

desideDatum Data Company SL
info@desidedatum.com
www.desidedatum.com



Asistencia técnica para la elaboración de una Estrategia de Participación Ciudadana

Modelo Conceptual de Participación Ciudadana

Redactado por Alberto Ortiz de Zárate
Revisado por Néstor Aznar

Fecha: 20 de octubre de 2020
Versión: 1.0

Índice

1	JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN	3
1.1	LA PARTICIPACIÓN EN EL SIGLO XXI.....	3
1.2	EVOLUCIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN	3
1.3	AUTORIDAD Y DEMOCRATICIDAD	5
2	EL CONCEPTO DE LA PARTICIPACIÓN	7
2.1	TIPOS Y NIVELES DE PARTICIPACIÓN.....	7
2.2	LAS VENTAJAS DE INTEGRAR LA PARTICIPACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA.	8
3	PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL / GOBERNANZA PARTICIPATIVA	12
3.1	LA PARTICIPACIÓN COMO COMPONENTE DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	12
3.2	MODELO LUDO: PARTICIPACIÓN EN EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	13
4	EL PROCESO PARTICIPATIVO	16
4.1	FASES DE UN PROCESO	16
4.2	ELEMENTOS A TOMAR EN CUENTA EN EL DISEÑO	17
5	COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	18
5.1	UN CONCEPTO A ACLARAR	18
5.2	COLABORACIÓN INTERNA E INTERADMINISTRATIVA	18
5.3	ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	19
5.4	INNOVACIÓN SOCIAL.....	20

1 Justificación y contexto de la participación

1.1 La participación en el siglo XXI.

La participación ciudadana es una materia tan antigua como los propios sistemas de gobierno. Ahora bien, la formulación moderna de participación ciudadana, a la luz de la una transformación digital, se pone en marcha con la llegada de Barack Obama a la Presidencia de los EE.UU. y su promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto de la Casa Blanca, del 21 de enero de 2009.

A partir de aquí, la participación ciudadana promovida por la Administraciones públicas se convierte en un componente principal de un modelo mayor: el de Gobierno Abierto. Según el Memorando citado, la participación tendría 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](#))

1.2 Evolución del modelo de participación

La participación ciudadana, en el nivel local, no es una incorporación reciente. Lo que la hace nueva es el tránsito entre dos modelos distintos que se describen a continuación.

El modelo clásico – institucional

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, muchas administraciones – sobre todo, Ayuntamientos– 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 mesas de participación, consejos de la ciudad. U otros órganos representativos, con monopolio sobre la participación ciudadana.
- **Participación colectiva:** La sociedad civil organizada como 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, asociaciones sectoriales, centrales sindicales y organizaciones empresariales.
- **Papel central de los reglamentos:** Los órganos y los participantes mencionados anteriormente son creados y regulados por reglamentos de participación ciudadana, aprobados normalmente mediante el acuerdo de las principales fuerzas políticas de cada institución.

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 destacan el cumplimiento de buena parte de las demandas de la sociedad civil, a medida que avanzó el desarrollo urbano, y 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:

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

El modelo actual 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 plataformas específicas para la expresión de la opinión y el voto ciudadano. Estas plataformas nacen tanto en el lado institucional como en el ciudadano.
- **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 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.
- **Experimentación continua:** La aparición de nuevas dinámicas sociales en torno a internet junto con un cambio social acelerado conlleva una lógica de ciclos cortos de experimentación, ciclos de prueba y error, y aprendizaje colectivo.
- **Reglamentación a posteriori:** 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.

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. El nuevo modelo no acaba con el viejo, pero lo complementa.

El problema de la participación on-line

Con la emergencia de las redes sociales y la puesta en marcha de plataformas online, internet se convierte en un espacio privilegiado para el diálogo de la Administración con la ciudadanía, y de la ciudadanía entre sí.

Es evidente que la participación online presenta numerosas ventajas, al reducir los requisitos de coincidir en el tiempo y en el espacio, al permitir la participación individual de forma natural y al introducir nuevas dinámicas, al tiempo que colabora en el empoderamiento digital de la población.

