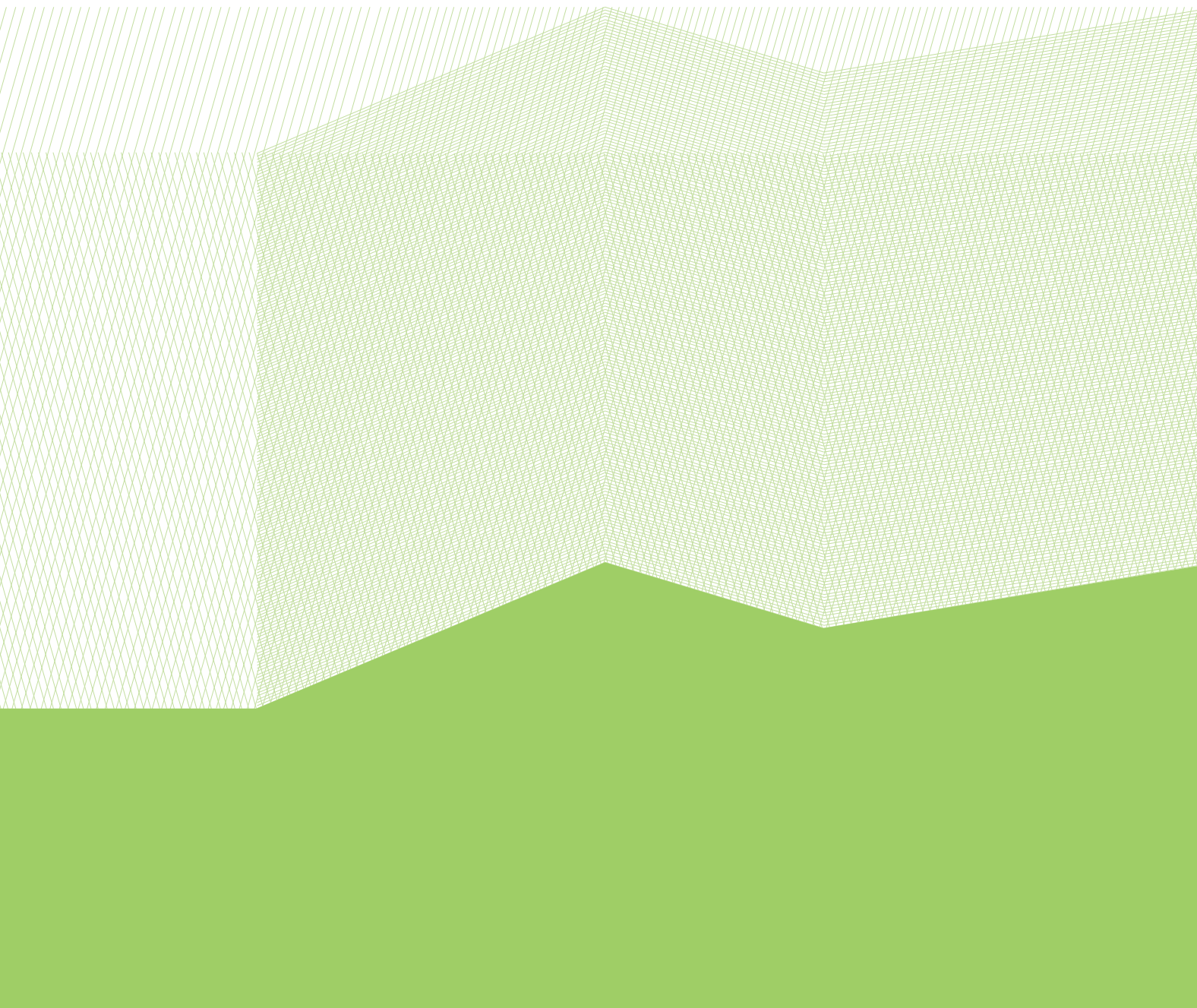




# GUÍA PRÁCTICA PARA LA CREACIÓN DE OBSERVATORIOS LOCALES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

PRACTICAL GUIDELINES FOR THE CREATION OF LOCAL OBSERVATOIRES ON PARTICIPATORY DEMOCRACY  
GUIDE PRATIQUE POUR LA CRÉATION D'OBSERVATOIRES LOCAUX DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE



GUÍA PRÁCTICA  
PARA LA  
CREACIÓN DE  
OBSERVATORIOS  
LOCALES DE  
DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA

{ pág. 3 }

PRACTICAL  
GUIDELINES FOR  
THE CREATION  
OF LOCAL  
OBSERVATORIES  
ON PARTICIPATORY  
DEMOCRACY

{ pag. 19 }

GUIDE PRATIQUE  
POUR LA CRÉATION  
D'OBSERVATOIRES  
LOCAUX DE  
DEMOCRATIE  
PARTICIPATIVE

{ pag. 35 }





GUÍA PRÁCTICA  
PARA LA CREACIÓN  
DE OBSERVATORIOS  
LOCALES DE  
DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA

# GUÍA PRÁCTICA PARA LA CREACIÓN DE OBSERVATORIOS LOCALES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este documento ha sido elaborado, a partir del debate suscitado por los resultados del Grupo de Trabajo “Elaboración de una guía de creación de un Observatorio Local de Democracia Participativa”, constituido en la V Conferencia del OIDP (2005). Este Grupo de Trabajo, coordinado por la ciudad de Porto Alegre (Brasil), ha desarrollado sus tareas durante los años 2005 y 2006.

Este documento es público y esperamos que sea de enorme utilidad para todas las ciudades/ regiones/ instituciones que lo utilicen.

No obstante, con la voluntad de seguir perfeccionando nuestros trabajos y avanzando de manera conectada, pedimos a todos aquellos que hagan práctico este documento que compartan con nosotros sus reflexiones sobre la aplicabilidad, utilidad, fortalezas y debilidades de los contenidos aquí expuestos.

Para eso les pedimos que envíen sus reflexiones al e-mail **oidp@bcn.cat** o entren en contacto con la Secretaría Técnica a través de los teléfonos que se encuentran en **www.oidp.net**.

