PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

CECILIA GÜEMES, JORGE RESINA
Y CÉSAR CRUZ-RUBIO (EDS.)

GIGAPP
|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

Cecilia Güemes, Jorge Resina
y César Cruz-Rubio (eds.)

gigapp
Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2018

Catálogo general de publicaciones oficiales
http://publicacionesoficiales.boe.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático

De esta edición, 2018:

© Cecilia Güemes, Jorge Resina y César Cruz-Rubio (eds.)

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
http://www.cepc.gob.es
Twitter: @cepcgob

NIPO: 044-18-007-X

RESUMEN

La participación ciudadana es uno de los pilares fundamentales del llamado Gobierno Abierto. Es una apuesta normativa que busca revitalizar la democracia y reforzar la confianza y legitimidad en la política y en la gestión de lo público. La participación ciudadana se entiende también como un mecanismo para garantizar mayor eficacia en la provisión de servicios públicos, en el diseño e implementación de las políticas públicas y una atención más adecuada a los complejos y cambiantes desafíos de nuestras sociedades.

Pese a ello, la experiencia demuestra que cuesta mucho operacionalizar la participación ciudadana en compromisos y planes de acción, y desarrollarla en prácticas concretas que garanticen voz e incidencia real a la ciudadanía y, especialmente, a las personas y grupos menos aventajados, en riesgo de exclusión o excluidos. Aunado, el temor a la instrumentación de nuevas prácticas se conjuga con el pánico de la hoja en blanco, el no saber por dónde ni cómo empezar.

Este trabajo tiene dos metas. La primera es situar y poner en valor a la participación ciudadana en el contexto de teoría democrática, de las iniciativas de la Alianza para el Gobierno Abierto, del plan de acción del Gobierno de España y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030. La segunda meta es reunir experiencias españolas autonómicas, provinciales y locales que han creado espacios, desarrollado agendas y construido capacidades para garantizar una participación ciudadana relevante y sostenible. El objetivo es socializar con el público iberoamericano la definición de la situación problemática, la caracterización de la estrategia elegida, los obstáculos y retos que tuvieron que enfrentarse, y el balance que se realiza una vez implementada la propuesta.

Las experiencias que se incluyen en este libro fueron presentadas durante la «Jornada sobre Innovaciones participativas en España: Experiencias y buenas prácticas», celebrada el jueves 10 mayo de 2018 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con motivo de la Semana de la Administración Abierta.

ÍNDICE

A modo de introducción… y el secreto lo tenían nuestras abuelas, *Cecilia Güemes y Jorge Resina* 11

CAPÍTULO 1. La participación del ciudadano en la Administración General del Estado, *Rafael Rubio* 19

CAPÍTULO 2. La Federación Española de Municipios y Provincias en la Agenda 2030: liderazgo local y Gobierno Abierto para el desarrollo sostenible, *Juana López Pagán* 43

CAPÍTULO 3. El despertar de la apertura y participación en Latinoamérica (en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto), *Álvaro V. Ramírez-Alujas y César Cruz-Rubio* 59

CAPÍTULO 4. Participación ciudadana y confianza, un ejercicio de alquimia democrática, *Cecilia Güemes y Jorge Resina* 73

CAPÍTULO 5. LAAAB. Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto, *Raúl Oliván Cortés, Eduardo Traíd García y Beatriz Palacios-Llorente* 85

CAPÍTULO 6. «Granada Proyecta»: ciudadanía y funcionariado por un turismo sostenible, *Esteban Romero Frías* 95

CAPÍTULO 7. Iniciativa «Memoria Plaza», del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos-Gogora, *Luis Petrikorena y Jon Olaizola* 109

CAPÍTULO 8. Agenda para la población de La Rioja 2030. Modelo de Participación y Colaboración, *Antonio Ruiz Lasanta* 119

CAPÍTULO 9. «Decide Madrid», cómo promover la participación ciudadana desde el Ayuntamiento de Madrid, *Gregorio Planchuelo* 131

CAPÍTULO 10. Participación ciudadana en Valencia, *Aitana Mas Mas* ... 139

CAPÍTULO 11. *Blockchain* en procesos de participación ciudadana: innovando desde la práctica en el Ayuntamiento de Alcobendas, *Javier Arteaga Moralejo* 147

CAPÍTULO 12. «Construyendo Candamo», un proyecto de participación ciudadana a nivel municipal, *Natalia González Menéndez y Marta Menéndez González* 159

CAPÍTULO 13. «Alaquàs Participa». Transparencia, gestión participativa y empoderamiento: la incorporación de la ciudadanía en los procesos deliberativos basados en redes colaborativas, *Adrián Vicente-Paños y Áurea Jordán-Alfonso* 169

CAPÍTULO 14. Innovaciones participativas: la Escuela de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba, *Alba M.ª Doblas Miranda, Elvira Iglesias Pérez y Rocío López Lozano* 181

A MODO DE INTRODUCCIÓN… Y EL SECRETO LO TENÍAN NUESTRAS ABUELAS

Cecilia Güemes y Jorge Resina

Darle forma a los mecanismos de participación democrática requiere una reflexión que tiene mucho que ver con reivindicar ese saber, cuidado y paciencia que tenían nuestras abuelas en la cocina: la capacidad de hacer mucho con poco; las soluciones creativas, en las que todo se aprovecha y hay que ingeniárselas para que con ese poco se consiga una dieta equilibrada con platos distintos; y cocinar a fuego lento, sin desesperar si el punto de cocción requiere tiempo. Y si al final toca una corrección de sal, no hay mayor problema.

