

Estrategia Provincial de Gobernanza Participativa

2018 - 2019



Servicio de Administración
e Innovación Pública

Control de versiones del documento

[illegible]

ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO TEÓRICO	8
1.1 EL CONCEPTO DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA	8
1.1.1 EL ESCENARIO ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN	8
1.1.2 LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	9
El modelo clásico - institucional.	9
El modelo contemporáneo - individual.	9
Las ventajas de integrar la participación en la toma de decisiones.	11
Las características de la gobernanza participativa.	15
2. MARCO INSTITUCIONAL	18
FASE 1. AGENDA.	20
Paso 1. Recogida y envío de información.	20
Paso 2. Elección de la política que será sometida a un proceso participativo.	21
La publicidad y la comunicación del proceso: un requisito imprescindible.	22
FASE 2. DISEÑO.	23
Paso 1. Liderazgo.	24
Paso 2. Comunidad de Participación.	25
Paso 3. Definición del proceso participativo.	27
FASE 3. EJECUCIÓN.	30
Consensuar.	30
Comunicar.	31
Recoger información.	31
FASE 4. EVALUACIÓN.	32
Evaluación de la política de gobernanza participativa	32
Evaluación de procesos participativos	32
3. CLAVES PARA EL DISEÑO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS	35
3.1 PARTICIPACIÓN: COMPLEJIDAD Y PROCESO	35
3.1.1 LA PARTICIPACIÓN EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
3.1.2 NIVELES DE PARTICIPACIÓN	37
3.1.3 LA PARTICIPACIÓN COMO PROCESO	37
Fase informativa.	38
Fase deliberativa.	38
Fase de devolución.	38
3.2 ESQUEMA PARA DISEÑAR PROCESOS PARTICIPATIVOS	38
3.2.1 EJES DEL ESQUEMA DE DISEÑO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS	39
A. Elementos de coordinación del proceso	39
B. Elementos relacionados con los participantes	41
C. Elementos de contenido de la participación	42
D. Elementos de metodología de la participación	43
E. Elementos relacionados con las consecuencias del proceso	44
3.2.2 TABLA RESUMEN	47

4. PLAN DE ACCIÓN	49
EJE 1. BUEN GOBIERNO COMO MARCO DE LA PARTICIPACIÓN	50
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	50
ACCIONES PROPUESTAS	51
1.1 Integrar la investigación de necesidades y expectativas de los destinatarios en el diseño de las políticas provinciales y en la gestión de los servicios.	52
1.2 Modificar la normativa provincial en materia de participación para empoderar al Consejo Provincial de Participación Ciudadana.	52
EJE 2. DESARROLLO DE UNA CULTURA INTERNA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA	55
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	55
ACCIONES PROPUESTAS	56
2.1 Declaración a alto nivel de un compromiso con la gobernanza participativa	56
2.2 Reconocer y reutilizar buenas prácticas internas	57
2.3 Plan de formación para la gobernanza participativa	57
2.4 Incorporar nuevas rutinas de gestión en los equipos	57
EJE 3. COORDINACIÓN Y GESTIÓN DE PROCESOS PARTICIPATIVOS	60
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	60
ACCIONES PROPUESTAS	60
3.1 Aplicar esquema de diseño en planificación de procesos participativos	61
3.2 Hacer crecer una red interna de líderes de GP que impulse el cambio	61
3.3 Buscar apoyos externos: universidad, sociedad civil, empresas	62
3.4 Crear un inventario de procesos participativos	62
3.5 Comunicar internamente planes y ejecuciones	62
EJE 4. MODELO MIXTO DIGITAL/PRESENCIAL	64
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	64
ACCIONES PROPUESTAS	64
4.1 Contenidos web de exposición de la participación (con feedback)	65
4.2 Dar visibilidad web a órganos de participación	65
4.3 Incorporar plataforma tecnológica de participación	66
EJE 5. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	69
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	69
ACCIONES PROPUESTAS	69
5.1 Incorporar técnicas de mapeo de destinatarios en el diseño de política pública	70
5.2 Diseños muestrales centrados en la diversidad necesaria	70
5.3 Selección de casos ricos y cercanos para experimentar	71
EJE 6. ENRIQUECIMIENTO DE LA RELACIÓN CON AYUNTAMIENTOS	74
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	74
ACCIONES PROPUESTAS	74
6.1 Transmitir a Ayuntamientos resultados de interés de procesos participativos	74
EJE 7. COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES	77
CARACTERIZACIÓN DEL EJE:	77
ACCIONES PROPUESTAS	77
7.1 Alinear estrategia de redes sociales con este plan	78
CRONOGRAMA DE ACCIONES DE LA FASE 1	80

<u>ANEXO 1: GUÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS CLAVES DE DISEÑO PARTICIPATIVO</u>	83
TABLA AMPLIADA DE CLAVES DE DISEÑO PARTICIPATIVO.	83
<u>ANEXO 2: MARCO TECNOLÓGICO.</u>	90
CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA FUTURA PLATAFORMA DE PARTICIPACIÓN.	91
Consulta pública.	92
Presentación de propuestas ciudadanas.	93
Perfil de los procesos participativos.	94
Puesta en marcha de una aplicación de participación y colaboración social.	95
<u>ANEXO 3: MARCO LEGAL</u>	96
PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ORDENANZA PROVINCIAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	97
Reforma de la iniciativa ciudadana.	97
Inclusión del Portal de Gobernanza Participativa.	99
Reforma del Consejo Provincial de Participación Ciudadana.	99

INTRODUCCIÓN

El presente documento, llamado **Estrategia Provincial de Gobernanza Participativa** (en adelante Estrategia) es el instrumento fundamental de la Diputación Provincial de Castellón (en adelante solo Diputación) para integrar la aportación de la sociedad civil en sus políticas públicas. Es un proyecto fuertemente enraizado en la innovación pública, ya que reformula las instituciones, el uso de la tecnología y el marco legal de un gobierno intermedio tradicionalmente volcado en los servicios a los ayuntamientos de su provincia para dar a su labor una visión y una legitimidad ciudadana.

La Estrategia asume, además, una conexión evidente entre participación ciudadana y buen gobierno, debido a que unas políticas que cuenten con la aportación de los interesados pueden atender mejor las demandas colectivas y ayudar a las instituciones democráticas y representativas a conocer y resolver mejor los problemas públicos.

Para realizar la presente Estrategia se han empleado distintas fuentes que se detallan a continuación para permitir adaptar las propuestas a la realidad concreta de la Diputación y, a la vez, para incorporar las visiones más innovadoras y las mejores prácticas en materia de participación ciudadana:

- Un análisis de los principales estudios académicos sobre participación ciudadana.
- Una relación de buenas prácticas de participación ciudadana incluyendo una comparativa sobre modelos de participación en gobiernos intermedios españoles.
- Un análisis DAFO sobre las visiones y prácticas de participación ciudadana en la Diputación a partir del análisis documental y de entrevistas en profundidad con representantes políticos, directivos y empleados públicos y representantes de la sociedad civil.

En primer lugar, se ofrece un marco teórico donde se desarrolla el concepto de gobernanza participativa como la integración de la visión ciudadana en las políticas públicas provinciales, en una perspectiva que une los esquemas clásicos de participación presencial y vehiculada a través de asociaciones con la tendencia actual de participación individual masiva por medios tecnológicos. Se ofrece, además, una serie de argumentos sobre los beneficios que aporta la participación ciudadana a las Administraciones que deciden incorporarla.

A continuación se desarrolla el marco institucional de la Estrategia en el cual se exponen las diferentes fases de las que consta un proceso participativo provincial

y el papel que desempeñan las diferentes unidades de la Diputación así como su relación entre sí, con otras Administraciones (especialmente las locales) y con la sociedad civil. Se ha optado por un modelo de gobernanza participativa basado principalmente en procesos participativos para adecuar ésta a los recursos y experiencias de la Diputación, por el alto grado de adaptación a la realidad de cada política pública y por su escalabilidad en el tiempo a medida que aumenten dichos recursos y la experiencia de la institución.

En tercer lugar, se ofrecen una serie de claves para la puesta en marcha de procesos participativos bien diseñados, atendiendo a distintos ejes del diseño. Estas claves se ven ampliadas en el anexo 1 con una herramienta de diseño que incorpora preguntas, tareas y objetivos para cada uno de los 50 componentes que considera.

Se propone también un marco tecnológico a partir de un Portal de Gobernanza Participativa que busca favorecer la participación individual y facilitar la integración de la visión ciudadana en todas las políticas provinciales. Este portal, en su versión inicial, debe ofrecer la posibilidad de realizar consultas públicas sobre proyectos de ordenanzas y estrategias elaborados por la Diputación, exponer, comentar y recabar apoyos a iniciativas ciudadanas que pueden ser asumidas o negociadas por ésta y contener un perfil de los procesos participativos mencionados en el apartado anterior.

La Estrategia hace también referencia al marco legal de la participación proponiendo una serie de reformas de la actual normativa provincial reguladora de la materia para incluir los principales elementos introducidos en este documento y alinearla con las novedades que introducirá la Ordenanza tipo de participación en la que está trabajando la Federación Española de Municipios y Provincias.

Por último, se propone un plan de acción en torno a siete ejes cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de la Diputación para poder llevar a cabo prácticas y procesos de participación ciudadana asumiendo las mismas como una clave del buen gobierno, desarrollando su capital humano y uniendo prácticas presenciales y digitales de participación.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 El concepto de gobernanza participativa

1.1.1 El escenario actual de la participación

La participación ciudadana se encuentra en un momento de transformación crucial. Por una parte, la aparición del esquema del gobierno abierto, a partir de la publicación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto de la Casa Blanca el 21 de enero de 2009, ha introducido la participación como un elemento esencial en la transformación de estructuras y procedimientos de las organizaciones públicas.

De acuerdo a ese documento, que se considera por la mayoría de la literatura académica como el inicio del esquema del gobierno abierto, la participación tiene el siguiente papel:

“La participación incrementa la efectividad del gobierno y la calidad de sus decisiones. El conocimiento se encuentra ampliamente disperso en la sociedad y los directivos públicos se benefician del acceso a ese conocimiento disperso. Los departamentos gubernamentales y las agencias deben ofrecer más oportunidades de participación en la elaboración de las políticas públicas de modo que puedan ofrecer al gobierno los beneficios de su conocimiento e información colectivos [...]”

(Fuente: [Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto](#))

Por otro lado, en los últimos años han emergido movimientos sociales que aspiraban a la relegitimación de la democracia mediante un empoderamiento de los ciudadanos para lograr sistemas más representativos aprovechando, también, el avance de la tecnología que permite acercar la gestión pública y la toma de decisiones a públicos cada vez más amplios.

Así, podemos decir que los esquemas de gobierno basados en la participación encuentran su justificación en dos argumentos:

1. La capacidad que tiene para incrementar el poder de los ciudadanos en los sistemas democráticos de modo que actúe como relegitimación de los mismos (argumento cuantitativo).
2. Su potencial para aumentar la calidad de las políticas públicas al dotarlas de conocimiento experto presente en la sociedad y adaptándolas mejor al entorno donde se van a implementar (argumento cualitativo).

1.1.2 La evolución de la participación ciudadana.

En el caso de las Administraciones públicas españolas, sobre todo los ayuntamientos, la participación ciudadana ha pasado por dos momentos de auge que han evidenciado dos modelos distintos que se describen a continuación.

El modelo clásico - institucional.

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, muchos ayuntamientos españoles crearon ordenanzas e instituciones de participación ciudadana en colaboración con la sociedad civil organizada con las siguientes características:

- **Protagonismo de órganos formales:** La participación ciudadana se vehiculaba a partir de grandes órganos (Mesas de Participación, Consejos de la Ciudad...etc.) que tenían el monopolio de la participación ciudadana en todas las políticas públicas.
- **Participación colectiva:** Se consideraba a la sociedad civil organizada como la gran protagonista de la participación ciudadana. Por lo tanto, los actores presentes en los órganos de participación ciudadana eran los representantes de las principales asociaciones, en especial las asociaciones de vecinos, centrales sindicales y organizaciones empresariales. En algunos casos, en especial en aquellos donde este modelo de participación ciudadana ha tenido continuidad a lo largo del tiempo, se han sumado otras organizaciones de la sociedad civil con interés en políticas públicas sectoriales.
- **Papel central de los reglamentos:** Los órganos y los participantes mencionados anteriormente son creados y regulados por grandes reglamentos de participación ciudadana aprobados normalmente mediante el acuerdo de las principales fuerzas políticas de cada institución y que definen los órganos de participación, los actores que representan a la sociedad civil y los procedimientos para influir en la toma de decisiones.

El modelo contemporáneo - individual.

La participación ciudadana sufrió un progresivo declive desde mediados de la década de los noventa debido a diversos factores, entre los que destaca el cumplimiento de buena parte de las demandas de la sociedad civil (sobre todo en el caso de las demandas de desarrollo urbano que surgieron durante la transición a la democracia) o el protagonismo absoluto de los partidos en el proceso político. Sin embargo, en los últimos años ha vuelto a estar en auge debido a tres causas:

(1) las reivindicaciones sociales a favor de una mayor implicación ciudadana en la vida pública, (2) la emergencia de los esquemas de gobierno abierto asumidos por responsables políticos y directivos públicos y (3) el desarrollo de tecnologías especialmente pensadas para el debate y la participación.

Aunque la participación vuelve a ser un concepto popular, el modelo que se está imponiendo, todavía de forma incipiente, difiere del anterior en diversos aspectos:

- **Protagonismo de la tecnología:** La influencia ciudadana en las políticas públicas se ejerce en buena medida gracias a las tecnologías sociales. A medida que el debate público se trasladaba a estos foros se han desarrollado herramientas específicas para la expresión de la opinión y el voto ciudadano que en algunas ocasiones han sido elaboradas o asumidas por las instituciones públicas.
- **Participación individual:** Los nuevos modelos de participación no prestan tanta importancia a la representatividad de cada aportación, sino que se centran en dos aspectos: (1) a la calidad técnica de la aportación (haciéndose eco del concepto de “conocimiento disperso” presente en la sociedad) y (2) a la suma de un gran número de opiniones de ciudadanos individuales. Por lo tanto, lo habitual es facilitar la participación o el voto de forma individual.
- **Ausencia de reglamentación:** Debido a lo reciente de este nuevo fenómeno y al hecho de que ha sido promovido desde fuera de las instituciones públicas, en muchos casos las Administraciones no se han dotado de una legislación específica para organizarlo. Aunque hay defensores en favor de la no regulación de la participación, la tendencia general es a aprobar textos normativos que permitan la expresión de nuevas formas de participación de acuerdo a estándares mínimos de seguridad jurídica aunque dejando espacio a la innovación y la experimentación permanentes.

Se ha de tener en cuenta que los dos modelos aquí descritos son construcciones teóricas a partir de la observación de casos y de su evolución en el tiempo. La mayoría de los casos suelen presentar particularidades y evoluciones no lineales de un modelo a otro dependiendo de factores como las decisiones políticas adoptadas, el marco legal o la fortaleza y características de la sociedad civil. Este hecho será de suma importancia de cara al modelo que se recomienda implementar en la Diputación tras un exhaustivo análisis y que se detallará en páginas posteriores.

Las ventajas de integrar la participación en la toma de decisiones.

A continuación se ofrece un conjunto de ideas en favor de la transformación de la gestión local con un enfoque participativo, teniendo en cuenta las aportaciones derivadas de este estudio. Se trata de las razones fundamentales por las que las Administraciones locales deben actuar en un nuevo entorno digital y dotarse de los instrumentos y capacidades necesarias para acometer el desafío de una participación ciudadana en red, abierta y colaborativa.

Participación para mejorar la involucración ciudadana en los asuntos públicos

La participación ciudadana busca la interacción con el Estado en el espacio público para influir sobre él, a través de diferentes mecanismos, tales como las políticas públicas o el reconocimiento de nuevos derechos. En este sentido, la participación política ejerce la democracia, mientras la participación ciudadana la genera y la amplía. La primera es una participación acotada en la medida en que se encuentra institucionalizada; la segunda no está acotada. Por ello, es necesario ampliar su uso y establecer cauces formales e informales a través de los que desarrollarla.

Participación para enriquecer la democracia representativa local

Actualmente, la democracia representativa pasa por un momento complicado, en el que son contemporáneas una crisis política, económica y social. Esta confluencia se ha articulado en torno a cuatro aspectos: la forma de elegir a los representantes y las características personales que marcan su preferibilidad; el grado de autonomía otorgado a los representantes; las funciones e influencias de la opinión pública y el espacio de la deliberación política. Todo esto ha devenido en un proceso de oligarquización y burocratización de los partidos políticos y los gobernantes, también en el ámbito local. Lo anterior exige mayor dinamismo y flexibilidad en la transferencia de la información significativa, la consulta, el diálogo, las encuestas y, finalmente, la co-legislación y co-decisión que implica el reparto de poder entre los representantes electos y sus electores. Esto crea la necesidad de una participación ciudadana no reducida a la reacción electoral como evaluación de sus gobernantes, sino elevada en la anticipación de la definición de las mejores políticas públicas.

Participación para aumentar la legitimidad de los gobiernos y las acciones políticas

La transformación de la gestión pública local para que la transparencia sea el sustento fundamental de la organización conlleva un aumento de la legitimidad de

los gobiernos y de las actuaciones que éstos llevan a cabo. A partir del momento en que la ciudadanía se siente partícipe de la implementación de las políticas públicas, pasa a aumentar la corresponsabilidad de las decisiones que toman los gobiernos y de las consecuencias que ellas tienen.

Participación para acercar gobiernos y Administraciones públicas a la ciudadanía

Una participación más abierta y colaborativa debe buscar un acercamiento de la ciudadanía respecto de los gobiernos y Administraciones públicas. La relación ciudadanía - Gobiernos/Administraciones pasa a ser mucho más fluida que en anteriores estadios de interacción social. Esto supondrá también una mejor valoración, tanto de la actividad del gobierno municipal como de la propia organización local y sus empleados públicos.

Participación para usar socialmente las tecnologías de información y comunicación

La participación ciudadana debe superar las fórmulas que le ofrece el sistema burocrático a través de un uso social de las tecnologías de información y comunicación. Una visión más abierta de la participación ciudadana se integra en valores orientados a la colaboración que requieren una utilización de las tecnologías con las personas en el centro. En especial, las tecnologías sociales deben utilizarse de manera que permitan conocer la realidad de la ciudadanía y promover espacios de encuentro más horizontales con las personas que forman parte de las comunidades locales.

Participación para desarrollar proyectos en beta continua

Tradicionalmente, las Administraciones públicas han trabajado sobre proyectos cerrados con procesos temporales determinados y contenidos cerrados a cambios progresivos. La nueva manera de participación supone plantear políticas públicas y proyectos en constante mejora, de manera que una lógica de cambio continuo es compatible con la necesaria planificación de actividades en organizaciones complejas.

Participación para lograr una gestión pública más colaborativa

Los cambios que es necesario implantar en las Administraciones públicas conllevarán una mejora en la gestión interna. Una nueva manera de entender la participación ciudadana supone incorporar en la actividad interna de la organización valores más horizontales, colaborativos y en red. De esta forma se obtendrá una gestión actualizada a las demandas de la ciudadanía y adaptada a los nuevos procedimientos que se han de llevar a cabo.

Participación para diversificar habilidades de las personas empleadas en lo público

Como en cualquier proceso de cambio, la nueva manera de entender la participación ciudadana implica la actualización de los conocimientos y habilidades de los empleados públicos. Además, no sólo de aquellas personas que trabajan en cuestiones directamente relacionadas con la participación ciudadana, sino en otras áreas funcionales (transportes, urbanismo, igualdad, etc.). Tal y como se ha afirmado anteriormente, la formación y el aprendizaje en participación ciudadana debe ser transversal, por lo que tendrá que llegar al conjunto de las personas que trabajan en las Administraciones locales.

Participación para apropiar tecnológicamente a la ciudadanía

La asimetría informativa entre representantes políticos y ciudadanos y la eventual o común manipulación de los medios masivos de comunicación tradicionales impide a la ciudadanía elevarse por encima de la tecnocracia para prestar dicha ayuda y descentralizar la democracia. En concreto, las tecnologías sociales carecen de barreras de acceso toda vez que se posee una conexión a Internet, se propagan en “tiempo real” y por tanto se hallan libres de censura. Además, adolecen de compromisos clientelares ya que cada persona es a la vez emisor y receptor, y en todo caso, protagonista de la creación de su propia comunidad.

Participación para generar capital social

Los nuevos espacios participativos basados en valores de apertura y colaboración llevan aparejado un incremento del empoderamiento ciudadano. El empoderamiento está muy ligado a la creación de capital social, como un sistema de confianzas, normas, organizaciones y redes, mediante los que la ciudadanía se encuentra en disposición de colaborar en las decisiones colectivas y contribuir en las políticas públicas. Esta manera de operar supone una transferencia de poder a los diferentes actores involucrados en las arenas de la política pública local con un enfoque más autónomo en el que los representados asumen también responsabilidades sobre el destino de sus comunidades.