## ÍNDICE

- ¿Qué es un Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP)? 7
- La importancia de la información y del conocimiento para los OLDP's 10
- ¿Cómo observa un OLDP? 12
- Paso a paso de un OLDP 17





## ¿QUÉ ES UN OBSERVATORIO LOCAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OLDP)?

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

Por eso la definición de quiénes son los agentes sociales que se vincularán a cada observatorio local es uno de los primeros pasos para concretar las características del mismo. Los objetivos específicos de cada observatorio y su propio contexto son decisivos en la definición de los actores. Pero más allá de esta especificidad es interesante destacar la importancia de la diversidad y la pluralidad en su constitución como un elemento clave para el enriquecimiento de las experiencias y de la misma tarea de observación y evaluación a desarrollar. Esta diversidad se fortalece en la medida en que las normas de funcionamiento sean lo más amplias e incluyentes posible para que este espacio se sienta como propio por el mayor número de actores.

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

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

El rol de estos actores y su vinculación con el observatorio, en su carácter de socios, colaboradores, etc., configuran la estructura de funcionamiento de los mismos. De este modo se puede pensar en una estructura básica - como la propuesta en el proyecto UR-BAL - de carácter ejecutivo que garantice el funcionamiento del observatorio. El conjunto de los actores pueden estar vinculados a la gestión de este espacio a través de organismos de tipo colegiado (comité o consejo), de carácter consultivo y plural en el que intervengan los actores que se considere más relevantes.



El registro, la sistematización, el análisis, y la difusión de la información existente constituye un objetivo común de los observatorios. En este sentido es fundamental garantizar la accesibilidad, actualidad y relevancia de la información recabada (acompañamiento de procesos y de la realidad participativa ...).

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

**Las tareas de recogida y sistematización de la información pueden utilizar diferentes instrumentos:**

- Mapas de participación de la ciudad, en el que se identifiquen todos los aspectos relevantes en el ámbito de la participación de un municipio: regulación, actores, experiencias, etc.
- Bases de datos de experiencias, con información sistematizada tanto cualitativa como cuantitativa, incluyendo ejemplos de buenas prácticas.
- Noticias de prensa relativas al ámbito de la participación ciudadana.
- Recursos disponibles.

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

La diversidad en temas, mecanismos, implicaciones y contextos es la característica dominante de las experiencias participativas que conocemos. Sin embargo a través del análisis siguiendo criterios comunes pueden surgir orientaciones útiles para mejorar las prácticas que desarrollan los agentes implicados. Esta evaluación requiere:

Un lenguaje común relativo a la participación

Unos criterios de evaluación básicos compartidos

Definir una terminología común y criterios básicos de evaluación son pasos imprescindibles para tratar experiencias que se caracterizan por la diversidad. Este punto se desarrolla con mayor



profundidad en el apartado III. De nuevo aquí será fundamental la labor del OIDP como ámbito en el que se puedan consensuar estos criterios.

Los observatorios se constituyen como agentes promotores de la democracia participativa. Para este fin pueden desarrollar diferentes actividades de difusión (a través de campañas, medios de comunicación, Internet, etc.), como también encuentros y talleres. En tanto que promotores de las actividades participativas, los observatorios no deben perder la visión crítica que ayuda a innovar y a mejorar en las experiencias participativas.

### **Los objetivos de un Observatorio Local de Democracia Participativa.**

- la creación de un espacio común de interacción e intercambio entre los distintos actores implicados en los procesos de participación;
- la investigación, sistematización y gestión de la información relativa al desarrollo de las distintas experiencias participativas;
- definir los factores fundamentales que determinan la calidad de la participación ciudadana, de acuerdo con el contexto local;
- observar y evaluar la realidad, en base a esos factores, como práctica del OLDP;
- democratizar la información, haciéndola accesible y legible;
- el análisis y la evaluación de las experiencias participativas;
- la promoción de las experiencias que permitan un desarrollo de la democracia participativa.

## LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO PARA LOS OLDP'S

El ámbito local es la base de la observación y lo que articula los elementos del conjunto de informaciones disponibles. La información debe tener una base territorial, sea por barrio, distrito, región, ciudad, comunidad y proyecto, que teja redes. El acceso no restringido y la legibilidad de la información y del conocimiento al conjunto de la sociedad crean las bases de la ecuanimidad necesaria su apropiación, sistematización y localización en un espacio de memoria y la construcción de estrategias y políticas públicas desde cada ciudadano/ciudadana.

La fragmentación de la información y del conocimiento en la ciudad fortalece los “señores de los territorios comunitario, académico, público”, despotencializando iniciativas de cooperación en torno a objetivos comunes. La articulación cooperativa entre el Poder Público, la Iniciativa Privada y el Tercer Sector, en cada territorio, califica y reafirma la pluralidad democrática; recoge el máximo de información y de conocimiento disponibles y moviliza el capital social en torno a un proyecto de desarrollo sustentable.

El conocimiento tiene un carácter tácito fuertemente vinculado a las experiencias locales. La apropiación de ese conocimiento tácito y su transformación en insumo dependen del grado de compromiso de la ciudadanía con la construcción de indicadores que mejor expresen esa realidad. Eso requiere el compromiso de todos los actores y la creación de mecanismos de apropiación de este conocimiento.

La información y el conocimiento producidos en cada territorio de una ciudad no pueden ser comprendidos como un bien privado. Los OLDP deberán ultrapasar la esfera público-estatal y que se constituyan a través de asociaciones y de una red interinstitucional que suman esfuerzos para que los conocimientos, datos e informaciones ya existentes sobre el local, sean fidedignos, unificados y articulados en sistemas de interpretación accesibles a la toda población.

La información con carácter territorializado es de fundamental importancia, por la capacidad de producción y prospección



de datos al menor nivel geográfico posible, con el objetivo de una futura agregación en niveles más amplios. Así, se abren posibilidades de análisis territoriales.

También la dimensión georeferenciada de la información en niveles geográficos específicos de cada local y, si es posible, en unidades geográficas menores. Este instrumento permite la producción de mapas temáticos, otorgando un papel pedagógico a la participación activa del ciudadano y la ciudadana. La prospección, organización, análisis y disseminación de las informaciones requieren la constitución de un sistema de información capaz de integrar las bases de datos generales en las esferas públicas institucionales y no-institucionales, y la creación de un Consejo Gestor de Informaciones.

Para la divulgación del OLDP se sugiere la constitución de una web. Su navegabilidad necesita ser amigable y adaptada a la cultura local. Es fundamental que la constitución del portal esté integrada en el contexto mayor de los proyectos de Tecnología de la Información y Comunicación Local.