Este libro subraya la importancia de entender la democracia en su más amplia concepción, no solo como un procedimiento electoral, sino como un proceso estructural, una forma de organizar y entender la sociedad. Se trata de pensar la democracia desde una concepción sustantiva, en el sentido que le daba Castoriadis, «de los fines de la institución política y de una visión del tipo de ser humano correspondiente a ésta» (1996:50). Lo que implica un ejercicio constante por construir significados imaginarios compartidos sobre la vida colectiva. Discutir de democracia es, como nos señala el propio Castoriadis, discutir de política. Y la política es conflicto y consenso. El conflicto de los distintos intereses y miradas; el consenso de llegar a arreglos que superen ese conflicto con acuerdos considerados legítimos por todas las partes.

Sin embargo, la forma en la que se aborde conflicto y consenso no siempre es democrática, y ello nos remite al núcleo de la política y la democracia: el poder. Como advirtió Foucault (1994), el poder siempre es relacional, es una relación entre personas, inevitable y que se encuentra en todos los ámbitos de nuestras vidas. Este poder «sobre» (el otro, los otros) es, como apunta Máiz, transitivo, ya que supone «la capacidad estratégica y relacional de un actor para conseguir objetivos modificando la conducta de otros actores», es decir, implica «sujeto y objeto, una relación de interferencia legítima (autoridad) o arbitraria (dominación)» (2003:13). Un juego que, además, siempre es de suma cero: lo que uno gana, el otro lo pierde.

La democracia es, en ese sentido, el mejor antídoto para que las relaciones de poder sean equilibradas, para que no surjan poderes omnívoros y para que, como su propia etimología indica, la organización del poder recaiga en el *demos*, esto es, en el pueblo. Ese pueblo es hoy la sociedad civil, la ciudadanía en su conjunto, actuando ya sea como sujetos individuales, ya sea como actores colectivos. Como nos ha enseñado la historia, cuando la sociedad civil no dirige sus propios designios, los resultados están lejos de acariciar la felicidad, como fin último del ser humano. Si atendemos al trinomio clásico Estado-Sociedad-Mercado, cuando el Estado es el que dirige, se termina cayendo en autoritarismo (en el mejor de los casos), cuando no en totalitarismos (en el peor), con una sociedad que se asfixia; cuando es el Mercado, se crea una sociedad anómica, enferma de desigualdad.

Recurriendo de nuevo a Foucault, ello nos hace pensar en la necesidad de imaginar el panóptico a la inversa: ya no es un Gran Hermano que todo lo ve, ni tampoco una mano (invisible) que nadie ve, sino toda la ciudadanía observando. Y para ello el Gobierno Abierto es fundamental: cómo a través de sus prácticas de transparencia, participación y colaboración es posible lograr una nueva gobernanza en la que, casi como en la alegoría de Platón, la sociedad es el cochero (o, mejor, la cochera) que conduce el carro alado, dirigiendo y corrigiendo el ritmo de sus dos caballos, en este caso el Estado y el Mercado.

Con este libro queríamos precisamente demostrar, a través de una serie de casos de estudio de distintas iniciativas locales y regionales, que sí es posible impulsar procesos democráticos, que sí es posible tener instituciones que caminan al paso marcado por la sociedad. Aunque advirtiendo también de sus dificultades. No es una tarea fácil, ni siquiera siempre exitosa. Por eso, junto a esos logros y avances, quisimos resaltar de igual forma las dificultades y las barreras de poner en marcha estas experiencias. Limitaciones que, en la mayoría de los casos, pasan por la escasez de recursos (económicos y humanos) con los que cuentan las Administraciones públicas para llevar adelante mecanismos de participación, la compleja cuestión del cambio organizativo al interior de las instituciones y, lo más complicado todavía, la construcción de una nueva cultura política, impregnada con qué es, qué supone y qué se puede esperar de la participación.

Los primeros cuatro capítulos presentan una serie de reflexiones generales que sirven de contexto a las experiencias, ya sea planteando marcos normativos o reglas de juego, ya sea formulando interrogantes sobre cuándo la participación es sustancialmente relevante para la democracia, ya sea insertándolas en proyectos y compromisos de gobierno más ambiciosos, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para comenzar, Rafael Rubio nos advierte que la participación es, probablemente, la dimensión del Gobierno Abierto más necesitada de concreción, cuya regulación pasa por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. A partir del caso español, describe su cobertura constitucional, administrativa y normativa, diferenciando los esfuerzos

de la Administración General del Estado y de algunas Comunidades Autónomas, a la vez que plantea qué desafíos quedan pendientes para lograr que esa participación sea real y efectiva.

En segundo lugar, Juana López problematiza sobre la participación ciudadana como palanca de cambios de la Agenda 2030, con capacidad para acelerar su implementación. En ese sentido, las ciudades como espacios donde, al fin y al cabo, las personas hacen verdaderamente sus vidas, se constituyen en el escenario privilegiado donde localizar los ODS. Esto reclama, de manera transversal y para cada uno de los objetivos, fortalecimiento institucional, un rol estratégico de las autoridades políticas y, sobre todo, la colaboración y alianza entre actores diversos. Aquí la participación es una necesidad funcional.