Participación para acelerar el aprendizaje de las acciones públicas

La participación ciudadana a través de nuevos valores implica acelerar los procesos de aprendizaje derivados de una manera diferente de gobernar. La disponibilidad de datos en tiempo real implica un aceleramiento de la adquisición de información que, cada vez más, cuenta con el conocimiento externo como mejor aliado, simplificando los requisitos que son necesarios para convertirse en un recurso valioso orientado a mejorar la acción pública.

Participación para lograr liderazgos corresponsables

La asunción de un nuevo modelo de participación ciudadana conlleva cambios en los liderazgos. En este contexto, el liderazgo se entiende como un proceso que desarrolla habilidades colectivas, esto es, la generación de capacidades construidas por el electo/a local y el equipo o equipos técnicos que les dan soporte a su actividad democrática en el ámbito de gobierno local. Las capacidades de este tipo de liderazgo consisten en esclarecer la visión de futuro para el territorio local, así como la iniciativa para la gestión del cambio: definición de objetivos, diseño de procesos y organizaciones; capacidad de adaptación, comunicación y motivación. Todo ello, unido a la construcción de alianzas con las personas y organizaciones clave del entorno.

Participación para convertir la transparencia en buen gobierno

Unos gobiernos más abiertos promueven el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas, facilitando el camino para que las Administraciones públicas se beneficien del conocimiento, saberes y experiencia que procede de cada vez más personas. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Además, un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas del sector público ante la ciudadanía y un permanente control social, es decir, se convierte en ejemplo de buen gobierno.

Participación para incrementar la eficiencia de las políticas públicas

La participación ciudadana desde un nuevo enfoque abierto se orienta también a conseguir mejoras en la eficiencia de la Administración pública. El hecho de vivir en una sociedad en red y de generar conocimiento colaborativo no impide que la Administración pública optimice los recursos escasos que dispone. Y a ello contribuye la disponibilidad de mayor y mejor información sobre lo que sucede en el entorno, así como la trazabilidad de los recursos y la evaluación de su gestión en todos los ámbitos requeridos.

Participación para aumentar la confianza ciudadana en las instituciones

El conjunto de medidas que se tomen de cara a implementar transversalmente la participación ciudadana en las organizaciones supondrá que la ciudadanía aumente su grado de confianza en las instituciones. Como ya se ha dicho, el sentimiento de corresponsabilidad en la toma de decisiones hace que la ciudadanía se sienta parte de la Administración pública y del proceso de

formulación e implementación de las políticas públicas, por lo que la confianza mejorará sustancialmente.

Participación para crear valor público

Cualquier política pública llevada a cabo por un gobierno local tiene costes económicos y de personal. La participación ciudadana debe ser entendida como una inversión que crea valor público, entendido éste como el ajuste entre lo que es preferido por las comunidades locales y aquello que genera mejoras netas en su calidad de vida en el corto, medio y largo plazos. Las inversiones en términos económicos, nodales o de autoridad realizadas en materia de participación ciudadana se convierten en mejoras sustanciales en diferentes sectores de política pública, en la medida que se centran en la creación de valor público.

Participación para transitar a una Gobernanza Pública Inteligente

En definitiva, la nueva manera de entender la Participación Ciudadana alude a un nuevo estilo de gobernar, una Gobernanza Pública Inteligente. Este modelo se caracteriza por dejar atrás el control jerárquico, los condicionantes del mercado y buscar una mayor interacción y cooperación con los actores no institucionales. Éstos se encuentran organizados en redes que fluctúan entre lo público y lo privado y al cooperar con el Estado impiden que éste sea la instancia única de gobierno para tomar decisiones y determinar el destino de las comunidades locales.

Las características de la gobernanza participativa.

La presente Estrategia asume plenamente las ventajas de integrar la participación pública en el proceso de toma de decisiones. Se ha optado por el concepto de “gobernanza participativa” por ser el que mejor expresa los objetivos y características del modelo de participación propuesto para la institución.

Por gobernanza se entiende comúnmente el proceso de toma de decisiones que involucra a varias instituciones públicas y actores sociales en un sistema de diálogo permanente y responsabilidades compartidas. En el caso de los gobiernos intermedios, como es el caso de las diputaciones provinciales, esto es especialmente importante dada su vinculación legal y material con los ayuntamientos, que tendrán un papel destacado en esta propuesta. Y se refiere también a la conexión permanente con la sociedad civil en sus diferentes formas a la hora de establecer distintos procesos en colaboración con la ciudadanía para adoptar decisiones más representativas y eficaces.

Las principales características del modelo de gobernanza participativa son los siguientes:

Participación como método transversal de elaboración de políticas públicas.

Se concibe la participación ciudadana no como una política pública sectorial aislada del resto, sino como una práctica que abarca cualquier política pública en sus diferentes fases (diseño, ejecución, evaluación) y cuyo objetivo es enriquecer la gestión pública y la legitimidad de las instituciones mediante la aportación de los afectados e interesados por cada decisión.

Participación integrada en la organización.

Pese a las ventajas de la participación ciudadana, ampliamente compartidas por los miembros de las organizaciones públicas en general y de la Diputación en particular, su implementación no resulta sencilla y requiere de un esfuerzo de adaptación.

En primer lugar, es necesario que la organización se dote de instituciones y de procesos capaces de organizar procesos de participación de forma inclusiva y garantista y que además puedan implicar o trasladar sus resultados a los responsables de ejecutar la política pública que se ha sometido a la deliberación de la sociedad civil.

Además, la organización debe contar con personal formado específicamente en procesos participativos para que sean capaces de (1) generar confianza en todos los actores internos y externos implicados en dichos procesos y (2) garantizar la correcta planificación, el buen desarrollo y la rendición de cuentas de las prácticas de participación ciudadana.

Niveles sucesivos de profundidad.

Como se verá más adelante, existen diversas formas y niveles de participación que se definen según el grado de influencia que se otorga a los ciudadanos. Estos pueden ir desde la mera información hasta la delegación completa de la decisión a adoptar pasando por modelos intermedios de consulta o co-decisión.

En el caso de que una institución decida comenzar a realizar participación ciudadana, lo recomendable es comenzar por los sistemas más sencillos de modo que progresivamente se vaya adquiriendo la experiencia necesaria y la fortaleza de la sociedad civil suficientes como para avanzar con garantías hacia los siguientes niveles. Debido a que la participación pública es en gran medida un proceso de aprendizaje para responsables públicos y ciudadanos, se debe prestar especial atención a no frustrar las expectativas y capacidades de ambos asumiendo desde el principio prácticas excesivamente complejas donde la falta de experiencia pueda conducir a fallos críticos.

Modelo híbrido de participación.

Tal y como se ha tratado en apartados anteriores, junto a los mecanismos de participación tradicionales basados en órganos formales reglamentados en los que participaban colectivos organizados con base territorial o sectorial han aparecido nuevas tendencias impulsadas por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que llevan a una participación masiva e individual a través de portales públicos y medios sociales. Dadas las diferencias entre ambos modelos, las distintas posibilidades que ofrece cada uno y las diferencias entre los ciudadanos participantes entre uno u otro, el modelo ideal debe combinar ambas realidades para lograr una representación ciudadana lo más amplia posible y optar por metodologías en los procesos participativos adecuadas a los actores a los que se dirigen en cada momento.

No se trata, por tanto, de una transformación del modelo de democracia que sustituya a los sistemas representativos, sino de mejorar el modo de gobernar de las Administraciones públicas, especialmente las locales, logrando que sus decisiones cuenten con la visión e intereses de sus destinatarios inmediatos y se beneficien del conocimiento experto disperso en la sociedad y que se puede recabar gracias a la acción decidida y bien enfocada de los responsables públicos.

2. MARCO INSTITUCIONAL

A continuación se desarrolla un modelo de desarrollo de procesos participativos para la Diputación. Dicho modelo consta de diferentes partes. Por una parte, se detallan las fases del procedimiento de inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones y, por otro lado, se detalla el papel que debe tener cada institución de la Diputación para hacer efectiva dicha inclusión.

La presente propuesta se ha realizado teniendo en cuenta la realidad institucional de la propia Diputación analizada en los esquemas DAFO y PESTEL que preceden a este documento de modo que pueda ser implementada con sencillez de acuerdo a los medios y capacidades de los que dispone la institución.

Esta primera fase del diagnóstico permitió además centrar de forma clara la orientación que debería presidir el presente modelo. Teniendo en cuenta las características de la institución y los factores de contexto, el modelo de participación debe integrarse con las estrategias de buena gestión e innovación pública, dando soporte a una mejor recopilación de necesidades a atender, un mejor diseño de política pública y una rendición de cuentas que sirva para mejorar. Por lo tanto, vamos a describir un modelo de **gobernanza participativa**, donde “participación” figura como adjetivo al servicio de un fin claro: una buena gobernanza.

A la hora de proponer una estrategia basada en la gobernanza participativa, se ha optado por una estrategia basada en procesos pautados sobre políticas públicas concretas en base a un procedimiento común. Por lo tanto, el modelo reconoce que es en políticas verticales concretas donde la participación adquiere el máximo sentido, especialmente en términos de adhesión ciudadana. Dicho de otra forma, este modelo proporciona una base común a políticas sectoriales.

La alternativa hubiera sido un enfoque tecnológico centrado en aplicar sistemas de debate y voto online sobre distintos aspectos de la toma de decisiones de la Diputación. Al margen de los aspectos tecnológicos que se concreten, este modelo centrado en los procesos aparece como más adecuado debido a las siguientes razones:

- Debido al escaso conocimiento ciudadano de la labor y las competencias de una diputación provincial, es más factible lograr la adhesión de personas y colectivos empleando una política pública provincial sobre la que exista un interés evidente y un público objetivo definido.

- Un sistema de participación basado en procesos sobre políticas públicas de ámbito y competencia provincial permite incluir a los ayuntamientos, evitando de esta manera que la participación ciudadana pueda ser vista por los consistorios de la provincia como una desintermediación que pueda generar un conflicto institucional. Se mantiene, por tanto, la doble lealtad de los organismos provinciales: hacia los ayuntamientos y hacia los ciudadanos.
- Debido a la ausencia de experiencia de la Diputación en materia de participación ciudadana, un sistema basado en procesos permite concentrar todos los esfuerzos sobre experiencias localizadas que (1) generen interés suficiente sobre las que convocar a una comunidad activa de actores, (2) cuenten con los suficientes recursos materiales y humanos, (3) se adecúe el grado y la profundidad de la participación a los medios de la institución y las expectativas de los participantes y (4) pueda ser liderada por aquellos miembros de la organización que hayan mostrado mayor interés y capacidad para realizar prácticas de participación ciudadana.
- Durante las entrevistas en profundidad con diferentes miembros de la organización, representantes políticos y sociedad civil ha sido el modelo que ha generado mayor consenso, eliminando así el riesgo de una oposición inicial a la Estrategia.
- Es un modelo escalable a partir de la experiencia, ya que a medida que se recaben datos de los procesos ejecutados y se acumule experiencia por parte de los participantes y de los responsables institucionales se pueden elaborar nuevos procesos que permitan niveles más profundos y complejos de participación.

En los próximos epígrafes se detallan las fases que tendrán los procesos de participación ciudadana. En cada epígrafe se detallan los pasos de cada fase, así como los órganos e instituciones implicados.

La redefinición del papel del Consejo Provincial de Participación Ciudadana.

El presente proyecto asume el papel central del Consejo Provincial de Participación Ciudadana del que se ha dotado la Diputación dado su carácter innovador y el consenso interno que ha generado. No obstante, se propone una redefinición de su papel y competencias con el fin de otorgarle el protagonismo en la definición de las políticas que serán sometidas a procesos participativos así como en la supervisión, control y evaluación de dichos procesos.

Por su parte, los procesos participativos quedarán en manos de un grupo impulsor nombrado por el Consejo y de una comunidad de actores constituida por los responsables del grupo impulsor. Cada proceso participativo contará

con un grupo impulsor y una comunidad de actores distintas de modo que se adapte a las particularidades de cada política pública y las dinámicas de cada grupo de actores.

El nuevo papel del Consejo Provincial de Participación Ciudadana busca, por tanto, garantizar la existencia de procesos participativos a través de un actor cualificado que incluya la participación en las políticas públicas provinciales mientras que se vela también por la eficacia y cercanía de dichos procesos gracias a los grupos impulsores y comunidades constituidos “ad hoc”.

Fase 1. Agenda.

El objetivo de la fase de agenda es decidir sobre qué asunto se va a llevar a cabo un proceso participativo. Aunque la decisión final depende, por razones de legitimidad, de los máximos responsables de la Diputación, aquí se propone un sistema con varios objetivos:

- Maximizar la información disponible para conocer las principales preocupaciones ciudadanas y aspectos críticos de políticas públicas que pueden ser sometidas a procesos de gobernanza participativa.
- Asegurar la participación directa o indirecta de los principales actores internos (responsables institucionales, representantes políticos, directivos públicos) y externos (ayuntamientos y sociedad civil).

La decisión sobre la puesta en marcha de un proceso participativo se atribuye al Consejo Provincial de Participación Ciudadana. No obstante, para tomar dicha decisión el Consejo debe haber recibido información por parte de distintas fuentes.

Paso 1. Recogida y envío de información.

Las siguientes unidades e instituciones serán las encargadas de enviar información al Consejo Provincial de Participación Ciudadana:

- El *Servicio de Administración e Innovación Pública* remitirá un informe sobre los indicadores de calidad recogidos de las diferentes unidades mediante un procedimiento estandarizado destacando especialmente aquellos casos donde se hayan detectado necesidades de mejora en servicios con alto impacto sobre grupos relevantes de población.
- El *Gabinete de Comunicación* remitirá un informe sobre los resultados de la escucha activa (ver Plan de Acción) en las redes sociales a lo largo del año anterior.

- El *Servicio Provincial de Asistencia a Municipios (SEPAM)* remitirá a los consistorios de la provincia formularios estandarizados con el fin de que propongan procesos participativos sobre asuntos que juzguen relevantes.
- El *Servicio de Informática*, junto con el *Servicio de Administración e Innovación Pública* redactarán un informe sobre los datos recogidos en el Portal Web de Participación y en la aplicación de participación social (ver Plan de Acción).

La información debe ser remitida con antelación suficiente con el fin de que los miembros del Consejo Provincial de Participación puedan analizarla detenidamente y acudir a las reuniones de toma de decisiones con propuestas maduras que aseguren su viabilidad.

Una buena práctica: los indicadores y la cultura de la calidad.

En el análisis DAFO se han detectado unidades especialmente innovadoras como los CEDEs, que han incorporado decididamente la cultura de la calidad orientada al usuario y realizan encuestas y cuestionarios a los usuarios de sus servicios según el modelo ISO 9001, lo que permite tener una radiografía precisa de las demandas y grado de satisfacción de los ciudadanos.

Esta cultura de la medición, si se extiende al resto de unidades (conjuntamente con los criterios de evaluación que ha puesto en práctica el servicio de innovación) y se orienta a recabar información sobre la evaluación ciudadana de los servicios y su grado de participación en las infraestructuras y servicios puede ser fundamental a la hora de orientar los procesos participativos para que casen con las principales demandas y necesidades ciudadanas y por lo tanto generen interés suficiente y comunidades activas que coadyuven al éxito, difusión y legitimación de los procesos participativos.

Paso 2. Elección de la política que será sometida a un proceso participativo.

Una vez todas las partes del Consejo Provincial de Participación tengan acceso a la información señalada en el proceso anterior, se debe tomar la decisión de la política que será objeto del proceso participativo.

De acuerdo al análisis DAFO de la institución y a los criterios del Observatorio Internacional de Democracia Participativa expuestos en un apartado anterior del presente documento, los criterios para la elección, al menos de los primeros procesos participativos, deben ser los siguientes:

- **Consenso:** debe tratarse de una política cuyo sometimiento a un proceso de participación y cuyos posibles resultados cuenten con un amplio respaldo político (es decir, entre los grupos políticos con representación en la

Diputación) y social (es decir, entre los representantes de la sociedad civil representados en el Consejo Provincial de Participación o que tengan un papel clave en la política pública). Someter a participación pública un proceso sobre el que existan importantes controversias políticas o sociales añadiría una presión sobre el mismo que podría alcanzar niveles inmanejables para una organización que comienza su trayectoria en materia de participación ciudadana. Por lo tanto, se recomienda que el debate en el seno del Consejo Provincial de Participación tenga como objetivo lograr la unanimidad o al menos una mayoría muy cualificada (por ejemplo, de dos tercios) en torno a esta decisión.

- **Alto interés público:** La política sometida al proceso participativo no solo debe generar consenso entre los protagonistas, sino también interés entre la sociedad, especialmente entre los posibles participantes. De este modo, el interés por la puesta en marcha de prácticas de gobernanza participativa aumentará y los actores relacionados con la misma acudirán con más facilidad legitimando así el proceso.
- **Claridad en los objetivos:** Empleando los datos de los informes mencionados en el punto anterior, el proceso participativo debe contener una mención explícita del objetivo que se pretende lograr (por ejemplo, alcanzar un consenso sobre alternativas igualmente legítimas o abordar el problema mediante la integración de la visión de los afectados). Unos objetivos claros y medibles contribuirán a una correcta rendición de cuentas que legitimen el proceso tras su finalización y asienten la cultura de la participación en la organización y en la sociedad civil.
- **Liderazgo adecuado:** Como se observó en el análisis DAFO de la Diputación, existen unidades de la organización que concentran dos cualidades que las hacen idóneas para liderar un proceso participativo: Turismo, Promoción Económica, Juventud, Deportes, Acción Social y Cultura. Dichas cualidades son (1) haber mostrado una alta predisposición a realizar participación ciudadana y (2) ser reconocidas por el resto de unidades como idóneas para darles un enfoque participativo. Por lo tanto se debe velar por que en la medida de lo posible sean algunas de estas unidades las que lideren los primeros procesos y sirvan como pioneras para el resto de la organización.

La publicidad y la comunicación del proceso: un requisito imprescindible.

A lo largo de todos los pasos descritos en el presente apartado es necesario realizar una política activa de comunicación. Se debe informar del estadio en el

que se encuentra la toma de decisiones, de la información de la que dispone la organización para dichas decisiones y sobre todo de la posibilidad de intervenir en las mismas por parte de la sociedad civil (por ejemplo, mediante el traslado de propuestas por parte de colectivos representativos de la sociedad civil o de aportaciones individuales a través de un portal de participación).

Las unidades que deben estar a cargo del diseño de un plan de comunicación de los procesos participativos son las siguientes:

- El *Gabinete de Comunicación* como encargado de la difusión a los medios de comunicación y mediante los perfiles sociales de la institución.
- El *Servicio Provincial de Asistencia a Municipios (SEPAM)* debe acordar con los municipios la difusión de la información en todas las localidades en una primera fase y en las localidades especialmente afectadas por el proceso participativo (en el caso de que este se refiere a una política localizada territorialmente) en los momentos posteriores.
- El *Servicio de Administración e Innovación Pública* y los *servicios y unidades responsables de la política pública sometida al proceso participativo*, deben realizar la labor de coordinación de la política de comunicación para asegurar que se transmite a la sociedad la información y los datos necesarios para asegurar su implicación y permitirle participar posteriormente en el proceso de rendición de cuentas.

Fase 2. Diseño.

Una vez tomada la decisión sobre la política pública que será sometida a un proceso participativo, se debe diseñar dicho proceso en sus principales dimensiones con el fin de que su ejecución se realice con la mayor eficacia y representatividad posibles.

Por lo tanto, los objetivos de la presente fase son los siguientes:

- Dotar al proceso de un liderazgo claro y adecuado capaz de elevar a la comunidad de actores propuestas de ejecución del proyecto.
- Diseñar una comunidad de actores en torno a la política pública participada que sea representativa de los diferentes intereses y percepciones en torno a la misma de modo que todos los interesados vean garantizada su capacidad de influir y controlar.

- Definir en sus principales términos el proceso participativo reduciendo al máximo el margen de incertidumbre que pueda comprometer la credibilidad y comprensión del mismo.

Paso 1. Liderazgo.

En este paso se establecen los responsables de liderar el proceso participativo. Como se ha explicado en apartados anteriores, el peso y la mayor parte de responsabilidad del proceso descansa sobre un grupo impulsor nombrado por el Consejo Provincial de Participación.

Una vez decidida la política pública que será sometida al proceso participativo, el Consejo Provincial de Participación Ciudadana nombrará un *Grupo Impulsor del Proceso*, que estará compuesto por los siguientes responsables:

- Un responsable político y un responsable técnico del área o unidad de la Diputación de la que dependa la política pública que será sometida al proceso participativo.
- Un responsable del Servicio de Innovación del que depende la política provincial de participación.
- Un delegado del Consejo Provincial de Participación.