## ¿CÓMO OBSERVA UN OLDP?

La gran variedad en los tipos y metodologías de evaluación (cualitativa y cuantitativa, de procesos y de resultados, interna y externa, etc.), demuestran que tampoco existen tipos ideales de evaluación que sean aplicables a todos los casos. Por lo tanto resulta azarosa la tarea de definir parámetros simples que sirvan para todas las experiencias participativas y tipos de evaluación.

Cada experiencia no se desarrolla en el vacío sino que se da en un contexto o ambiente determinado que influye y puede tener un impacto positivo o negativo sobre la misma. Se pueden distinguir factores contextuales de tipo político, cultural, económico, histórico, etc. Así por ejemplo en un proceso participativo pueden influir los niveles de centralización o descentralización del sistema político, el nivel de ingresos económicos de la población, la capacitación de la población de referencia, etc. Los asuntos o temas que se traten en cada proceso dependerán en gran medida de estos factores contextuales que determinarán la relevancia o matices especiales que puedan tener.

Sin embargo existen algunas pautas orientativas que pueden ayudar a definir criterios compartidos para realizar una evaluación y que intentamos resumir a continuación.

### **Los ámbitos de la Participación: la amplitud de la mirada**

- a) Igualdad: ¿Hasta qué punto se ha alcanzado una sociedad igualitaria, redistribuyendo oportunidades y recursos en favor de los sectores socialmente excluidos?
- b) Ciudadanía: ¿Hemos alcanzado una sociedad crecientemente participativa y crítica?
- c) Confianza: ¿Ha habido estímulos para que produzcan nuevas relaciones y articulaciones más cooperativas y solidarias entre el poder público, la iniciativa privada, el tercer sector, ciudadanos voluntarios y el conjunto de la ciudadanía de cada comunidad local, en torno a objetivos comunes de desarrollo local?



d) Eficacia: ¿Se desarrollan acciones capaces de responder a las demandas de la mayoría de la ciudadanía? ¿Estas acciones producen impactos sobre la calidad de vida de las personas y reducen el grado de vulnerabilidad social?

e) ¿Se observan impactos sobre la eficacia, la descentralización, territorialización, corresponsabilidad, transversalidad, sostenibilidad, empoderamiento ciudadano y transparencia en la gestión municipal y en el funcionamiento de la red de participación social, en dirección a un modelo convergente de prácticas de gobierno, de políticas públicas y de participación?

Estos fines son presupuestos normativos básicos que sirven de guía para evaluar los procesos participativos. Cuando se analiza un proceso nos preguntamos por tanto en qué medida se han fortalecido estos objetivos, o cuáles son los instrumentos más adecuados para el logro de estos fines.

Pero estos grandes objetivos de la participación tienen múltiples dimensiones que es necesario acotar en criterios y aspiraciones normativas más específicos y concretos.

Estos criterios más específicos hacen referencia a cuatro ámbitos básicos de la participación:

Quiénes participan

Cómo se participa

Sobre qué se participa

Qué consecuencias tiene la participación

### **Los elementos previos de estudio: el contexto de la mirada**

Previamente a cualquier evaluación deben identificarse una serie de elementos que van a condicionar la óptica, a través de la cual se lleva a cabo la evaluación. Así, antes de comenzar una evaluación deberíamos identificar, como mínimo, las siguientes características de la experiencia:

- a) El contexto
- b) El ámbito temático
- c) El ámbito territorial
- d) Los colectivos participantes
- e) El tipo de evaluación

### **Los objetos de estudio: las elecciones de la mirada**

Cuando hablamos de evaluación de la participación ciudadana, podemos referirnos a distintos objetos a ser evaluados. A partir de la reflexión del conjunto de los socios de los Observatorios Locales, se llegó a la conclusión de que los objetos a que sean conocidos por parte de los OLDPS son los siguientes:

- a) Las experiencias participativas
- b) Los actores sociales
- c) Las políticas públicas
- d) El sistema estable de participación
- e) Los impactos sociales y en la gestión



## **La tipología de los objetos de estudio: la diversidad de lo que se mira**

- a) Los Procesos: son todas aquellas acciones encadenadas o secuenciales que se ejecutan durante un tiempo determinado por actores organizados, institucionales y sociales en coordinación con un gobierno municipal o local.
- b) El Marco Jurídico: es toda aquella normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer o promover la participación de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general.
- c) Los Espacios: son todos los ámbitos e instancias, en las cuales se materializan y establecen prácticas participativas que permiten la incidencia de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general.
- d) Los Mecanismos: son todos los medios, herramientas y/o instrumentos que permitan la realización y el desarrollo de prácticas participativas entre actores institucionales, y organizacionales sociales que se interrelacionan en la gestión pública municipal o local.

## **¿Quién y cómo se gestiona un OLDP?**

- a) Instancia Deliberativa: el carácter deliberativo podrá estar asociado al análisis de los temas/indicadores disponibles en el OLDP. Su composición podrá integrar actores públicos, privados, del tercer sector, del voluntariado, con reuniones abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas y las decisiones serán tomadas con base en la cooperación y en el consenso.
- b) Instancia Coordinadora y Técnica: articula y viabiliza la realización de estudios, a partir de los temas/indicadores deliberados por la instancia consultiva.



### ¿Qué productos puede producir un OLDP?

- a) Estudios, proyectos de investigación, sugeridos y o/producidos por los actores sociales envueltos en el OLDP o por instituciones locales.
- b) Caja de Herramientas Local de evaluación de los procesos participativos.
- c) Mapa Social: Diagnóstico periódico de las condiciones de vida de la población y de la ciudad como un todo; diagnóstico de las desigualdades existentes entre las diferentes regiones/barrios de la ciudad, movilidad espacial, entre otros estudios.
- d) Mapa Socioeconómico: Levantamiento del nivel de empleo, renta, contexto socioeconómico; estudio de indicadores multidimensionales de pobreza.
- e) Mapa del Asociativismo: Levantamiento de base georeferenciada de las organizaciones de la sociedad civil (mapa de las asociaciones comunitarias, cooperativas, etc.)
- f) Mapa de la Infraestructura: Levantamiento de la infraestructura y equipamientos públicos, vivienda.
- g) Mapa de la Democracia Participativa: Evolución del número de participantes y perfil socioeconómico de los mismos, características y atención de las demandas.
- h) Mapa de la Inclusión / Exclusión Social: Disponibilidad de información sobre las condiciones de vida y vulnerabilidades sociales de las regiones de la ciudad.
- i) Mapa de las Metas del Milenio: Producción de los indicadores municipales e intramunicipales relacionados a los principales objetivos de las Metas del Milenio.



