios de una serie de personas, remuneradas o no, a través de Internet⁴⁹— se utiliza cada vez más en investigación como un modo de obtener, transformar y analizar datos.

La recopilación y el análisis cuantitativo de datos pueden complementar el trabajo cualitativo, en el que se compilan diferentes indicadores sobre los pilares del marco para ofrecer una cartografía descriptiva de la democracia. El objetivo de combinar los métodos cualitativo y cuantitativo es aportar la representación más rica y sólida posible de la experiencia democrática, dentro de las limitaciones de recursos de cualquier proyecto de evaluación.

En ocasiones, las encuestas cuantitativas se utilizan como un complemento del enfoque cualitativo. Como parte de las evaluaciones del EdDL realizadas en África Oriental y Meridional en 2002, se encuestó a los alcaldes de 22 ciudades sobre los desafíos de gobernanza a los que se enfrentaban sus ciudades y sobre el modo en que se estaba aplicando la democracia local en el proceso de gobernanza. La evaluación del EdDL en la ARMM incluyó una encuesta específica a 4.000 residentes, mientras que en Egipto se entrevistó a 500 ciudadanos. Estas encuestas se basaban en algunas de las preguntas de la primera versión del marco del EdDL. Dado que el costo de las encuestas puede ser muy elevado, los asesores han utilizado los datos de encuestas existentes, han encontrado financiamiento adicional o han incorporado la encuesta a acontecimientos existentes en los que se reunían las partes interesadas⁵⁰.

Cuadro 3.6.

Estado de la democracia local en el mundo árabe: lecciones de Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen

En 2010 se publicó La Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe⁵¹, donde se revelaba una serie de obstáculos y desafíos para los equipos locales de la evaluación que trabajaron sobre el terreno.

Cuadro [cont.]

Algunos equipos experimentaron dificultades para acceder a las fuentes de información y documentarlas, ya fuera porque los datos no estaban disponibles o porque las autoridades locales pertinentes no los habían recopilado. Por ejemplo, recabar información sobre la corrupción financiera y administrativa resultó complicado debido a la falta de transparencia o a la fragilidad de los sistemas de información. Como resultado, algunos equipos recurrieron a medios informales para recopilar los datos y realizaron estudios de campo; con frecuencia se basaron en las estimaciones ofrecidas por el equipo de investigación local de la municipalidad.

Otros problemas fueron las restricciones administrativas y de seguridad, o el retraso en las respuestas de los consejos y las autoridades locales a las cuestiones planteadas en la evaluación. También había una falta de consenso en algunas comunidades acerca de las prioridades básicas de desarrollo o, lo que es lo mismo, acerca de cómo responder a la pregunta "¿qué queremos?".

A pesar de estos obstáculos, durante su aplicación y durante las conferencias nacionales posteriores, las evaluaciones reunieron a una amplia variedad de encargados de adoptar decisiones y partes interesadas oficiales y oficiosas, que con frecuencia expresaron la necesidad de emplear los hallazgos de los informes de la evaluación en beneficio de los programas de reforma democrática.

El EdDL no prescribe un único método de investigación correcto, y la mayoría de los asesores desarrollará su propio enfoque investigador. El equipo central de la evaluación es responsable de adoptar la decisión final sobre los métodos de recopilación de datos, teniendo en cuenta las aportaciones del equipo consultivo.

No obstante, un objetivo fundamental de toda técnica de recopilación de datos es que haga el proceso de recopilación lo más participativo posible. Además, los asesores tienen que ser conscientes de la necesidad de multiplicar los métodos de recopilación de datos y de triangular los datos obtenidos a través de los distintos métodos, y de la importancia de desglosar los datos por sexo. El conocimiento de las diferentes categorías sociales, como la edad, los ingresos, la religión, el origen étnico, la identidad sexual, etc. también resulta clave (véase también el cuadro 2.7.).

Cuadro 3.7.

Realizar un estudio preliminar

Un estudio preliminar es útil para examinar los datos y la literatura existentes, como por ejemplo, los informes de auditoría nacionales; las estadísticas nacionales o internacionales; los informes de las oficinas del defensor del pueblo, de instituciones de derechos humanos, de las revisiones entre pares de sociedades profesionales o de grupos de expertos; las investigaciones académicas revisadas entre pares; las observaciones finales de los órganos de supervisión de los tratados; los informes de los Relatores Especiales; las misiones de observación electoral; las iniciativas de supervisión de los servicios a cargo de los ciudadanos, etc. Sin embargo, en la práctica suele resultar difícil encontrar información en línea acerca de la unidad local; esto pone de manifiesto la importancia de las fuentes locales y nacionales y de una evaluación del EdDL.

En línea se pueden encontrar muchos recursos de datos e información pertinentes, como en el sitio web del estado de la democracia: http://www.idea.int/>.

Interpretación de los datos, análisis y desarrollo de una narrativa

Esta fase puede superponerse con el comienzo de la redacción de un borrador, ya que ordenar el material es una parte del proceso de "contar una historia". En el análisis de los datos y en el desarrollo de la narrativa o del hilo argumental es probable que surjan dos problemas. El primero es que podrían existir incoherencias y registros duplicados entre las distintas fuentes de las que se han recopilado los datos, y será necesaria una mayor investigación para resolver las posibles contradicciones. El segundo problema se refiere a las lagunas existentes en las pruebas, para las que es posible que aún se necesiten más fuentes.

Elaborar una bibliografía

El modo más sencillo de recopilar una bibliografía es tomar cada sección del marco para la evaluación del EdDL y realizar búsquedas bibliográficas estándar. Los artículos y los libros académicos son útiles por la calidad de sus análisis. Las fuentes en línea de departamentos gubernamentales, los servicios estadísticos oficiales, las organizaciones de demoscopia, las ONG, los informes de prensa, etc. suelen ser más actuales.

Identificar y clasificar los datos

La experiencia demuestra que la mayoría de las fuentes no son específicas de una sección del marco, sino que son pertinentes para más de una pregunta. Se recomienda avanzar sección por sección, ya que la mayor parte de las fuentes contendrá material relevante para más de una pregunta. El equipo de evaluación es responsable de seleccionar y utilizar las fuentes más pertinentes, y de analizar y triangular los datos.

Ordenar y priorizar los ítems

En esta fase se ordena el material recopilado para que ofrezca un panorama claro o cuente una historia coherente, aunque sea compleja. En este momento es conveniente volver a la pregunta original y recordar los valores democráticos vinculados a ella. Después se deben organizar los ítems temáticamente, en orden de importancia o de prioridad histórica, según lo que se considere más acertado teniendo en cuenta el foco general de la evaluación. Una forma de pensar en una respuesta a las preguntas de la evaluación es entenderla como si fuera una breve opinión que resuma el tema, formulada de manera que apoye, amplíe o explique la opinión de un modo sistemático.

• Ponerse de acuerdo acerca de los datos, los hallazgos y la narrativa En la práctica puede resultar difícil ponerse de acuerdo sobre los datos, los hallazgos y la narrativa, e incluso puede suponer un motivo de desacuerdo, con lo cual se corre el riesgo de socavar la cohesión del equipo de la evaluación. En dichos casos, es recomendable reconocer abiertamente y apreciar las diferencias de opinión, y presentar las diferencias notables entre los distintos tipos de informes (p. ej., fuentes gubernamentales o independientes); así como reflejar los puntos de debate o de polémica en el análisis del contexto y el informe de la evaluación sin que ello retrase el proceso.

Recopilar información de varias fuentes de datos, hacer uso de la función de asesoramiento del equipo consultivo y someter a debate algunos de los asuntos polémicos en los talleres podría ayudar al equipo central de la evaluación a tomar una decisión en esas situaciones.

3.5. Redacción del informe y recomendaciones

Una vez que se han llevado a cabo las fases anteriores es cuando comienza la redacción del informe propiamente dicha. Esto incluye la adopción de una decisión (final) sobre la forma, la extensión y el

formato deseados del informe, de modo que no solo plasme los hallazgos de la evaluación, sino que atraiga al público objetivo durante la fase preparatoria y también al público en general.

Redactar un borrador del informe

El informe de la evaluación debe centrarse ante todo en la unidad local que se está analizando. No obstante, puede estructurarse de manera que abarque una serie de unidades locales. En tal caso, los informes concretos más breves por cada unidad local pueden ir acompañados de un informe consolidado (sub)nacional. Esto no solo sensibiliza a los actores locales respecto a los hallazgos y a las recomendaciones concretas de su unidad local, sino que les ayuda a identificar problemas comunes y a comenzar a abordarlos en conjunto con otros gobiernos e interlocutores locales.

En esta fase, el borrador del informe de la evaluación debe sintetizar los hallazgos de la investigación, a partir de los datos desglosados y su análisis, además de incluir conclusiones preliminares y proyectos de recomendaciones para la reforma, que se podrán debatir en los talleres de validación. Se puede facilitar la lectura evitando largas secciones de texto sin interrupción; incluyendo tablas, resúmenes, citas, acontecimientos ejemplares o historias personales; y complementando el informe completo con secciones como un resumen ejecutivo. Resulta importante presentar los datos de las tablas de manera desglosada.