En la resolución del Consejo Provincial de Participación que nombre el Grupo Impulsor del Proceso se pueden incluir líneas maestras de actuación por las que este deba regirse. No obstante, con el fin de respetar su capacidad de acción y su condición de órgano más adecuado para ejecutar el proceso por la identidad y especialización de sus miembros, el Grupo Impulsor debe tener las siguientes capacidades:

- Dirección general del proceso de participación de acuerdo a las directrices fijadas por el Consejo Provincial de Participación y de los acuerdos de la Comunidad de Participación (ver siguiente apartado)
- Selección de los miembros de la Comunidad de Participación.
- Elevación de propuestas a la Comunidad de Participación.
- Gestión de la plataforma virtual de participación ciudadana en lo relativo a la política pública que esté siendo objeto del proceso de participación.
- Dirección de la política de comunicación del proceso de participación.

Paso 2. Comunidad de Participación.

La Comunidad de Participación es el máximo órgano del proceso de participación en el que están representados los actores que tienen un interés legítimo en la política pública que está siendo sometida al proceso participativo. Es donde se deciden, a propuesta del Grupo Impulsor, los aspectos clave del mismo y donde, en determinadas circunstancias, se lleva a cabo dicho proceso.

El Grupo Impulsor será el encargado de la puesta en marcha de la Comunidad de Participación, para lo cual su tarea primordial será encontrar a los colectivos y personas clave que tienen un interés legítimo en la política pública. En este sentido debe tenerse en cuenta que la búsqueda de actores no debe centrarse solo en aquellos formalmente constituidos y relacionados territorial o sectorialmente con la política o en los que hayan mostrado públicamente un interés en ella, sino también en los que, aunque no tengan estructura formal tan desarrollada o no hayan mostrado un interés expreso en la misma (lo cual puede darse por desconocimiento de la misma o por la patrimonialización por parte de otros actores) sí se estime que puedan tener un interés legítimo en la misma. Esto implica que el Grupo Impulsor debe tener una actitud proactiva a la hora de localizar los actores que integren la Comunidad.

La búsqueda de estos actores debe realizarse, al menos, de las siguientes formas:

- A través de los registros oficiales de asociaciones que obren en poder de la Diputación en sus diferentes áreas, así como de los ayuntamientos de la provincia en el caso de que se trate de una política pública con enfoque territorial.
- A través de la búsqueda de colectivos y personas clave no necesariamente asociados. Esta búsqueda puede realizarse de dos maneras con ayuda de la tecnología:
 - Mediante una labor de escucha activa en las redes sociales localizando personas y colectivos que tengan un conocimiento cualificado o un interés legítimo en la política pública.
 - A través del lanzamiento de una convocatoria pública empleando una plataforma virtual de participación para adscribirse a la Comunidad de Participación. En este caso el Grupo Impulsor debe dar a conocer los requisitos para ser admitido como miembro de la Comunidad.

Además, resultaría conveniente sumar conocimiento técnico externo a la Comunidad de Participación con el fin de asegurar la solvencia técnica y

procedimental de las soluciones adoptadas. En este sentido, el Grupo impulsor puede recurrir de forma preferente a dos instituciones:

- A las universidades con presencia en la provincia con el fin de localizar docentes, investigadores y grupos de investigación que guarden relación con la política pública sometida al proceso de participación.
- A los colegios profesionales de la provincia que guarden relación con la materia de la que se ocupa la Comunidad de Participación.

Técnicas de mapeo de actores para crear la Comunidad de Participación.

Una de las tareas más complejas y críticas del proceso de participación es localizar e integrar en la Comunidad a los actores relevantes en torno a la política pública sobre la que se tomarán decisiones.

Con el fin de localizar estos actores de forma adecuada es recomendable recurrir a técnicas de mapeo de actores (“stakeholder mapping” en el término original). Entre estas técnicas se encuentran las preguntas de revelación de intereses tales como:

- Quién se ve afectado, de forma positiva o negativa, por la decisión que se va a tomar.
- Quién tiene un cargo o posición relevante en torno al asunto sobre el cual se va a tomar una decisión.
- Qué organizaciones existen con intereses relevantes en torno a esta política.
- Quién ha participado en decisiones similares en el pasado.
- A quién se menciona frecuentemente cuando se trata este asunto en diversos foros.
- A la hora de determinar el papel que tendrá cada actor en el proceso puede ser útil la creación de una matriz de actores en torno a los ejes de poder e influencia que determina la posición ideal que ha de tener la organización respecto a los mismos:



(Fuente: <http://advenio.es/stakeholders-map-quien-es-quien-en-tu-modelo-de-negocio/>)

Paso 3. Definición del proceso participativo.

Una vez creada la Comunidad de Participación, esta debe definir, de acuerdo a las propuestas presentadas por el Grupo Impulsor, las principales magnitudes del proceso de participación. Para ello, se exponen a continuación diversos aspectos clave que deben ser decididos por la Comunidad.

Elección del momento de la participación en el ciclo de la política pública.

Cualquier política pública pasa por diferentes fases desde su concepción hasta su evaluación tras su implementación. Todas estas fases son susceptibles de ser sometidas a procesos de participación. En concreto, la Comunidad de Participación, a propuesta del Grupo Impulsor, debe decidir qué fase se abre a la participación pública:

- Formulación: elección de una de las alternativas posibles para resolver el problema público detectado y planteamiento del objetivo final.
- Implementación: dotación de recursos materiales y humanos a la política pública y ejecución material de la solución.
- Evaluación: examen de los resultados obtenidos frente a los objetivos planteados.

Elección del nivel de participación.

Como se ha visto en apartados anteriores, existen múltiples niveles de participación en función del grado de intervención de la sociedad civil en la política pública. De este modo, la Comunidad de Participación debe decidir el grado de participación que tendrá la política pública sobre la que toma decisiones. En esta decisión es conveniente emplear como niveles de participación los expuestos por la Asociación Internacional de la Participación Pública (IAPP):

- **Información:** Comunicación unidireccional por parte de la Administración.
- **Consulta:** Capacidad de enviar posturas no vinculantes sobre aspectos decididos previamente por la Administración.
- **Involucración:** Se da a la sociedad civil la capacidad de opinar en todo el proceso de la política pública.
- **Colaboración:** Se toman decisiones mediante el consenso entre la Administración y la sociedad civil.
- **Empoderamiento:** Se delega en la sociedad civil la decisión final sobre determinados aspectos.

Es recomendable que en los primeros procesos participativos se opte por alguno de los tres modelos intermedios en función de las particularidades de la política pública, ya que el primer nivel tiene una participación pública demasiado baja y el último puede resultar demasiado complejo, lo cual podría desembocar en una sensación general de frustración entre los participantes.

Elección de los métodos de participación.

Tras haber elegido la fase de la política pública y el nivel de intervención de los participantes en el proceso, la Comunidad debe escoger cómo se materializa la participación escogiendo entre diferentes metodologías.

Dado que, como se ha mencionado anteriormente, la participación puede ser presencial o virtual a través de una plataforma virtual de participación (lo cual se desarrollará en el siguiente apartado), antes de elegir los métodos concretos la Comunidad de Participación debe decidir, de nuevo a propuesta del Grupo Impulsor, las dimensiones del proceso, que pueden ser las siguientes:

- **Presencial:** Se participa exclusivamente de forma presencial (por ejemplo, mediante grupos o mesas de debate o votaciones presenciales).
- **Virtual:** Se participa exclusivamente a través de la plataforma virtual de participación (por ejemplo, remitiendo propuestas o votando alternativas en dicha plataforma).
- **Mixto:** Se emplean metodologías presenciales y virtuales.

La decisión debe depender fundamentalmente del objetivo perseguido y de las características del público que participará en el proceso de participación. Si se busca sobre todo la generación del consenso, los métodos presenciales son más adecuados para el debate en profundidad, mientras que si el objetivo es lograr una mayor cantidad de aportaciones y la aportación de conocimiento externo a la organización y a sus actores de referencia, las acciones virtuales pueden ser más útiles.

Por otro lado, se debe juzgar también qué enfoque se adapta más a las características de los actores. Si estos son jóvenes y con poca experiencia en procesos de participación, los métodos virtuales pueden darles un entorno familiar con el que involucrarse en la toma de decisiones, mientras que si se trata de llegar a la población más envejecida o a actores con tradición en la participación mediante métodos clásicos, las metodologías presenciales pueden evitar que la brecha digital impida una participación efectiva.

Tras haber tomado estas decisiones se debe elegir el método o métodos concretos. Para hacerlo se recomienda seguir las recomendaciones metodológicas de la IAPP:

CATEGORÍAS	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Objetivo	Proporcionar información al público para que comprenda el problema y alternativas de mejora.	Obtener la opinión de la ciudadanía en el análisis del problema y sus posibles soluciones	Trabajar con la ciudadanía en las fases del proceso para asegurarse de que sus aspiraciones son comprendidas e integradas	Asociarse con la ciudadanía en cada aspecto de la toma de decisiones	Dejar en manos de la ciudadanía la decisión final
Relación con los ciudadanos	Mantenerles informados	Recoger su opinión y explicarles cómo esta ha influido en la política.	Trabajar conjuntamente en una o varias fases y explicarles cómo han influido en la política.	Trabajar conjuntamente en una o varias fases adoptando las decisiones por consenso.	Implementar la decisión que tomen
Metodologías	- Páginas web - Publicidad institucional - Preguntas a las autoridades	-Consultas públicas - Grupos de discusión -Encuestas	-Talleres conjuntos -Encuestas deliberativas (modelo Delphi) -Foros de discusión virtuales dinamizados.	-Comités ciudadanos asesores. -Técnicas de creación de consensos - Crowdsourcing	-Presupuestos participativos -Consultas vinculantes

(Fuente: IAPP / Elaboración propia).

Aprobación del calendario.

El último paso de la fase de diseño es la aprobación de un calendario de actividades. Se recomienda que, a no ser que el objetivo del proceso sea constituir órganos de participación permanente sobre una política pública, la duración del proceso participativo no sea excesiva con el fin de mantener un interés constante durante su transcurso.

Fase 3. Ejecución.

Tradicionalmente, se asumía que la ejecución de las políticas públicas, independientemente de que tuviesen o no un enfoque participativo, era un mero proceso mecánico que se limitaba a poner en marcha una decisión tomada en fases anteriores. Sin embargo, la realidad es que durante la fase de ejecución se suelen producir diversos acontecimientos que pueden condicionar significativamente el resultado final, por lo que es necesaria una vigilancia de los mismos y llevar a cabo diversas actividades de forma continua.

En el caso de los procesos de participación, el Grupo Impulsor debe llevar a cabo las siguientes actividades.

Consensuar.

Como se ha visto, el proceso de participación implica la intervención de diversas instituciones y actores que en muchas ocasiones pueden tener visiones e intereses divergentes, lo que puede comprometer la continuidad y resultado del mismo.

La labor del Grupo Impulsor debe velar por la correcta implicación de todos los actores en el proceso. En especial, hay relaciones cuya importancia es crítica para el éxito del proceso:

1. Con el Consejo Provincial de Participación Ciudadana, de modo que compruebe que el proceso que se lleva a cabo concuerda con las directrices que promulgó esta institución.
2. Con todos los miembros de la Comunidad de Participación con el fin de velar por su satisfacción general con el proceso y por su implicación en el mismo en general y en la ejecución de las decisiones en particular.
3. Con los ayuntamientos de la provincia, especialmente si se trata de un proyecto territorializado, con el fin de que puedan participar en el mismo en lo que afecte a sus competencias.

4. Con el resto de áreas de la Diputación que puedan estar involucradas en el proceso de participación con el fin de asegurar su colaboración.

Comunicar.

Los procesos de participación están dirigidos a asegurar la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas. Para ello, es esencial asegurar la presencia de la misma en los procesos. La presencia tendrá además un efecto de legitimación del proceso.

En concreto, el Grupo Impulsor debe velar, en colaboración con el Gabinete de Comunicación y el Servicio de Administración e Innovación pública de la Diputación, por los siguientes procesos de comunicación:

- En los medios de comunicación resaltando los principales hitos del proceso.
- En la plataforma virtual de participación, especialmente cuando esté abierta la posibilidad de realizar aportaciones al proceso a través de la misma.
- En las redes sociales no sólo para emitir información sobre el proceso, sino también, cuando sea procedente, para recoger opiniones y aportaciones que puedan emitir los ciudadanos y colectivos desde sus diferentes perfiles.

Recoger información.

El proceso participativo generará una importante cantidad de información que puede ser de interés para la propia Comunidad de Participación a la hora de tomar decisiones y para la sociedad en general a la hora de evaluar el resultado del proyecto.

El Grupo Impulsor debe velar por producir o recoger especialmente la siguiente información:

- Las aportaciones ciudadanas a través de diferentes canales (aportaciones formales en el seno de grupos de trabajo o mediante formularios del portal de participación, opiniones vertidas en redes sociales...etc.).
- La documentación administrativa producida por los órganos e instituciones implicados en el proceso participativo.
- Documentos de carácter técnico que sirvan de apoyo para la toma de decisiones.

La información recopilada debe ser procesada de modo que sea comprensible para los actores a los que va dirigida (por ejemplo, la documentación técnica destinada a los miembros de la Comunidad de Participación) y para el público en general (por ejemplo, los informes sobre las aportaciones realizadas que pueden ser expuestos en el portal virtual de participación).

Fase 4. Evaluación.

Se ha señalado en más de una ocasión las dificultades que entraña la práctica de la participación. En un modelo de gobernanza participativa se mitigan algunas de las fuentes de fracaso, al ligar los procesos a prácticas con sentido por sí mismas. En todo caso, la buena gestión presupone la práctica de la evaluación. Tan importante como ejecutar acciones de planificación será evaluar su resultado y extraer lecciones para próximos procesos.

En el caso de la Diputación, aparecen dos niveles de análisis:

Evaluación de la política de gobernanza participativa

Este plan se puede entender como una colección de proyectos para implantar cambios en el marco de un modelo de gobernanza participativa. Como cualquier otro plan, debe acompañarse de una evaluación, con estos elementos:

- Documentación del plan: registro de acciones, de su tipología, de las áreas implicadas, de los participantes y del resto de variables, que permita conocer qué se ha hecho y, más importante, qué espacios en blanco permanecen.
- Seguimiento y monitoreo del plan: calendarización de proyectos y seguimiento de plazos, consumo de recursos y buena marcha.
- Resultados del plan: indicadores de resultado alcanzados, en el sentido de cómo contribuye la participación a la gestión.

Evaluación de procesos participativos

Cada proceso participativo parte de un diseño y alcanza unos resultados. Para obtener una evaluación concreta, se propone hacer uso de las claves para el diseño de procesos participativos que veremos en el capítulo 3. El mismo esquema que orienta el diseño *ex ante*, sirve para obtener la evaluación *ex post*.

Estas son las variables que forman el esquema:

#	Ejes	Elementos
1	A. Coordinación	Consenso
2		Transversalidad
3		Iniciativa y liderazgo
4		Integración
5		Claridad de objetivos
6		Planificación y recursos
7	B. Participantes	Cantidad
8		Diversidad
9		Representatividad
10		Universo
11	C. Contenido	Relevancia
12		Factibilidad
13	D. Metodología	Diagnóstico
14		Grado de participación
15		Calidad de información
16		Métodos y técnicas
17		Mix presencial-digital
18	E. Consecuencias	Resultados sustantivos
19		Implementación
20		Devolución
21		Mejora de relaciones
22		Capacitación
23		Cultura participativa

Los foros ciudadanos: un medio para la evaluación y la rendición de cuentas.

Además de las técnicas avanzadas de evaluación de políticas públicas con enfoque participativo detalladas en este apartado, se recomienda al Grupo Impulsor del proceso llevar a cabo un sistema de evaluación junto con los participantes e interesados que sirva también como medio de rendición de cuentas.

Un medio especialmente idóneo para hacerlo es el foro ciudadano, entendiendo como tal una reunión pública a la que se convoca a la ciudadanía (ya sea mediante convocatoria abierta o a través de asociaciones) a debatir sobre un asunto concreto, en este caso, los resultados del proceso de participación. En el foro ciudadano el gobierno provincial define su postura sobre el asunto a debatir y ofrece la información que tiene disponible para a continuación ceder la palabra a los asistentes para que expresen su opinión y formulen las preguntas que crean oportunas. Posteriormente el gobierno provincial debe responder a las cuestiones planteadas y, tras finalizar el encuentro, elaborar y publicar un documento de conclusiones.

Las ventajas de los foros ciudadanos son las siguientes:

- Permiten realizar una evaluación de las políticas públicas junto con los participantes o interesados en las mismas.
- Son un ejercicio de rendición de cuentas del gobierno provincial ante la sociedad civil.
- Permiten dar un enfoque territorial a la evaluación y la rendición de cuentas, ya que los foros con la misma temática pueden realizarse en distintos lugares o realizar foros específicos sobre los problemas de un territorio en concreto.

3. CLAVES PARA EL DISEÑO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

3.1 Participación: complejidad y proceso

La palabra “participación” es masivamente polisémica. Sirve para calificar muy diferentes realidades y procesos, con la tenue pauta común de *devolver poder a la ciudadanía* en algún grado. De cara a poder contar con un esquema común a los procesos de participación, es necesario comenzar por desbrozar la complejidad de este campo, ya que cuando hablamos de la participación como proceso, en realidad nos estamos refiriendo a distintos niveles de análisis.

3.1.1 La participación en el ciclo de políticas públicas

Las políticas públicas se construyen en un ciclo de varias fases, que constituyen en sí un proceso continuo. La descripción más parsimoniosa de este ciclo reconoce cuatro fases:

- **Agenda:** elección de las necesidades a resolver.
- **Diseño:** definición de la política a implantar.
- **Ejecución:** puesta en marcha de las acciones previstas.
- **Evaluación:** medida de los resultados e impactos alcanzados.



En un contexto de apertura, la participación cuenta con un papel en cada una de las fases:

- Deliberación sobre las necesidades prioritarias.
- Codiseño de las soluciones.
- Colaboración en la ejecución.
- Rendición de cuentas participada.

Contemplar la participación desde este prisma ayuda a incorporar las aportaciones ciudadanas de manera sistemática en todas las fases de la política pública, impulsando así la gobernanza participativa.

Desde un punto de vista de gestión de servicios bajo parámetros de calidad, se puede describir una aproximación bastante parecida. Quienes ya están trabajando bajo la familia de normas ISO 9000 -como es el caso del Servicio de Promoción Económica y Relaciones Internacionales- han rutinizado la incorporación del feedback de sus destinatarios a lo largo del ciclo PDCA, que guarda ciertas similitudes con el de la política pública.

- P (Plan): Planificar
- D (Do): Hacer
- C (Check): Evaluar
- A (Act): Ajustar

En ambos casos, se contempla la participación como una dimensión transversal que enriquece el proceso de gestión. Esto es, no se habla del proceso de participación, sino de la participación en el proceso. Ahora bien, el mero hecho de jugar contra uno de estos esquemas ya aporta una visión de fases a tomar en cuenta en un proceso participativo completo.

En la descripción de todo proceso participativo deberá identificarse a qué fase o fases de la política pública pretende contribuir. Deberá analizarse por qué se actúa en unas fases y no en otras, si es que no se propone que la participación acompañe todo el ciclo.

En la descripción de todo proceso participativo deberá identificarse a qué fase o fases de la política pública pretende contribuir. Deberá analizarse por qué se actúa en unas fases y no en otras, si es que no se propone que la participación acompañe todo el ciclo.

Esta visión de la participación se ha explicado con más detalle en uno de los textos recomendados en la bibliografía:

<u>Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas</u> Ortiz de Zárate, Alberto (2012)	*Gobierno abierto *Políticas Públicas	*Objeto: Este artículo ofrece un modelo descriptivo que permite entender y ordenar las iniciativas de gobierno abierto en el marco del ciclo de creación de las políticas públicas. Este modelo se denomina "modelo LUDO de gobierno abierto". Se trata de una forma de entender y de clasificar las iniciativas institucionales de transparencia, participación y colaboración. Podemos decir que tras el modelo LUDO subyace la tesis de que la transparencia, la participación y la colaboración necesitan de un buen diseño para alcanzar sus objetivos. *Resultado: El modelo pretende aportar claridad y diseño a las iniciativas de gobierno abierto, de manera que la dimensión "abierto" se incorpore en la gestión de lo público y que se establezca un contrato claro entre los poderes públicos y la ciudadanía.
---	--	---

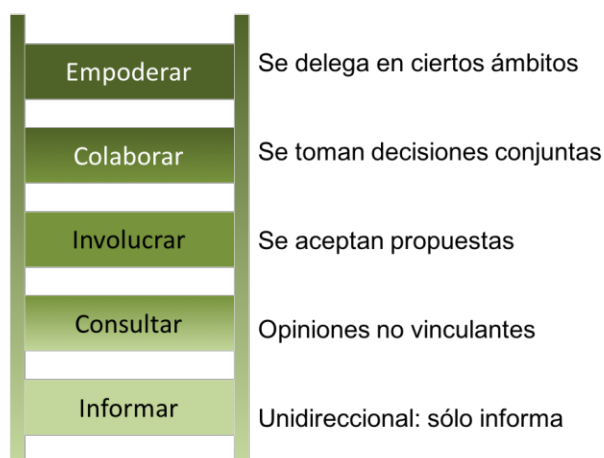
3.1.2 Niveles de participación

Cuando nuestro foco de análisis es la participación, independientemente de sus fines, la primera dificultad que surge es la de definir claramente el concepto “participación”. Estamos considerando procesos participativos a realidades muy distintas, que van desde la recogida de opinión en las redes sociales a la constitución de comisiones mixtas de trabajo o incluso a la delegación de competencias a agentes sociales determinados.