Sin embargo, la investigación más reciente muestra que también presenta ciertas insuficiencias, especialmente cuando se usa la tecnología bajo modelos de *democracia directa*.

La insuficiencia mejor demostrada es la desigualdad social que se produce cuando la participación es exclusivamente online. Los colectivos más desfavorecidos simplemente participan menos y se sienten menos capaces por este canal.

Además, se facilita la participación de personas con habilidades tecnológicas, en detrimento de las personas que carecen de ellas. Por lo tanto, se acentúan clivajes no solo relacionados con los ingresos, sino también con la edad o la formación académica.

Por otra parte, los procesos online tienen dificultades para lograr una deliberación de calidad, a la altura de un buen proceso presencial, donde las personas interactúan con mayor cercanía y es más frecuente que se produzcan buenas prácticas de conocimiento colectivo.

Por lo tanto, la participación online no debe ser vista como sustituta de los procesos presenciales. En cambio, ofrece grandes posibilidades para enriquecer estos procesos, no solo mediante herramientas para recoger la opinión o mover a debates, sino especialmente como repositorio de conocimiento y documentación de los procesos participativos. Un modelo mixto presencial/online parece hoy en día la solución idónea.

1.3 Autoridad y democraticidad

La participación ciudadana, como también la transparencia, se presenta como una oportunidad para reforzar la legitimidad de las instituciones públicas. Tal como hemos explicado en un punto anterior, uno de los criterios de la legitimidad es la democraticidad. Un gobierno local, cuanto más actúa de acuerdo con lo que los vecinos le dicen, más se ve legitimado.

Al mismo tiempo, hemos visto que este criterio no es suficiente y que debe complementarse con el de los buenos resultados. Un gobierno local, cuanto mejores resultados alcanza, más se ve legitimado.

Esta relación dialéctica entre resultados y democraticidad presenta paralelismos con la relación entre tecnocracia y populismo. España es una democracia representativa, donde la participación ciudadana debe servir para reforzar la democracia. En todo caso, el responsable de una política pública es el cargo electo o el responsable delegado en esa materia, incluso si su decisión ha sido la de delegar el poder en un colectivo ciudadano.

Legitimidad	Tipo	Momento	Protagonista	Orientación
Democrática	Del pueblo	Previo (input)	Sociedad civil	Populismo
Del resultado	Para el pueblo	Final (output)	Dirección pública	Tecnocracia
Procedimental	Imperio de la ley	Durante (proceso)	Funcionariado	Burocracia

No se puede renunciar a la autoridad sin enfrentar graves problemas de representación. Hay que tener en cuenta que el primer derecho de la ciudadanía es el derecho a no participar directamente en la gestión de lo público, lo que origina que quienes sí participan raramente son representativos del conjunto de la sociedad.

La manera de dar cauce a la participación al tiempo que se evitan los problemas de inequidad y sobrerrepresentación de algunos sectores minoritarios -alguien lo llamó “entregar el poder a los ya empoderados”-, consiste en lograr un buen diseño participativo, que responda a las características específicas del proceso concreto.

En especial, se deben identificar adecuadamente los problemas retorcidos (*wicked problems*), ya que es función esencial de la autoridad tomar decisiones cuando el asunto se considera problemático y puede polarizar la opinión pública. En estos casos, la clave será una adecuada y completa información, junto con un diálogo permanente para tomar decisiones mejor informadas.