La introducción del informe debe explicar y justificar el proceso de evaluación, situarlo en el contexto local y nacional, y vincular el informe a los procesos recientes de desarrollo democrático y a las tradiciones culturales y políticas pertinentes.

Uno de los propósitos de un informe del EdDL es detectar los puntos fuertes y débiles de una democracia local, y formular recomendaciones basadas en pruebas para mejorar la calidad de la democracia local. Un resumen ejecutivo puede resultar útil para ofrecer una sinopsis del informe y comunicar los hallazgos y las recomendaciones clave a una audiencia más amplia.

Formular recomendaciones

A continuación se exponen algunos consejos para convertir los hallazgos de la evaluación en recomendaciones para mejorar la democracia local⁵².

- Identificar las prioridades más urgentes para realizar mejoras en la democracia y formular recomendaciones que ayuden a abordar estas cuestiones desde una perspectiva tanto inmediata como a medio y largo plazo.
- 2. Identificar los aspectos de la democracia que las autoridades y los administradores locales pueden abordar por sí solos y los aspectos que exigen la participación de otras partes interesadas (como funcionarios regionales o nacionales).
- **3.** Apoyarse en los puntos fuertes detectados en la evaluación en lugar de centrarse únicamente en las carencias que han salido a la luz o que se destacan en la evaluación.
- **4.** Distinguir entre los problemas que exigen un cambio institucional importante, los que involucran a personalidades o individuos y los que se pueden abordar mediante un cambio de políticas.
- 5. Desarrollar un enfoque para realizar recomendaciones que vincule los problemas sistémicos con un esfuerzo integrado para mitigarlos a lo largo del tiempo. Es decir, en lugar de elaborar una lista sencilla con lo que se puede hacer para mejorar la democracia a nivel local, se pide a los participantes que piensen en una estrategia que plantee, en primer lugar, por qué han ocurrido los problemas y, a continuación, identifique una serie de pasos que impliquen a líderes políticos, actores civiles y ciudadanos.
- **6.** Formular recomendaciones (sobre políticas) para los distintos niveles de gobierno (p. ej., a nivel local, subnacional o nacional).
- 7. Esbozar el modo en que se pueden desplegar estos pasos en un periodo concreto (abordando de inmediato los problemas más graves, al tiempo que se desarrolla un enfoque a más largo plazo) e identificar los métodos para supervisar el progreso alcanzado en la mejora de la democracia.

Identificar opciones a corto, medio y largo plazo

Las unidades locales valorarán las recomendaciones que se basen en los hallazgos de la evaluación y cuya aplicación esté orientada a la práctica. Las recomendaciones deben ser factibles; es decir, su duración, complejidad, resultados y costo deben estar claramente definidos. A este respecto, podría ser útil organizar las recomendaciones del siguiente modo:

Opciones a corto plazo

Pasos o acciones que son sencillos y de bajo costo, que exigen pocos cambios estatutarios o de políticas de importancia, y que son realizables de manera inmediata en el contexto actual.

Opciones a medio plazo

Pasos que pueden exigir reformas de leyes o políticas existentes, que requieren cambios administrativos importantes, o para los que se han de reunir recursos considerables.

Opciones a largo plazo

Iniciativas que exigen reformas significativas o la reestructuración de las instituciones locales, un costo importante, su aprobación a nivel nacional, o reformas administrativas o financieras profundas.

Es importante destacar que antes de que el borrador del informe sea objeto de validación en los talleres multilaterales debería haber sacado partido de los exámenes y los comentarios del equipo consultivo.

Cuadro 3.8.

Recomendaciones de la municipalidad de Cap-Haïtien

El EdDL de 2010 del Departamento del Norte de Haití⁵³ examina los puntos fuertes y débiles de la democracia local en la municipalidad de Cap-Haïtien. En la esfera de la democracia participativa ofrece recomendaciones a tres niveles:

A corto plazo

Transparencia: obligar a las autoridades locales a divulgar sus presupuestos a la población.

Apertura: establecer un plan para la gestión de la municipalidad que no se vea influido en modo alguno por afiliaciones políticas, clases, razas, religiones ni otros factores.

Escuchar a las personas: ofrecer un resumen mensual de las decisiones principales de las autoridades locales (sobre proyectos, iniciativas completadas, ingresos recibidos, etc.) y las operaciones del gobierno.

Movilización: organizar campañas de educación cívica para promover la sensibilización y animar a los ciudadanos a que participen en la construcción de un buen sistema de gobernanza local.

Responsabilidad: pagar los impuestos (licencias, etc.) que se adeudan a la municipalidad.

Cuadro [cont.]

A medio plazo

Equidad: sentar las bases para la integración de las personas con discapacidad en la sociedad y otorgarles espacios en las calles (tráfico), en las instituciones estatales y en las actividades públicas.

Apertura: crear un servicio dentro de la oficina del alcalde para establecer diálogos y cooperación con los actores clave en la democracia local.

Transparencia: crear un comité de ciudadanos compuesto por voluntarios de todos los sectores de la sociedad con la finalidad de supervisar las intervenciones o las acciones realizadas por las autoridades locales.

Movilización: formar comités de ciudadanos que trabajen de manera voluntaria en la gestión de conflictos, la protección del medio ambiente y el centro histórico de la ciudad, y la promoción del turismo y el bienestar social para los más desfavorecidos.

A largo plazo

Movilización: el sector privado debe adoptar medidas para promover el desarrollo y el empleo.

Movilización: la sociedad civil debe ejecutar proyectos concretos en colaboración con las autoridades locales.

3.6. Talleres de validación y finalización del informe

Las partes interesadas locales clave deben debatir sobre el borrador del informe y analizarlo desde una perspectiva crítica en los talleres de validación. El objetivo de estos talleres es validar el análisis general y los hallazgos principales con representantes de la unidad local antes de darlos por concluidos. La opinión de los representantes de la sociedad política y civil, los grupos minoritarios y los medios de comunicación aumentará la calidad, la importancia y la repercusión del informe. Resulta beneficioso incluir a una amplia variedad de partes interesadas en los talleres; la ampliación del público también implica ampliar el ámbito y la diversidad de perspectivas, con lo que se incrementa la legitimidad del informe del EdDL.

Organizar talleres de validación

Los talleres de validación se organizan principalmente a nivel local. No obstante, además de a los actores locales, se alienta a los organizadores a que inviten a actores (sub)nacionales relevantes, como a los representantes del Ministerio de Administración Local o de distritos vecinos, a los líderes nacionales de los partidos políticos, a la Oficina del Defensor del Pueblo, etc. En algunos contextos puede ser necesario organizar un taller de validación nacional especial; por ejemplo, cuando se evalúa una serie de unidades locales al mismo tiempo y está surgiendo un panorama nacional del estado de la democracia local.

La finalidad de la validación es obtener comentarios acerca del borrador del informe, que pueden consistir en correcciones, solicitudes de información más detallada, aclaraciones o incluso objeciones directas a las reclamaciones o a los métodos en los que se basan. A fin de sacar el máximo partido a las reuniones de validación, estas deben estructurarse adecuadamente sobre la base de un programa acordado; preguntas orientadoras concretas; facilitación dinámica; un enfoque sensible al género, la diversidad y la dinámica política del sector y el grupo; toma de notas (respetando la voluntad de los participantes que no quieran ser citados); un lugar propicio para los debates informales; etc. Esto no quiere decir que sea necesario alcanzar un consenso total: todo informe del EdDL debe reconocer las opiniones discrepantes y minoritarias y ofrecer espacio para ellas.

Finalizar el informe de la evaluación

El informe se finaliza sobre la base de los comentarios, las críticas y las sugerencias recibidas en los talleres de validación (se suelen organizar más de uno). Esto significa que es necesario contar con el tiempo necesario entre los actos para incorporar el resultado de los talleres de validación al informe final.

3.7. Publicación, difusión y promoción de la reforma

El EdDL es un marco para la evaluación orientado a la acción y las reformas. Los hallazgos de la evaluación no solo deben informar a la gente de los problemas que influyen en la calidad de su democracia local, sino que también han de servir como punto de partida para desarrollar programas de reforma de la democracia local o planes de acción comunitaria controlados y elaborados dentro de la unidad local.

En primer lugar, esto significa que los hallazgos deben publicarse y presentarse en un formato que sea fácilmente comprensible y accesible a grupos más amplios de ciudadanos y responsables de la formulación de políticas; en segundo lugar, implica que el análisis y las recomendaciones para mejorar la vida democrática se difundan entre la población local. Aun así, para aumentar las probabilidades de que haya reformas reales, la difusión tiene que ir acompañada de una estrategia de promoción de las prácticas y las políticas mejoradas en los ámbitos que necesitan mejoras, según el informe de la evaluación.

Elegir el formato de publicación

El formato de publicación tiene una importancia crucial a la hora de transmitir la información al público objetivo. En virtud del público de destino, los formatos pueden ser resúmenes ejecutivos, informes temáticos y hojas informativas, comunicados de prensa o versiones de divulgación del informe. Estas publicaciones deben resaltar los hallazgos principales de la evaluación y publicarse en los distintos idiomas locales para que sean fácilmente accesibles y comprensibles para todos los grupos de la sociedad. Este material debería estar disponible en formato impreso y publicarse también en línea.