En el tercer capítulo, Álvaro Ramírez-Alujas y César Cruz-Rubio enfatizan la importancia de transitar hacia nuevos modelos que incluyan en su ADN la participación activa y la colaboración sostenible de todos y cada uno de los actores del desarrollo como elemento indispensable para el éxito de la Alianza para el Gobierno Abierto. Entre otras cosas, destacan la emergencia de los Foros Multisectoriales en países iberoamericanos como un espacio estructurado y diseñado para maximizar la participación y la cooperación entre gobierno (líderes políticos), reformadores institucionales de nivel medio (funcionarios) y sociedad civil (organizada y no organizada, academia y sector privado). Su conformación supone un poderoso salto en las estrategias nacionales de Gobierno Abierto de la región para incluir nuevos interlocutores en el debate y garantizar la pluralidad de voces.

El cuarto capítulo, firmado por quienes escribimos esta introducción, reflexiona sobre qué efectos e impactos podría tener la participación ciudadana en la confianza social e institucional, deseado tesoro. Tras conceptualizar fenómenos tan tematizados —y, por ello, peligrosamente vaciados de contenido— como la participación ciudadana y la confianza, intentamos entender las relaciones que se establecen entre ambos. En términos generales, se propone pensar en el para qué de la participación, a la vez que analizar cuándo, cómo y bajo qué parámetros la participación ciudadana estimula el desarrollo de confianzas mutuas y complicidades esenciales para el fortalecimiento de la democracia y la eficacia estatal.

Tras este marco general, se abre espacio a los relatos y las voces de quienes desde las instituciones (gobiernos, administraciones públicas, academia o espacios más híbridos) pretenden dar forma y hacer realidad el desafío de la participación. El camino hacia un nuevo contrato social y la representación colaborativa exige, y a su vez genera, la identificación de retos y vías de solución a problemas públicos, una conciencia común basada en inteligencia colectiva.

Los dos primeros trabajos (capítulos 5 y 6) ponen sobre la mesa la importancia de generar nuevas institucionalidades y alianzas que transformen, desde la misma acción, viejas prácticas, utilizando para ello estrategias, como los laboratorios, que se presentan a la vez como apuestas novedosas y arriesgadas.

A ese respecto, el trabajo de Oliván, Traíd y Palacios-Llorente destaca la necesidad de dotarnos de nuevos escenarios donde poner en práctica la democracia a escala humana y en tiempo real: laboratorios donde expandir, profundizar y perfeccionar las técnicas y metodologías de la participación ciudadana. Reivindicando el derecho a fracasar, se recuerda que experimentar en democracia es equivocarse, probar, explorar e incluso toparse por mera casualidad con nuevas soluciones. El LAAAB es una apuesta fuerte en este sentido, capítulo de referencia e inspiración para otras comunidades regionales del entorno iberoamericano.

El proyecto LabIN Granada, descrito por Romero, narra un modelo de participación e innovación ciudadana promovido por la Universidad de Granada para facilitar el encuentro de personas con diferentes perfiles profesionales y procedencias a fin de debatir, consensuar y co-crear propuestas que den solución total o parcial a un problema o reto planteado. Para ello, se combinan sesiones de trabajo presencial con una plataforma digital —que dé soporte al trabajo realizado y visibilidad a las propuestas— y un proyecto radiofónico —para dar mayor difusión a las ideas y las ponencias—. En escenarios de desconocimiento y escepticismo ciudadano, el formato elegido adquiere mayor relevancia, logrando revertir ese recelo inicial así como la apatía de los participantes del Ayuntamiento. En el caso de LabIN Granada, los obstáculos se diluyeron dentro del ambiente propositivo que existía en los grupos de trabajo, lo que logró transformar la atmósfera.

Los dos capítulos que siguen (7 y 8) ilustran cómo «problemas malditos» de interés social amplio y complejidad absoluta, como la memoria asociada a la violencia y la despoblación, pueden abordarse bajo estrategias participativas. Se demuestra así que la participación puede trascender el escalón de la consulta y los asuntos de complejidad limitada.

El capítulo de Petrikorena y Olaizola, tomando como referencia la trayectoria pionera del País Vasco en materia de Gobierno Abierto, presenta el programa de participación ciudadana «Memoria Plaza». Bajo este proyecto se aborda desde una mirada inclusiva un problema tan sensible como es la reconciliación y la paz. En este proyecto todas las memorias son válidas, porque no existe un único relato, y la memoria es poliédrica y conflictiva. Para ello, se recogen testimonios de ciudadanos y ciudadanas, escritos o grabados con teléfono móvil, que hagan referencia a su propia memoria. El programa es una oportunidad para mirar al futuro y establecer nuevas reglas de juego en términos de convivencia social.

El caso presentado por Ruiz Lasanta para La Rioja evidencia las dificultades de abordar temas urgentes como la despoblación. Conjugando tres estrategias participativas (consulta pública ciudadana, mesa de Alcaldes e iniciativas emblemáticas) para dar respuesta al reto demográfico, se busca encontrar soluciones y pautas de acción a un problema público que se ha intensificado en los últimos años. Al igual que en otros de los casos planteados, el autor relata la departamentalización interna como uno de los principales obstáculos de la gestión participativa de temas que son transversales.