Obviamente, cada una de estas formulaciones de la participación precisan de metodologías diferentes. Una manera de entender y clasificar las diferentes variedades de la participación consiste en ponerlas en relación con una medida del grado de apertura de cada una. Dicho de otra forma, la participación tiene grados de intensidad o, si se prefiere, niveles de devolución de poder a la ciudadanía.

Esta idea, que proviene del influyente y ya clásico artículo de Sherry Arnstein “Una escala de participación ciudadana”, ha dado lugar a varias versiones a partir de la misma idea. Nosotros vamos a hacer uso del “Espectro de la participación ciudadana” elaborado por la IAPP (International Association for Public Participation) y que reconoce 5 niveles de menor a mayor intensidad:

- **Informar**
- **Consultar**
- **Involucrar**
- **Colaborar**
- **Empoderar**



Un proceso meramente informativo, que apenas devuelve poder, se plantea de manera bien diferente a procesos que suponen una mayor involucración en la decisión. Por lo tanto, no podemos dibujar un único proceso para la participación ciudadana.

3.1.3 La participación como proceso

Hemos señalado que diferentes prácticas participativas, aplicadas a diferentes momentos del ciclo de la política pública, que hacen uso de un grado de intensidad variable en cada caso, precisan de diferentes metodologías, por lo tanto de diferentes procesos. Ahora bien, se puede hablar de un macroesquema

común a todo proceso participativo, con tres grandes fases que siempre han de ser atendidas.

Estas fases son:

Fase informativa.

Su objetivo es conseguir que todas las partes interesadas (participantes en el proceso participativo y también otros agentes interesados) conozcan el diseño participativo. Esto es, deben entender quién convoca, en qué fechas, a qué personas, con qué propósito, mediante qué metodología, con qué grado de compromiso sobre los resultados y cualquier otro aspecto relevante. En corto, se deben compartir las reglas del juego, de manera que las expectativas generadas coincidan con la realidad del proceso.

Fase deliberativa.

Esta es la fase en la que la participación se pone en juego, de manera presencial o virtual, síncrona o asíncrona, individual o en grupo, abierta a cualquier voluntario o restringida, estructurada o informal, puntual o prolongada en el tiempo, en un único evento o mediante varias convocatorias.

Fase de devolución.

Un proceso participativo no ha acabado si no se practica una devolución de los resultados a los agentes interesados. Esta devolución puede contener algunos de los siguientes elementos:

- Valoración del impacto por parte de las personas participantes y de la sociedad en general.
- Valoración de las críticas o aspectos de mejora.
- Lectura del impacto y de su permanencia.
- Fidelización y socialización de agentes participantes y sociedad civil.
- Espacio para la mejora continua, para la evolución dinámica y para la identificación de necesidades nuevas.
- Presentación pública del proceso y reconocimiento como buena práctica.

3.2 Esquema para diseñar procesos participativos

En el capítulo anterior hemos desplegado algunas de las complejidades que rodean al fenómeno participativo, con el foco en evidenciar la variedad de realidades que se ocultan tras el término participación. Ahora intentamos un movimiento contrario, de síntesis, que permita contar con un esquema común que sirva de soporte al diseño de cualquier proceso participativo.

El OIDP (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa) elaboró en octubre de 2006 un interesantísimo documento acerca de las variables a evaluar en los procesos participativos, como resultado de un grupo de trabajo donde estaban presentes el Ayuntamiento de Barcelona, el de Donostia-San Sebastián y el Gobierno Municipal de La Paz, con la asistencia de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Esta publicación se centra en cómo evaluar un proceso participativo. Nosotros hemos adaptado este modelo para proponer un esquema sobre el que diseñar procesos participativos en la Diputación que tomen en cuenta su complejidad. Este esquema se aplica principalmente en el momento de diseño del proceso participativo, tomando en cuenta las fases y la complejidad del proceso.

3.2.1 Ejes del esquema de diseño de procesos participativos

El OIDP considera cinco ejes, que proponemos como base para el esquema de diseño de procesos participativos:

- A. coordinación del proceso
- B. participantes: quién participa
- C. contenido: sobre qué se participa
- D. metodología: cómo se participa
- E. consecuencias/resultados del proceso

Cada uno de estos ejes se despliega en una lista de elementos. Estos elementos deben ser analizados y descritos en el diseño del proceso participativo. Algunos ayudan a comprender mejor el escenario en que se mueve la iniciativa concreta que se está intentando poner en marcha, mientras que otros ayudan a concretar qué decisiones de diseño se toman.

A. Elementos de coordinación del proceso

1. Consenso
2. Transversalidad
3. Iniciativa y liderazgo
4. Integración al modelo participativo
5. Claridad de los objetivos
6. Planificación y recursos

1. Consenso

El grado de consenso existente acerca de los medios y fines de un proceso influye en la capacidad de éxito y lleva a tomar decisiones de diseño.

Se compone de:

- Aceptación política
- Aceptación social
- Aceptación técnica

2. Transversalidad

Los procesos que cuentan con la colaboración interna de diferentes áreas ofrecen diferentes posibilidades de implantación que los que se realizan desde una única unidad, especialmente si se trata de la unidad de participación en solitario.

Se compone de:

- Grado de implicación de distintas áreas políticas y técnicas
- Espacios de transversalidad

3. Iniciativa y liderazgo

Se debe identificar quién impulsa el proyecto. Todo proyecto debe contar con un espónsor político. Además, se debe entender si la iniciativa viene desencadenada por el gobierno de la Diputación, por el nivel técnico, por la oposición o por la ciudadanía.

Se compone de:

- Iniciativa: quién promueve.
- Liderazgo: responsabilidad política

4. Integración al modelo participativo

Se debe analizar hasta qué punto la iniciativa es coherente con el modelo de participación de la Diputación y cómo se integra con otras iniciativas, sin duplicar esfuerzos y sin agotar a los participantes.

Se compone de:

- Relación con otros procesos pasados, presentes o futuros
- Uso de órganos o estructuras existentes

5. Claridad de los objetivos

Los objetivos deben estar formulados de manera clara. Además, deben contemplar alguna medida de su consecución. Es importante que se dibujen también los límites del proceso, para no alimentar falsas expectativas.

Se compone de:

- Análisis de los objetivos
- Mecanismos de medición del cumplimiento

6. Planificación y recursos

Se debe identificar el cronograma del proceso a lo largo de las tres grandes fases (información, deliberación, devolución). Además, se deben prever los recursos económicos y técnicos que se pondrán en juego.

Se compone de:

- Descripción de la planificación
- Recursos económicos
- Personal

B. Elementos relacionados con los participantes

7. Cantidad
8. Diversidad
9. Representatividad
10. Universo

7. Cantidad

El número de participantes ha de ser adecuado al proceso participativo concreto que se está diseñando. Un proceso consultivo suele precisar de un número alto de participantes, mientras que un proceso de cocreación en un asunto sectorial puede centrarse en un número pequeño de participantes. Conviene determinar el límite inferior y, en algunos casos, el superior.

Se compone de:

- Análisis de la muestra prevista
- Selección de indicadores de medida de esta variable

8. Diversidad

Más importante aún que el número de participantes es la medida en que incluye personas de todos los grupos sociales relevantes en el asunto que se esté tratando. Hay que prever cómo se va a tratar este aspecto, para evitar que algunos intereses queden subrepresentados y para manejar el excesivo aporte de algunos colectivos.

Se compone de:

- Identificación (mapeo) de grupos de interés
- Táctica de acercamiento a cada grupo

9. Representatividad

En la medida en que un proceso participativo se dirija a ciudadanía organizada o a órganos de representación formales, se debe garantizar que sus representantes sean realmente portadores de un discurso colectivo y que representen adecuadamente a la diversidad de destinatarios a la que se apunta.

Se compone de:

- Elección de los grupos organizados y de sus representantes
- Mecanismos para que pueda darse un flujo entre representante y representados

10. Universo

Los procesos pueden estar abiertos a toda la población, contar con un despliegue mixto con sesiones abiertas y restringidas, o cerrarlo a una selección de participantes. La opción elegida debe ser explicitada, para no dar lugar a falsas expectativas.

Se compone de:

- Decisión del tipo de despliegue

C. Elementos de contenido de la participación

11. Relevancia

12. Capacidad de intervención de la diputación

11. Relevancia

Los temas sobre los que se propone un proceso participativo pueden ser más o menos relevantes para una comunidad. Aquí la piedra de toque será su contribución a la generación de valor público, a la eficacia y efectividad de las políticas públicas.

Se compone de:

- Agenda política y relación con el plan estratégico
- Valoración subjetiva y popularidad del tema
- Porcentaje del presupuesto afectado

12. Factibilidad: capacidad de intervención

Un proceso participativo será más pertinente si aborda asuntos sobre los cuales la capacidad de intervención de la diputación es muy grande. La definición de los límites de intervención debe estar presente para que la formulación de propuestas no se dirija a proyectos inabordables por la institución.

Se compone de:

- Análisis de límites competenciales en la materia

D. Elementos de metodología de la participación

- 13. Diagnóstico participativa
- 14. Grado de participación
- 15. Calidad de la información
- 16. Métodos y técnicas de deliberación
- 17. Mix presencial-digital

13. Diagnóstico participativa

Antes de lanzar un asunto a la participación, se debe conocer el estado del problema. Los informes y datos previos servirán no sólo para diseñar mejor el proceso, sino también para aportar a los participantes. Partir de un diagnóstico común enriquece mucho el proceso participativo.

Se compone de:

- Selección de datos e informes relevantes
- Elaboración de un diagnóstico del asunto a tratar

14. Grado de participación

A esto hicimos referencia en el capítulo anterior. Siguiendo la escala de la IAPP vamos a considerar cinco posibles grados:

- Informar
- Consultar
- Involucrar
- Colaborar
- Empoderar

Un grado de mayor intensidad no supone una mejor participación. Hay que adecuar el nivel elegido a las características concretas del proceso. Por ejemplo, se debe decidir acerca de si se va a posibilitar que se presenten propuestas, frente a procesos en los que no cabe presentarlas, ya que se centran en otros aspectos de la política pública, como puede ser una evaluación abierta.

Se compone de:

- Selección del grado de participación asignado

- Definición de tipo de propuestas que se aceptan (si se aceptan)

15. Calidad de la información

Los participantes deben llegar al momento deliberativo con información suficiente acerca de las reglas del juego y de las variables a tener en cuenta para un proceso participativo rico y eficiente.

Se compone de:

- Selección de canales de información
- Producción de contenidos explicativos del proceso
- Producción de información para una mejor comprensión del asunto

16. Métodos y técnicas de deliberación

Debe establecerse una metodología de animación y facilitación del proceso participativo, que elimine desigualdades comunicativas y que produzca unas dinámicas consonantes con los objetivos marcados, ya sean de convergencia de opiniones o de divergencia de planteamientos.

Se compone de:

- Selección de una metodología participativa
- Asignación de moderadores y otras figuras de dinamización
- Asignación de herramientas tecnológicas adecuadas

17. Mix presencial-digital

La aparición de la web social ha traído el fenómeno conocido como “participación 2.0”, que hace uso intensivo de internet para diferentes aspectos del proceso participativo. Un proceso puede ser diseñado como enteramente presencial o enteramente digital, pero más frecuentemente conviven ambos aspectos, con un reparto de canales adecuado a los objetivos y características del proceso. Las redes sociales son protagonistas inevitables, al menos como canal de difusión.

Se compone de:

- Diseño de elementos offline
- Diseño de elementos online
- Diseño de comunicación en redes.

E. Elementos relacionados con las consecuencias del proceso

- 18. Resultados sustantivos
- 19. Implementación de los resultados
- 20. Devolución de los resultados

- 21. Mejora de las relaciones entre actores
- 22. Capacitación
- 23. Generación de cultura participativa

17. Resultados sustantivos

El proceso participativo debe arrojar algún tipo de resultado que pueda ser comunicado, ya sea en forma de acta, diagnóstico, plan, propuesta, evaluación u otro cualquiera. Esta salida debe estar prevista en el momento del diseño del proceso.

Se compone de:

- Preparación de plantilla para el documento de resultados
- Previsión de recogida de valoración subjetiva de los participantes

18. Implementación de los resultados

Si es posible, deben preverse los aspectos organizativos de la implementación de las aportaciones recibidas en el proceso. Puede dejarse en manos del grupo impulsor o pasar al dominio técnico de diferentes unidades de la Diputación, las cuales no deberían recibir el pedido por sorpresa.

Se compone de:

- Asignación de responsabilidad de implementación
- Mecanismo de verificación de la implementación

19. Devolución de los resultados

Un proceso participativo no ha acabado si no se practica una devolución de los resultados a los agentes interesados. Esa devolución debe estar prevista desde el inicio y debe ser parte de las reglas de juego que se explicitan al inicio.

Se compone de:

- Formato de la devolución
- Contenidos de la devolución (ver lista en capítulo anterior)

20. Resolución de conflictos preexistentes

Muchas veces hay que tomar en cuenta la existencia de conflictos entre distintos agentes, o entre los participantes y la Diputación. En el diseño del proceso debemos prestar atención a este aspecto y proponer tácticas que ayuden a obtener como resultado una disminución del conflicto.

Se compone de:

- Mejora de las relaciones ciudadanas
- Mejora de las relaciones Administración-ciudadanía
- Mejora de las relaciones internas

21. Capacitación

Hemos mencionado que una de las funciones de la fase de información consiste en dotar a los participantes de suficiente conocimiento para que el proceso sea inteligente. Se debe prever en qué medida los participantes necesitarán algún tipo de capacitación.

Se compone de:

- Capacitación para participar
- Capacitación para analizar el problema

22. Generación de cultura participativa

El aporte de valor de un proceso participativo no se limita a impactos en la mejora de las políticas públicas, junto con la satisfacción de los participantes, sino que pretende también el fortalecimiento de los lazos comunitarios y el avance hacia una cultura de la corresponsabilidad ciudadana.

Se compone de:

- Inclusión de esta variable en los resultados sustantivos del proceso

3.2.2 Tabla resumen

#	Ejes	Elementos	Componentes
1	A. Coordinación	Consenso	Aceptación política Aceptación social Aceptación técnica
2		Transversalidad	Grado de implicación de áreas políticas y técnicas Espacios de transversalidad
3		Iniciativa y liderazgo	Iniciativa: quién promueve. Liderazgo: responsabilidad política
4		Integración	Relación con otros procesos Uso de órganos o estructuras existentes
5		Claridad de objetivos	Análisis de los objetivos Mecanismos de medición del cumplimiento
6		Planificación y recursos	Descripción de la planificación Recursos económicos Personal
7	B. Participantes	Cantidad	Análisis de la muestra prevista Selección de indicadores de medida de esta variable
8		Diversidad	Identificación (mapeo) de grupos de interés Táctica de acercamiento a cada grupo
9		Representatividad	Elección de los grupos y sus representantes Flujo entre representante y representados
10		Universo	Decisión del tipo de despliegue
11	C. Contenido	Relevancia	Agenda política y relación con el plan estratégico Valoración subjetiva y popularidad del tema Porcentaje del presupuesto afectado
12		Factibilidad	Análisis de límites competenciales en la materia

#	Ejes	Elementos	Componentes
13	D. Metodología	Diagnosis	Selección de datos e informes relevantes Elaboración de un diagnóstico del asunto
14		Grado de participación	Selección del grado de participación asignado Definición de tipo de propuestas que se aceptan
15		Calidad de información	Selección de canales de información Contenidos explicativos del proceso Información para comprensión del asunto
16		Métodos y técnicas	Selección de una metodología participativa Asignación de figuras de dinamización Asignación de herramientas tecnológicas
17		Mix presencial-digital	Diseño de elementos offline Diseño de elementos online Diseño de comunicación en redes
18	E. Consecuencias	Resultados sustantivos	Plantilla para el documento de resultados Valoración subjetiva de participantes
19		Implementación	Asignación de responsabilidad de implementación Mecanismo de verificación de la implementación
20		Devolución	Formato de la devolución Contenidos de la devolución
21		Mejora de relaciones	Mejora de las relaciones ciudadanas Mejora de las relaciones Administración-ciudadanía Mejora de las relaciones internas
22		Capacitación	Capacitación para participar Capacitación para analizar el problema
23		Cultura participativa	Inclusión de esta variable en los resultados sustantivos del proceso

4. PLAN DE ACCIÓN

Tal como se ha explicitado en otras partes de este documento, la Diputación considera la participación como una oportunidad para cumplir mejor con sus objetivos institucionales, así como para introducir innovación en las políticas que le competen y en los servicios que presta. Por lo tanto, esta Estrategia no se enfoca sin más a la puesta en marcha de procesos participativos, sino que pretende incorporar la voz ciudadana en la gestión de proyectos y servicios, con una doble meta:

- Hacer bien las cosas buenas. Esto es, gestionar con más eficiencia y eficacia, pero sobre todo con un mayor impacto en términos de efectividad y valor público.
- Fortalecer las redes de colaboración existentes y sintonizar con las aspiraciones de mayor corresponsabilidad ciudadana en el cuidado de los bienes comunes.

Tomando en cuenta el diagnóstico realizado se propone una planificación de acciones de alto nivel que desplieguen el modelo propuesto. Estas acciones son de alto nivel y deberán concretarse en proyectos más detallados. Tomadas en su totalidad, forman un conjunto ambicioso de acciones que habrá que ir introduciendo de acuerdo con las posibilidades de la institución.

Las hemos clasificado en dos fases: inicial y avanzada. La fase inicial tiene una duración de 18 meses desde la aprobación de esta Estrategia, prevista a principios de 2018. La fase avanzada debe entenderse como recomendaciones de futuro, que habrá que analizar de nuevo en su día.

Las acciones se agrupan en torno a 7 ejes:

1. Buen Gobierno como marco de la participación
2. Desarrollo de una cultura interna de gestión participativa
3. Coordinación y gestión de procesos participativos
4. Modelo mixto digital/presencial
5. Promoción de la participación ciudadana
6. Enriquecimiento de la relación con Ayuntamientos
7. Comunicación y redes sociales

Eje 1. Buen Gobierno como marco de la participación

Caracterización del eje:

El gobierno abierto trae los valores de transparencia, participación y colaboración al primer plano, con la finalidad de mejorar la legitimidad de lo público y la efectividad de las políticas, mediante un enriquecimiento de las vías democráticas existentes. Sin embargo, este paradigma es incapaz, por sí solo, de recoger la compleja estructura de cambios necesaria para avanzar hacia esas metas de mayor legitimidad y mejores políticas. Por este motivo, académicos tan influyentes como Manuel Villoria están proponiendo una ampliación del marco, con la incorporación a los tres ejes clásicos del gobierno abierto de otros ejes complementarios.

Así, el concepto “buen gobierno”, según Villoria, se sitúa “entre la integridad institucional y la innovación democrática”. En resumen, buen gobierno sería «aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia y la participación».

Se pueden distinguir siete componentes del buen gobierno:

- A. Integridad institucional
- B. Buena gestión
- C. Buena información
- D. Transparencia efectiva
- E. Participación ciudadana
- F. Colaboración
- G. Innovación pública

En un marco de buen gobierno, la participación no sería sólo uno de los ejes que podríamos considerar por separado, sino que aporta a, y recibe requisitos de otros ejes, como los de innovación y buena gestión.

En el caso de la Diputación, la adopción de este marco trae como primera consecuencia que a esta Estrategia se le denomine “de gobernanza participativa”, reconociendo así el carácter instrumental de la participación como vía para esa mejor gobernanza, ese buen gobierno.

De este eje surgen una serie de acciones que complementan otras más propias del eje de participación y, sobre todo, surge una visión del ciclo de la política pública como escenario en el que entender la participación. Este ciclo, en su formulación más simple, constaría de cuatro fases:

- **Agenda:** establecimiento de las necesidades a atender y su prioridad.
- **Diseño:** definición de soluciones a las necesidades de la agenda.
- **Ejecución:** puesta en marcha de las soluciones diseñadas.
- **Evaluación:** medida de eficiencia, eficacia y efectividad.

La visión de la participación a partir del ciclo de políticas se ha explicado con más detalle en el apartado de claves para el diseño de procesos participativos, en el punto “Participación: complejidad y proceso”.