## PASO A PASO DE UN OLDP

- a) Constitución de un grupo de trabajo con representantes de los diversos sectores de la sociedad, con el propósito de elaborar un proyecto de Observatorio y discutir las primeras contribuciones y propuestas.
- b) Presentación, discusión y validación del proyecto de OLDP con representantes de la sociedad, en especial, las instancias de participación instituidas.
- c) Constitución de una instancia consultiva y deliberativa que se reunirá periódicamente, compuesta por representantes de la sociedad (consejos, medios de comunicación, universidades, entre otros), realizando reuniones abiertas y apuntando temas relevantes que necesitan ser profundizados.
- d) Capacitación de los agentes públicos y liderazgos comunitarios.
- e) Presentación de las informaciones, indicadores existentes y de estudios ya concluidos. Esta prestación deberá ocurrir en las comunidades de acuerdo con la regionalización local, envolviendo el gobierno y la comunidad.
- f) Construcción de indicadores, con el objetivo de llevar al conocimiento de la población los indicadores sociales tradicionales, captar su percepción sobre ellos, discutirlos, mejorarlos y, a ser posible, generar nuevos indicadores que tengan en cuenta la percepción de los habitantes acerca de la realidad en que viven.
- g) Presentación y discusión de una propuesta de sistema de indicadores e índices en las comunidades.



**PRACTICAL  
GUIDELINES FOR THE  
CREATION OF LOCAL  
OBSERVATORIES  
ON PARTICIPATORY  
DEMOCRACY**

# PRACTICAL GUIDELINES FOR THE CREATION OF LOCAL OBSERVATORIES ON PARTICIPATORY DEMOCRACY

This document is based on the debate that rises from the results of the Work Group “Guide to create a Local observatory on participatory democracy” constituted during the V OIDP conference 2005.

This Work Group, coordinated by the city of Porto Alegre, has developed its plans during 2005-2006.

This is a public document and we hope it will serve its purpose for all cities / regions / institutions that use it.

However, in an ongoing effort to improve our work and advance in the daily practice of participation, we ask all those who make use of this document to share with us their comments related to its application, utility, strong points and weakness they may have detected in its contents.

Please send us your comments and ideas by email to **oidp@bcn.cat** or contact the Technical Secretariat at **oidp@bcn.net**

## CONTENTS

What is a Local Observatory on Participatory Democracy? 23

The importance of information and knowledge for the OLDPs 26

How does an OLDP observe? 28

An OLDP step by step 33





## WHAT IS A LOCAL OBSERVATORY ON PARTICIPATORY DEMOCRACY?

A Local Observatory on Participatory Democracy (OLDP) is a meeting place; a framework for interaction through which players can reflect, discuss, consult and put forward proposals regarding the challenges of participation. OLDPs are not intended to become technocratic structures or passive documentation centres, but active, inclusive platforms.

Defining the social agents that should be involved is therefore one of the first steps to be approached when outlining the characteristics of each OLDP. The specific objectives of each OLDP and its context are decisive when defining the players. However, besides these specific properties, diversity and plurality also play a key role in the structure of an OLDP to ensure the enrichment of experiences and due development of the actual tasks of observation and evaluation. Operating regulations need to be as broad and inclusive as possible to encourage diversity and enable as many players as possible to identify with the observatory.

Thus, the organizational model should take three groups of players into account:

- public administration
- civil society (organized or otherwise)
- knowledge centres (research centres, universities, etc.)

The roles of these players and their connection with the observatory in their capacity as members, collaborators, etc. make up its functional structure. It could thus consist of a basic structure of an executive nature such as the one proposed in the **URB-AL** project, to manage the observatory's operations. The different players would be involved in its management through joint, plural, advisory bodies (committees or councils) made up of the players deemed to be the most relevant.



To record, systematize, analyse and disseminate existing information is one of the observatories' common goals. It is fundamental to guarantee that the information gathered is accessible, up to date and relevant (monitoring of the processes and realities of participation, etc.).

Information is of key importance to be able to jointly carry out in-depth analysis of participatory experiences and due reflection. The diversity of experiences makes it absolutely necessary for information to be organized according to basic conceptual criteria, which should be understandable and explicit.

**A number of different tools may be used to gather and systematize information:**

- City-participation maps, showing all relevant aspects in terms of participation in a municipality: regulations, players, experiences, etc.
- Experience databases with information systematized qualitatively and quantitatively, including examples of good practices.
- News articles on citizen participation.
- Available resources.

Our fundamental objectives in order to promote the quality of participatory democracy include developing our knowledge and evaluating experiences through joint reflection.

The diversity of subjects, mechanisms, implications and contexts is the dominant characteristic of the participatory experiences with which we are familiar. However, through analysis following common criteria, useful orientations may emerge for improving the practices developed by the agents involved. Such an evaluation requires:

- A common language relating to participation
- Basic joint evaluation criteria



## **Objectives of Local Observatories on Participatory Democracy**

- To create a common space for interaction and interchange between the different players involved in participation processes.
- To investigate, systematize and manage information relating to the development of different participatory experiences.
- To define the fundamental factors that determine the quality of citizen participation, in accordance with the local context.
- To observe and evaluate the reality, based on these factors, as an OLDP practice.
- To democratize information by making it accessible and readable.
- To analyse and evaluate participatory experiences.
- To promote experiences that make it possible to develop participatory democracy.

It is essential to define common terminology and basic evaluation criteria when dealing with experiences characterized by diversity. This point is expanded upon in Section III. Here, once again, the work of the OI DP will be fundamental, providing a framework by means of which to agree upon these criteria.

The role of the observatories is to promote participatory democracy. To this end, they may carry out a number of activities to inform the public (through campaigns, the media, the Internet, etc.) and organize meetings and workshops. As promoters of participatory activities, the observatories should not lose sight of the critical perspective that can contribute towards innovation and help enhance citizen participation.

## THE IMPORTANCE OF INFORMATION AND KNOWLEDGE FOR THE OLDPS

The local environment is the observation base which gives structure to the available information. All information should have a territorial base, which may be a neighbourhood, district, region, town, community or project, and which should create networks. By giving society unrestricted access to readable information and knowledge, the necessary equanimity is created for such information to be duly appropriated, systematized and localized in a memory space and for each individual citizen to participate in the construction of public strategies and policies.