Los costos de participación y la gestión de tiempos son también asuntos cruciales a los que los decisores que apuestan por la participación deberán prestar atención.

Los tres casos que siguen: Madrid (capítulo 9), Valencia (capítulo 10) y Alcobendas (capítulo 11) resultan de especial interés en tanto ponen en evidencia cómo estrategias de Gobierno Abierto que irrumpen en escenarios de desconfianza, escepticismo y baja cultura de la participación, pueden terciar el destino y generar nuevas lógicas de gobernanza de lo social, a la vez que apostar por instrumentos novedosos como la *Blockchain*.

El aporte de Planchuelo en relación al caso madrileño relata cómo en un contexto donde no existían cauces de participación directa e individual de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, ésta puede articularse con considerable éxito en base a herramientas como: audiencia pública, presupuestos participativos, propuestas y participación ciudadana en la elaboración de normativa. Lo más destacable del trabajo es la honestidad a la hora de plantear las dificultades que hubo que sortear para que una parte significativa de la ciudadanía conociese las nuevas herramientas y las asumiera como reales, la importancia de combatir estereotipos para poder promocionar una participación más activa y las dificultades de que la organización interna municipal asumiera nuevas obligaciones procedentes directamente de decisiones ciudadanas.

La estrategia valenciana en escenarios de corrupción crónica y sistémica logra abrir sus instituciones al escrutinio público. La descripción corre a cargo de Mas Mas, quien se focaliza en tres programas que han resultado paradigmáticos: 1) Palaus Transparents, que combina la transparencia con la participación y con la que se desea que la ciudadanía pudiese conocer de primera mano sus propias instituciones; 2) Diàlegs d'estiu, encuentros abiertos con el President y todos los demás miembros del Gobierno Valenciano (El Consell) para rendir cuentas; y 3) los seminarios del gobierno, encuentros semestrales para ir proponiendo medidas concretas, mientras se evaluaba a su vez el grado de cumplimiento de un seminario a otro.

El capítulo sobre Alcobendas, escrito por Arteaga, pone sobre la mesa cómo recursos innovadores asociados a la *Blockchain* sirven para repensar la comunicación y la relación con los ciudadanos. Garantizar el compromiso, la transparencia y los acuerdos alcanzados, así como fomentar el papel protagonista y principal de la ciudadanía —rasgos de la participación— pueden ser perfectamente alcanzables con características como la inmutabilidad, la corresponsabilidad o la descentralización, propias de la tecnología. En ese sentido, dicho proyecto quiere probar y utilizar tecnologías que permitan descentralizar los sistemas y dar mayor valor a todo el proceso ofrecido al ciudadano.

Si dijimos que los asuntos complejos son también objeto de la participación, los tres casos que siguen ponen a prueba que la democracia empieza por lo chiquito, en el barrio, en el distrito, en el pueblo… y cómo procesos participativos acotados, como los que viven en Candamo, en Córdoba o en Alaquàs, donde herramientas participativas que apuestan por la escucha empática real y la comunicación «persona a persona», tienen insospechadas y beneficiosas consecuencias para el tejido social ya existente,

promoviendo una ciudadanía activa que participe de principio a fin en la toma de decisiones.

El caso de Candamo (capítulo 12), relatado por sus protagonistas, González y Menéndez, demuestra cómo en una localidad pequeña la puesta en marcha de un grupo de participación infantil y adolescente, vinculado a un programa de intervención comunitaria para la prevención del consumo de drogas y la promoción de hábitos de vida saludable entre la población más joven, dio comienzo a un proceso pedagógico y que abrió vías, afianzó confianzas, e inspiró procesos creativos, amables y constructivos de acción comunitaria entre vecinos/as de diversas localidades del municipio, la Administración local y la infancia. A partir de una modesta experiencia participativa se pueden generar espacios de encuentro sobre el terreno que dan lugar a conversaciones, un mejor conocimiento del territorio y del patrimonio, y propuestas de mejoras reales y prácticas para el municipio y sus habitantes.

Paños y Alfonso (capítulo 13) describen con sencillez y claridad una iniciativa de participación ciudadana joven e intraemprendedora que rompe con los esquemas de participación tradicional, en un espacio abierto sobre diferentes materias de interés general aplicadas al ámbito local, como son: juventud y participación; cooperativismo, redes colaborativas y solidarias; presupuesto municipal, análisis de la situación actual y propuestas de mejora. Creando un espacio de hibridación, se facilita el intercambio entre ciudadanos, colectivos, técnicos y políticos y se sientan las bases para ejercer una representación colaborativa en el municipio de Alaquàs. Las barreras externas e internas al proceso (resistencias a participar, rigidez institucional, sobrecarga de trabajo en los coordinadores, etc.) siempre existen y deben ser tenidas en cuenta para que no naufraguen las ilusiones, pero no pueden fungir como paralizadores.