Las acciones de este eje están mapeadas contra las cuatro fases del ciclo.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
1. Buen gobierno / gobernanza como marco de la participación				
1.1	Integrar la investigación de necesidades y expectativas de los destinatarios.	Agenda	Afectados	1.Inicial
1.2	Modificar la normativa de participación para empoderar al Consejo Provincial	Diseño	Órganos formales	1.Inicial
1.3	Medir sistemáticamente la satisfacción con los servicios	Evaluación	Afectados	2.Avanzada
1.4	Experimentar con talleres de codiseño de soluciones	Diseño	Multinivel	2.Avanzada
1.5	Instaurar la práctica de la auditoría social de la rendición de cuentas	Evaluación	Afectados	2.Avanzada
1.6	Sistematizar incorporación de conocimiento experto para modelizar políticas	Agenda	Expertos	2.Avanzada
1.7	Explorar la posibilidad de veedurías ciudadanas para la integridad	Ejecución	Expertos	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

1.1 Integrar la investigación de necesidades y expectativas de los destinatarios en el diseño de las políticas provinciales y en la gestión de los servicios.

Consiste en sistematizar una recogida de necesidades a atender, antes del diseño de políticas, programas o proyectos.

Método:

Esta recogida puede llevarse a cabo de varias maneras, con o sin componente participativo. De menor a mayor grado de participación:

- A partir de documentación existente
- Mediante estimación de los técnicos del área
- Por medios demoscópicos (vía encuesta)
- Vía escucha activa
- Mediante consultas a los destinatarios
- Como parte de iniciativas más amplias de rendición de cuentas o de cocreación de políticas

En el caso de los servicios: modelo SERVQUAL de calidad de los servicios.

Objetivos:

- Partir de una caracterización acertada de necesidades.
- Establecer metas para la evaluación del impacto.
- Fomentar corresponsabilidad y comunicar políticas de Diputación.

1.2 Modificar la normativa provincial en materia de participación para empoderar al Consejo Provincial de Participación Ciudadana.

La Ordenanza Reguladora de la Participación Ciudadana debe ser modificada para reflejar la orientación hacia la gobernanza participativa. Se detecta una necesidad de actuar en aspectos de:

- iniciativa ciudadana,
- plataforma tecnológica,
- funciones del consejo provincial de participación ciudadana,
- puesta en marcha de foros ciudadanos.

Método:

La propuesta de cambios seguirá los siguientes principios:

- Principio de congruencia.
- Principio de economía regulatoria.
- Adaptación al marco general de la FEMP.
- Mediante consultas a los destinatarios.

Objetivos:

- Incorporar nuevas formas de participación ciudadana.
- Reforzar el papel del consejo provincial de participación ciudadana.

FASE 2. AVANZADA**1.3 Medir sistemáticamente la satisfacción con los servicios**

Siguiendo el camino iniciado en 1.1, la acción consiste en medir periódicamente la satisfacción ciudadana con servicios de la Diputación e incorporar esta medida a un cuadro de mando de calidad de servicios.

Método:

Esta recogida puede llevarse a cabo de varias maneras. De menor a mayor grado de participación:

- Por medios demoscópicos (vía encuesta)
- Vía escucha activa
- Mediante consultas a los destinatarios

Objetivos:

- Mejorar los servicios a partir de unos criterios de calidad.
- Rendir cuentas mediante cartas de servicios.

1.4 Experimentar con talleres de codiseño de soluciones

Una gama de procesos participativos tiene que ver con el diseño de soluciones de manera participada, con una orientación de innovación abierta a los destinatarios.

Método:

Siguiendo las orientaciones recogidas en el Marco Institucional y en el Esquema para Diseñar Procesos Participativos.

Objetivos:

- Incorporar inteligencia a la toma de decisiones.
- Mejorar el diseño con la visión de los usuarios.
- Fomentar corresponsabilidad y comunicar políticas de Diputación.

1.5 Instaurar la práctica de la auditoría social de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas, ya sea del plan de mandato o de estrategias sectoriales, aparece como bisagra entre la transparencia y la participación. Esta acción consiste en llevar la rendición de cuentas a los destinatarios.

Método:

Conlleva una parte digital, mediante contenidos web valorables y comentables.

Es aquí donde se emplea la metodología de **foros ciudadanos**, ya explicada en el marco institucional y procedimental.

Objetivos:

- Responsabilización interna de los compromisos adquiridos.
- Fomentar corresponsabilidad y comunicar políticas de Diputación.
- Primer paso para ciclos de participación, que den paso a la fase de agenda.

1.6 Sistematizar incorporación de conocimiento experto para modelizar políticas

Una buena planificación se sustenta en un buen modelo del sistema donde se integra la política. Para ello es necesario la aplicación de conocimiento experto y, donde sea posible, la traslación de evidencias extraídas de proyectos equivalentes. El enfoque participativo permite aplicar talento externo a este complejo análisis.

Método:

Mesas de trabajo u otras dinámicas de similar carácter con personas expertas en el área de conocimiento. Se debe cuidar de conseguir una adecuada diversidad de saberes para abordar el problema en toda su complejidad.

Junto con el trabajo en presencial, las herramientas online permiten llevar un diario de las sesiones, recoger aportaciones de manera asíncrona y dar transparencia al proceso.

Objetivos:

- Modelos expertos para una mejor planificación y un mejor diseño de políticas.
- Legitimidad técnica de las políticas.

1.7 Explorar la posibilidad de veedurías ciudadanas para la integridad

Veedurías o auditorías ciudadanas son una forma avanzada de implicar a la ciudadanía aspectos de integridad institucional, como garantes de la objetividad y de la ética. En su formulación más frecuente, se cuenta con personas de prestigio en el ámbito de la ética o de la buena administración.

Método:

En el caso de abordar la adopción de un código ético, con un órgano garante, habría una buena oportunidad.

Objetivos:

- Someter a la Diputación a una supervisión externa de aspectos éticos.
- Implicar a agentes sociales en la gobernanza.

Eje 2. Desarrollo de una cultura interna de gestión participativa

Caracterización del eje:

El presente modelo de gobernanza participativa se sustenta en un cambio cultural que supone, por una parte, una mayor profundización en prácticas de gestión avanzada y, por otra, la apertura de la toma de decisiones para incorporar la voz de la ciudadanía. Ambos elementos del cambio se retroalimentan, ya que no puede darse una gestión excelente que no parta de una relación de colaboración con los destinatarios, al tiempo que el enfoque participativo juega en un marco estratégico y precisa de una estructura de gestión a la que alimenta.

Los enfoques de Nueva Gestión Pública implantados desde los años noventa, con concreciones como los sistemas de acreditación de la calidad ISO 9000, ya avanzan una parte del camino. De hecho, encontramos algunos buenos ejemplos en la propia Diputación de lo que se denomina “enfoque al cliente” y que supone:

- Una organización que se anticipa a la demanda, mediante el estudio de las necesidades.
- Un cliente que establece los requisitos que debe cumplir el servicio.
- Una prestación de servicios que cumple requisitos.
- Una retroalimentación que dispara la mejora continua.

Cuando hablamos de una Administración pública, a este enfoque de procesos centrados en la satisfacción del cliente hay que añadir dos componentes:

- El ciudadano tiene un papel mayor que el de mero cliente, como partícipe corresponsable de las instituciones públicas.
- La Administración no es un mero prestador de servicios, sino que diseña y lanza políticas de amplio espectro, que incluyen aspectos como la redistribución, la regulación, la coerción o el fomento de conductas.

Estos dos componentes adicionales no solo añaden complejidad, sino que informan de la necesidad de un enfoque participativo, reclamable como derecho por la ciudadanía.

En el interior de la Diputación, esto supone una manera diferente de entender el servicio público, junto con la adopción de sistemas de gestión que incluyan y aprovechen el enfoque participativo. Las acciones que se proponen pueden encuadrarse en tres componentes:

- Liderazgo: acciones para el nivel político.
- Organización: elementos tecnológicos y de organigrama.
- Personas: actuaciones con empleados públicos.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
2. Desarrollo de una cultura interna de gestión participativa				
2.1	Declaración a alto nivel de un compromiso con la gobernanza participativa	Liderazgo	Interno	1.Inicial
2.2	Reconocer y reutilizar buenas prácticas internas	Organización	Interno	1.Inicial
2.3	Plan de formación para la gobernanza participativa	Personas	Interno	1.Inicial
2.4	Incorporar nuevas rutinas de gestión en los equipos	Organización	Interno	1.Inicial
2.5	Enlazar el sistema de gestión de proyectos con la plataforma de rendición de cuentas	Organización	Interno	2.Avanzada
2.6	Desarrollar una guía para la elaboración de planes de mandato	Liderazgo	Interno	2.Avanzada
2.7	Compartir un modelo de gestión avanzada que incorpore participación	Organización	Interno	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

2.1 Declaración a alto nivel de un compromiso con la gobernanza participativa

Todo cambio precisa de la formulación de una visión y su apoyo desde el ápice estratégico. El Gobierno de la Diputación tiene la oportunidad de explicitar su visión y de comunicarla externa e internamente, tomando así el papel de espónsor esencial de esta Estrategia.

Método:

Redacción de una breve declaración y su difusión mediante canales establecidos:

- Al pleno de la Diputación
- Al Consejo de Participación
- A los directivos públicos
- A los trabajadores públicos
- A la prensa
- Vía redes sociales

Puede hacerse coincidir con la presentación de la presente Estrategia.

Objetivos:

- Alinear esfuerzos internos para avanzar en la Estrategia.
- Dar a conocer la Estrategia y obtener reconocimiento como institución innovadora.

2.2 Reconocer y reutilizar buenas prácticas internas

La Diputación ha consolidado buenas prácticas en gestión de manera sectorial. Sin embargo, no se ha dotado de un modelo común de buena gestión. Esta acción consiste en inventariar buenas prácticas y darlas a conocer internamente, con el compromiso de producir aprendizaje y cambio.

Método:

Gestión del conocimiento.

Se sugiere mantener y publicar un inventario de buenas prácticas, presentaciones breves a las distintas unidades y talleres para adaptar mejores prácticas.

Objetivos:

- Poner en valor las mejores prácticas.
- Incorporar elementos de buena gestión a otras unidades.
- Provocar comunicación interdepartamental.

2.3 Plan de formación para la gobernanza participativa

A partir del análisis de necesidades de formación que surjan en la implantación del presente plan, se planteará un plan de formación específico para su incorporación a los programas de formación de Diputación.

Método:

- Análisis de necesidades de formación.
- Recogida de peticiones concretas de formación.

Objetivos:

- Capacitación en métodos, herramientas y conocimientos necesarios.
- Alinear con la Estrategia y provocar interés por el cambio.

2.4 Incorporar nuevas rutinas de gestión en los equipos

Las tres acciones anteriores introducen novedades en los sistemas de gestión de la diputación. Una vez experimentadas y con algún éxito local, se trata de implantar el nuevo marco de gestión de manera que todas las unidades tengan la misma referencia y que sea sostenible en el tiempo.

Método:

- Planes de implantación.
- Sistemas de seguimiento.

Objetivos:

- Ir asentando el cambio.
- Dar soporte a los equipos humanos.

FASE 2. AVANZADA**2.5 Enlazar el sistema de gestión de proyectos con la plataforma de rendición de cuentas**

La Diputación cuenta con herramientas tecnológicas para la gestión de proyectos, donde se registran actividades y se practica el seguimiento del avance y la evaluación de los resultados. En un futuro, se debería considerar cómo extraer información y llevarla a una plataforma de rendición de cuentas de manera automatizada.

Método:

- Análisis funcional
- Implantación y formación

Objetivos:

- Eficiencia
- Conocimiento compartido
- Transparencia

2.6 Desarrollar una guía para la elaboración de planes de mandato

Se puede decir que la rendición de cuentas ocupa un puesto central de esta Estrategia. Para poder rendir bien cuentas se precisa haber expresado compromisos que sean pertinentes, adjudicables y medibles. Esta acción consiste en la elaboración de una guía que sirva para elaborar planes de mandato con compromisos bien formulados.

Método:

- Análisis de buenas prácticas.
- Debate interno.
- Redacción de la guía.
- Implantación y formación.

Objetivos:

- Dar soporte a la formulación de compromisos.
- Asentar buenas prácticas de rendición de cuentas.

2.7 Compartir un modelo de gestión avanzada que incorpore participación

Con un enfoque de innovación, el nuevo sistema de gestión se irá cocreando mediante experiencias que prototipan buenas ideas, en ciclos que incorporan el ensayo y error. Una vez que se haya asentado el modelo, se plantea la redacción y diagramación de un modelo que establezca el sistema adoptado.

Método:

Descripción del sistema en todos sus componentes: organizativos, tecnológicos, humanos, procedimentales, comunicativos.

Comunicación interna y externa.

Objetivos:

- Institucionalizar el cambio.
- Comunicar el modelo.
- Adquirir reconocimiento como institución innovadora.

Eje 3. Coordinación y gestión de procesos participativos

Caracterización del eje:

Si el eje anterior prestaba atención a la manera en que se gestiona la Diputación, este eje pone el foco en el componente participativo de la gobernanza. La participación, por más que se inserte en la manera estándar de funcionar, debe entenderse también como un subproceso transversal que hay que implantar, gestionar y mejorar.

La unidad responsable de este nuevo subproceso y de sus tareas será el Servicio de Administración e Innovación Pública, que sumará a sus funciones actuales las de coordinación de la gobernanza participativa. En consonancia con la orientación actual del servicio, presentará una orientación no centralizadora, sino facilitadora de procesos. Por lo tanto, debe dotarse de ciertos recursos y habilidades que le permitan impulsar la participación en políticas que son necesariamente sectoriales.

Este eje tiene un fuerte sesgo organizativo y atiende a tres tipos de componentes:

- Recursos: qué se necesita para el funcionamiento del servicio.
- Métodos: herramientas y procedimientos para la buena gestión de la participación.
- Personas: capacitación e implicación de empleados públicos.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
3. Coordinación y gestión de procesos participativos				
3.1	Aplicar modelo de diseño en planificación de procesos participativos	Método	Interno	1.Inicial
3.2	Hacer crecer una red interna de líderes de GP que impulse el cambio	Personas	Interno	1.Inicial
3.3	Buscar apoyos externos: universidad, sociedad civil, empresas	Recursos	Expertos	1.Inicial

3.4	Crear un inventario de procesos participativos	Método	Interno	1.Inicial
3.5	Comunicar internamente planes y ejecuciones	Método	Interno	1.Inicial
3.6	Estudiar la posibilidad de crear una comunidad de prácticas para GP	Personas	Interno	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

3.1 Aplicar esquema de diseño en planificación de procesos participativos

Como parte de este documento, consta un esquema de diseño de procesos participativos. Este esquema sirve como guía para un buen diseño, con una visión que incluye todas las fases. El Servicio de Administración e Innovación Pública comenzará con la práctica del buen diseño, mediante un registro de las decisiones tomadas en cada proceso participativo según este esquema, que además proporciona una base para la evaluación de la participación.

Método:

- Práctica de registro de procesos finalizados.
- Aplicación en procesos propios.
- Aplicación en procesos sectoriales.

Objetivos:

- Buen diseño de procesos participativos.
- Registro de decisiones tomadas.
- Transparencia y aprendizaje.

3.2 Hacer crecer una red interna de líderes de GP que impulse el cambio

El Servicio de Administración e Innovación Pública se constituye como estructura transversal de impulso de la gobernanza participativa, pero no como órgano centralizador que monopoliza la participación. Para poder coordinar acciones sectoriales y transversales precisa de la constitución de una red de líderes internos.

Método:

- Detección de líderes sectoriales.
- Puesta en común de objetivos y formas de trabajo.
- Visibilizar y mantener la red.

Objetivos:

- Liderar el despliegue de la gobernanza participativa en las unidades.
- Compartir conocimiento.
- Sumar recursos.

3.3 Buscar apoyos externos: universidad, sociedad civil, empresas

El enfoque de gobernanza participativa en una Diputación se reconoce como muy innovador y, por lo tanto, no provisto de modelos claros a los que seguir. Esta acción consiste en traer conocimiento experto de los sectores más innovadores de la sociedad, ya sea en relaciones de colaboración o de asistencia técnica.

Método:

- Detectar focos de conocimiento experto en GP.
- Convenios y otras relaciones estables.
- Contratación de asistencias técnicas.

Objetivos:

- Introducir nuevos enfoques.
- Contrastar nuestro enfoque con expertos.

3.4 Crear un inventario de procesos participativos

La Diputación ya presenta algunas buenas prácticas de introducción de la participación en su gestión. Partiendo de esta base, la acción plantea un registro de acciones participativas.

Método:

- Diseño de la base de datos.
- Prueba con procesos existentes.
- Aplicación a nuevos proyectos.

Objetivos:

- Base de conocimiento.
- Evaluación de procesos participativos.

3.5 Comunicar internamente planes y ejecuciones

Como parte de la gestión del cambio, es importante una comunicación interna que ponga en valor los elementos de participación que se implanten y que ayude a normalizar la visión ciudadana en la gestión.

Método:

- Espacio en intranet/internet.
- Diseño de ficha de buena práctica.
- Redacción de contenidos.

Objetivos:

- Difusión interna y externa.
- Aprendizaje.
- Internalización de la visión.

FASE 2. AVANZADA**3.6 Estudiar la posibilidad de crear una comunidad de prácticas para GP**

En función de la importancia que vaya tomando la gobernanza participativa, se puede alcanzar un estadio en el que merezca la pena la creación de una comunidad de práctica profesional para una mejor gestión del conocimiento en esta materia.

Método:

- Community of practice.

Objetivos:

- Fortalecer la red de líderes e interesados en GP.
- Gestionar y compartir conocimiento.
- Innovar en GP.

Eje 4. Modelo mixto digital/presencial

Caracterización del eje:

Tal como se ha señalado en otras secciones de este documento, han aparecido nuevas tendencias impulsadas por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que llevan a una participación masiva e individual a través de portales públicos y medios sociales. Estos nuevos canales y nuevos enfoque de participación no eliminan los métodos presenciales y los enfoques anteriores, sino que se superponen a los mecanismos de participación tradicionales basados en órganos formales reglamentados en los que participan colectivos organizados con base territorial o sectorial .

Por lo tanto, un proceso participativo podrá ser:

- Presencial: Se participa exclusivamente de forma presencial.
- Virtual: Se participa exclusivamente a través de la plataforma virtual de participación u otros canales online.
- Mixto: Se emplean metodologías presenciales y virtuales.

En realidad, el enfoque exclusivamente presencial hay que considerarlo como residual, ya que incluso cuando el foco se ponga en mesas de trabajo presenciales seguirá siendo importante la documentación del proceso en internet, para permitir que cualquier agente implicado pueda informarse. Una vez en internet, es inevitable que se dé cierta interacción.

En todo caso, se debe aclarar que cada proceso participativo llevará su propio mix digital/presencial. El diseño de este mix debe ser explicitado como parte de las reglas de juego.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
4.	Modelo mixto digital-presencial			
4.1	Contenidos web de exposición de la participación (con feedback)	Información	Multinivel	1.Inicial
4.2	Dar visibilidad web a órganos de participación	Información	Multinivel	1.Inicial
4.3	Incorporar plataforma tecnológica de participación	Recursos	Interno	1.Inicial

4.4	Rendición de cuentas del plan de mandato en web	Información	Multinivel	2.Avanzada
4.5	Elementos de rating y fidelización en comunicación de políticas	Información	Multinivel	2.Avanzada
4.6	Canal de aportaciones a procesos mixtos iniciados en presencial	Participación	Multinivel	2.Avanzada
4.7	Rendición de cuentas de proyectos y servicios	Información	Multinivel	2.Avanzada
4.8	Campañas de participación sólo digitales	Participación	Multinivel	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

4.1 Contenidos web de exposición de la participación (con feedback)

Todo proceso participativo precisa de una explicitación de su diseño, de manera que quienes participan y el resto de la comunidad pueda entender la materia que aborda, los objetivos que pretende y el papel que se otorga a los participantes.

Método:

- Diseño de una ficha de información sobre procesos participativos.
- Requisito de publicar la ficha al inicio de los procesos participativos.

Objetivos:

- Transparencia del proceso.
- Participantes bien informados.
- Reglas de juego claras.

4.2 Dar visibilidad web a órganos de participación

Los órganos formales de participación y otras formas consultivas estables, por más que puedan tener un funcionamiento transversal, pueden enriquecerse con una buena comunicación en internet.

Método:

- Establecer qué información previa, síncrona y posterior debe subirse al sitio web.
- Preparar un espacio para ello.

Objetivos:

- Transparencia
- Visibilidad de la labor de los órganos de participación.

4.3 Incorporar plataforma tecnológica de participación

Una plataforma especializada en gobierno abierto/participación permitirá un adecuado desarrollo del mix presencial/digital. En otra sección, examinamos las principales plataformas actuales.

Método:

- Optar por una plataforma.
- Adaptar e implantar en función del propio modelo de participación.
- Primeras experiencias y evaluación para la mejora.

Objetivos:

- Canal digital de la participación.
- Adaptación al modelo propio de participación.