Establecer la estrategia de difusión y promoción

Tras la publicación, conviene organizar presentaciones públicas del informe en las localidades analizadas en las evaluaciones y también a nivel nacional. Lo ideal sería que los medios locales cubrieran la presentación pública del informe, a fin de llegar a los ciudadanos a los que afecta.

En esta fase se deben organizar actividades de difusión y promoción dirigidas —por ejemplo, a través de los medios de comunicación y de diálogos orientados a la acción con representantes de la comunidad— a fin de compartir los hallazgos del informe y promover las recomendaciones a corto, medio y largo plazo mencionadas en el informe de la evaluación. Esto resulta importante para disponer de la oportunidad de llamar la atención sobre el informe y buscar un compromiso más dirigido a los responsables de la formulación de las políticas locales y nacionales, así como abogar por los procesos de reformas e influir en ellos.

La difusión y la promoción implican mucho más que un simple debate público o una mera publicación impresa; en realidad, se refieren a una amplia gama de opciones, entre las que se incluyen las siguientes:

- Sesiones informativas específicas con líderes y expertos de las secciones locales de los partidos políticos, incluidos los posibles sectores juveniles locales, ligas de mujeres y grupos de expertos.
- Participación en audiencias públicas de las reuniones pertinentes del consejo o de las reuniones con alcaldes, consejeros locales y funcionarios del gobierno.
- Reuniones con los expertos en políticas e investigadores locales; o con las Oficinas del Defensor del Pueblo o las organizaciones de derechos humanos.
- Compartir el informe con los cuerpos de inspección o los órganos rectores nacionales pertinentes; p. ej., con el departamento responsable de la descentralización o la educación cívica.

La elección de los canales de difusión y promoción será aquella que mejor se adapte a las prácticas, los actos sociales, los ciclos políticos y los recursos disponibles de la unidad local. También dependerá en gran medida de la estructura global, los asociados y los objetivos del EdDL. Las estrategias y las destrezas para la difusión y la promoción se suelen emplear para informar e influenciar a los responsables de la adopción de decisiones locales, regionales y nacionales acerca del resultado de la evaluación. No obstante, las destrezas de promoción son igual de importantes cuando los representantes de las instituciones que participaron en el EdDL tienen que compartir y promocionar los hallazgos del EdDL de manera interna; p. ej., con otros departamentos gubernamentales locales, con sus compañeros o con su electorado.

Se ha de realizar un esfuerzo especial para asegurarse de que los hallazgos del informe final también se comparten con los grupos que suelen encontrarse desplazados por las élites políticas y económicas o que tienen una posición marginada a causa de factores históricos y estructurales.

Ni la mejor estrategia de difusión y promoción podría predecir todos los cambios políticos que ocurrirán. Los acontecimientos cambian y surgen nuevas oportunidades, al igual que nuevos desafíos⁵⁴. Por ello, después de un tiempo resulta necesario reflejar lo que se ha conseguido hasta el momento y comprobar lo que fue eficaz y lo que se puede mejorar la próxima vez.

Cuadro 3.9.

¿Cómo promocionar las reformas?

La promoción es el proceso de transmitir un mensaje de manera más clara a un público amplio en nombre de otros. Su objetivo es llamar la atención sobre una cuestión o un problema importante y obtener apoyos para actuar ante el problema y la solución. El resultado esperado de la promoción es un cambio de políticas, posiciones o programas en cualquier tipo de institución⁵⁵. El desarrollo de un plan de promoción suele incluir los siguientes seis pasos⁵⁶:

Paso 1: Comprender y definir la cuestión

¿Cuáles son los hallazgos y las recomendaciones principales del EdDL?

Paso 2: Definir el público objetivo

¿Quiénes son las personas influyentes y los responsables de la adopción de decisiones?

Paso 3: Desarrollar un mensaje

¿Por qué se necesitan cambios o reformas y cómo pueden mejorar la democracia a nivel local?

Paso 4: Desarrollar un plan de acción

¿Qué medios de comunicación, divulgación en la comunidad y actividades de presión se necesitan para hacer llegar el mensaje?

Paso 5: Involucrar a los asociados y al público local

¿Cómo pueden ayudar los asociados del EdDL a movilizar el apoyo público a las reformas propuestas?

Paso 6: Supervisar y evaluar

¿Cuáles son los éxitos y los fracasos y qué ha cambiado en el contexto político y social?

3.8. Evaluación y pasos siguientes

Esta fase implica un ejercicio o una evaluación de reflexión común del proceso de evaluación. La finalidad de este ejercicio es evaluar en qué medida ha habido un impacto visible en los debates y las iniciativas de reforma pertinentes.

Mirada retrospectiva y análisis de la evaluación

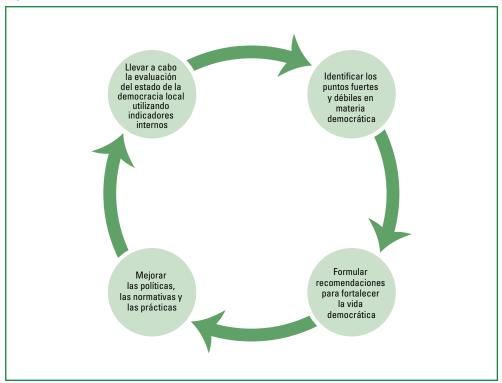
La evaluación de todo el proceso del EdDL incluye una reunión o una sesión informativa posterior con el equipo central de la evaluación y el equipo consultivo acerca del proceso general de evaluación y aplicación. El propósito de esta reunión es debatir acerca de lo que funcionó y lo que podría mejorarse, a fin de aprender lecciones y formular recomendaciones de mejora que se puedan aplicar durante un proceso de evaluación futuro.

Los pasos siguientes consistirán en volver la vista atrás a las recomendaciones de reformas a corto, medio y largo plazo que se identificaron en la fase de evaluación. Como parte de este ejercicio de reflexión, la organización principal puede fijarse en los acontecimientos políticos que han tenido lugar desde que se realizó la evaluación para comprobar cómo se han llevado a cabo las actividades de difusión y promoción, y hasta qué punto han tenido éxito. Esto también incluye la comparación de los resultados de la investigación con otros recursos de conocimiento y el debate sobre los distintos modos en que los ciudadanos pueden supervisar la aplicación de las medidas de reforma.

Considerar los indicadores locales e institucionalizar el EdDL

Por ejemplo, la organización principal podría acordar seguir un diálogo con los ciudadanos y realizar un seguimiento conjunto de las recomendaciones que surgieron del informe del EdDL en el próximo periodo. Incluso podrían desarrollar un conjunto de indicadores locales que articulen objetivos estratégicos para mejorar la democracia local, junto con un plan de aplicación, y plantearse si convendría institucionalizar la evaluación (p. ej., realizar un EdDL cada cuatro años) o ampliarla a más comunidades.

Figura 3.4. Ciclo de reformas



Capítulo 4

El marco para la evaluación del EdDL y preguntas

El marco para la evaluación del EdDL y preguntas

PRINCIPIOS:

Control popular e igualdad

VALORES MEDIADORES:

Representación - Participación - Autorización - Legitimidad - Capacidad de respuesta -Responsabilidad - Transparencia - Solidaridad

Pilar 1:

CIUDADANÍA, IGUALDAD DE DERECHOS Y JUSTICIA

Pilar 2:

INSTITUCIONES
Y PROCESOS
REPRESENTATIVOS Y
RESPONSABLES

Pilar 3: INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN

CIUDADANAS

1.1. Ciudadanía a nivel local

Pregunta general: ¿En qué grado es inclusiva la unidad local con todas las personas que viven dentro de sus límites y cuán inclusivos son los procesos de adopción de decisiones que les afectan?

1.2. Derechos civiles y políticos

Pregunta general: ¿En qué medida se respetan y se defienden por igual los derechos y las libertades civiles y políticos de todas las personas que viven en la unidad local?

2.1. Elecciones y mecanismos de democracia directa a nivel local

Pregunta general: ¿Hasta qué punto las elecciones y los mecanismos democráticos directos⁵⁷ otorgan a los ciudadanos control sobre el gobierno local y sus políticas?

2.2. Asamblea legislativa local

Pregunta general: ¿En qué medida cumple eficazmente la asamblea legislativa local su mandato democrático?

3.1. Participación ciudadana activa

Pregunta general: ¿Hasta qué punto existe una participación completa, activa y permanente de los ciudadanos en la vida pública a nivel local?

3.2. Medios de comunicación

Pregunta general: ¿En qué medida los medios de comunicación desempeñan eficazmente su papel para sustentar los valores democráticos en la unidad local?

Pilar 1: CIUDADANÍA, IGUALDAD DE DERECHOS Y JUSTICIA

Pilar 2: INSTITUCIONES Y PROCESOS REPRESENTATIVOS Y RESPONSABLES [cont.]

Pilar 3: INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS

1.3. Derechos económicos, sociales y culturales

Pregunta general: ¿En qué medida se respetan y defienden por igual los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas que viven en la unidad local?

1.4. Estado de derecho y acceso a la justicia

Pregunta general: ¿Hasta qué punto los ciudadanos y el gobierno local están sujetos a la ley y amparados por ella equitativamente, y tienen acceso a la justicia?