Desde Córdoba (capítulo 14), Doblas, Iglesia y López describen la puesta en marcha de la Escuela de Participación Ciudadana. En un contexto social marcado por los efectos de la crisis económica (visible en las cifras locales de desempleo), por el recorte de los derechos sociales, la corrupción y el deterioro de los servicios público, la Escuela está dirigida a cualificar asociaciones, colectivos, nuevas formas de agrupación social, órganos de participación y ciudadanía individual, aportando conocimientos que faciliten su funcionamiento interno y su mayor proyección e impacto en la sociedad. Generando sinergias, aprovechando la oportunidad de coordinarse y complementarse con diversas entidades e instituciones se busca revertir lo dado y transformar la realidad.

Este es un libro que se fabrica desde la alegría, con la esperanza de seguir construyendo y de que los casos aquí expuestos sirvan tanto a quienes piensan estos procesos como a los *practitioners*, con el ánimo de probar nuevas recetas con el acervo y los conocimientos que ya tenemos. Con ese empeño, de aprender (y aprehender) de la realidad, ha de entenderse esta compilación.

Estos procesos, tanto locales como regionales, plantean un reto añadido: el de buscar nuevas formas institucionales en los que ciudadanía, funcionarios públicos y

decisores políticos se encuentren, dialoguen, y sean capaces de generar políticas mediante procesos de co-producción. Ello implica crear espacios híbridos, de experimentación, donde sea posible la escucha y el diálogo, donde todos los actores se sientan importantes y que ninguno tenga la sensación de pérdida de tiempo o trabajo en balde. Definir y formular problemáticas teniendo en cuenta los distintos puntos de vista (incluyendo, y sobre todo, el de los afectados), aprovechar los recursos con los que cuenta cada uno de los actores, propiciar sinergias y generar respuestas desde la inteligencia colectiva es una necesidad y un imperativo formal pero también ético para nuestros gobiernos.

Lechner (1988) nos enseñó que la democracia tiene sus patios interiores, y que cuenta con sus propios callejones sombríos, pero también que es una utopía irrenunciable, que requiere de tiempo y de mimo. Imaginar un futuro común supone construir un presente que también lo sea y, para ello, es imprescindible experimentar con una democracia que combine encuentro y deliberación, y que nos permita recuperar esos afectos y saberes populares que todavía nos unen. Si queremos construir un nosotros común a través de la participación es probable que el secreto sobre cómo hacerlo ya lo tuvieran nuestras abuelas.

Bibliografía

Castoriadis, C. (1996). «La democracia como procedimiento y como régimen», *Iniciativa Socialista*, n.º 38, 50-59.

Foucault, M. (1994). *Microfísica del poder,* Barcelona, La Piqueta.

Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile, FLACSO.

Máiz, R. (2003). «Poder, legitimidad y dominación», en *Teoría Política: poder, moral, democracia,* A. Arteta, E. García-Guitián y R. Máiz (coords.). Alianza Editorial.

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO[1]

Rafael Rubio

Desde la creación de la *Open Government Partnership* (OGP) (Alianza para el Gobierno Abierto, en español), los países miembros se comprometen a través de sus planes de Gobierno Abierto con medidas concretas por periodos trianuales. Así ocurre con el III Plan de Acción de Gobierno Abierto presentado por España, en relación al eje de participación, tras dos primeros planes en los que la participación ocupaba un lugar secundario. En este caso el Plan considera preciso llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación y su verdadera eficacia. La pregunta base es: en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos.

A tal fin, el Plan propone llevar a cabo un cuádruple diagnóstico en el ámbito de la AGE y de sus Organismos Públicos sobre la participación ciudadana en las siguientes esferas: a) órganos consultivos, b) trámite pre-normativo, c) planes y programas públicos d) páginas webs y mecanismos electrónicos de participación.

Como coordinador de este estudio, en el que han participado más de un centenar de expertos, representantes de la Administración y miembros de la sociedad civil, presentamos esta colección de experiencias que ayudan a comprender el fenómeno de la participación en todo su contexto. Para hacerlo, considero que puede resultar de interés empezar poniendo estas experiencias en su contexto sociopolítico y jurídico.

[1] Este trabajo ha sido elaborado con el apoyo de los Proyectos I+D+I de Excelencia del MINECO, «El avance del Gobierno Abierto. Régimen jurídico constitucional de la implantación de políticas de transparencia, acceso a la información, datos abiertos, colaboración y participación especialmente a través de las TIC y del gobierno electrónico» DER2015-65810-P (2016-2018), e «Interacción entre representación y participación en la producción normativa» DER2015-68160-C3-3-P, así como del Grupo de Investigación UCM sobre participación, tecnología y democracia.

1. Participación y crisis institucional

Llevamos ya un tiempo en el que en España, pero no solamente en España, la desafección política ha pasado del retirado mundo de los académicos al bullicioso mundo de los tertulianos, convertida en un lugar común. Medios de comunicación, a través de coberturas especiales; asociaciones de nuevo cuño, que abordan el problema desde distintas perspectivas; incluso los distintos gobiernos hacen votos perpetuos de luchar contra esta desconfianza ciudadana… mientras en la calle el descontento sigue extendiéndose, con la colaboración de las redes sociales.