Fragmenting information and knowledge in the city strengthens the power of the “lords of the community, academic and public territories” and weakens initiatives to cooperate on shared objectives. Cooperation implemented between the public authorities, private initiative and the tertiary sector in each territory qualifies and reaffirms democratic plurality; it gathers the maximum amount of available information and knowledge and mobilizes social capital towards projects of sustainable development.

Knowledge has an implicit character strongly linked to local experiences. The appropriation of this implicit knowledge and its transformation into input depend on the degree of citizens’ commitment to the construction of indicators that best express this reality. This requires the commitment of all players and the creation of mechanisms to obtain this knowledge.

The information and knowledge produced in each territory within a city cannot be understood as private property. OLDPS should go beyond the sphere of public-State and be constituted through associations and an inter-institutional network which join forces to ensure the knowledge, data and information that already exist locally are reliable, unified and coordinated into interpretation systems accessible to the whole population.

Information of a territorial character is of fundamental importance, given the possibility of producing and researching data at the minutest possible geographical level with a view to consolidating it later on a broader level. This opens the way to territorial analysis.



The georeferenced dimension of information at the specific geographical levels of each locality and, where possible, even smaller geographical units is also important. This instrument allows for producing thematic maps and granting a pedagogic role to citizens' active participation. Research, organization, analysis and dissemination of information require an information system to be set up that is capable of integrating general databases in public institutional and non-institutional spheres, and the creation of an Information Management Council.

To disseminate information about the OLDPs, it is suggested that a website be set up. It needs to be browser-friendly and adapted to the local culture. It is fundamental that the constitution of the portal be integrated into the broader context of local Information and Communication Technology projects.

## HOW DOES AN OLDP OBSERVE?

The wide variety of evaluation types and methodologies (qualitative and quantitative, process and results, internal and external, etc.) demonstrates that there is no ideal kind of evaluation, applicable to all cases. Defining simple parameters that are applicable to all participatory experiences and evaluation types is therefore no easy task.

An individual experience is not developed in an empty space, but exists within a certain context or environment, which has an influence and may have a positive or negative impact. Contextual factors of a political, cultural, economic, historical nature, etc. can be distinguished. For instance, the following factors may have an influence on a participatory process: the centralization or decentralization of the political system, the population's income level, the qualifications of the reference population, etc. The subjects or issues dealt with in each process will depend to a great extent on these contextual factors, which will determine their relevance or special significance.

However, there are a number of guidelines that may help to define common criteria for making evaluations. We will try to summarize them below.

### **Aspects of participation: the scope of the overview**

- a) Equality: To what extent has an egalitarian society been achieved that redistributes opportunities and resources to socially excluded sectors?
- b) Citizenship: Have we achieved an increasingly more critical and participatory society?
- c) Trust: Are there stimuli to produce new, more cooperative and supportive relations and actions between public authorities, private initiative, the tertiary sector, volunteer citizens and the general public in each local community in terms of shared objectives of local development?



d) Effectiveness: Are any actions developed that are capable of responding to the demands of the majority of citizens? Do these actions produce an impact on people's quality of life, and do they reduce social vulnerability?

e) Are any impacts observed on effectiveness, decentralization, territoriality, co-responsibility, transversality, sustainability, citizen empowerment and transparency in municipal management and the way the social participation network functions, moving towards a convergent model of government practices, public policies and participation?

These objectives are basic standard premises that serve as guidelines for evaluating participatory processes. When a process is analysed, we wonder to what extent these objectives are strengthened, and what the most suitable instruments to achieve them are.

But these major objectives in terms of participation have multiple dimensions which need to be limited to more specific regulatory criteria and aspirations.

These specific criteria refer to four basic domains of participation:

Who participates

How they participate

In what they participate

The consequences of participation

### **Study prerequisites: the context of the overview**

A series of elements should be identified before any evaluation can be made. These elements will condition the perspectives through which evaluations are made. Therefore, before an evaluation is started, the following features of the experience should at least be identified:

- a) The context
- b) The thematic area
- c) The territorial area
- d) The communities participating
- e) The type of evaluation

### **Subjects under study: the choices of the overview**

When we talk about evaluating citizen participation, we could refer to different subjects to be evaluated. Based on joint reflections by members of the local observatories, the conclusion was reached that the subjects the OLDPs are most familiar with are as follows:

- a) Participatory experiences
- b) Social agents
- c) Public policies
- d) Stable system of participation
- e) The impacts on society and management



## **Typology of the subjects under study: the diversity of the overview**

- a) Processes: All chain or sequential actions that are carried out during a specific period of time by organized institutional and social players in coordination with municipal or local government.
- b) Legal framework: All regulations designed to institutionalize, organize, boost or promote the participation of citizens and/or citizen organizations in the management of the municipality and/or community life in general.
- c) Structural framework: All spheres and instances by means of which participatory practices are implemented and established and which make it possible for citizens and/or their organizations to influence municipal management and/or community life in general.
- d) Mechanisms: The means, tools and/or instruments that make it possible to carry out and develop participatory practices among institutional players, and social organizations that interrelate in the management of municipal or local government.

## **By whom and how is an OLDP managed?**

- a) Advisory deliberative body: Its deliberative character could be associated to an analysis of the subjects/indicators available in the OLDP. The body could be made up of public and private players, representatives of the tertiary sector and volunteer organizations. Its meetings would be open to all citizens and its decisions would be based on cooperation and consensus.
- b) Coordinating technical body: Coordinates studies and makes their implementation viable, based on the subjects/indicators deliberated upon by the advisory body.



### What products can an OLDP produce?

- a) Studies and research projects suggested and/or produced by the social agents involved in the OLDP or by local institutions.
- b) Local toolbox for the evaluation of participatory processes.
- c) Social Map: Periodic diagnosis of the population's living conditions and those of the city as a whole; diagnosis of any inequalities between the different regions/districts of the city, spatial mobility, etc.
- d) Socio-economic Map: Plotting of the employment level, income, socio-economic context; studies of multi-dimensional poverty indicators.
- e) Associations Map: Plotting of the geo-referenced base of civil-society organizations (map of community associations, cooperatives, etc.).
- f) Infrastructure Map: Plotting of infrastructure and public installations, housing.
- g) Participatory Democracy Map: Evolution of the numbers of participants, their socio-economic profile, characteristics and response to requests.
- h) Social Inclusion/Exclusion Map: Availability of information about living conditions and social vulnerability of the regions in the city.
- i) Map of the Millennium Development Goals: Municipal and intra-municipal indicators relating to the main Millennium Development Goals.