2 El concepto de la participación

2.1 Tipos y niveles de participación

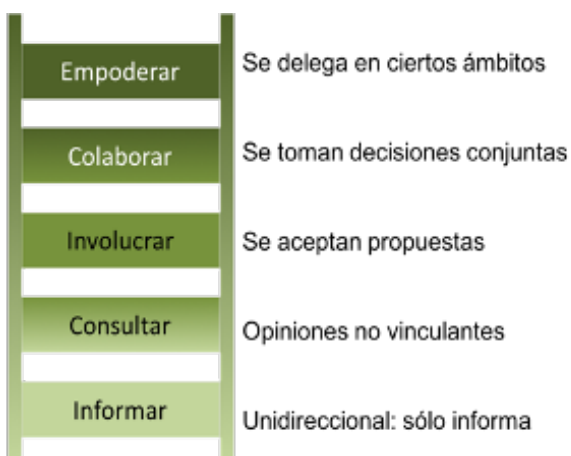
Cuando hablamos de participación, la primera dificultad que surge es la de definir claramente el concepto. Se está considerando participación a procesos muy distintos, que van desde la recogida de opinión en las redes sociales a la constitución de comisiones mixtas de trabajo o incluso a la delegación de competencias a agentes sociales determinados. Cada formulación de la participación, desde las más consultivas a las más cocreativas, pasando por las deliberativas, precisan de acercamientos diferentes.

Un primer criterio para distinguir entre tipos de participación ciudadana distingue entre:

- **Participación institucional:** la impulsada por el Cabildo, o por un Ayuntamiento, para una mejor gobernanza pública. La Administración es quien maneja la agenda participativa.
- **Participación comunitaria:** la que pone en marcha la sociedad civil, con o sin utilización de recursos públicos o de equipamientos de proximidad.

Una manera clásica 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. La participación presenta 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. En este modelo se va 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:



No existe un nivel de devolución de poder que sea siempre el adecuado. El diseño del proceso debe adecuarse a sus características. En todo caso, las reglas del juego deben ser claras y transparentes: quien participa, debe conocer las consecuencias del proceso.

2.2 Las ventajas de integrar la participación en gestión pública.

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:

- a) la forma de elegir a los representantes y las características personales que marcan su preferibilidad;
- b) el grado de autonomía otorgado a los representantes;
- c) las funciones e influencias de la opinión pública;
- d) el espacio de la deliberación política.

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 del Cabildo 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 apropiarse 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.

En definitiva, esta manera de operar supone una transferencia de poder a los diferentes actores involucrados en las arenas de 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.

3 Participación institucional / gobernanza participativa

3.1 La participación como componente de la gestión pública

Por gobernanza se entiende 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 los cabildos insulares esto es especialmente importante dada su vinculación legal y material con los ayuntamientos, que tendrán un papel destacado en esta propuesta.

Gobernanza 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, 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

- generar confianza en todos los actores internos y externos implicados en dichos procesos y
- 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 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 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.

3.2 Modelo LUDO: participación en el ciclo de la política pública

La participación no es un bien en sí mismo, sino que debe aportar ventajas sociales. La buena participación será aquella que mejore la generación de valor público, en alguno de estos tres apartados:

- Satisfacción de las personas involucradas
- Impacto en las políticas públicas
- Fortalecimiento de lazos comunitarios.

Por lo tanto, la participación no debe constituir un subsistema aislado, sino integrarse en el ciclo de la política pública, en una gobernanza participativa. 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.