2.3. Partidos políticos

Pregunta general: ¿Hasta qué punto los partidos políticos desempeñan con eficacia su papel democrático a nivel local?

2.4. Órganos rectores/ ejecutivos locales

Pregunta general: ¿En qué medida los órganos ejecutivos locales son responsables y receptivos a la hora de servir a la población local?

2.5. Instituciones consuetudinarias y tradicionales

Pregunta general: ¿En qué medida las instituciones consuetudinarias y tradicionales y los sistemas de gobernanza influyen en la calidad y el funcionamiento de la democracia en la unidad local?

CONTEXTO

A. Datos históricos, geográficos, socioeconómicos y demográficos

Pregunta general: ¿Cuáles son las principales características históricas, geográficas y socioeconómicas de la unidad local que son importantes para comprender el estado de la democracia?

B. Influencia del gobierno local

Pregunta general: ¿Qué papel e influencia desempeña el gobierno local dentro del marco institucional del país?

C. Seguridad humana

Pregunta general: ¿Cuál es el nivel general de seguridad humana en la unidad local?

Si bien las relaciones entre los valores mediadores y los pilares de análisis son variados, deberían verse con claridad en el modo en que se plantean las preguntas de la evaluación.

En un marco universal que debe contextualizarse en cada ubicación, las preguntas de la evaluación no pueden ser demasiado detalladas. Por ello, el objetivo de esta guía es seguir siendo general y dejar margen para que los equipos contextualicen las preguntas y reflejen las particularidades de su entorno. No obstante, al hacerlo es importante tener en cuenta que existe una lógica intrínseca en el marco para la evaluación entre los pilares y los principios democráticos, los valores mediadores y las preguntas de la evaluación.

- Los principios y los valores se deben reflejar directa o indirectamente a través de la legislación y estar protegidos por el sistema judicial en vigor.
- Los principios y los valores definen la calidad democrática de las instituciones y los procesos, y deben reflejarse en su funcionamiento.
- Los principios y los valores existen para uso y disfrute de los ciudadanos a nivel local y para facilitar una vida democrática dinámica.

En vista de la importancia de los valores generales definidos en el marco del EdDL, resulta fundamental que las preguntas de la evaluación se formulen de tal modo que se reflejen dichos valores. Por ejemplo: "Pregunto acerca de la pluralidad política en el consejo porque permite la representación plena (valor mediador), y la representación plena es un requisito previo para el control popular y la igualdad (principio)".

La siguiente tabla puede orientar el enfoque de los equipos de evaluación a la hora de responder a las preguntas de la evaluación. Con cada pregunta se recomienda, en primer lugar, examinar qué leyes, políticas o regulaciones locales hay en vigor y, a continuación, comparar esa información con la práctica real sobre el terreno en la unidad local. Con el fin de evaluar los hallazgos iniciales resulta útil desarrollar indicadores tanto positivos como negativos. Esto no solo ofrece una base empírica para responder a la pregunta, sino que puede servir como punto de partida para elaborar indicadores internos, que sean pertinentes para la unidad local. Se podrían utilizar estos indicadores como puntos de referencia cualitativos y para medir los avances y los tropiezos a lo largo del tiempo en caso de que se realice otra evaluación del EdDL.

Ejemplo: ¿Qué buscar?			
Leyes, políticas y regulaciones locales	Práctica	Indicadores negativos	Indicadores positivos
Examinar los marcos legales, de políticas e institucionales que protegen y garantizan la participación y la representación de los grupos marginados en las instituciones y los procesos oficiales.	Examinar con qué grado de justicia e imparcialidad se aplican estos marcos legales, de políticas e institucionales a nivel local, y de qué manera afecta a la participación y la representación de los grupos marginados.	Investigar los indicios de exclusión, malas prácticas e infracciones directas e indirectas de la ley, tanto dentro del control del gobierno como fuera.	Buscar información sobre el número de consejeros, miembros del partido, jueces y funcionarios gubernamentales que puedan considerarse parte de uno o más grupos marginados.

Análisis del contexto local: preguntas orientadoras

Un análisis del contexto local sirve como base del EdDL y ayuda a mostrar una perspectiva o un contexto de los "hechos" de la evaluación.

A. Datos históricos, geográficos, socioeconómicos y demográficos

Pregunta general: ¿Cuáles son las principales características históricas, geográficas, socioeconómicas y demográficas de la unidad local que son importantes para comprender el estado de la democracia?

- a. ¿Cuáles son los acontecimientos históricos más importantes que han marcado a la unidad local?
- b. ¿Cuáles son los accidentes y los límites geográficos clave de la unidad local?
- c. ¿Existe alguna disposición territorial especial vigente? En caso afirmativo, ¿qué relación tiene con respecto al autogobierno de los grupos indígenas o minoritarios?
- d. ¿En qué recursos o esfuerzos se basa la economía local y quién los posee o supervisa?
- e. ¿Hasta qué punto afecta la existencia o la falta de recursos naturales a la unidad local?
- f. ¿En qué medida experimenta la unidad local repercusiones ambientales y socioeconómicas negativas a causa del cambio climático?

- g. ¿Qué estratos y divisiones sociales se crean a causa de las condiciones económicas locales?
- h. ¿Se puede distinguir algún grupo cultural, religioso, étnico o lingüístico de ciudadanos?
- i. ¿En qué medida hay poblaciones migrantes en la unidad local?
- j. ¿Cuál es la composición demográfica de la unidad local en cuanto a sexo y edad?
- k. ¿Cuál es el grado de consenso acerca del desarrollo histórico, los límites geográficos o las disposiciones territoriales y socioeconómicas de la unidad local entre los distintos grupos de la sociedad?

B. Papel e influencia del gobierno local

Pregunta general: ¿Qué papel e influencia desempeña el gobierno local dentro del marco institucional del país?

- a. ¿Cómo se podrían describir las estructuras y las relaciones institucionales entre los ámbitos nacional, regional/provincial y local?
- b. ¿Cuáles son las instituciones y los procesos democráticos (o políticos) clave establecidos a nivel local?
- c. ¿Ha adoptado el país una política y un marco de descentralización?
- d. Si es así, ¿de qué tipo de sistema de descentralización se trata? ¿De desconcentración, transferencia o delegación, o de una combinación? ¿Cuáles son sus estructuras y características clave?
- e. ¿Qué poder y responsabilidades para la adopción de decisiones confiere el marco institucional y político para la descentralización a la unidad local evaluada?
- f. ¿En qué nivel de gobernanza se diseñan las políticas públicas?
- g. ¿Hasta qué punto tiene independencia la unidad local para generar y controlar sus recursos?
- h. ¿Qué estructuras de responsabilidad vertical y horizontal están establecidas formalmente?
- i. ¿Existe alguna estructura de gobernanza tradicional, consuetudinaria o religiosa que desempeñe un papel en la gobernanza de la unidad local?
- j. ¿Qué instituciones externas influyentes o agentes del poder (ilícitos) hay en la unidad local?

C. Seguridad humana

Pregunta general: ¿Cuál es el nivel general de seguridad humana en la unidad local?

Preguntas de evaluación:

- a. ¿En qué medida han ocurrido desastres naturales, hambruna, sequías o enfermedades en el pasado reciente?
- b. ¿Ha tenido lugar algún conflicto (armado)? ¿Con qué actores estuvo asociado?
- c. ¿Hasta qué punto han afectado estas amenazas a la seguridad humana a las vidas y las condiciones de vida de la población en la unidad local?
- d. ¿Qué instituciones o actores se espera que eviten y resuelvan estas amenazas a la seguridad humana y que desempeñen una función en las iniciativas de prevención y resolución de conflictos?
- e. ¿De qué grado de libertad dispone la unidad local con respecto a las operaciones de las redes o las bandas del crimen organizado, las fuerzas paramilitares ilegales, los ejércitos privados o los caudillos locales?
- f. ¿Actúan los organismos de orden público a nivel local de un modo transparente y son supervisados debidamente a través de mecanismos democráticos?
- g. ¿De qué modo afectan los problemas de seguridad humana de manera diferente a mujeres y hombres?
- h. ¿Hasta qué punto afectan estos problemas de manera diferente a personas de la unidad local?

Pilar 1: CIUDADANÍA, IGUALDAD DE DERECHOS Y ACCESO A LA JUSTICIA

1.1. Ciudadanía a nivel local

Pregunta general: ¿En qué grado es inclusiva la unidad local con todas las personas que viven dentro de sus límites y cuán inclusivos son los procesos de adopción de decisiones que les afectan?