Sin lugar a dudas es esta desafección la que ha provocado que se multipliquen formas de protesta, cobrando especial protagonismo distintos tipos de propuestas informales que, sin estar recogidas en el ordenamiento vigente, han alcanzado una enorme popularidad, gran impacto mediático y cierta incidencia política. Desde que el 15-M llamará a tomar las plazas, e instalarse en ellas (tomalaplaza.net), han ido proliferando acciones como escraches, *flashmobs*, pintadas manuales o digitales y el renacer de la promoción masiva del envío de correos electrónicos personales, más o menos personalizados, a distintos cargos públicos o instituciones (www.hazteoir.org, www.change.org).

Nadie puede negar que esta explosión de iniciativas, a pesar de estar centradas en la protesta y desenvolverse en el ámbito de lo informal, es una vía más, quizás la más notoria, de participación política; pero mucho nos tememos que este impulso, que algunos han calificado de «renacer ciudadano», pueda quedarse en un estado de ánimo, y como tal transitorio. Para avanzar en la regeneración política sin dar la espalda a las instituciones cualquier sociedad necesita vías formales de participación, las únicas ante las que el Estado, no sólo la política, podrá dar respuesta reglada y, desde esa perspectiva, las únicas que pueden garantizar una reforma, profunda pero reforma al fin y al cabo, de nuestro sistema democrático.

Estas vías formales no es necesario inventarlas de cero. Aunque la democracia representativa es constantemente cuestionada porque los ciudadanos no se sienten representados, existen en el ordenamiento español algunas vías de participación ciudadana. Vías que permiten una mayor interacción por parte de los ciudadanos con los representantes electos y que muchas veces son ignoradas. De ahí la necesidad de analizar a fondo los mecanismos de participación existentes en la sociedad para tratar de detectar sus posibilidades e insuficiencias y plantear mejoras y alternativas para reforzar estas vías de consolidación democrática.

2. Gobierno Abierto: de la solución paraguas a las propuestas concretas

En este clima de protestas y reivindicaciones de reforma institucional se ha desatado un temporal de recetas de regeneración democrática desde foros heterogéneos. A

pesar de la diversidad de sus propuestas todas parecen haber encontrado un título, una etiqueta, un *hashtag*, a modo de paraguas que cobijaría a un buen número de ellas: el «Gobierno Abierto».

El término se ha ido extendiendo tanto en la literatura como en las instituciones. España forma parte desde hace ocho años de la Alianza de Gobierno Abierto y cada vez son más las exigencias en este campo que adquieren rango legal.

El término de Gobierno Abierto no es la primera vez que se usa, su origen se remonta a la década de los setenta, y ha recibido una excelente acogida en foros académicos e institucionales, corriendo el riesgo de morir de éxito. Por lo general el uso de este término se mueve todavía en un estado abstracto y poco determinado, especialmente desde una perspectiva jurídica. De ahí la necesidad de pasar del estado gaseoso del Gobierno Abierto al estado sólido, o al menos al líquido. Si consideramos el «Gobierno Abierto» como un camino hacia la regeneración democrática es necesario tomárselo en serio y distinguir de manera clara entre estados de ánimo, declaraciones de intenciones, principios, derechos e instituciones[2].

El concepto de gobierno abierto, al que se han referido con claridad otros autores[3], se refiere «a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: 1) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); 2) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y 3) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público» (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012:41).

Una de las grandes diferencias entre «Gobierno Abierto» y administración electrónica, en la que muchos ven su predecesor más inmediato, es el carácter «político» del primero cuyo concepto abarca no sólo la labor de la administración, sino el trabajo del gobierno y el parlamento. De ahí la necesidad de las normas; cuando hablamos de política la institucionalización es la única respuesta posible para dejar de depender del impulso de los «hombres buenos» e incorporar los principios y derechos en el ordena-

---

[2] Ramírez-Alujas (2011;100) subraya cuatro elementos básicos: 1. El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria; 2. El gobierno transparente que rinde cuentas; 3. El gobierno participativo y promotor de civismo y 4. El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

[3] Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.). *Open Government: Gobierno abierto*. Algón Editores, Jaén, 2010. Lathrop, Daniel y Laurel R.T. Ruma (eds.) *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. O'Reilly media, 2010. Obama, Barack (2009). «Memorandum on transparency and open Government» (ogd), executive office of the President of United States of America,Washington, dc http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoran-da_2010/m10-06.pdf y más recientemente Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana (2012): «Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas», en Hofmann, Andrés, Ramírez-Alujas, Álvaro, y Bojórquez Pereznieto, José António (coords.) (2012), pp. 119-136.

miento jurídico. En ese sentido, quiero robar unas palabras a Lorenzo Cotino cuando reivindica la necesidad de «la —buena— acción del Derecho para *fijar, limpiar y dar esplendor* al Gobierno Abierto. Es necesario asumir compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y fijen y organicen los cambios» (Cotino, 2013).

La historia reciente del Gobierno Abierto ha estado protagonizada por la sociedad civil que, a través de iniciativas ciudadanas o informes independientes, ha ido impulsando su desarrollo, pero fue en el año 2009 cuando el Gobierno Abierto adquirió carta de naturaleza en las instituciones. Tras una campaña electoral en la que el uso de las nuevas tecnologías se convirtió en un elemento clave para garantizar su elección, el entonces Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, comenzaba su labor aprobando una directiva del Gobierno Abierto (*Open Government Directive*). En la misma establecía su compromiso para restaurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Una apertura que, en sus palabras, fortalecería la democracia y mejoraría la eficacia de su gobierno.