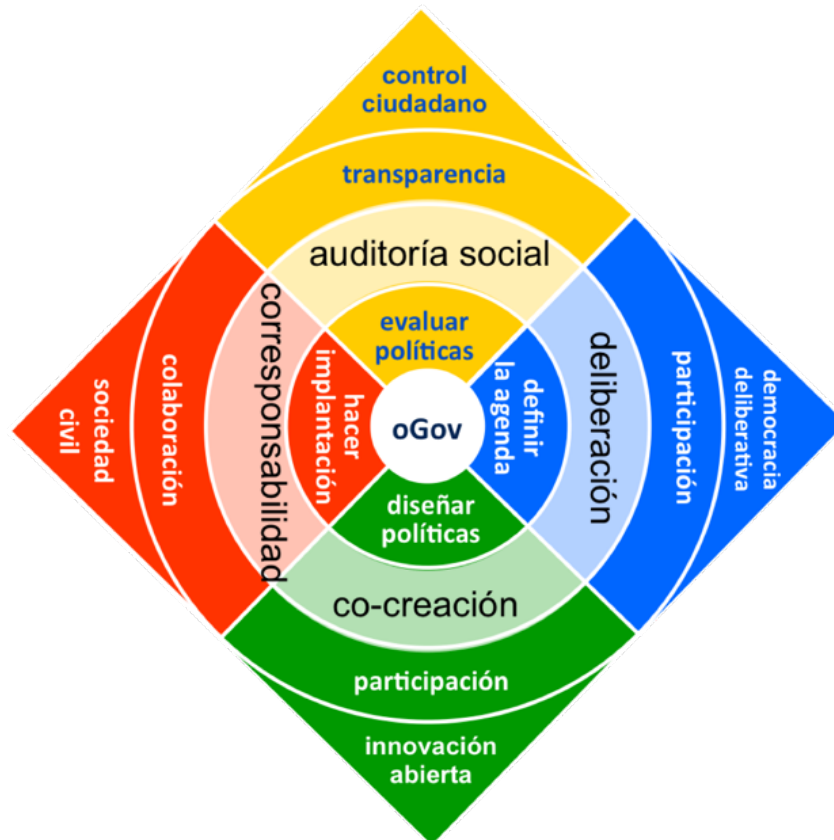
En un contexto de apertura, la participación cuenta con un papel en cada una de las fases:

- 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.

Es posible mapear los tres ejes del gobierno abierto sobre el ciclo de la política pública. De esta manera, se pone en relación el modelo completo con la práctica de la gestión.

- **Transparencia:** la situamos en el cuadrante “**evaluar**”. Aunque la transparencia sea un requisito de cualquiera de las fases del ciclo de las políticas, es en la evaluación donde se manifiesta de forma sustantiva, ya que su objetivo directo es que la ciudadanía ejerza la evaluación sobre la acción de Gobierno.
- **Participación:** este principio desborda nuestro esquema y ocupa dos cuadrantes, los de “**definir**” y “**diseñar**”. La deliberación y la cocreación serían, respectivamente, las actividades participativas con las que se define la agenda y se diseñan las políticas.
- **Colaboración:** es el principio que corresponde al cuadrante “**hacer**”. En nuestro esquema, la colaboración sucede en el momento de la ejecución, cuando la ciudadanía es parte activa en la generación de valor público.



modelo LUDO 2D

Se contempla la participación como una dimensión transversal que enriquece el proceso de gestión. Esto es, no se habla tanto del proceso de participación, sino de la participación en el proceso. En la descripción de todo proceso participativo deberá identificarse a qué fase o fases de la política pública pretende contribuir.

4 El proceso participativo

4.1 Fases de un proceso

Hemos señalado que diferentes prácticas participativas, aplicadas a diferentes momentos del ciclo de la política pública, con un grado de intensidad variable en cada caso, precisan de diferentes metodologías y, por lo tanto, dibujan 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 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. Esto es, 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. Puede hacerse 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. Lo importante es tener claro el cómo y el para qué.

Aunque comúnmente recibe el nombre de *deliberativa*, esta fase abarca cualquiera de las dinámicas que se pongan en juego, en el espectro que va de lo meramente informativo, pasando por lo consultivo, hasta una verdadera deliberación con toma de decisión.

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.
- 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.



4.2 Elementos a tomar en cuenta en el diseño

El OI DP (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 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 de ámbito local.

Ejes del esquema de diseño de procesos participativos

OI DP 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.

5 Colaboración y participación comunitaria

5.1 Un concepto a aclarar

La formulación más conocida de Gobierno Abierto es aquella que clasifica las acciones dentro de tres rubros: transparencia, participación y colaboración. La transparencia ha irrumpido con fuerza en la gestión local, al tiempo que la participación se ha reforzado con un nuevo modelo. En cambio, la colaboración ha quedado, en cierta medida, incomprendida y desatendida.