- 1.1.1. ¿Qué grado de inclusión tiene la definición o la interpretación de ciudadanía en la unidad local?
- 1.1.2. ¿Hasta qué punto se consideran por igual las preocupaciones, los intereses y los derechos de todos quienes viven en la unidad local?
- 1.1.3. ¿Hasta qué punto son los distintos grupos de personas que viven en la unidad local libres de discriminación y exclusión, independientemente de su nacionalidad, edad, residencia, género,

- sexualidad, origen nacional o étnico, color de piel, religión, creencias políticas, idioma o cualquier otra condición?
- 1.1.4. ¿Hasta qué punto todas las personas que viven en la unidad local pueden participar libremente en la vida pública sin sufrir discriminación (p. ej., quienes no fueron inscritos en el registro al nacer, migrantes sin documentación, apátridas, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, etc.)?
- 1.1.5. ¿En qué medida mujeres y hombres disfrutan de igualdad con relación a la ciudadanía y a todas las oportunidades y derechos que se asocian a ella, como la apropiación, la paternidad, la ciudadanía de los hijos, la participación y la representación en los asuntos públicos?
- 1.1.6. ¿Hasta qué punto los jóvenes y los mayores que viven en la unidad local forman parte y son aceptados por igual en todos los aspectos de la vida?
- 1.1.7. ¿En qué medida se reconocen y aceptan a nivel local los distintos idiomas, culturas, religiones y sistemas de creencias?
- 1.1.8. ¿Hasta qué punto la unidad local está libre de conflictos basados en la identidad, divisiones sociales o polarización entre los distintos segmentos de la sociedad?

1.2. Derechos civiles y políticos

Pregunta general: ¿En qué medida se respetan y defienden por igual los derechos y las libertades civiles y políticos de todas las personas que viven en la unidad local?

- 1.2.1. ¿En qué medida se garantizan por igual los derechos y las libertades civiles y políticos de todos las regulaciones locales, las leyes y la constitución nacional?
- 1.2.2. ¿Cuán igualitaria y eficaz es la protección de los derechos de las personas a tener opiniones, hablar, asociarse, reunirse u organizarse?
- 1.2.3. ¿En qué medida se asegura a todas las personas la libertad de practicar su propia religión, idioma o cultura?
- 1.2.4. ¿En qué medida pueden los individuos reclamar eficazmente sus derechos y libertades civiles y políticos, y cuál es su grado de libertad con respecto a las restricciones o las normas sociales para hacerlo?
- 1.2.5. ¿Hasta qué punto tienen mujeres y hombres igualdad de oportunidades para acceder a estos derechos y libertades y para ejercerlos?
- 1.2.6. ¿En qué medida son libres de hostigamiento e intimidación quienes ejercitan sus derechos y libertades como un medio de oposición a las autoridades locales o a las élites dirigentes?
- 1.2.7. ¿En qué medida puede la unidad local facilitar el disfrute de estos derechos y libertades a los grupos marginados o vulnerables, como las minorías, las comunidades indígenas o tribales, los migrantes, los desplazados, los refugiados u otros grupos de personas?

1.3. Derechos económicos, sociales y culturales

Pregunta general: ¿En qué medida se respetan y se defienden por igual los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas que viven en la unidad local?

Preguntas de evaluación:

- 1.3.1. ¿En qué medida garantizan por igual los derechos económicos, sociales y culturales de todos las regulaciones locales, las leyes y la constitución nacional?
- 1.3.2. ¿En qué medida el acceso a la educación, el trabajo o la seguridad social está disponible para todos sin discriminación?
- 1.3.3. ¿En qué medida garantizan por igual las necesidades básicas de la vida, como una alimentación adecuada, la atención sanitaria, la vivienda o el agua potable?
- 1.3.4. ¿En qué medida pueden los individuos reclamar eficazmente estas necesidades básicas, y cuán libres son con respecto a las restricciones o las normas sociales para hacerlo?
- 1.3.5. ¿Hasta qué punto tienen mujeres y hombres igualdad de oportunidades para acceder a estos derechos y libertades y ejercerlos?
- 1.3.6. ¿Cuál es la satisfacción de la población local respecto al modo en que las autoridades locales cumplen estos derechos?
- 1.3.7. ¿En qué medida puede la unidad local facilitar el disfrute de estos derechos y libertades a los grupos marginados, las minorías, las comunidades indígenas o tribales, los migrantes, los desplazados, los refugiados u otros grupos de personas?

1.4. Estado de derecho y acceso a la justicia

Pregunta general: ¿Hasta qué punto los ciudadanos y el gobierno local están sujetos a la ley y amparados por ella equitativamente, y tienen acceso a la justicia?

- 1.4.1. ¿Hasta qué punto se acepta y respeta el Estado de derecho en la unidad local?
- 1.4.2. ¿En qué medida todas las instituciones y los funcionarios públicos locales están sujetos a la ley y a las normas de transparencia en el desempeño de sus funciones?
- 1.4.3. ¿Cuál es el grado de accesibilidad del sistema judicial, incluidos los organismos encargados del cumplimiento de la ley, los tribunales y la asistencia jurídica, para todas las secciones de la sociedad, tanto hombres como mujeres?

- 1.4.4. ¿Cuán equitativo y seguro es el acceso a la justicia, al debido proceso y al recurso de los individuos?
- 1.4.5. ¿En qué medida es imparcial el sistema judicial y confían en él los distintos sectores de la población local?
- 1.4.6. ¿Qué grado de libertad tienen los tribunales y los organismos de orden público frente a la manipulación, la corrupción y la interferencia de actores políticos, privados, criminales o ilícitos?
- 1.4.7. ¿En qué medida se considera a los sistemas judiciales tradicionales o consuetudinarios de la unidad local como vías alternativas de acceso a la justicia?
- 1.4.8. ¿Hasta qué punto estas instituciones cumplen las normas aplicables de trato imparcial e igualitario en su funcionamiento?
- 1.4.9. ¿En qué medida son eficaces los mecanismos y las instituciones oficiales y oficiosas en la prevención, la gestión y la resolución de conflictos en la unidad local?

Pilar 2: INSTITUCIONES Y PROCESOS REPRESENTATIVOS Y RESPONSABLES

2.1. Elecciones y mecanismos de democracia directa a nivel local

Pregunta general: ¿Hasta qué punto las elecciones y los mecanismos democráticos directos otorgan a los ciudadanos control sobre el gobierno local y sus políticas?

- 2.1.1. ¿Cuál es la eficacia del sistema electoral para garantizar al electorado una gama de opciones competitivas que aseguren que sus votos cuentan por igual y dan lugar a órganos electos que reflejan sus elecciones?
- 2.1.2. ¿En qué medida produce el sistema electoral un ejecutivo que se subordine al consejo?
- 2.1.3. ¿En qué medida los referendos, las vocaciones revocatorias, las iniciativas ciudadanas o de programas y otro tipo de consultas son transparentes e incluyen los temas y resultados que reflejan las opiniones de todos los sectores de la sociedad?
- 2.1.4. ¿Hasta qué punto las mujeres y los hombres participan de manera completa e igualitaria en los procesos electorales como votantes y como candidatos a cargos electos?
- 2.1.5. ¿Cuál es el grado de accesibilidad de las elecciones y la información relacionada con ellas para todos los posibles votantes de la unidad local, incluidas las personas con discapacidad, los analfabetos, los habitantes de zonas rurales, etc.?

- 2.1.6. ¿En qué medida la asamblea legislativa y el ejecutivo locales reflejan la composición social del electorado?
- 2.1.7. ¿Qué grado de imparcialidad y transparencia presentan los procesos electorales para los votantes, los candidatos y el registro de partidos?
- 2.1.8. ¿Hasta qué punto se garantiza el acceso a los medios de comunicación a todos los partidos políticos?
- 2.1.9. ¿En qué medida están las elecciones libres de corrupción, intimidación o injerencias externas, y hasta qué punto las denuncias o acusaciones de fraude electoral se abordan y resuelven de forma pacífica para la satisfacción de todas las partes involucradas?

2.2. Asamblea legislativa local

Pregunta general: ¿En qué medida cumple eficazmente la asamblea legislativa local su mandato democrático?

- 2.2.1. ¿En qué medida es independiente la asamblea legislativa local del ejecutivo, y hasta qué punto son libres sus miembros para expresar sus opiniones y proponer políticas alternativas?
- 2.2.2. ¿Hasta qué punto es equitativa la representación de mujeres y hombres en la asamblea legislativa local y otros órganos rectores electos?
- 2.2.3. ¿En qué medida refleja la composición de la asamblea legislativa la población local? ¿Qué grupos están representados de manera excesiva o insuficiente y por qué?
- 2.2.4. ¿Cuán transparentes e inclusivos son los procedimientos del consejo para consultar al público, y cuán accesibles son los representantes electos para su electorado?
- 2.2.5. ¿Qué extensión y eficacia tienen los poderes de la asamblea legislativa local para supervisar al ejecutivo y obligarlo a rendir cuentas?
- 2.2.6. ¿Cuál es el grado de rigurosidad y transparencia de los poderes y los procedimientos de adopción de decisiones de la asamblea legislativa para la aprobación presupuestaria y la supervisión de los impuestos y el gasto público?
- 2.2.7. ¿Cuál es el grado de eficacia de los mecanismos para proteger a la asamblea legislativa local y a sus miembros ante las injerencias externas, la corrupción y otras formas de incentivo?

2.3. Partidos políticos

Pregunta general: ¿Hasta qué punto los partidos políticos desempeñan eficazmente su papel democrático a nivel local?