## AN OLDP STEP BY STEP

- a) Constitution of a working group made up of representatives from different spheres of society, with the aim of designing the project of an observatory and discussing the initial contributions and proposals.
- b) Presentation, discussion and validation of the OLDP project with representatives of society, in particular the established participation bodies.
- c) Constitution of an advisory deliberative body made up of representatives of society (councils, the media, universities, etc.). It should hold regular open meetings and take note of any important matters that need to be gone into more deeply.
- d) Training of public agents and community leaders.
- e) Presentation of information, existing indicators and studies already concluded. This service should be provided in communities in accordance with local regionalization, and should involve both the government and the community.
- f) Construction of indicators, with the aim of informing and making the population aware of traditional social indicators and encouraging people to discuss them, improve them and, if possible, generate new indicators that bear in mind citizens' perceptions of the reality in which they live.
- g) Presentation of and discussion on the proposed system of indicators and indexes in the communities.



GUIDE PRATIQUE  
POUR LA CRÉATION  
D'OBSERVATOIRES  
LOCAUX DE  
DÉMOCRATIE  
PARTICIPATIVE

# GUIDE PRATIQUE POUR LA CRÉATION D'OBSERVATOIRES LOCAUX DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Ce document a été élaboré à partir du débat suscité par les résultats du Groupe de Travail « Elaboration d'un guide de création d'un Observatoire Local de Démocratie Participative », constitué dans la Vème Conférence de l'OIDP (2005).

Ce Groupe de Travail coordonné par la ville de Porto Alegre (Brésil), a développé ses tâches pendant les années 2005 et 2006.

Ce document est public et nous espérons qu'il soit d'une énorme utilité pour toutes les villes / régions / institutions qui l'utilisent.

Cependant, avec la volonté de continuer de perfectionner nos travaux et d'avancer d'une manière branchée, nous demandons à tous ceux qui utilisent ce document dans l'évaluation d'une pratique participative partager avec nous ses réflexions sur l'applicabilité, utilité, forces et faiblesses des contenus ici exprimés.

Pour cela nous leur demandons d'envoyer ses réflexions au courriel **oidp@bcn.cat** ou d'entrer en contact avec le Secrétariat Technique.

## INDICE

Qu'est-ce qu'un Observatoire Local de Démocratie Participative (OLDP) ? 39

L'importance de l'information et de la connaissance pour les OLDP 42

Comment s'y prend un OLDP pour observer ? 44

Un OLDP, étape par étape 49





## QU'EST-CE QU'UN OBSERVATOIRE LOCAL DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE (OLDP) ?

L'OLDP est conçu comme un lieu de rencontre, un espace d'interaction où divers acteurs ont la possibilité de réfléchir, de débattre, de consulter et de faire des propositions sur les enjeux de la participation. L'esprit de ces espaces n'est pas de se transformer en structures technocratiques ou en centres passifs de documentation, mais en plateformes actives et inclusives.

C'est la raison pour laquelle définir quels sont les agents sociaux qui établiront des liens avec chaque observatoire local constitue un des premiers pas à faire lorsque l'on prétend préciser les caractéristiques de celui-ci. Les objectifs spécifiques de chacun des observatoires ainsi que leur propre contexte sont déterminants pour la définition des acteurs. Outre cette spécificité, il convient de souligner l'importance de la diversité et de la pluralité dans sa constitution en tant qu'élément clé pour l'enrichissement des expériences et de la tâche même d'observation et d'évaluation à développer. Cette diversité est d'autant plus forte que les règles de fonctionnement sont plus souples et inclusives, afin que cet espace soit perçu comme appartenant en propre au plus grand nombre des acteurs.

On peut donc distinguer trois groupes d'acteurs dont il faudrait tenir compte dans un modèle d'organisation :

- L'administration publique.
- La société civile (organisée ou pas).
- Le domaine de la connaissance (centres de recherche, universités, etc.).

Le rôle de ces acteurs et leur lien avec l'observatoire, en leur qualité soit de membres soit de partenaires, etc., en configurent la structure de fonctionnement. On peut concevoir ainsi une structure de base exécutive, comme celle proposée dans le projet UR-BAL, garantissant le fonctionnement de l'observatoire. L'ensemble des acteurs peut être lié à la gestion de cet espace par l'intermédiaire d'organismes de nature collégiale (comité ou conseil), consultative et plurielle où interviendront les acteurs considérés comme les plus significatifs.



L'enregistrement, la systématisation, l'analyse et la diffusion de l'information existante constitue un objectif commun des observatoires. À cet égard, il est essentiel d'assurer l'accessibilité, la mise à jour et la pertinence de l'information recueillie (suivi des processus et de la réalité participative...).

L'information est un élément clé pour l'approfondissement de l'analyse et de la réflexion partagées des expériences participatives. La diversité des expériences rend indispensable une certaine organisation de l'information selon des critères conceptuels fondamentaux qui doivent être compréhensibles et explicites.

**Les tâches de saisie et systématisation de l'information peuvent être accomplies en se servant de différents instruments :**

- Cartes de participation de la ville, sur lesquelles seront identifiés tous les aspects significatifs dans le domaine de la participation d'une commune : réglementation, acteurs, expériences, etc.
- Bases de données d'expériences contenant des informations systématisées aussi bien qualitatives que quantitatives et comportant des exemples de bonnes pratiques.
- Informations de presse concernant le domaine de la participation citoyenne.
- Ressources disponibles.

Le développement de la connaissance, l'évaluation des expériences et finalement la réflexion partagée sont des objectifs fondamentaux visant à promouvoir la qualité de la démocratie participative.

La diversité des sujets, des mécanismes, des implications et des contextes est la caractéristique dominante des expériences participatives que nous connaissons. Cependant, par le biais d'une analyse qui suit des critères communs peuvent apparaître des orientations utiles pour améliorer les pratiques mises en œuvre par les agents concernés. Cette évaluation exige :



- Un langage commun en matière de participation.
- Des critères d'évaluation de base partagés.