Tal como se ha reseñado en la inspiración conceptual, otros modelos de Gobierno Abierto dejan fuera la colaboración o, para ser más precisos, la incluyen en el mismo apartado de la participación. De hecho, participar y colaborar vienen a ser prácticamente sinónimos en cualquier idioma.

Este modelo no ha previsto un capítulo aparte para la colaboración, debido a la ausencia de una normativa específica y de una práctica relevante. Sin embargo, se recoge en este punto como una gran oportunidad de avance que va más allá de la estricta práctica de la participación ciudadana.

Tal como se ha examinado antes, al hablar del ciclo de la política pública, la colaboración consiste en la implicación de otros agentes en la *producción* del bien público. Esa implicación va más allá de la opinión o de la participación en un proceso de toma de decisiones, al incorporar nuevos actores a la construcción de lo común.

5.2 Colaboración interna e interadministrativa

El primer escenario de la colaboración es que se produce en el entorno de la Administración pública, tanto en el interior de una institución, como el que sucede entre Administraciones. La democratización que promueven los sistemas de gobierno abierto lleva aparejada necesariamente una correlativa democratización interna y fuertes relaciones de cooperación entre los agentes del sector público.

La colaboración interna se enfrenta a la estructura weberiana de la Administración, donde las funciones se atomizan y se organizan verticalmente siguiendo principios de jerarquía. Se trata de una estructura de silos, poco apta para los nuevos escenarios colaborativos. Sin desmontar la lógica de la Administración pública, la colaboración interna se consigue mediante superposición de estructuras no jerárquicas sobre la matriz jerárquica fundamental.

Son varias las metodologías e iniciativas que van surgiendo para la colaboración interna, en su mayoría acostadas al lado de la innovación y el intraemprendizaje público. Es de destacar, por su relativo éxito, las Comunidades de Práctica (CoP) y Comunidades de Aprendizaje (CAP) que pretenden precisamente dar encaje institucional a mecanismos de colaboración que tienden a ser autoorganizados.

La colaboración interna va calando en la cultura administrativa, frecuentemente gracias medida en que se ponen en marcha de políticas transversales, como puede ser el caso del gobierno abierto.

La colaboración interadministrativa supone otro escalón que acarrea algunas de las dificultades de la interna, junto con otras posibilidades. La colaboración interadministrativa institucional ha tenido un encaje sólido en el medio local desde hace mucho tiempo, en torno a las asociaciones y federaciones de municipios, en mancomunidades o en entornos liderados por Diputaciones provinciales y Cabildos o Consejos insulares.

5.3 Alianzas público-privadas

La expresión *alianza público-privada* se refiere originalmente a diversas formas de colaboración entre los poderes públicos y los contratistas particulares cuya finalidad es la construcción, renovación y mantenimiento de una infraestructura o la provisión de un servicio público. También han recibido el nombre de *partenariados público-privados*.

En una relación que se supone ha de ser beneficiosa para ambas partes, los beneficios para la administración pública son:

- Acceder a inversión en bienes y servicios
- Ofrecer respuesta a necesidades sociales
- Respetar el marco de estabilidad presupuestaria
- Acceder a conocimiento, experiencia, tecnología e innovación
- Transferir parte del riesgo al sector privado.

Estas alianzas o partenariados, que en su mayoría se establecían de manera contractual entre administraciones y empresas, no siempre se han producido en las mejores condiciones de transparencia y participación. Más aún, frecuentemente han llevado a una mayor opacidad de las cuentas públicas.

La adopción del paradigma de gobierno abierto, trae otro tipo de alianzas que incorporan centralmente el valor de la colaboración. Si antes hablábamos de PPP (partenariado público-privado), ahora añadimos otra P más (*public-private-people partnership*). Estas alianzas pueden seguir realizándose con empresas tradicionales, pero además se incorporan nuevos actores:

- Empresas de economía social y solidaria
- Organizaciones no gubernamentales
- Agrupaciones de vecinos
- Redes de ciudadanía individual

Cuando se entrega la gestión de un servicio a un tercero, ese tercero debe asumir los valores de la administración -equidad, economía, valor social- y trabajar por el bien común, exactamente como si fuera una parte de la administración pública. En este contexto, aparecen experiencias de alianzas público-privadas que se pueden considerar constitutivas de un modelo de gobierno abierto.