FASE 2. AVANZADA

4.4 Rendición de cuentas del plan de mandato en web

La rendición de cuentas, como elemento central de este modelo de gobernanza participativa debe abordarse tanto en su dimensión interna como, especialmente, en su dimensión comunicativa. Aquí se ponen en juego dos piezas de tecnología: la plataforma interna de planificación/gestión y la de participación. A mayor integración, más facilidad para una rendición de cuentas continua.

Método:

- Análisis funcional de requisitos mínimos y deseables.
- Incorporación en las herramientas tecnológicas previstas.
- Publicación web y recogida de feedback.

Objetivos:

- Mostrar los avances de los compromisos de gobierno.
- Iniciar el ciclo virtuoso de la auditoría ciudadana.

4.5 Elementos de rating y fidelización en comunicación de políticas

La incorporación de puntos de interactividad en la comunicación online permite una recogida rápida de la valoración que hacen los usuarios, al tiempo que aumenta el interés de los visitantes por lo contenidos. Aunque sea una participación de bajo nivel, se recomienda explorar este componente en la comunicación web.

Método:

- Análisis de contenidos que pueden acompañarse de interactividad.
- Elección de elementos a añadir.

- Implantación en portal web o en plataforma de participación.

Es importante entender que la participación puede extenderse fuera de la plataforma de participación al portal de la Diputación o a las redes sociales institucionales. Se debe decidir cómo gestionar ese continuo comunicacional.

Objetivos:

- Diseñar el entorno comunicativo interactivo.
- Fidelizar y mover a la participación.

4.6 Canal de aportaciones a procesos mixtos iniciados en presencial

Junto con las funcionalidades para procesos exclusivamente digitales, se propone dar una soporte digital a todo proceso participativo, desde la exposición (ver 4.1) hasta la evaluación. En esta acción, se diseñan los elementos de aportación de opinión y propuestas a procesos mixtos.

Método:

- Incluir soporte digital en el diseño de todos los procesos.
- Distinguir entre información, consulta y cocreación.
- Aplicar herramientas establecidas.

Objetivos:

- Gestionar los continuos síncrono/asíncrono y grupal/individual.
- Permitir aportaciones de personas no convocadas o que no pueden asistir.
- Generar comunidad extendida en procesos presenciales.

4.7 Rendición de cuentas de proyectos y servicios

En la acción 4.4 se abordaba la rendición de cuentas del plan de mandato. Una vez asentada esta práctica, se propone profundizar hacia una rendición de cuentas más técnica en el caso de grandes proyectos o estrategias sectoriales, junto con la evaluación de servicios, mediante cartas de servicio. En este apartado nos centramos en la publicación en web de estos contenidos.

Método:

- Seguimiento de planes y proyectos.
- Evaluación de la calidad de servicio.
- Cartas de servicio.
- Acuerdo sobre la visualización web de resultados.
- Aplicación en la plataforma correspondiente.

Objetivos:

- Avanzar en la buena gestión.
- Avanzar en transparencia.
- Implicar a la ciudadanía en la gestión de lo público.

4.8 Campañas de participación sólo digitales

Junto con campañas mixtas, habrá procesos o partes de los mismos que puedan llevarse de manera exclusiva al canal digital. Para ser efectivos, estos procesos deben superar una serie de limitaciones respecto a la captación de participantes y su representatividad. Esta acción se dedica a explorar estas prácticas y extraer lecciones.

Método:

- Determinación de procesos digitales.
- Evaluación del proceso y sus resultados.
- Puesta en común de las conclusiones y mejora.

Objetivos:

- Eficiencia de actividades de participación.
- Buen diseño participativo.

Eje 5. Promoción de la participación ciudadana

Caracterización del eje:

La participación ciudadana cuenta entre sus principales problemas el de la baja implicación en los procesos participativos que proponen las Administraciones públicas. Esta baja implicación se caracteriza por:

- Bajo número de participantes.
- Colectivos concretos que se autoexcluyen.
- Baja representatividad del grupo que participa.
- Fenómenos de hiperrepresentación de algunos colectivos.
- Participación que se limita a contribuciones de bajo nivel.

El objetivo en este sentido no es tanto el número de participantes como la adecuada composición del grupo que participa y la calidad de sus aportaciones.

Un enfoque de gobernanza participativa trata de solucionar este problema al disponer las actividades participativas en el marco de acciones suficientemente significativas por sí mismas, ligadas a elementos como la rendición de cuentas, la recogida de necesidades o el diseño de soluciones, para lo cual es de vital importancia acertar con el mapeo de destinatarios. Por lo tanto, la adecuada selección de destinatarios precede a cualquier intento de implicarlos.

El concepto de comunidad, de red de interesados aparece como central para la promoción de la participación. La promoción consiste más en cuidar comunidades y fortalecer las redes que en reclutar participantes para un momento concreto.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
5. Promoción de la participación ciudadana				
5.1	Incorporar técnicas de mapeo de destinatarios en el diseño de política pública	Método	Interno	1.Inicial
5.2	Diseños muestrales centrados en la diversidad necesaria	Método	Interno	1.Inicial
5.3	Selección de casos ricos y cercanos para experimentar	Método	Interno	1.Inicial
5.4	Guía de dinamización de las redes para mantener comunidades activas	Método	Interno	2.Avanzada

5.5	Práctica de dinamización de red estable	Participación	Multinivel	2.Avanzada
5.6	Detección y relación con iniciativas de innovación social	Participación	Multinivel	2.Avanzada
5.7	Estudiar la constitución de un laboratorio de provincia (propio o compartido)	Participación	Multinivel	2.Avanzada
5.8	Incorporar la promoción de la reutilización de datos	Ejecución	Multinivel	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

5.1 Incorporar técnicas de mapeo de destinatarios en el diseño de política pública

Tal como se ha señalado en el marco institucional de la participación, se propone incorporar de manera sistemática la técnica de mapeo de actores para la creación de la comunidad de participación.

Método:

- Selección de la diversidad de expertos relevantes.
- Preguntas de revelación de intereses, para seleccionar afectados.
- Escucha en las redes.
- Matriz de actores.

Objetivos:

- Diversidad de participantes suficientemente representativa.
- Participantes de distintas áreas de conocimiento.
- Participantes con diferentes intereses.
- Entender las relaciones para la formación de la comunidad de participación.

5.2 Diseños muestrales centrados en la diversidad necesaria

En ocasiones, no se necesita crear una comunidad de aprendizaje con cierta estabilidad, sino que se trata sólo de conocer la opinión sobre un asunto con cierto grado de fiabilidad. O, alternativamente, puede ocurrir que el asunto a tratar sea de interés general, por lo que no puede realizarse un mapeo de destinatarios. En este caso, hay que prever diseños muestrales que tomen en consideración, nuevamente, la diversidad de saberes y de intereses. La mayor parte de técnicas para este caso son extensiones del sorteo y, de hecho, existe una poderosa tendencia hacia la participación por sorteo o “demarquía”, ya presente en mecanismos como el del jurado popular.

Método:

- Dotarse de sistemas para el muestreo aleatorio.
- Selección de preguntas a resolver por medios demoscópicos.
- Experimentar con la paneles de usuarios técnicas de demarquía.

Objetivos:

- Conocer la opinión colectiva de manera fiable.
- Mejora continua a partir de paneles de usuarios.

5.3 Selección de casos ricos y cercanos para experimentar

Una de las claves de la implicación ciudadana está en seleccionar materias y problemas que realmente interesen y den juego a un buen debate. Suele interesar lo actual y lo cercano. En todo caso, hay que poner en relación los casos con el mapeo de destinatarios: allá donde encontremos una comunidad activa habrá algún caso interesante.

Método:

- Estudio de casos anteriores y de demandas ciudadanas.
- Provocar espacios de interés, por ejemplo mediante un enfoque de laboratorio.
- Dirigirse a comunidades en red con ciudadanía relativamente empoderada.

Objetivos:

- Conseguir prácticas ricas que enriquezcan las políticas públicas.
- Anclar el cambio en casos de éxito.
- Ir construyendo una relación participativa.

FASE 2. AVANZADA**5.4 Guía de dinamización de las redes para mantener comunidades activas**

El mapeo de destinatarios da como resultado la emergencia de una comunidad de participación que puede contribuir a la buena gobernanza. Una vez emergida la comunidad, debe mantenerse y cuidarse de manera que adquiera mayores capacidades de participación y colaboración. Este cuidado de las redes se debe protocolizar en una guía para uso del Servicio de Administración e Innovación Pública.

Método:

Recurso a expertos en la materia y decantación de buenas prácticas de la propia Diputación.

Objetivos:

- Que cada gran política pública tenga una comunidad activa a la que recurrir.
- Dar continuidad a los esfuerzos de participación.

5.5 Práctica de dinamización de red estable

Una vez que se cuente con la guía de dinamización, es el momento de realizar alguna buena práctica de dinamización de red, a partir de la selección de un caso rico.

Método:

- Selección del caso.
- Acuerdo con la unidad correspondiente y trabajo conjunto con líder sectorial.
- Recurso a expertos en la materia.
- Configuración de la plataforma de participación.
- Seguimiento cercano y evaluación.
- Comunicación externa.

Objetivos:

- Materializar el enfoque de gobernanza participativa con comunidades de interés.
- Conseguir prácticas ricas que enriquezcan las políticas públicas.
- Anclar el cambio en casos de éxito.

5.6 Detección y relación con iniciativas de innovación social

Tan cierta como la dificultad de implicar a la ciudadanía en procesos participativos, es la realidad de que ya existen comunidades de ciudadanos que contribuyen a la creación de valor público al margen de la Administración. Estas redes de colaboración son la mejor expresión de corresponsabilidad, aunque frecuentemente se formen en torno a colectivos que no son plenamente conscientes de este papel. Esta acción consiste en detectar iniciativas de innovación social, mediante técnicas análogas a la del mapeo de destinatarios, para ponerse a su servicio.

Método:

- Investigación acerca de iniciativas de innovación social en distintos sectores.
- Organizar eventos al servicio de las comunidades, que cumplan con objetivos que ellas tengan planteadas.
- Atar lazos para su contribución en procesos de participación.

Objetivos:

- Fortalecer redes ciudadanas de colaboración.
- Aumentar el capital social innovador.

5.7 Estudiar la constitución de un laboratorio de provincia (propio o compartido)

Como estadio avanzado de una gobernanza participativa, está la construcción de espacios de innovación a medio camino entre la Administración y la sociedad civil, que sirvan a objetivos de ambos. Existen numerosos ejemplos cercanos e internacionales, cada uno de los cuales presenta características propias. Se trata de una idea ambiciosa que puede ser abordada:

- Con la creación de un centro de innovación de Diputación.
- Descentralizando esta función entre los equipamientos comarcales existentes.
- Sumándose a alguna iniciativa existente (de la Comunidad o de Ayuntamiento grande).
- Buscando una colaboración público-privada con alguna corporación.

Método:

- Estudio de viabilidad.
- Plan estratégico.

Objetivo:

- Extender la innovación social en el conjunto de la provincia.
- Alimentar la gobernanza colaborativa.

5.8 Incorporar la promoción de la reutilización de datos

Como caso concreto de colaboración ciudadana está el de la reutilización de información del sector público a partir de los conjuntos de datos abiertos por la Diputación. La acción consistiría en actividades de promoción específicas de esta materia, en la línea de buenas prácticas internacionales.

Método:

- Iniciativa de datos abiertos.
- Promoción de la reutilización

Objetivo:

- Generar mayor transparencia a partir del análisis de datos.
- Generar nuevos y mejores servicios a partir de datos públicos.
- Fomentar la cultura investigadora.
- Involucrar a sectores creativos en la innovación.

Eje 6. Enriquecimiento de la relación con Ayuntamientos

Caracterización del eje:

En el marco institucional y procedimental de la participación señalamos que esta Estrategia se construye tomando en cuenta la particularidad de la Diputación como ente local intermedio. Un sistema de participación basado en procesos sobre políticas públicas de ámbito y competencia provincial permite incluir a los ayuntamientos, evitando de esta manera que la participación ciudadana pueda ser vista por los consistorios de la provincia como una desintermediación que pueda generar un conflicto institucional.

La lealtad hacia los Ayuntamientos está incluida como diseño, pero además se han previsto algunas acciones que visibilicen ganancias hacia los municipios, siguiendo la senda ya iniciada con la constitución del Foro de Alcaldes.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
6. Enriquecimiento de la relación con Ayuntamientos				
6.1	Transmitir a Ayuntamientos resultados de interés de procesos participativos	Información	Ayuntamiento	1.Inicial
6.2	Visualizar relaciones ya existentes Diputación-Ayuntamientos	Información	Ayuntamiento	2.Avanzada
6.3	Estudiar un posible soporte a procesos multimunicipales	Recursos	Ayuntamiento	2.Avanzada
6.4	Ofrecer soporte a procesos en Ayuntamientos <20.000 hb.	Recursos	Ayuntamiento	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

6.1 Transmitir a Ayuntamientos resultados de interés de procesos participativos

Los procesos participativos, orientados a la mejora de política pública, arrojarán sin duda conclusiones de interés para la gestión municipal. Esta acción consiste en sistematizar una comunicación privilegiada de los resultados a los Ayuntamientos de la provincia.

Método:

- Canales de comunicación establecidos.

Objetivo:

- Colaboración interadministrativa.

FASE 2. AVANZADA**6.3 Visualizar relaciones ya existentes Diputación-Ayuntamientos**

En la fase de diagnóstico se encontraron múltiples casos de comunicación cercana entre unidades de Diputación y los municipios. Esta acción consiste en registrar la lista de canales abiertos como buenas prácticas a mantener e inspiración para otras áreas. Este registro de canales abiertos debería recibir un tratamiento desde comunicación para transmitir la idea-fuerza de la colaboración interadministrativa.

Método:

- Informe sobre canales existentes.
- Contenido para su publicación.

Objetivo:

- Poner en valor los servicios de diputación a Ayuntamientos.
- Fomentar los lazos cercanos Diputación-Ayuntamientos.

6.4 Estudiar un posible soporte a procesos multimunicipales

Una vez avancen las prácticas de gobernanza participativa, es probable que aparezcan otras necesidades de participación acerca de funciones que no son propias de la Diputación pero, al mismo tiempo, que tampoco puede cubrir un solo Ayuntamiento. Esto daría la ocasión a la Diputación de coordinar procesos participativos de varios Ayuntamientos, profundizando así en el servicio a lo municipal y extendiendo la práctica de la participación.

Método:

- Explorar posibilidades en el foro de Ayuntamientos.
- Prototipar y lanzar un caso.
- Aprender y extender.

Objetivo:

- Prestar servicios a municipios.
- Extender la práctica de la participación.

6.5 Ofrecer soporte a procesos en Ayuntamientos <20.000 hb.

Una vez asentado el modelo de gobernanza participativa, la Diputación puede extender al asunto de la participación su papel de garante de los servicios de Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes.

Método:

- Explorar posibilidades en el foro de Ayuntamientos.
- Prototipar y lanzar un caso.
- Aprender y extender.

Objetivo:

- Prestar servicios a municipios.
- Extender la práctica de la participación.

Eje 7. Comunicación y redes sociales

Caracterización del eje:

Las necesidades de comunicación en torno a la gobernanza participativa son múltiples e intensas. Las más acuciantes proceden del propio proceso participativo, donde la comunicación va dirigida a:

- Dar a conocer y generar atractivo sobre el proceso.
- Conseguir que los posibles destinatarios entiendan el asunto a tratar y las reglas del juego.
- Ganar participantes en los canales digitales.
- Realizar una devolución de resultados del proceso participativo.

Estas necesidades de comunicación están insertas, en su mayoría, en la puesta en marcha de procesos participativos y en la aplicación de la plataforma de participación, por lo que han generado muchas acciones específicas de este eje..

Otra gama de necesidades proviene de esta Estrategia en su conjunto, con la finalidad de que sea conocida, entendida y apreciada. Aquí la comunicación es clave para el cambio cultural en el entorno social de Castellón y, de manera indirecta, en el interior de la Diputación.

Idealmente, se debería diseñar un plan de comunicación específico para esta Estrategia. Sin llegar a este grado de formalización, se proponen una serie de acciones a contemplar.

Acciones propuestas

		Componente	Quiénes	Fase
7. Comunicación y redes sociales				
7.1	Alinear estrategia de redes sociales con este plan	Información	Interno	1.Inicial
7.2	Proyecto de escucha activa y su incorporación a la gestión	Información	Multinivel	2.Avanzada
7.3	Dar visibilidad al componente "participación"	Información	Multinivel	2.Avanzada
7.4	Dar visibilidad al componente "gobernanza"	Información	Multinivel	2.Avanzada
7.5	Observatorio externo de indicadores de la provincia de Castellón	Información	Multinivel	2.Avanzada

FASE 1. INICIAL

7.1 Alinear estrategia de redes sociales con este plan

Al departamento de comunicación corresponde analizar los mensajes clave de este plan y prever la campaña de difusión en redes sociales. Además, habrá que asentar una rutina de acompañamiento en redes sociales de los procesos de participación, con atención a viralidad, materiales multimedia, recogida de aportaciones y otros aspectos.

Método:

- Análisis de mensajes, destinatarios y canales.
- Puesta en producción de campaña en redes sociales.
- Documentar cómo acompañar un evento participativo.

Objetivos:

- Soporte viral a procesos participativos.
- Recogida de aportaciones asíncronas.

FASE 2. AVANZADA

7.2 Proyecto de escucha activa y su incorporación a la gestión

Las Administraciones públicas llevan experimentando con la escucha activa en las redes sociales desde 2010. Cada vez se cuenta con mejores herramientas de recogida y de análisis de esta fuente de “big data”, lo que está permitiendo adelantarse a las necesidades de la ciudadanía y monitorizar casi en tiempo real las opiniones.

Método:

- Reflexión interna sobre la pertinencia de abordar un proyecto de escucha activa.
- Diseño del proyecto.
- Contratación e implantación.

Objetivos

- Entender necesidades de segmentos específicos de ciudadanía.
- Recoger reacciones a la actuación de Diputación.
- Diseñar políticas más adaptadas a necesidades y opiniones.

7.3 Dar visibilidad al componente "participación"

El departamento de comunicación debe convertirse en socio estratégico del Servicio de Administración e Innovación Pública, de cara a producir una línea constante de contenidos relacionados con la participación.

Método:

- Reuniones periódicas con comunicación.
- Planificación de mensajes sobre participación.
- Evaluación de la acogida y mejoras.

Objetivos:

- Contribuir a la imagen de una Diputación participativa.
- Normalizar la gobernanza participativa.

7.4 Dar visibilidad al componente "gobernanza"

El departamento de comunicación debe convertirse en socio estratégico del Servicio de Administración e Innovación Pública de cara a producir una línea constante de contenidos relacionados con la buena gobernanza.

Método:

- Reuniones periódicas con comunicación.
- Planificación de mensajes sobre buen gobierno / gobernanza..
- Evaluación de la acogida y mejoras.

Objetivos:

- Contribuir a la imagen de un buen gobierno provincial.
- Normalizar la gobernanza participativa.

7.5 Observatorio externo de indicadores de la provincia de Castellón

En un marco de buen gobierno, la buena gestión de los activos de información de la Diputación debería llevar en algún momento a la creación de un servicio interno de inteligencia, como soporte a una toma de decisiones basada en datos. A medida que se acerque a este objetivo, surge la interesante posibilidad de habilitar un observatorio que permita a la ciudadanía comprender mejor la evolución de los parámetros fundamentales de desarrollo de la provincia. De esta manera, se empodera a la sociedad para desempeñar un papel más activo y más experto en la gobernanza participativa.

Método:

- Repositorio común de activos de información.
- Aplicación de capa de inteligencia (BI)
- Servicio web hacia el exterior.

Objetivos:

- Poner en valor los datos abiertos.
- Asentar la gestión basada en datos y resultados.
- Empoderar a la ciudadanía.

Cronograma de acciones de la Fase 1

Como parte de esta Estrategia se ha confeccionado un marco institucional y procedimental que orienta sobre la manera de implantar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Adicionalmente, se presenta un esquema para el diseño de procesos participativos que debe servir como guía para la puesta en marcha de procesos concretos.

Por fin, tenemos este plan de acción, que se estructura en torno a acciones de alto nivel que habrá que modular a partir de una reflexión interna con los agentes afectados. La tabla siguiente ofrece orientaciones para la temporalización de la fase 1, desarrollada durante 18 meses desde la aprobación de esta Estrategia.