Définir une terminologie commune et des critères de base d'évaluation est une étape indispensable pour traiter des expériences qui se caractérisent par la diversité. Ce point est développé plus en profondeur au volet III. Une fois de plus, le travail de l'OIDP, en tant qu'espace permettant d'établir un consensus sur ces critères, sera essentiel.

Les observatoires se constituent comme agents promoteurs de la démocratie participative. À cette fin, ils peuvent mettre en œuvre diverses activités de diffusion (par l'intermédiaire de campagnes, des médias, d'Internet, etc.), ainsi que des rencontres et des. En tant que promoteurs des activités participatives, les observatoires doivent conserver une vision critique aidant à innover et à améliorer les expériences participatives.

### **Les objectifs d'un Observatoire local de démocratie participative**

- La création d'un espace commun d'interaction et d'échange entre les différents acteurs impliqués dans les processus de participation.
- La recherche, la systématisation et la gestion de l'information relative au développement des diverses expériences participatives.
- Définir les facteurs essentiels qui déterminent la qualité de la participation citoyenne, suivant le contexte local.
- Observer et évaluer la réalité, sur la base de ces facteurs, en tant que pratique de l'OLDP.
- Démocratiser l'information, en la rendant accessible et lisible.
- L'analyse et l'évaluation des expériences participatives.
- La promotion des expériences permettant un développement de la démocratie participative.

## L'IMPORTANCE DE L'INFORMATION ET DE LA CONNAISSANCE POUR LES OLDP

L'espace local constitue la base de l'observation et ce qui articule les éléments de l'ensemble des informations disponibles.

L'information doit avoir une base territoriale, soit par quartier, par arrondissement, par région, par ville, par communauté et par projet tout en tissant des réseaux. L'accès ouvert et la lisibilité de l'information et de la connaissance pour l'ensemble de la société posent les bases de l'équanimité nécessaire pour leur appropriation, leur systématisation et leur localisation dans un espace de mémoire, ainsi que pour la construction de stratégies et de politiques publiques en partant de chaque citoyen ou citoyenne.

La fragmentation de l'information et de la connaissance dans la ville renforce les « seigneurs des territoires communautaire, académique, public » en diminuant la force des initiatives de coopération autour d'objectifs communs. L'articulation coopérative entre le Pouvoir public, l'Initiative privée et le Troisième secteur, dans chaque territoire, qualifie et réaffirme la pluralité démocratique ; elle permet de recueillir un maximum d'information et de connaissance disponibles et mobilise le capital social autour d'un projet de développement durable.

La connaissance possède un caractère implicite fortement lié aux expériences locales. L'appropriation de cette connaissance implicite et sa transformation en intrant dépendent du degré d'engagement des citoyens dans la construction d'indicateurs exprimant le mieux cette réalité. Cela exige l'engagement de tous les acteurs ainsi que la création de mécanismes d'appropriation de cette connaissance.

L'information et la connaissance produites dans chaque territoire d'une ville ne peuvent pas être considérées comme un bien privé. Les OLDP devront outrepasser la sphère publique et étatique et se constituer par le biais d'associations et d'un réseau interinstitutionnel joignant leurs efforts pour que les connaissances, les données et les informations existant déjà dans le domaine local soient fiables, unifiées et articulées dans des systèmes d'interprétation accessibles à toute la population.



L'information de nature territoriale a une importance essentielle en raison de la capacité de production et de prévision des données au niveau géographique le plus réduit possible, en vue d'une agrégation ultérieure à des niveaux plus larges. On ouvre ainsi la porte à des possibilités d'analyse territoriales.

La dimension géoréférencée de l'information à des niveaux géographiques spécifiques de chaque observatoire local et, si possible, au niveau d'unités géographiques encore plus réduites est également d'une grande importance. Cet instrument permet de produire des cartes thématiques, en conférant un rôle pédagogique à la participation active du citoyen et de la citoyenne. La prospection, l'organisation, l'analyse et la dissémination des informations exigent de constituer un système d'information capable d'intégrer les bases de données générales dans les sphères publiques institutionnelles et non institutionnelles, ainsi que la création d'un Conseil de gestion d'informations.

Pour la divulgation de l'OLDP, nous suggérons de créer un site Web. Sa navigabilité doit être conviviale et adaptée à la culture locale. Il est fondamental que la constitution du portail soit intégrée dans le contexte plus large des projets de Technologie de l'information et de la communication locale.

## COMMENT S'Y PREND UN OLDP POUR OBSERVER ?

La grande diversité des types et des méthodologies d'évaluation (qualitative et quantitative, de processus et de résultats, interne et externe, etc.) montre qu'il n'existe pas non plus de types idéaux d'évaluation applicables à tous les cas. La tâche qui consiste à définir des paramètres simples servant à toutes les expériences participatives et à tous les types d'évaluation est donc hasardeuse.

Chacune des expériences ne se réalise pas dans le vide, mais dans un contexte ou un environnement donné qui exerce une influence et peut avoir une répercussion soit positive soit négative sur l'expérience en question. Il est possible de distinguer des facteurs contextuels d'ordre politique, culturel, économique, historique, etc. Par exemple, dans un processus participatif, les niveaux de centralisation ou décentralisation du système politique, le niveau de revenus économiques de la population, la qualification de la population de référence, etc., peuvent exercer une influence. Les affaires ou les questions à traiter dans chaque processus dépendront dans une large mesure de ces facteurs contextuels et en détermineront l'importance ou les nuances particulières apportées.

Il existe cependant quelques règles qui peuvent nous orienter pour nous aider à définir des critères partagés afin de réaliser une évaluation et que nous allons essayer de résumer ci-dessous.

### **Les domaines de la participation : l'amplitude du regard**

- a) Égalité : à quel point s'est-on rapproché d'une société égalitaire, en redistribuant les chances et les ressources au profit des secteurs socialement exclus ?
- b) Ensemble des citoyens : sommes-nous parvenus à une société de plus en plus participative et critique ?
- c) Confiance : y a-t-il eu des encouragements pour produire de nouvelles relations et des articulations plus coopératives et solidaires entre le pouvoir public, l'initiative privée, le troisième



secteur, les citoyens volontaires et l'ensemble des citoyens et des citoyennes de chaque communauté locale autour d'objectifs communs de développement local ?

d) Efficacité : a-t-on mis en œuvre des actions qui soient en mesure de répondre aux demandes de la majorité des citoyens et des citoyennes ? Ces actions, ont-elles des répercussions sur la qualité de vie des personnes et réduisent-elles le niveau de vulnérabilité sociale ?

e) A-t-on observé des retombées sur l'efficacité, la décentralisation, la territorialisation, la coresponsabilité, la transversalité, la durabilité, l'autonomisation des citoyens et la transparence dans la gestion municipale et dans le fonctionnement du réseau de participation sociale, allant dans le sens d'un modèle convergent de pratiques de gouvernement, de politiques publiques et de participation ?