Preguntas de evaluación:

- 2.3.1. ¿En qué medida el sistema de partidos permite a los partidos políticos desempeñar sus funciones eficazmente respecto a la campaña, la nominación de candidatos, la captación de miembros, la capacitación de políticos y los planes de influencia del partido, los programas y los manifiestos electorales?
- 2.3.2. ¿En qué medida las capacidades, los recursos y los procedimientos internos de los partidos políticos les permiten funcionar de manera eficaz?
- 2.3.3. ¿Cuál es el grado de participación e influencia de los miembros del partido en la elaboración de las políticas del partido y en la selección de los candidatos?
- 2.3.4. ¿Hasta qué punto está equilibrado el número de mujeres y hombres dentro del partido y en su cúpula, y en qué medida participan mujeres y hombres en pie de igualdad?
- 2.3.5. ¿Hasta qué punto los partidos políticos traspasan las divisiones étnicas, religiosas y lingüísticas, y ofrecen igualdad de oportunidades a todos para convertirse en miembros o candidatos del partido?
- 2.3.6. ¿En qué medida los partidos y sus líderes reciben financiamiento público u otras contribuciones financieras? ¿En qué medida los partidos están libres de delincuencia y corrupción?
- 2.3.7. ¿Hasta qué punto los partidos y los políticos a nivel local son representativos y se confía en ellos?

2.4. Órganos rectores/ejecutivos locales

Pregunta general: ¿En qué medida los órganos ejecutivos locales son responsables y receptivos a la hora de servir a la población local?

- 2.4.1. ¿Cuál es el grado de autoridad y control del ejecutivo local sobre los asuntos que afectan a las vidas de las personas y hasta qué punto se confía en él, está informado y organizado, y cuenta con los recursos para ello?
- 2.4.2. ¿Mediante qué mecanismos ocupan sus puestos los funcionarios locales? ¿Elección o designación? ¿Se tienen en cuenta los méritos o los contactos?
- 2.4.3. ¿En qué medida el gobierno local, incluidas las fuerzas armadas, la policía y los organismos de seguridad, están sujetos a la supervisión de la asamblea legislativa, de los medios de comunicación o de los grupos de vigilancia?

- 2.4.4. ¿En qué medida el ejecutivo pone la información del gobierno a disposición de todos los sectores de la población local?
- 2.4.5. ¿Cuál es el grado de apertura y transparencia de los procesos para la elaboración de programas gubernamentales, la adopción de políticas, su aplicación, la supervisión y la evaluación?
- 2.4.6. ¿Hasta qué punto son inclusivos y sistemáticos los mecanismos para la participación ciudadana y la consulta pública?
- 2.4.7. ¿En qué medida los servicios públicos son accesibles y fiables para quienes los necesitan?
- 2.4.8. ¿Cuál es el grado de responsabilidad del gobierno local en la prestación de estos servicios?
- 2.4.9. ¿Hasta qué punto está equilibrado el número de mujeres y hombres que trabajan para el gobierno local, y en qué medida las políticas gubernamentales tienen una perspectiva de género?

2.5. Instituciones consuetudinarias y tradicionales

Pregunta general: ¿En qué medida las instituciones consuetudinarias y tradicionales y los sistemas de gobernanza influyen en la calidad y el funcionamiento de la democracia en la unidad local?

- 2.5.1. ¿En qué medida las instituciones y los sistemas de gobierno consuetudinarios, tradicionales o religiosos desempeñan un papel en los asuntos públicos de la unidad local?
- 2.5.2. ¿Qué grado de transparencia y aceptabilidad tiene su mandato institucional, y en qué medida cuentan con la confianza y la seguridad de la población local?
- 2.5.3. ¿Cuál es el grado de influencia de estas instituciones con respecto a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales?
- 2.5.4. ¿En qué medida contribuyen o perjudican estas instituciones a la prestación de servicios en la unidad local?
- 2.5.5. ¿En qué medida los procesos y las operaciones de adopción de decisiones de estas instituciones promueven la igualdad y la diversidad de género en la unidad local?
- 2.5.6. ¿Hasta qué punto los dirigentes y la composición de estas instituciones son un reflejo de la población de la unidad local en cuanto a sexo, edad, religión, origen étnico, clase, etc.?
- 2.5.7. ¿Hasta qué punto existe armonía entre las instituciones de gobernanza modernas y tradicionales, y en qué medida se considera a estas instituciones una fuente de estabilidad?

Pilar 3: INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. Participación ciudadana activa

Pregunta general: ¿Hasta qué punto existe una participación completa, activa y permanente de los ciudadanos en la vida pública a nivel local?

- 3.1.1. ¿Hasta qué punto los ciudadanos realizan acciones colectivas o individuales para abordar problemas de interés público?
- 3.1.2. ¿En qué medida la población local se organiza mediante movimientos sociales y políticos, organizaciones de la sociedad civil o asociaciones civiles?
- 3.1.3. ¿Hasta qué punto las figuras públicas, los líderes civiles o los activistas se involucran en política?
- 3.1.4. ¿Con qué frecuencia se emplean espacios públicos como parques, espacios para reuniones públicas o plataformas en línea para deliberaciones y acciones públicas, y en qué medida interfieren las normas —como la que regula las reuniones públicas, las protestas, las manifestaciones, etc.— en estas iniciativas?
- 3.1.5. ¿Hasta qué punto la población local expresa la necesidad y el interés por la deliberación y la participación de los ciudadanos en los asuntos que afectan a su calidad de vida?
- 3.1.6. ¿Cuál es el grado de libertad ante la intimidación y la opresión de quienes reclaman su derecho a hablar con libertad y a expresar sus opiniones, organizarse, asociarse y movilizarse?
- 3.1.7. ¿Hasta qué punto son pluralistas los foros en los que participan y deliberan los ciudadanos, y cuáles son los papeles típicos de mujeres y hombres en estos foros?
- 3.1.8. ¿Cuál es el grado de eficacia de las iniciativas ciudadanas para abordar las cuestiones de interés y para pedir cuentas a quienes adoptan las decisiones, por ejemplo, en materia de la prestación de servicios?
- 3.1.9. ¿Hasta qué punto las iniciativas, las acciones o las protestas de los ciudadanos provocan tensiones o conflictos? ¿Dichos conflictos se mitigan o se resuelven de manera pacífica?

3.2. Medios de comunicación

Pregunta general: ¿En qué medida los medios de comunicación desempeñan eficazmente su papel para sustentar los valores democráticos en la unidad local?

- 3.2.1. ¿Cuán seguro y propicio es el entorno para que los medios de comunicación, incluidos periodistas, trabajadores y personal asociado de los medios, puedan trabajar libremente?
- 3.2.2. ¿Cuál es el grado de pluralidad de la prensa, su propiedad y sus plataformas a nivel local, y cuál es el grado de independencia de los medios de comunicación locales con respecto a los medios nacionales?
- 3.2.3. ¿En qué medida los medios de comunicación de la unidad local son independientes e imparciales, y qué grado de libertad tienen para reflejar intereses políticos, empresariales o de cualquier otro tipo?
- 3.2.4. ¿Cuál es el grado de eficacia de los medios de comunicación para someter a escrutinio e investigar al gobierno local y a quienes ostentan el poder acerca de problemas que afectan a la población local?
- 3.2.5. ¿En qué medida son accesibles los medios de comunicación para los hombres y mujeres líderes de opinión, y hasta qué punto desempeñan una función en la lucha o en la perpetuación de los estereotipos de género?
- 3.2.6. ¿Cuán accesibles son los medios de prensa e Internet para todas las personas que viven en la unidad local, y de qué modo esto mejora o afecta al acceso igualitario a la información?
- 3.2.7. ¿Qué grado de representatividad tienen los medios de comunicación con opiniones divergentes y cuán inclusivas son con las opiniones de toda la población, incluidos los grupos marginados o minoritarios?

Notas

- IDEA Internacional, Democracy at the Local Level, The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance [Democracia a nivel local, manual de IDEA Internacional sobre participación, representación, gestión de conflictos y gobernanza] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2001)
- ² IDEA Internacional, *Handbook on Democracy Assessment* [Manual sobre evaluación de las democracias] (La Haya: Kluwer Law International, 2002); IDEA Internacional, *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World* [El estado de la democracia: evaluaciones de la democracia en ocho naciones del mundo] (La Haya: Kluwer Law International, 2008); IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008)
- ³ IDEA Internacional, *Leadership for Local Democracy: Local Democracy Assessment Guide* [Liderazgo para la democracia local: una guía para la evaluación de la democracia local], disponible en inglés en http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf>
- ⁴ IDEA Internacional, *International IDEA Strategy 2012–2017* [Estrategia de IDEA Internacional 2012–2017] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), disponible en inglés en http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf
- ⁵ IDEA Internacional, *International IDEA Strategy 2012–2017* [Estrategia de IDEA Internacional 2012–2017] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), disponible en inglés en http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf
- ⁶ Weir, Stuart, disertación en la presentación pública de *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* y el sitio web del estado de la democracia, Nueva York, 13 de noviembre de 2008, http://www.idea.int/sod/upload/Stuart-Weir-2008.pdf>
- Por comunidad nos referimos a una zona o un lugar concreto considerado en conjunto con sus habitantes