Asimismo, se sugieren algunos indicadores de gestión:

- **De avance:** genéricos para cualquier acción
- **De presupuesto:** genéricos para cualquier acción
- **De resultado:** específicos de cada acción

#	Acción	Eje	Trimestres						Indicadores		
FASE 1: Inicial			1	2	3	4	5	6	Resultado	Presupuesto	Avance
1.1	Integrar la investigación de necesidades y expectativas de los destinatarios.	1. Marco de gobernanza							Nº de casos Nº de departamentos	Sin coste % ejecutado % sobrecoste	0. Descartado 1. Sin iniciar 2. En curso 3. Finalizado
1.2	Modificar la normativa de participación para empoderar al Consejo Provincial	1. Marco de gobernanza							Nueva norma aprobada		
2.1	Declaración a alto nivel de un compromiso con la gobernanza participativa	2. Cultura interna							Declaración formal realizada		
2.2	Reconocer y reutilizar buenas prácticas internas	2. Cultura interna							Documento aprobado Nº de prácticas recogidas		
2.3	Plan de formación para la gobernanza participativa	2. Cultura interna							Nº cursos / Nº asistentes Satisfacción		
2.4	Incorporar nuevas rutinas de gestión en los equipos	2. Cultura interna							Registro acciones implantación Unidades en marcha		
3.1	Aplicar modelo de diseño en planificación de procesos participativos	3. Gestión de la participación							Registro de casos		
3.2	Hacer crecer una red interna de líderes de GP que impulse el cambio	3. Gestión de la participación							nº agentes % de unidades implicadas		
3.3	Buscar apoyos externos: universidad, sociedad civil, empresas	3. Gestión de la participación							Contactos realizados		
3.4	Crear un inventario de procesos participativos	3. Gestión de la participación							nº de casos % de unidades con casos		

#	Acción	Eje	Trimestres						Indicadores		
FASE 1: Inicial			1	2	3	4	5	6	Resultado	Presupuesto	Avance
3.5	Comunicar internamente planes y ejecuciones	3. Gestión de la participación							nº de mensajes nº de feedback recibido	Sin coste % ejecutado % sobre coste	0. Descartado 1. Sin iniciar 2. En curso 3. Finalizado
4.1	Contenidos web de exposición de la participación (con feedback)	4. Mix presencial-digital							Contenido web publicado		
4.2	Dar visibilidad web a órganos de participación	4. Mix presencial-digital							Contenido web publicado		
4.3	Incorporar plataforma tecnológica de participación	4. Mix presencial-digital							Sitio web publicado Evaluación de usuarios		
5.1	Incorporar técnicas de mapeo de destinatarios en el diseño de política pública	5. Promoción de la participación							Nº de casos aplicados		
5.2	Diseños muestrales centrados en la diversidad necesaria	5. Promoción de la participación							Nº de casos aplicados		
5.3	Selección de casos ricos y cercanos para experimentar	5. Promoción de la participación							Nº de casos % de departamentos		
6.1	Transmitir a Ayuntamientos resultados de interés de procesos participativos	6. Relación con Ayuntamientos							Nº de comunicaciones		
7.1	Alinear estrategia de redes sociales con este plan	7. Comunicación y RR.SS.							Nº de casos acompañados de comunicación		

ANEXO 1: Guía para la implantación de las claves de diseño participativo

A la hora de aplicar las claves de diseño participativo propuestas, surgen una serie de preguntas y tareas, al tiempo que se debe considerar que no todas las variables son de igual importancia en el caso de la Diputación.

A continuación ofrecemos una tabla que pretende servir de guía y donde a los ejes, elementos y componentes ya presentados, se añaden:

- **Preguntas:** qué pregunta subyace en cada componente.
- **Tareas:** qué tareas supone el componente.
- **Objetivos:** para qué sirve este análisis.
- **Relación:** componentes que guardan relación entre sí.
- **Criticidad:** hasta qué punto es importante tomar en cuenta esta variable.

A la hora de poner en marcha un proceso participativo, se debería atender, al menos a los componentes de criticidad muy alta y alta.

Tabla ampliada de claves de diseño participativo.

#	Ejes	Elementos	Componentes	Pregunta	Tareas	Objetivos	Relación	Criticidad
1	A. Coordinación	Consenso	Aceptación política	¿El proceso es aceptado por todos los grupos políticos?	Identificar aliados políticos del proceso Identificar posiciones en contra	Conseguir suficiente apoyo Entender las barreras	#7	Alta
2			Aceptación social	¿El proceso es aceptado por los grupos sociales relevantes?	Identificar aliados sociales del proceso Identificar posiciones en contra	Conseguir suficiente apoyo Entender las barreras	#17	Alta
3			Aceptación técnica	¿El proceso es aceptado por los técnicos de diputación?	Identificar aliados técnicos del proceso Identificar posiciones en contra	Conseguir suficiente apoyo Entender las barreras		Alta
4		Transversalidad	Implicación de áreas políticas y técnicas	¿Qué áreas de diputación están implicadas?	Identificar unidades implicadas	Descentralizar participación		Alta
5			Espacios de transversalidad	¿Qué roles aparecen en la gestión de este proceso?	Identificar rol de la unidad de participación Identificar rol unidades implicadas	Repartir roles	#6	Alta
6		Iniciativa y liderazgo	Iniciativa: quién promueve.	¿Quién es el propietario del proceso?	Identificar responsabilidad del proceso Identificar grupo promotor	Asignar responsabilidad del proceso	#5	Muy alta
7			Liderazgo: responsabilidad política	¿Quién es el sponsor político del proceso?	Identificar líder político	Implicar al líder político en el proceso		Muy alta
8		Integración	Relación con otros procesos	¿Tenemos previstos o ejecutados otros proyectos similares?	Identificar proyectos del mismo área Identificar con mismos destinatarios Identificar con misma metodología	Aprovechar lecciones aprendidas Coordinar y no duplicar		Alta
9			Uso de órganos o estructuras existentes	¿Estamos usando una base organizativa ya existente (consejo, comisión)?	Si es el caso, identificar qué órgano se hace responsable	Visión global de la actividad del órgano		Media

#	Ejes	Elementos	Componentes	Pregunta	Tareas	Objetivos	Relación	Criticidad
10		Claridad de objetivos	Análisis de los objetivos	¿Qué objetivos tiene el proceso? ¿A qué impactos pretende contribuir?	Identificar objetivos del proceso	Asegurar la claridad de los objetivos Entender la contribución del proceso		Muy alta
11			Mecanismos de medición del cumplimiento	¿Qué sistema de seguimiento vamos a emplear?	Identificar el sistema de seguimiento: forma de medir, periodicidad, publicación...	Monitoreo abierto del proceso participativo	#12 #44	Alta
12		Planificación y recursos	Descripción de la planificación	¿Cuál es el cronograma del proyecto?	Identificar fases, tareas, fechas, entregables	Aplicar gestión de proyectos	#31	Muy alta
13			Recursos económicos	¿Cuál es el presupuesto?	Analizar la adecuación del presupuesto	Asegurar recursos suficientes Dimensionar el proceso		Media
14			Personal	¿Qué personas van a trabajar en el proyecto?	Disponer de un equipo (interno o mixto) suficiente	Asegurar la mano de obra necesaria	#34	Media
15	B. Participantes	Cantidad	Análisis de la muestra prevista	¿Cuántas personas (mínimo/máximo) deberían participar?	Selección de la muestra Justificación de la muestra elegida	Acotar número máximo y mínimo de participantes		Muy alta
16			Selección de indicadores de medida de esta variable	¿Cómo mido la cantidad? ¿Sobre población diana o en relación a diversidad?	Definir el indicador de cantidad/diversidad	Gestionar las convocatorias Evaluar calidad del proceso	#17	Alta
17		Diversidad	Identificación (mapeo) de grupos de interés	¿A qué grupos de interés debo dirigirme?	Mapeo de grupos de interés Colectivos de especial interés	Velar por la diversidad de saberes y sentires en el proceso Asegurar % de mujeres, jóvenes, mayores		Muy alta
18			Táctica de acercamiento a cada grupo	¿Cómo me dirijo a cada segmento?	Caracterización de alto nivel de cada segmento	Facilitar el diseño del proceso	#30	Alta

#	Ejes	Elementos	Componentes	Pregunta	Tareas	Objetivos	Relación	Criticidad
19		Representatividad	Elección de los grupos y sus representantes	¿Hasta qué punto las personas que vienen son representantes de sus colectivos?	Analizar colectivos relevantes Contemplar alternativas de contraste	Tomar decisiones con legitimidad Velar por mix de colectivos/individuos		Alta
20			Mecanismos para un flujo entre representante y representados	¿Cómo se hace el traspaso entre representante y representados?	Dejar espacio en cronograma para devoluciones intermedias	Agregar opiniones desde la base		Media
21		Universo	Decisión del tipo de despliegue	¿Sesiones cerradas, abiertas o mixtas?	Definición del grado de apertura de las sesiones	Adecuar el proceso a este requisito		Alta
22	C. Contenido	Relevancia	Agenda política y relación con el plan estratégico	¿A qué líneas estratégicas contribuye?	Trazar relaciones con líneas y objetivos de mandato, o con planes sectoriales	Entender la contribución del proceso Priorizar según relevancia		Muy alta
23			Valoración subjetiva y popularidad del tema	¿Cómo de popular es el asunto a tratar?	Analizar la popularidad. Ponerla en relación con la conflictividad.	Prever cómo comunicar Priorizar según popularidad	#2	Alta
24			Porcentaje del presupuesto afectado	¿Sabemos a qué % del presupuesto afecta?	Si es medible, estimar el %.	Priorizar según presupuesto.		Baja
25		Factibilidad	Análisis de límites competenciales en la materia	¿Podemos aplicar las soluciones que salgan en el proceso?	Analizar límites competenciales Listar otros agentes competentes necesarios	Entender y comunicar los límites Priorizar según factibilidad		Muy alta
26	D. Metodología	Diagnosis	Selección de datos e informes relevantes	¿Qué información de base necesitan los participantes?	Analizar el marco del problema Recopilar datos e informes	Participación rica e informada Mejor definición del asunto a abordar		Muy alta
27			Elaboración de un diagnóstico del asunto a tratar	¿Puedo partir de un diagnóstico previo del asunto a tratar?	Estudio previo de diagnosis	Pasar directamente a cocrear soluciones (no se aplicaría en otros casos)		Baja

#	Ejes	Elementos	Componentes	Pregunta	Tareas	Objetivos	Relación	Criticidad
28		Grado de participación	Selección del grado de participación asignado	¿Qué grado de apertura tiene el proceso según la escala IAPP?	Caracterizar el grado de apertura	Evaluación del proceso Entender reglas del juego		Media
29			Definición de tipo de propuestas que se aceptan	¿Cómo de vinculante va a ser el proceso?	Concretar en qué van a poder contribuir los participantes y con qué consecuencias	Reglas de juego claras respecto de lo aceptable y de lo vinculante	#31	Muy alta
30		Calidad de información	Selección de canales de información	¿Cómo me dirijo a cada grupo de interés?	Definición de canales, mensajes, etc. para cada segmento	Llegar adecuadamente a cada grupo de interés	#18	Muy alta
31			Producción de contenidos explicativos del proceso	¿Qué información previa se necesita? ¿Qué información se precisa durante el proceso?	Dossier previo adaptado a segmentos Prever comunicación durante el proceso	Claridad de la información Reglas de juego compartidas Transparencia efectiva del proceso	#12	Muy alta
32			Información para mejor comprensión del asunto	¿Qué información adicional puedo aportar?	Recopilación de fuentes de interés	Mayor conocimiento del asunto para interesados		Media
33		Métodos y técnicas	Selección de una metodología participativa	¿Qué dinámicas vamos a emplear?	Seleccionar en función de grado de participación, experiencia previa, recursos y participantes	Obtener el máximo valor de las dinámicas planteadas	#29	Muy alta
34			Asignación de figuras de dinamización	¿Quiénes van a dinamizar el proceso?	Seleccionar personas o contratar servicio Asegurar la capacitación	Obtener el máximo valor de las dinámicas planteadas		Muy alta
35			Asignación de herramientas tecnológicas adecuadas	¿Qué soporte tecnológico emplearemos? ¿Interno o externo?	Seleccionar de entre las existentes o contratar como parte de una asistencia	Recoger y publicar aportaciones Facilitar participación online		Alta
36		Mix presencial-digital	Diseño de elementos offline	¿Qué parte del proceso va a ser presencial?	Identificar elementos presenciales	Tener una visión coherente de actuaciones presenciales		Alta

#	Ejes	Elementos	Componentes	Pregunta	Tareas	Objetivos	Relación	Criticidad
37			Diseño de elementos online	¿Qué parte del proceso tendrá una dinámica online?	Identificar elementos online	Tener una visión coherente de actuaciones online		Alta
38			Diseño de comunicación en redes	¿Qué plan de comunicación en redes voy a establecer?	Definición de canales, mensajes, etc. en redes sociales	Apoyar el proceso con comunicación 2.0 Recoger aportaciones por este canal		Muy alta
39	E. Consecuencias	Resultados sustantivos	Plantilla para el documento de resultados	¿Qué documentos vamos a presentar cuando vaya obteniendo conclusiones?	Definición de salidas documentales	Adelantarse a la fase de devolución Orientar un buen pliego de contratación	#44	Media
40			Valoración subjetiva de participantes	¿Cómo voy a medir la satisfacción de los participantes?	Definición de cuestionarios u otras formas de medición de satisfacción	Prever la medida de la satisfacción		Media
41		Implementación	Asignación de responsabilidad de implementación	¿Quién se ocupará de aplicar las conclusiones del proceso?	Identificar responsable(s) de implantación	Asignar responsable(s) de implantación	#6	Muy alta
42			Mecanismo de verificación de la implementación	¿Sabemos cómo verificar que se ha implantado?	Prever un mecanismo de rendición de cuentas	Rendir cuentas sobre el proceso		Media
43		Devolución	Formato de la devolución	¿De qué manera voy a devolver los resultados a los participantes?	Definir y presupuestar esta fase desde el principio	Asegurar que se cumple adecuadamente con la fase de devolución		Muy alta
44			Contenidos de la devolución	¿Qué contenidos tendrá la devolución?	Definir aspectos a devolver: proceso, resultados y compromisos	Generar credibilidad Empoderar a participantes	#39	Alta
45		Mejora de relaciones	Mejora de las relaciones ciudadanas	¿Mejorarán las relaciones entre colectivos gracias a este proceso?	Analizar a partir del diagnóstico previo	Prever beneficios colaterales	#27	Baja

#	Ejes	Elementos	Componentes	Pregunta	Tareas	Objetivos	Relación	Criticidad
46			Mejora de las relaciones administración-ciudadanía	¿Mejorarán las relaciones con la ciudadanía gracias a este proceso?	Analizar a partir del diagnóstico previo	Prever beneficios colaterales	#27	Baja
47			Mejora de las relaciones internas	¿Mejorarán las relaciones en el interior gracias a este proceso?	Analizar a partir del diagnóstico previo	Prever beneficios colaterales	#27	Baja
48		Capacitación	Capacitación para participar	¿El proceso permite acciones de capacitación antes o durante?	Incluir píldoras de conocimiento Si es el caso, diseñar formación	Empoderar destinatarios		Media
49			Capacitación para analizar el problema	¿El proceso permite acciones de capacitación antes o durante?	Incluir píldoras de conocimiento Si es el caso, diseñar formación	Empoderar destinatarios		Media
50		Cultura participativa	Inclusión de esta variable en los resultados sustantivos del proceso	¿Hemos contribuido a fortalecer la comunidad?	Analizar el valor alcanzado en términos de cultura participativa	Cálculo de una parte de la aportación de valor público		Baja

ANEXO 2: MARCO TECNOLÓGICO.

En los últimos años se ha producido un crecimiento exponencial de las plataformas tecnológicas que permiten a los ciudadanos participar de forma virtual en la toma de decisiones. A medida que los gobiernos (especialmente los locales) adquirían estas plataformas y las promocionaban y los ciudadanos comenzaban a usarlas para informarse, opinar o votar propuestas o presentar sus propios proyectos, las plataformas han ido evolucionando para permitir distintos niveles de participación y ofrecer mayores garantías de seguridad y privacidad a sus usuarios.

La tecnología actual permite un número muy amplio de opciones de participación y un abanico considerable de opciones de personalización para cada institución de modo que pueda adaptar la plataforma a su identidad corporativa y proyecto de participación.

Pese a la amplitud de opciones, de cara a la elaboración de esta Estrategia es recomendable no adaptar la misma a dichas opciones, sino incluir las opciones más coherentes con ella. Así, a la hora de elaborar un portal de gobernanza participativa se recomienda atender a los siguientes principios:

- *Adaptar las opciones a la experiencia de la organización.* En el caso de organizaciones con poca o ninguna trayectoria en materia de participación ciudadana, es recomendable centrarse solo en los módulos de participación de una plataforma que sea capaz de gestionar adecuadamente. Módulos como las consultas ciudadanas o los procesos participativos pueden resultar atractivos conceptualmente, pero si no tienen un equipo de participación con experiencia al mando de la plataforma pueden generar resultados indeseados. Por ello resulta recomendable adquirir dicha experiencia con opciones más sencillas de modo que la plataforma pueda escalarse a medida que crecen la confianza y los conocimientos de la organización.
- *Diseñar la plataforma pensando en los usuarios.* Uno de los errores más comunes a la hora de implantar soluciones tecnológicas en el sector público es diseñarlas desde el punto de vista de los gestores y no de los usuarios finales. Si se quiere hacer de la segunda manera, es necesario tener en cuenta el perfil de la sociedad civil y su experiencia en materia de participación. En el caso de la Diputación se ha comprobado que los ciudadanos no están acostumbrados a realizar peticiones o a intentar influir en las políticas públicas provinciales debido en gran medida a su desconocimiento de las

competencias de la organización y que las asociaciones apenas emplean la tecnología para desarrollar su labor. En este sentido, se recomienda:

- Distinción de áreas de actuación. Elegir una plataforma que no esté organizada según el organigrama de la Diputación, sino por áreas temáticas de interés para los ciudadanos.
- Posibilidad de tener perfiles de asociaciones. El hecho de que las asociaciones puedan tener un perfil propio que pueda ser gestionado por sus miembros más familiarizados con la tecnología puede animarlas a estar presentes en estas plataformas y a tomarlas como un medio para hacer conocer su actividad al resto de la sociedad.
- Uso de tutoriales y guías. La existencia de tutoriales y guías (preferentemente multimedia) puede guiar a los usuarios principiantes en el uso de la plataforma y evitar tasas elevadas de abandono. Emplear otros canales de comunicación de la organización, especialmente los perfiles en las redes sociales, para dar a conocer el funcionamiento de la plataforma también puede resultar útil en este sentido.

Características esenciales de la futura plataforma de participación.

Tras el análisis de la realidad institucional de la organización y de la cultura y experiencia de participación de la sociedad civil de la provincia, se proponen una serie de módulos y características básicas de la futura plataforma de participación ciudadana de la Diputación.

Se ha tenido en cuenta la experiencia de otros gobiernos intermedios y gobiernos locales españoles que han puesto en marcha portales de participación. Las experiencias analizadas son relativamente recientes, por lo que no es posible realizar una evaluación fiable de su éxito. En cualquier caso, se ha optado por proponer unos pocos módulos iniciales que puedan ser manejados de forma efectiva por la organización de modo que en momentos posteriores, cuando los responsables de participación cuentan con más experiencia y/o recursos se puedan añadir opciones más complejas y sofisticadas.

La gestión del portal de gobernanza participativa debe ser competencia de los responsables de participación. En un primer momento, es recomendable que recaiga en el Servicio de Administración e Innovación Pública como impulsor de la presente Estrategia.

Consulta pública.

El portal de gobernanza participativa debe tener un espacio destacado de consulta pública de proyectos de ordenanzas y de estrategias provinciales que puedan ser consultadas y comentadas por los usuarios del portal, de modo que las políticas públicas provinciales puedan contar con la aportación de los ciudadanos. En concreto, este módulo debería contar con las siguientes características:

- La posibilidad de realizar comentarios y aportaciones a los textos de forma pública que puedan ser respondidas por los responsables del proyecto de ordenanza o estrategia.
- La posibilidad de realizar preguntas sobre los proyectos que sean respondidas por los responsables del proyecto de ordenanza o estrategia o por otros usuarios.
- La elaboración de un informe final tras el proceso de consulta pública por parte de los responsables de la ordenanza o estrategia en el que se exponga cómo han influido las aportaciones de la sociedad civil en el texto final.

La exposición de textos debe contar con un plazo suficiente para que los interesados puedan realizar aportaciones y consultas. Para garantizar su aportación, se debe realizar una campaña de comunicación general y otra personalizada a colectivos y personas clave. La campaña general la deben realizar las unidades responsables de las redes sociales y de los servicios de prensa informando de la apertura y los plazos del proceso de consulta pública, mientras que la personalizada la deben llevar a cabo de forma conjunta las unidades responsables de participación ciudadana y las responsables del proyecto de ordenanza o estrategia contactando de forma personalizada con los actores de su entorno que crean que tengan un interés legítimo en la política pública o puedan enriquecer su contenido gracias a su conocimiento técnico.

Un ejemplo de consulta pública orientada a los usuarios: la Diputación de Vizcaya.

En muchas ocasiones los proyectos o anteproyectos legales tienen una complejidad técnica considerable, lo cual dificulta que los ciudadanos y la sociedad civil puedan realizar aportaciones.