El Gobierno Abierto tiene una base cultural, apostando por valores similares a los de la web 2.0, como la transparencia, apertura y colaboración, proponiendo al ciudadano como socio de gobierno, pero todavía estamos lejos de materializar esos valores en instituciones.

A pesar del éxito del término, el Gobierno Abierto es todavía un proyecto en construcción, al que todavía le falta impactar positivamente en la sociedad, y en el que tras la siembra de teorías y experimentos deberíamos empezar a cosechar resultados. De momento sólo se han puesto los cimientos del Gobierno Abierto: la transparencia, la colaboración y la participación y, sobre esos cimientos, se ha de construir un edificio democrático sano y efectivo. Todavía falta mucho por hacer. Mucho por avanzar en el Gobierno Abierto que precisa de una sociedad de la información desarrollada, un marco regulatorio adecuado, y un liderazgo político decidido, definido en un plan integral. Así lo señalaba hace ya unos años la recomendación e-democracia 2009 de la OCDE: «La incorporación de las TIC en los procesos democráticos por lo general requiere cambios estructurales y la reforma procesal» (punto 63), lo que hace que el derecho se convierta en un aliado imprescindible para lograrlo. De ahí la necesidad de pasar de la teoría a la práctica, de los valores a los hechos, asumir compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y vayan alterando su funcionamiento y su organización.

3. El desarrollo institucional del Gobierno Abierto

En este contexto las leyes relacionadas con el Gobierno Abierto (transparencia, participación, o directamente Gobierno Abierto) se plantean como una oportunidad única para llevar a cabo esta labor de regeneración democrática, pero si nos fijamos en lo realizado hasta ahora quizás deberíamos cambiar algunas cosas. Si aceptamos como

válida la definición del Gobierno Abierto señalada anteriormente, tendremos que centrar nuestra atención en las herramientas jurídicas que dan respuesta a las solicitudes de transparencia, participación y colaboración de nuestro sistema jurídico, y a las normas que tratan de dar una respuesta en conjunto a todas ellas.

En el Gobierno Abierto pasar de las musas al teatro es pasar de los libros y las presentaciones a las instituciones. Y para lograrlo, además de un plan estratégico es necesario establecer un marco jurídico que incorpore los valores y los procedimientos propios del Gobierno Abierto al funcionamiento habitual de la administración, generando una serie de derechos y obligaciones tanto a los ciudadanos como a la misma administración. A la hora de afrontar la apertura de un gobierno, nos enfrentaremos a la famosa pregunta del huevo y la gallina. Son las normas las que crean la cultura jurídica o estas no son más que la juridificación de una serie de comportamientos ya existentes.

Podemos hablar del Gobierno Abierto en términos de políticas públicas que buscan implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. Y no hay duda de que la elaboración de normas jurídicas se encuentra predeterminada por estas políticas públicas. Así, Virgilio Zapatero afirma que toda norma comienza a partir de una exigencia, o compromiso, de intervención para resolver un problema, creando, modificando o eliminando un estado de cosas, pero son los gobiernos los que ante estas necesidades lideran la acción política. Siendo en la práctica las leyes fruto de la actividad de la Administración, o de otros órganos constitucionales que promueven la acción normativa del Parlamento.

Este proceso se puede observar también en el Gobierno Abierto que, como señala Castel (2013), se ha tratado de desarrollar por dos vías, el modelo de experimentación y la vía normativa. El «modelo de experimentación» optaba por la aplicación progresiva de mecanismos de participación entendiendo que la puesta en marcha de estos procesos supondría un cambio de cultura. Últimamente podemos decir que se ha generalizado la estrategia normativa, que opta por la creación de normas jurídicas, principalmente leyes y reglamentos, que pretenden ir consolidando principios, organizaciones y procesos para el establecimiento del Gobierno Abierto.

La estrategia normativa sería parte de lo que Bobbio (2006) denomina técnicas de asentamiento, propias de un Estado que entiende el ordenamiento jurídico como ordenamiento con función promocional. Las leyes, específicas o generales, relacionadas con el Gobierno Abierto son la vía más eficaz para abrir la puerta a un cambio en las estructuras administrativas, en sus procesos, en sus herramientas, y lo que es aún más importante, en la mentalidad (cultura) de la Administración y la sociedad en su conjunto, que lleva tiempo demandando este tipo de comportamientos abiertos como forma de hacer política.

La ley sería sólo un escalón más en este proceso, tan necesario, de pasar de los valores a las realidades. Estamos ante una gran oportunidad de provocar un verdadero

cambio de mentalidad en la Administración y las instituciones hacia el Gobierno Abierto, una oportunidad de empezar a trabajar con indicadores reales, medibles y comprensibles, de empezar a abrir una puerta a la participación verdadera de la sociedad, incluso una buena oportunidad, para hacer del Gobierno Abierto una realidad transformadora que vaya mucho más allá del eslogan publicitario.

Cotino (2013) señala cómo puede afirmarse con carácter general que hay un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a adoptar políticas en la dirección de la implantación del Gobierno Abierto. Y derecho como el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho de participación general (art. 23 CE), el derecho de petición (art. 29 CE), el libre acceso a la información (en su caso pública ex art. 20), el derecho a la buena administración (art. 47), el derecho de acceso a los registros o archivos o el derecho de audiencia previa a las decisiones (art. 105 CE), entre otros pueden dar cobertura a este principio objetivo.