5.4 Innovación social

Al definir la colaboración como en la implicación de otros agentes en la *producción* del bien público, se presenta un doble problema:

- La necesidad de fomentar la colaboración; esto es, de conseguir que más personas y organizaciones se impliquen en la construcción de lo común.
- El desconocimiento por parte de la administración pública de una parte de los agentes informales ya están operando en el territorio, lo que impide que se les pueda apoyar.

La colaboración social es un concepto que intersecta ampliamente con el de innovación social. Ambos consisten en la producción de valor público por parte de la propia sociedad. Una característica común a ambos, que interesa resaltar en este modelo, es la relativa pérdida de control por parte de los poderes públicos. La Administración no tiene poder sobre el ecosistema de innovación social. A cambio, puede arbitrar medidas que lo favorezcan o lo perjudiquen.

Por lo tanto, las acciones para la innovación social son, fundamentalmente, acciones de fomento de la innovación social. Sin ánimo de exhaustividad, se señalan tres tipos de programas para el fomento de los ecosistemas innovadores:

Mapeo de agentes

Un paso previo para cualquier acción de comunicación, de participación o de establecimiento de alianzas consiste en entender qué agentes son activos en el sector estudiado. Al mismo tiempo, la actividad de mapeo en sí misma supone una oportunidad para involucrar a los componentes de la red resultante.

La aproximación precisa de un nivel máximo de respeto y humildad institucional. El mensaje sería: “os hemos detectado como agentes activos y os pedimos permiso para ayudaros desde la institución, sin pretender ningún protagonismo”. El mero hecho de poner en contacto a nodos de una red puede ser uno de los elementos de valor que el Cabildo puede facilitar a la red.

Implicación en equipamientos de proximidad

Fomentar la colaboración ciudadana tiene mucho de educación a la ciudadanía. Activar los recursos ciudadanos implica un cambio cultural de una sociedad que ha hecho excesiva dejación de lo público en manos de sus instituciones y a la que hay que reincorporar.

Para este objetivo, una de las estrategias más eficaces consiste en provocar la colaboración en torno a los equipamientos de proximidad. El centro de salud, la biblioteca, el polideportivo, el centro cívico son espacios donde se pueden lanzar programas de reforzamiento comunitario de manera natural y bien aceptada.

Laboratorios ciudadanos

Los laboratorios ciudadanos ya cuentan con cierta tradición en el campo de la innovación social. Se debe citar la red de living labs europea y el caso del Citilab de Cornellà como ejemplos de largo recorrido. En todo caso, un laboratorio ciudadano debe ser una estructura a mitad de camino entre la sociedad y la administración, lo bastante alejada de la lógica burocrática como para que la ciudadanía la sienta como suya.

El propio gobierno de una institución puede abrirse a una perspectiva de laboratorio ciudadano. Un buen ejemplo, a nivel autonómico, es el del reciente Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAB) que se orienta al diseño colaborativo de políticas públicas.

Lo explican así:

“Experimentar en democracia es reivindicar el derecho a equivocarse, a probar, a explorar o incluso a toparse por mera casualidad con nuevas soluciones. En un laboratorio ciudadano, además, se trata de hacerlo en comunidad, acentuando el carácter participativo y deliberativo que caracteriza la propia democracia, activando así un espacio de meta-construcción colectiva. La atmósfera de laboratorio, por otra parte, permite innovar en tiempo real, incrementar la velocidad a la que se producen metodologías y herramientas, porque no se pretenden diseñar soluciones definitivas y cerradas, sino una sucesión de tentativas abiertas en constante mutación. Por otro lado, un laboratorio de gobierno es mucho más que la aplicación de tecnología a la política”.