- (http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/ community>). En el contexto del EdDL se trata de una zona que también cuenta con algún tipo de estructura de gobernanza.
- 8 Sobre la base de las preguntas sobre la democracia subnacional de Variedades de Democracia, disponibles en https://v-dem.net/
- Karim, Abdul Gaffar, "Diversity in Local Politics and its Implications for Democracy and Governance at the Local Level: The Case of Indonesia" [Diversidad en la política local y sus implicaciones para la democracia y la gobernanza a nivel local: el caso de Indonesia], ponencia presentada en el Panel sobre la democracia local de IDEA Internacional, conferencia internacional "Public Administration and Governance: Tradition and Transformation" [Administración pública y gobernabilidad: tradición y transformación], University of Philippines National College of Public Administration and Governance, Manila, 27–29 de junio de 2012
- Co, Edna E. A., et al., State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao (SoLD ARMM) [Estado de la democracia local en la región autónoma musulmana de Mindanao (EdDL ARMM)] (Filipinas: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines Diliman (UP-NCPAG) y Philippine Center for Islam and Democracy (PCID), 2012). El EdDL ARMM está disponible en inglés en http://www.idea.int/publications/sold-armm/index.cfm
- ¹¹ IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), pp. 20–1, parte 1
- ¹² Kabeer, Naila (ed.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions* [Ciudadanía inclusiva: significados y expresiones] (Londres y Nueva York: Zed Books, 2005)
- ¹³ IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), pp. 20–1, parte 1
- ¹⁴ IDEA Internacional, Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), pp. 20–1, parte 1
- Estos valores se basan en las descripciones mencionadas en IDEA Internacional, Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), pp. 20–1, parte 1
- Véase también Beetham, D., "Theorising Democracy and Local Government" [Teorización de la democracia y el gobierno local], en King and Stoker (eds.), Rethinking Local Democracy [Replanteamiento de la democracia local] (Londres: Macmillan, 1996), pp. 28-49
- Véase también Transparency & Accountability Initiative, http://www.transparency-initiative.org/about/definitions
- ¹⁸ Véase también Transparency & Accountability Initiative, http://www.transparency-initiative.org/about/definitions

- ¹⁹ IDEA Internacional, *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century* [Democracia, conflicto y seguridad humana: la búsqueda de la paz en el siglo XXI] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), p. 17
- ²⁰ Kabeer, Naila (ed.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions* [Ciudadanía inclusiva: significados y expresiones] (Londres y Nueva York: Zed Books, 2005), p. xiv
- ²¹ Kabeer, Naila (ed.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions* [Ciudadanía inclusiva: significados y expresiones] (Londres y Nueva York: Zed Books, 2005), p. xii
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, "The state of democracy in Europe. Specific challenges facing European democracies: the case of diversity and migration" [El estado de la democracia en Europa. Desafíos concretos de las democracias europeas: el caso de la diversidad y la migración], documento 11623, 6 de junio de 2008
- ²³ IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), p. 27
- Tommasoli, Massimo, "Rule of Law and Democracy: Addressing the Gap Between Policies and Practices" [Estado de derecho y democracia: abordar la brecha entre políticas y prácticas], UN Chronicle, 49/4 (diciembre de 2012), disponible en inglés en http://unchronicle.un.org/article/rule-law-and-democracy-addressing-gap-between-policies-and-practices
- Para obtener más información véase QuotaProject en http://www.quotaproject.org/
- Para obtener más información véase IDEA Internacional, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [Democracia directa: el manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008)
- ²⁷ IDEA Internacional, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [Democracia directa: el manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), p. 41
- ²⁸ IDEA Internacional, Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), pp. 27–8
- Sakey, M., "The Role of Customary/Traditional Systems of Governance in Enhancing or Undermining the Quality of Local Democracy and Governance: The Case of Ghana" [El papel de los sistemas consuetudinarios/tradicionales de gobernanza para mejorar o socavar la calidad de la democracia local y la gobernanza: el caso de Ghana], ponencia presentada en la conferencia de IDEA Internacional "Citizen-led Assessments of Democracy: A Decade of Experiences from Around the World" [Evaluaciones de la democracia a cargo de los ciudadanos: una década de experiencias de todo el mundo], Bangkok, 16–18 de septiembre de 2013 (no publicado)

- Molutsi, P. D., "Challenges and Threats to Political Stability: The Case of Botswana" [Desafíos y amenazas a la estabilidad política: el caso de Botswana], ponencia presentada en la conferencia de IDEA Internacional "Citizen-led Assessments of Democracy: A Decade of Experiences from Around the World" [Evaluaciones de la democracia a cargo de los ciudadanos: una década de experiencias de todo el mundo], Bangkok, 16–18 de septiembre de 2013 (no publicado)
- ³¹ Goldfrank, Benjamin, *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left* [Profundización de la democracia en América Latina: participación, descentralización y la izquierda] (University Park, PA: Penn State University Press, 2011)
- ³² IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), p. 28
- ³³ IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), p. 28
- Fox, Richard L. y Jennifer M. Ramos (eds.), iPolitics: Citizens, Elections, and Governing in the New Media Era [Política electrónica: ciudadanos, elecciones y gobernanza en la nueva era de los medios de comunicación] (Nueva York: Cambridge University Press, 2012)
- Josephaitien [Democracy in the Municipality of Cap-Haïtien [Democracia local en la municipalidad de Cap-Haïtien], (Estocolmo: IDEA Internacional, 2010), disponible en inglés en http://www.idea.int/publications/local_democracy_in_cap_haitien.pdf
- El género no debe entenderse solo como un sinónimo de "mujer" u "hombre", sino como el modo en que se construyen las nociones de feminidad y masculinidad, y como esto a su vez está relacionado con la distribución de poder y recursos. La construcción de género está vinculada a los procesos sociales que se entrecruzan con otros indicadores demográficos o de identidad, tales como la clase, la edad, la religión, la orientación sexual, etc.
- Jinstituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual (Ginebra: UNRISD/UN Publications, 2005), disponible en http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/ %28httpPublications%29/54B9DD585F891F6DC12571630047FF F0?OpenDocument>
- ³⁸ Véase, por ejemplo, Horowitz, Leah, *Getting Good Government for Women: A Literature Review* [Obtener un buen gobierno para las mujeres: una revisión bibliográfica], Agriculture and Rural Development Discussion Paper n.º 43, (Washington, D. C.: Banco Mundial, 2009), disponible en inglés en http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/11061201/getting-good-government-women-literature-review

- ³⁹ Comité Ejecutivo Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), Worldwide Declaration on Women in Local Government [Declaración Universal sobre las mujeres en el gobierno local], disponible en inglés en http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/worldwidedeclaration.htm
- Véase, por ejemplo, Baldwin, C., Chris Chapman y Zoe Gray, Minority Rights: The Key to Conflict Prevention [Derechos minoritarios: la clave para la prevención de los conflictos] (Minority Rights Group International, 2003); y Prewitt, Kevin, "When Social Inequality Maps to Demographic Diversity, What Then for Liberal Democracies?" [Cuando la desigualdad social se vincula a la diversidad demográfica, ¿qué ocurre con las democracias liberales?], Social Research: An International Quarterly 77/1 (primavera de 2010), pp. 1-20
- Según el acto reciente de Brookings Institution "Dangerous Liaisons: Political Finance and Organized Crime in Latin America and Beyond" [Amistades peligrosas: financiamiento político y crimen organizado en América Latina y más allá], podcast de audio disponible en inglés en http://www.brookings.edu/events/2013/10/15-latin-america-political-finance-organized-crime
- ⁴² Para obtener más información véase, por ejemplo, IDEA Internacional, Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century [Democracia, conflicto y seguridad humana: la búsqueda de la paz en el siglo XXI] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006)
- Véase, por ejemplo, Bratton, Michael, "Trends in Popular Attitudes to Multiparty Democracy in Africa, 2000–2012" [Tendencias en actitudes populares ante la democracia multipartidista en África, 2000-2012], Informe del Afrobarómetro n.º 105, octubre de 2012; y Doorenspleet, Renske, "Critical Citizens, Democratic Support and Satisfaction in African Democracies" [Ciudadanos críticos, apoyo democrático y satisfacción en las democracias africanas], International Political Science Review, 33/3 (junio de 2012), pp. 279-300
- ⁴⁴ IDEA Internacional, *International IDEA Strategy 2012–2017* [Estrategia de IDEA Internacional 2012–2017] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), disponible en inglés en http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf, p. 1
- Kauzya, John-Mary, "Political Decentralization in Africa: Experiences of Uganda, Rwanda, and South Africa" [Descentralización política en África: las experiencias de Uganda, Rwanda y Sudáfrica], informe, diciembre de 2007, p. 4, disponible en inglés en
- ⁴⁶ Pruitt, Bettye y Philip Thomas, *Diálogo Democrático Un Manual para Practicantes* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007), pp. 214-24