Ces finalités sont des prémisses normatives de base qui servent de guide pour évaluer les processus participatifs. Lorsqu'un processus est analysé, nous nous demandons donc dans quelle mesure ces objectifs ont été renforcés ou bien quels sont les instruments les plus appropriés pour atteindre ces fins.

Or, ces grands objectifs de la participation possèdent des dimensions multiples qu'il faut délimiter par des critères et des aspirations normatives plus spécifiques et concrètes.

Ces critères plus spécifiques font référence à quatre domaines essentiels de la participation :

Qui participe ?

Comment participe-t-on ?

À quoi participe-t-on ?

Quelles sont les conséquences de la participation ?

### **Les éléments préalables d'étude : le contexte du regard**

Avant toute évaluation, il faut identifier une série d'éléments qui vont conditionner l'optique à travers laquelle se fait l'évaluation. Avant de commencer une évaluation, nous devrions donc identifier, au minimum, les caractéristiques suivantes de l'expérience :

- a) Le contexte
- b) Le domaine thématique
- c) Le domaine territorial
- d) Les collectifs participants
- e) Le type d'évaluation

### **Les objets d'étude : les choix du regard**

Quand nous parlons d'évaluation de la participation citoyenne, nous pouvons nous référer à différents objets devant être évalués. En partant de la réflexion de l'ensemble des membres des Observatoires locaux, nous sommes arrivés à la conclusion que les objets que les OLDP doivent connaître sont les suivants :

- a) Les expériences participatives
- b) Les acteurs sociaux
- c) Les politiques publiques
- d) Le système stable de participation
- e) Les répercussions sociales et dans la gestion



## **La typologie des objets d'étude : la diversité de ce qui est regardé**

- a) Les processus : il s'agit de toutes les actions enchaînées ou séquentielles qui sont exécutées au cours d'une période de temps déterminée par des acteurs organisés, institutionnels et sociaux, en coordination avec un gouvernement municipal ou local.
- b) Le cadre juridique : il s'agit de toute la réglementation orientée à institutionnaliser, encadrer, renforcer ou promouvoir la participation des citoyens et des citoyennes ainsi que de leurs organisations dans la gestion municipale et, d'une manière générale, dans la vie de la communauté.
- c) Les espaces : il s'agit de tous les domaines, instances, où sont concrétisées et instaurées des pratiques participatives permettant à l'ensemble des citoyens et de leurs organisations d'influer sur la gestion municipale et, d'une manière générale, sur la vie de la communauté.
- d) Les mécanismes : il s'agit de tous les moyens, outils et instruments permettant la mise en œuvre et le développement de pratiques participatives entre des acteurs institutionnels et des organisations sociales qui sont mis en rapport dans le contexte de la gestion publique municipale ou locale.

## **Qui gère un OLDP et de quelle manière ?**

- a) Instance délibérative : le caractère délibératif pourra être associé à l'analyse des sujets/indicateurs qui sont rendus disponibles à l'OLDP. Dans sa composition, elle pourra intégrer des acteurs publics, privés, du troisième secteur, du volontariat en tenant des réunions ouvertes à tous les citoyens et les citoyennes ; de plus, les décisions seront prises sur la base de la coopération et du consensus.
- b) Instance coordonnatrice et technique : elle articule et rend faisable la réalisation d'études à partir des sujets/indicateurs qui ont été débattus par l'instance consultative.



## Quels produits peuvent produire un OLDLP ?

- a) Études, projets de recherche suggérés ou produits par les acteurs sociaux impliqués dans l'OLDLP ou bien par des institutions locales.
- b) Caisse à outils locale d'évaluation des processus participatifs.
- c) Carte sociale : diagnostic périodique des conditions de vie de la population et de la ville comme un tout ; diagnostic des inégalités existantes entre les différentes régions/quartiers de la ville, mobilité spatiale, parmi d'autres études.
- d) Carte socioéconomique : mensuration du niveau d'emploi, revenu, contexte socioéconomique, étude d'indicateurs multidimensionnels de pauvreté.
- e) Carte de l'associationnisme : établissement d'une base géoréférencée des organisations de la société civile (carte des associations communautaires, coopératives, etc.)
- f) Carte de l'infrastructure : dresser la carte des infrastructures et des équipements publics, habitation.
- g) Carte de la démocratie participative : évolution du nombre de participants et de leur profil socioéconomique, ainsi que des caractéristiques demandes et de la réponse qui leur est donnée.
- h) Carte de l'inclusion/exclusion sociale : disponibilité d'informations sur les conditions de vie et les vulnérabilités sociales des zones de la ville.
- i) carte des objectifs du millénaire : production des indicateurs municipaux et intramunicipaux liés aux principaux buts des objectifs du millénaire.



## UN OLDP, ÉTAPE PAR ÉTAPE

- a) Constitution d'un groupe de travail avec des représentants des divers secteurs de la société, dans le but de mettre sur pied un projet d'observatoire et de débattre des premières contributions et des propositions.
- b) Présentation, discussion et validation du projet d'OLDP avec des représentants de la société, notamment les instances de participation instituées.
- c) Constitution d'une instance consultative et délibérative qui se réunira régulièrement, composée de représentants de la société (conseils, médias, universités, entre autres), et qui tiendra des réunions ouvertes en soulignant les questions significatives qui ont besoin d'être approfondies.
- d) Formation des agents publics et des leaders communautaires.
- e) Présentation des informations, des indicateurs existants et des études déjà conclues. Cela devra se faire dans les communautés, selon la régionalisation locale, en impliquant et le gouvernement et la communauté.
- f) Construction d'indicateurs dans le but de faire connaître à la population les indicateurs sociaux traditionnels, d'attirer leur attention sur eux, d'en débattre, de les améliorer et, autant que possible, de créer de nouveaux indicateurs qui prennent en considération la perception que les habitants ont de la réalité dans laquelle ils vivent.
- g) Présentation et discussion d'une proposition de système d'indicateurs et d'indices dans les communautés.