Para evitar esta situación, la Diputación Foral de Vizcaya ha puesto en marcha una novedosa práctica que consiste en llevar a cabo la consulta pública a partir de una serie de preguntas sobre aspectos clave de la norma que afectan a los interesados en lugar de sobre el conjunto del texto. El equipo responsable de la norma y los responsables de la política de participación determinan las

preguntas a formular y las posibles respuestas para facilitar la comprensión de las alternativas y la comprensión de las mismas. Su plataforma de participación exige a los participantes una identificación previa para evitar respuestas masivas no representativas.

Presentación de propuestas ciudadanas.

Además de los proyectos normativos y de estrategias de la propia Diputación, el portal de gobernanza participativa debería ofrecer la posibilidad de que los ciudadanos y asociaciones planteen sus propias propuestas y proyectos que puedan ser comentados y eventualmente apoyados por otros usuarios y respondidos por la Administración.

Para facilitar la presentación de propuestas, no debe ser un requisito imprescindible que las propuestas contengan una memoria técnica o presupuestaria, sino que se debe exigir solamente el título de la misma, la petición concreta y su motivación, además de ofrecer la posibilidad de acompañarla de documentos explicativos.

Las propuestas deben permitir también ser apoyadas por otros usuarios y respondidas por la Administración de modo que pueda haber una relación directa entre la participación y la puesta en marcha de políticas públicas y un incentivo al uso del portal de gobernanza participativa. En concreto, las características que debería tener este módulo son las siguientes:

- Posibilidad de que los usuarios registrados (ciudadanos individuales o asociaciones) puedan plantear propuestas de actuación o regulación.
- Las propuestas deben poder ser debatidas por otros usuarios de modo que se pueda proceder a su mejora gracias a las aportaciones de la comunidad.
- Capacidad de adherirse a las propuestas presentadas. Para ello debe integrarse el registro de perfiles individuales con el padrón de habitantes de la provincia.
- Obligación de la Diputación Provincial de realizar un examen técnico de viabilidad de cualquier propuesta que haya conseguido una cantidad de apoyos igual o superior al 1% de los habitantes mayores de 16 años empadronados en la provincia (adicionalmente, se puede rebajar sustancialmente este requisito, hasta el 0,5%, para las propuestas presentadas por asociaciones, con el fin de fomentar el asociacionismo y ofrecer un incentivo a las asociaciones a participar en el portal). Una vez

realizado este examen, la Diputación puede tomar las siguientes decisiones:

- Aceptar la propuesta y constituir una Comisión de Seguimiento con los proponentes de la misma para llevarla a cabo.
- Denegar la propuesta con un razonamiento motivado.
- Constituir una Comisión de Conciliación con el fin de reformular aspectos clave de la propuesta con el fin de que sea llevada a cabo una vez asegurada su viabilidad técnica y su adecuación a la política general de la institución.

Un buen ejemplo de un gobierno intermedio que ha integrado en su portal de participación las propuestas de vecinos y asociaciones es el [Cabildo Insular de Tenerife](#).

Al igual que en el caso de las consultas públicas, la comunicación es un aspecto relevante a la hora de asegurar el éxito de las propuestas ciudadanas. Los perfiles sociales de la Diputación deben informar regularmente sobre la posibilidad de presentar propuestas ciudadanas e invitar a sus seguidores a visitar las relacionadas con asuntos de actualidad o que estén resultando especialmente populares entre los usuarios del portal.

Perfil de los procesos participativos.

Tal y como se ha detallado en el apartado relativo al marco institucional de la Estrategia, los procesos participativos forman el núcleo de la gobernanza participativa. Dichos procesos, además, pueden tener una fase virtual que propicie la participación masiva. Por lo tanto, el portal de gobernanza participativa debe contener una sección destacada donde estén disponibles las siguientes opciones e informaciones:

- Un listado de los procesos participativos activos, teniendo cada uno de ellos una sección propia.
- Cada proceso participativo debe contener información sobre su calendario y estado actual, así como las posibles opciones de participación en el mismo (por ejemplo, proponerse como miembro de la Comunidad de Participación o realizar aportaciones sobre aspectos abiertos a la participación individual).
- Información detallada sobre el proceso: identidad de los miembros de la Comunidad de Participación, identificación de las unidades de la Diputación responsables, documentación técnica empleada en el mismo y evaluación del proceso tras su finalización.

- Una relación de procesos participativos finalizados.
- Posibilidad de sugerir nuevos procesos participativos.

Un buen ejemplo de portal de participación enfocado a los procesos participativos es el de la [Diputación de Gipuzkoa](#), que contiene un perfil de cada proceso con un calendario y distintas posibilidades para los usuarios.

Puesta en marcha de una aplicación de participación y colaboración social.

Junto con la participación a través de un portal específico, es recomendable explorar nuevas formas de participación y colaboración ciudadana que hagan que el peso ciudadano en cuestiones de interés general pueda crecer de manera autónoma a la Administración de modo que esta pueda después fortalecerlas.

Para ello, se recomienda la puesta en marcha de una aplicación que permita a la ciudadanía, por una parte, conocer iniciativas y problemáticas de su interés en el entorno de la provincia y por otra conectarles con organizaciones e iniciativas potenciando tomar parte de las soluciones. De este modo, cada perfil, ya sea individual o corporativo, podrá realizar dos acciones principales:

- Conocer las iniciativas de participación o colaboración ciudadana y, en su caso, sumarse a ellas.
- Publicitar una nueva iniciativa explicando qué tipo de acciones se requieren para llevarla a cabo.

La puesta en marcha de esta aplicación serviría a los siguientes objetivos dentro de la Estrategia Provincial de Gobernanza Participativa:

- Permite fomentar la cultura de la participación y la colaboración entre la sociedad civil de la provincia.
- Favorece el conocimiento de los procesos participativos puestos en marcha por la propia Diputación una vez se den de alta en la aplicación.
- Ofrece una imagen detallada de las principales iniciativas de participación y de las políticas o problemas públicos sobre los que está trabajando o tiene interés la sociedad civil de forma autónoma, lo cual ayudará a los órganos de participación de la Diputación a (co)diseñar procesos de participación acordes con los mismos y al resto de áreas y unidades a tener una visión ciudadana de las responsabilidades que tienen encomendadas.

ANEXO 3: MARCO LEGAL

La Diputación Provincial fue una Administración pionera a la hora de regular la participación ciudadana a nivel provincial, lo cual permitió situar esta materia en la agenda política de la institución.

La presente Estrategia respeta el esquema general de la Ordenanza Reguladora de la Participación Ciudadana de modo que los empleados y directivos de la Diputación puedan seguir operando en base a un texto que generó un amplio consenso político y social. No obstante, en los apartados relativos al marco institucional y tecnológico de la Estrategia se han propuesto actuaciones relevantes que deberían tener un reflejo en la normativa provincial de cara a proporcionar transparencia y seguridad jurídica a todos los actores implicados en las prácticas de gobernanza participativa que se han establecido.

A la hora de proponer los cambios que se detallan a continuación se han tenido en cuenta los siguientes principios:

Principio de congruencia.

Se incluyen en las propuestas de reforma de la Ordenanza los aspectos esenciales del marco institucional y el marco tecnológico de modo que el marco legal de la participación ciudadana de la Diputación concuerde con su Estrategia de Gobernanza Participativa. Así, la reforma no solo aportará seguridad jurídica a las personas físicas y jurídicas, además de a los empleados públicos de la organización, sino que también contribuirá a dar a conocer la propia Estrategia entre los interesados.

Principio de economía regulatoria.

La aprobación de un marco legal supone un importante esfuerzo en términos políticos y humanos. Por ello, en lugar de reformular por completo la Ordenanza para hacerla cuadrar con todos los extremos de la Estrategia se ha optado por incluir solo sus aspectos más importantes de forma general. Se ha tenido en cuenta que la redacción abierta de la Ordenanza ya era suficientemente abierta como para entender que la mayoría de acciones de la Estrategia son congruentes con la regulación ya existente. Las reformas propuestas se han incluido con fórmulas también generales que permiten comprender en las mismas las acciones más innovadoras propuestas a la institución. De este modo, los responsables políticos y técnicos de la Diputación podrán centrarse en la puesta en marcha de la Estrategia en lugar de en la reforma del marco legal.

Adaptación al marco general de la FEMP.

La Federación Española de Municipios y Provincias está elaborando una ordenanza tipo de participación ciudadana. Las reformas propuestas buscan la adaptación del marco legal de la participación en la Diputación al proyecto de ordenanza tipo en los aspectos en los que no exista una contradicción abierta entre el marco institucional y tecnológico de la Estrategia.

Propuestas de reforma de la Ordenanza Provincial de Participación Ciudadana.**Reforma de la iniciativa ciudadana.**

Artículo afectado:

Artículo 5. Derecho a la iniciativa ciudadana.

1. La iniciativa ciudadana permite a cualquier persona o entidad, promover acciones o actividades provinciales, como el derecho a proponer la aprobación de proyectos o reglamentos en los ámbitos competenciales propios.
2. Las solicitudes para que la Diputación realice determinada actividad de interés público se podrán formular mediante escrito que indique claramente qué actuación se solicita ~~y qué medios económicos y/o personales piensan aportar los peticionarios para colaborar en su realización.~~ En el caso de personas menores de 16 años sus representantes legales deberán validar la petición. El escrito tiene que contener el nombre y apellidos de la persona firmante, el domicilio, el DNI y su firma ~~o, en caso de tratarse de personas jurídicas, su razón social, domicilio y Código de Identificación Fiscal.~~ ~~El órgano competente comunicará al peticionario, en un plazo máximo de 30 días naturales, si es admitida su solicitud indicando, en caso afirmativo, qué actuaciones o medidas se tomarán.~~
3. Todas las iniciativas ciudadanas serán publicadas en el Portal de Gobernanza Participativa de la Diputación. Cada iniciativa podrá recibir la adhesión de personas individuales.
4. Cuando una iniciativa ciudadana planteada por una persona física reciba un número de adhesiones igual o superior al 1% de habitantes mayores de 16 años empadronados en la provincia, la Diputación deberá realizar y publicar en el Portal un informe técnico de viabilidad sobre la misma. Si la propuesta ha sido presentada por una asociación inscrita en el Registro Provincial de Asociaciones, el porcentaje de adhesiones necesario será del 0,5% de los habitantes mayores de 16 años empadronados en la provincia.

5. Cuando la iniciativa ciudadana se refiera a un ámbito territorial inferior a la provincia, los porcentajes de adhesiones establecidos en el apartado anterior se computarán respecto a los habitantes empadronados en dicho ámbito territorial en lugar de al total de la provincia.
6. Las iniciativas ciudadanas que sean objeto de informe técnico podrán ser asumidas por la Diputación para su ejecución, para lo cual se constituirá una Comisión de Seguimiento junto con los proponentes de la misma.
7. Si la iniciativa es rechazada tras el informe técnico, se deberá publicar en el Portal un razonamiento motivado de la denegación.
8. La Diputación podrá constituir una Comisión de Conciliación con el fin de reformular aspectos clave de la propuesta con el fin de que sea llevada a cabo una vez asegurada su viabilidad técnica y su adecuación a la política general de la institución.

Razones del cambio.

El artículo relativo a la iniciativa ciudadana se ha revisado sustancialmente para adecuarlo a esta Estrategia y así potenciar su uso por parte de los ciudadanos a título individual y de las asociaciones como representantes de la sociedad civil organizada.

Los principales cambios son los siguientes:

- Se elimina el requisito de detallar los medios económicos y humanos de la propuesta con el fin de facilitar su presentación. Se encomienda este deber a la Administración provincial siempre que la propuesta haya conseguido un apoyo social relevante.
- Se vehiculan las iniciativas ciudadanas a través del Portal de Gobernanza Participativa para asentar la parte virtual de la Estrategia y favorecer la participación individual masiva.
- Se establece un sistema de recogida de adhesiones a través del Portal y de las posibles respuestas de la Administración de modo que se favorezca la cooperación público-social. El porcentaje elegido coincide con el establecido por la Federación Española de Municipios y Provincias en su proyecto de ordenanza tipo de participación ciudadana.
- Se favorecen las iniciativas ciudadanas presentadas por asociaciones para favorecer su actividad y la percepción de su utilidad ante la ciudadanía.

Inclusión del Portal de Gobernanza Participativa.

Artículo afectado (nuevo artículo):

Artículo 14. El Portal de Gobernanza Participativa.

1. La Diputación pondrá a disposición de la ciudadanía un Portal Web de Gobernanza Participativa, que será el instrumento fundamental de participación ciudadana por medios telemáticos. El Portal incluirá, al menos, las siguientes posibilidades:
 - a. Realización de consultas públicas sobre proyectos de ordenanzas o estrategias provinciales.
 - b. Inclusión, debate y adhesiones de iniciativas ciudadanas de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 5 del presente Reglamento.
 - c. Perfil de los procesos participativos puestos en marcha por el Consejo Provincial de Participación Ciudadana.
2. A petición del Consejo Provincial de Participación Ciudadana y previo examen técnico por parte de la Diputación, se podrán habilitar posibilidades adicionales en el Portal o habilitar nuevas herramientas tecnológicas de participación.

Razones del cambio.

El marco tecnológico de la presente Estrategia se basa en la creación y dinamización de un Portal de Gobernanza Participativa que ofrezca a la ciudadanía y la sociedad civil la posibilidad participar de forma masiva por medios virtuales. El presente artículo lo incluye en el sistema legal de participación ciudadana y lo conecta con las instituciones de participación de la Diputación. También se contempla la posibilidad de que en el futuro existan mecanismos adicionales de participación por medios telemáticos a medida que crezca la experiencia de la organización y evolucione la tecnología de modo que no sea necesario proceder a una nueva reforma regulatoria para su inclusión.

Reforma del Consejo Provincial de Participación Ciudadana.

Artículos afectados:

Artículo 17. Composición del Consejo de Participación Ciudadana.

1. El Consejo de Participación Ciudadana estará formado por:

f) Dos representantes de los ayuntamientos de la provincia designados por las federaciones de municipios.

Artículo 18. Funciones del Consejo de Participación Ciudadana.

1. Son funciones del Consejo de Participación Ciudadana:

h) Promover y supervisar la realización de procesos participativos nombrando a su Grupo Impulsor y dotando a los procesos de directrices y objetivos generales.

Artículo 20. Los procesos participativos provinciales. (Nuevo artículo)

1. Un proceso participativo es una secuencia de actos, delimitados en el tiempo, dirigidos a promover el debate y el contraste de argumentos entre la ciudadanía o entre ésta y los responsables provinciales, a fin de recoger sus opiniones respecto de una determinada actuación pública.
2. El Consejo Provincial de Participación Ciudadana podrá instar la apertura de un proceso participativo mediante una resolución en el que se detallen las siguientes características principales:
 - a) El nombramiento de un Grupo Impulsor del Proceso, encargado de dinamizar el proceso participativo, en el que estarán presentes responsables políticos, técnicos y representantes del Consejo Provincial.
 - b) La política o acción pública a la que se refiere el proceso participativo y los objetivos del proceso.
 - c) El calendario estimativo del proceso.
3. El Grupo Impulsor constituirá una Comunidad de Participación junto con las asociaciones y colectivos afectados o con un interés legítimo en torno al objeto del proceso. La Comunidad de Participación se considera el órgano central del proceso de participación con capacidad de decidir, a instancias del Grupo Impulsor, sobre los siguientes extremos:
 - a) El objeto del debate, que incluya una exposición detallada del asunto.

- b) Las metodologías de participación que se emplearán en el proceso.
- c) Las limitaciones y condiciones técnicas, económicas o políticas que determine, en su caso, el órgano competente por razón de la materia a tratar.
- d) El ámbito territorial del proceso.
- e) Los instrumentos e indicadores de seguimiento y control del proceso.
- f) La forma de publicación de los resultados, que ha de incluir, al menos, la puesta a disposición de la información por medios telemáticos.
- g) El perfil personal, técnico, político, profesional, asociativo o de cualquier otro tipo de las personas, físicas o jurídicas, que, como mínimo, deban ser convocadas al debate. No obstante lo anterior, el proceso de debate público se podrá dirigir al conjunto de la ciudadanía sin distinción de clase alguna.
- h) El coste económico del proceso y los motivos que hayan dado lugar a la elección de la forma de ejecución del mismo.
- i) La convocatoria del proceso de debate habrá de asegurar la efectiva igualdad de género, así como la máxima pluralidad y diversidad entre las personas participantes, así como, en su caso, adoptar las medidas necesarias encaminadas a fomentar la participación de las personas incluidas en colectivos con dificultades especiales con motivo de su condición social o individual.

Razones del cambio.

Las reformas regulatorias propuestas en este punto pretenden adaptar la Ordenanza Provincial de Participación al marco institucional de la Estrategia de Gobernanza Participativa. Dicha estrategia respeta el papel central del Consejo Provincial de Participación Ciudadana, pero reformulando su papel hacia la aprobación y supervisión de procesos participativos, que son ejecutados por órganos creados “ad hoc” para adecuar sus miembros, metodologías y objetivos a la comunidad de actores en torno a la política pública que es sometida a un proceso de participación.

Los principales cambios introducidos en esta sección son los siguientes:

- La inclusión de representantes municipales en el Consejo Provincial de Participación Ciudadana para que la estrategia de participación respete la doble lealtad de la Diputación: hacia los ayuntamientos y hacia los ciudadanos.

- Una clarificación de las labores del Consejo Provincial de Participación Ciudadana respecto a los procesos de participación.
- La inclusión en la Ordenanza de una referencia a los procesos de participación y de sus principales órganos e hitos en línea tanto con el marco institucional de la Estrategia como con el proyecto de ordenanza tipo de participación ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias.

4. Puesta en marcha de los foros ciudadanos.

Artículos afectados (nuevos artículos)

Artículo 21. El foro ciudadano.

- 1.El foro ciudadano es el encuentro, en una fecha determinada, de los o las responsables provinciales con la ciudadanía para que ésta pueda recibir información, presentar y debatir propuestas con relación a una determinada actuación pública, actividad o programa de actuación.
2. En cuestiones especialmente significativas de la acción provincial, la presidencia podrá constituir un espacio de deliberación participativa para la presentación pública por parte de la Diputación, y posterior debate de la ciudadanía, de las iniciativas que se hayan previsto realizar. Este Foro Ciudadano constituye, a su vez, un mecanismo para la formulación de propuestas por parte de la ciudadanía y para su aceptación.
3. El Foro será convocado en alguno de los siguientes supuestos:
 - a) Por la presidencia de la Diputación, por propia iniciativa .
 - b) A petición de al menos el uno por ciento de los vecinos mayores de dieciséis años empadronados en la provincia de acuerdo al procedimiento establecido en el Artículo 14 de la presente Ordenanza.
 - c) A petición del Consejo Provincial de Participación Ciudadana.
 - d) Un número de asociaciones o grupos no inferior al 10% de las inscritas en el Registro Provincial de Asociaciones
4. Toda la documentación existente sobre la convocatoria será publicada en los medios o plataformas electrónicas de información y participación, al menos quince días antes de la convocatoria.
5. El Foro estará presidida por la presidencia de la Diputación o persona en quien delegue. Ejercerá de Secretario, el Secretario de la Corporación o persona en quien delegue, quien debe levantar acta de la sesión.
6. El Foro celebrará sus sesiones en distintos territorios de la provincia con el fin de asegurar el equilibrio territorial de la participación. Podrán celebrarse foros con el mismo contenido en distintas comarcas o unidades territoriales o celebrarse foros específicos sobre los problemas de un territorio en concreto.

Artículo 22. Funcionamiento de los foros ciudadanos.

Las sesiones se organizarán de la siguiente manera:

1. Presentación informativa del tema a debatir.
2. Intervención de la ciudadanía, sin otra limitación que el uso razonable del tiempo.
3. Intervención y posicionamiento del Gobierno provincial.
5. Debate ordenado de las distintas posiciones.
6. Elaboración de conclusiones, si procede.

Las sesiones podrán abrirse a la participación digital. En las convocatorias se incorporará la descripción de posibilidades de participación existentes y las normas de intervención que se fijan.

El acta de la sesión se publicará en los medios digitales de información, transparencia y participación.

Razones del cambio.

Uno de los objetivos de la presente Estrategia es potenciar tanto la participación virtual como la presencial. En el Artículo 14 se consagra legalmente el Portal de Gobernanza Participativa, referido a la participación virtual. Con los artículos descritos en el presente apartado, se establece el Foro Ciudadano de acuerdo al proyecto de ordenanza tipo de participación elaborado por la FEMP. El Foro se concibe como instrumento presencial para la rendición de cuentas y para la recogida directa de opiniones de los vecinos de la provincia. Se ha velado por que la participación presencial atienda a criterios de equilibrio territorial y evite una sobrerrepresentación de las opiniones de vecinos residentes en algunas zonas.



[Creative Commons Reconocimiento -](#)

[CompartirIgual 3.0 Unported License](#)