- ⁴⁷ Por ejemplo, la terminología sugerida para identidad de sexo es mujer, hombre y tercer sexo; y la terminología sugerida para la orientación sexual es homosexual, bisexual, heterosexual, lesbiana y gay.
- ⁴⁸ IDEA Internacional, *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), pp. 53–8
- 49 http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/crowdsource
- Informe de la conferencia de IDEA Internacional "Citizen-led Assessments of Democracy: A Decade of Experiences from Around the World" [Evaluaciones de la democracia a cargo de los ciudadanos: una década de experiencias de todo el mundo], Bangkok, 16–18 de septiembre de 2013, p. 10 (no publicado)
- 51 IDEA Internacional, La Situación de la Democracia Local en el Mundo Árabe: Informe Regional (Estocolmo: IDEA Internacional, 2010)
- ⁵² IDEA Internacional, *Leadership for Local Democracy: Local Democracy Assessment Guide* [Liderazgo para la democracia local: una guía para la evaluación de la democracia local], disponible en inglés en http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf>
- ⁵³ IDEA Internacional, *Local Democracy in the Municipality of Cap-Haïtien* [Democracia local en la municipalidad de Cap-Haïtien], (Estocolmo: IDEA Internacional, 2010), disponible en inglés en haitien/upload/Local_democracy_in_Cap-Haitien.pdf>
- 54 Schultz, Jim, The Democracy Owners' Manual: A Practical Guide to Changing the World [Manual de los propietarios de la democracia: guía práctica para cambiar el mundo] (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2002), disponible en inglés en http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/Strategy-chapter-DOM.pdf
- 55 Advocacy toolkit for women in politics: Planning for advocacy [Kit de herramientas de promoción para las mujeres en la política: planificar la promoción], ONU Mujeres, IPS África, disponible en inglés en http://www.ipsnews.net/publications/planningforadvocacy.pdf
- Adaptado de Advocacy toolkit for women in politics: Planning for advocacy [Kit de herramientas de promoción para las mujeres en la política: planificar la promoción], ONU Mujeres, IPS África, disponible en inglés en http://www.ipsnews.net/publications/planningforadvocacy.pdf
- Entre los mecanismos de democracia directa se encuentran los referendos, las vocaciones revocatorias o las iniciativas ciudadanas o de programas. Véase para obtener más información: IDEA Internacional, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [Democracia directa: el manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008)

Agradecimientos

Muchas personas e instituciones han contribuido de diversas maneras a la elaboración de la presente publicación. Deseamos reconocer con sumo agradecimiento a los numerosos equipos de evaluación que han llevado a cabo tantas evaluaciones del estado de la democracia local (EdDL) con éxito o han contribuido a ellas en distintas partes del mundo durante el último decenio. Sus experiencias, aportaciones y conocimiento no solo han motivado esta revisión del marco para la evaluación del EdDL, sino que han servido de guía a lo largo del proceso.

También estamos en deuda con todo el trabajo anterior realizado durante la elaboración del primer marco para la evaluación del estado de la democracia, Local Democracy Assessment Guide (Guía para la evaluación de la democracia local) y otras publicaciones relacionadas, especialmente Democracy at the Local Level (Democracia a Nivel Local); Handbook on Democracy Assessment (Manual sobre evaluación de las democracias); Democracy Assessments in Eight Nations Around the World (Evaluaciones de la democracia en ocho naciones del mundo); y Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica.

En concreto, la revisión de *Local Democracy Assessment Guide* (Guía para la evaluación de la democracia local) (2003) se ha beneficiado enormemente de un proceso participativo de revisión que comenzó en 2009 con un taller en Ammán, Jordania, tras las evaluaciones del EdDL en Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen. A este taller le siguió otro celebrado en Lusaka, Zambia, en 2011. Tales actos ofrecieron un espacio para que los equipos de evaluación de la democracia local de distintas regiones se reunieran y debatieran sobre los puntos fuertes y débiles del marco para la evaluación original, y para que propusieran esferas susceptibles de mejora, que dieron como resultado esta publicación.

Expresamos nuestro agradecimiento y gratitud especialmente a los siguientes expertos que revisaron y aportaron contribuciones concretas a la presente publicación:

- Edna Co, profesora en la Facultad Nacional de Administración Pública y Gobernanza de la Universidad de Filipinas (National College of Public Administration and Governance University of the Philippines), Diliman
- Ramón Fernán III, equipo de la evaluación de la democracia en Filipinas
- Abdul Gaffar Karim, Universidad Gadjah Mada (Universitas Gadjah Mada), Yogyakarta, Indonesia
- Kelly McMann, profesora asociada de ciencias políticas y directora interina de estudios internacionales en la Universidad Case Western Reserve (Case Western Reserve University), Cleveland
- Timothy D. Sisk, profesor y decano asociado de la Facultad Josef Korbel de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver (Josef Korbel School of International Studies, University of Denver)
- Goran Fejic, antiguo asesor principal en la Unidad de Estrategias y Políticas de IDEA Internacional

También queremos extender nuestro agradecimiento a Nyla Prieto, Kgothatso Semela-Serote y Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, que actuaron como revisores internos de la presente publicación, y al resto de compañeros de los programas mundiales y regionales de IDEA Internacional que contribuyeron a los debates y a las sesiones de revisión.

Por último, pero no menos importante, nos gustaría dar las gracias a Lisa Hagman, responsable de publicaciones de IDEA Internacional, por coordinar y gestionar satisfactoriamente la producción de esta guía y a Naomi Malaki por su inestimable apoyo administrativo durante su elaboración y publicación.

¿Qué es IDEA Internacional?

¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Los objetivos del Instituto son brindar apoyo a instituciones y procesos democráticos más sólidos y a democracias más sostenibles, efectivas y legítimas.

IDEA Internacional es la única organización intergubernamental cuyo único mandato consiste en apoyar la democracia. Su meta es convertirse en el principal actor mundial de intercambio de conocimientos comparativos y experiencia en pro de la democracia.

¿Qué hace IDEA Internacional?

IDEA Internacional genera conocimientos comparativos en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones, participación y representación política y democracia y desarrollo, así como la relación entre la democracia y el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad.

IDEA pone sus conocimientos al servicio de los actores nacionales y locales que trabajan en las reformas democráticas y ejerce de mediador en el diálogo necesario para lograr el cambio democrático.

En sus tareas, IDEA tiene como objetivo:

- Aumentar la capacidad, legitimidad y credibilidad de la democracia.
- Lograr una participación más inclusiva y una representación responsable.
- Establecer una cooperación democrática más eficaz y legítima.

¿Cómo funciona IDEA Internacional?

La democracia emana de las sociedades y, por ende, está en constante evolución. No existe un único modelo de democracia que se pueda aplicar en todas partes. Los ciudadanos son los agentes más adecuados para tomar las decisiones más importantes, y ese es el mejor indicador de la calidad de la democracia. El trabajo de IDEA refleja este principio. Así, este se organiza a nivel mundial, regional y nacional, siempre centrándose en el ciudadano como motor de cambio.

El trabajo de IDEA no es prescriptivo e IDEA adopta un enfoque imparcial de colaboración en la cooperación por la democracia. Hace hincapié en la diversidad dentro de la democracia, la participación política equitativa, la representación de mujeres y hombres en la política y en la toma de decisiones, y ayuda a impulsar la voluntad política necesaria para el cambio.

El Instituto aúna toda una serie de entidades políticas y líderes de opinión. IDEA facilita el intercambio de conocimientos a nivel mundial, regional y nacional mediante seminarios, conferencias y talleres de construcción de capacidades.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo. El Instituto tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas en las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Asia Occidental y el Norte de África.

IDEA Internacional es Observador Permanente ante las NN.UU.

Estados Miembros

Todos los Estados Miembros de IDEA Internacional son democráticos y proporcionan apoyo de índole tanto política como financiera al trabajo del Instituto. Entre los Estados Miembros se encuentran Alemania, Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Cabo Verde, Canadá, Costa Rica, Chile, España, Filipinas, Finlandia, Ghana, India, Indonesia, Mauricio, México, Mongolia, Namibia, Noruega, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay. Japón participa en calidad de observador.

Gobernanza

IDEA Internacional está gobernado por un Consejo formado por sus Estados Miembros, con la asistencia del Comité de Asesores.



La definición de democracia de IDEA Internacional se asienta en dos principios democráticos básicos: el control popular de la adopción de las decisiones y de los encargados de adoptarlas, y la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de ese control. Con base en estos dos principios, la democracia puede adoptar muchas formas y debe estar enraizada en las realidades de un determinado país y en las aspiraciones de sus ciudadanos.

El Marco para la evaluación del estado de la democracia local (EdDL) está diseñado para facilitarles a los ciudadanos un enfoque, que esté a su cargo y sea de su propiedad, con el cual puedan evaluar la calidad de la democracia a nivel local. Proporciona un recurso práctico para que los ciudadanos realicen autoevaluaciones de la vida democrática en su localidad, identifiquen los puntos fuertes y débiles en materia democrática y apliquen los resultados en el desarrollo de reformas para ampliar y reforzar sus democracias locales.

La aplicación periódica del marco para la evaluación del EdDL permite a los ciudadanos supervisar la salud de su democracia local con miras a celebrar los éxitos, al tiempo que se contribuye a reformar los déficits democráticos que se identifican. Estas evaluaciones captan la opinión del ciudadano y contribuyen a fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y nacionales ante las necesidades y las aspiraciones de los ciudadanos. Se trata tanto de un ejercicio para examinar la calidad de la democracia local como de una oportunidad para que los ciudadanos profundicen sus democracias locales y su responsabilidad democrática.

IDEA INTERNACIONAL

Strömsborg SE–103 34 Estocolmo

Suecia

Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
Email: info@idea.int
Sitio web: www.idea.int
Facebook.com/InternationalIDEA
Twitter@Int IDEA