Lo primero sería plantearse la necesidad de aprobar leyes de Gobierno Abierto, como han hecho ya distintas Comunidades Autónomas, cuyo contenido, al menos el conocido hasta ahora[4], resulta bastante genérico. El desarrollo jurídico del Gobierno Abierto no pasa necesariamente por la aprobación de leyes *ad hoc*, de hecho, pensamos que es más eficaz la aprobación de leyes específicas sobre las distintas materias relacionadas que, aunque renuncien al «efecto llamada» que hoy provoca el Gobierno Abierto, ofrezcan mayor seguridad jurídica. Ese es el camino que, hasta la fecha, se ha mostrado más oportuno, con leyes elaboradas en torno a la información: (1) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; (2) La legislación sobre privacidad y protección de datos; (3) Las leyes sobre procedimientos administrativos; (4) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y (5) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas).

Además, es importante no perder la realidad de vista y comprobar la eficacia y los efectos de estas normas. Sólo de esa manera podremos comprobar hasta qué punto estas normas van más allá de la mera declaración de intenciones, sin valor jurídico, aunque tengan forma de ley, o, cuando estas normas, estableciendo obligaciones jurídicas, no logran llegar de manera clara a la sociedad, convirtiéndose en instrumentos que no logran alcanzar los objetivos para los que fueron establecidos. Estamos asistiendo a una proliferación normativa sobre la materia pero un análisis más profundo de los textos normativos aprobados hasta la fecha y su puesta en práctica, pone de manifiesto la falta de mandatos concretos y efectivos y hace necesario su desarrollo para hacer posible su aplicación y, en el estado de rechazo de los ciudadanos hacia la política, no habría peor solución que generar esperanzas de regeneración democrática que luego no se vieran refrendadas por los resultados, sería como tratar de apagar un fuego con gasolina.

[4] Navarra y Extremadura ya han aprobado sus leyes, En Castilla y León se encuentra en tramitación.

4. La participación en el Gobierno Abierto

Dentro de la institucionalización del Gobierno Abierto asistimos a la consolidación de la transparencia que adquiere rango jurídico en leyes nacionales y autonómicas. Mientras la participación sigue disfrutando de su «éxito» entre referencias normativas genéricas, y un poco grandilocuentes, con tremendos márgenes de indefinición, lo que posibilita su apelación casi sin compromiso a cualquier tipo de acción ejercida por los ciudadanos, organizados o no, en la toma de las decisiones políticas que les conciernen.

Esto coincide con «la emergencia de la participación en todas sus formas... el pluralismo de los valores, el ascenso de movimientos sociales como el ecologismo, una utilización más intensiva del territorio y la elevación del nivel de instrucción y cultura, es decir, de consciencia, ha acentuado la necesidad del público (habría que decir de los públicos) de estar presente en los asuntos, de ocuparse de sus asuntos. En contrapartida las asociaciones y las instituciones de todo orden han decidido, o han sido obligadas a tomar en consideración el ambiente social, económico y físico en sus procesos de toma de decisión» (Thiebaut, 1992).

La Asociación Internacional para la Participación Pública considera que ésta se basa en la creencia de que todos aquellos afectados por una decisión tienen el derecho de involucrarse en el proceso de toma de decisión y las autoridades deben facilitarlo. Esto incluye el compromiso de las autoridades a brindar información sobre los asuntos, abrir canales de participación, tener en cuenta la contribución de los participantes y comunicar como eso se traduce en la decisión (IAP, 2016). El intercambio sincero y honesto de puntos de vista es fundamental para que las autoridades aseguren las posiciones de la sociedad civil y las tomen en cuenta.

De ahí que las instituciones insistan en reiterar la importancia de garantizar y ensanchar las oportunidades de la participación individual, de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en general en el ejercicio de la autoridad pública como forma de fortalecer la confianza y la credibilidad en las instituciones democráticas (Guía para la Participación Cívica en la toma de Decisiones Públicas, Consejo de Europa, 2017).

En la práctica política, se plantean distintos modelos de articulación de los intereses.

Por un lado, la participación convencional y no convencional. Este criterio distingue las formas de participación política en función de si se ajustan o no a las normas sociales y a los valores dominantes de una sociedad. La participación política convencional es en principio legal y legítima, y en muchos casos como el voto, está promovida por instituciones y élites. La participación no convencional no utiliza los canales de participación institucionalizados, y en ocasiones es extralegal.

La distinción entre participación convencional y no convencional es históricamente relativa, es decir, lo que en un momento puede considerarse una forma de

participación no convencional (como acudir a una manifestación), en otro puede ajustarse perfectamente a las normas sociales dominantes. Por ello esta distinción ha sido criticada y algunos autores prefieren hablar de protesta política en lugar de participación no convencional. La protesta política consistiría en las acciones dirigidas a mostrar públicamente desacuerdo con una cierta situación o decisión política o relativa a la esfera pública.

El concepto de participación no convencional surge porque los primeros estudios sobre la participación se limitan exclusivamente a formas de participación política convencionales, es decir, dentro de las instituciones de la democracia representativa: votar, participar en campañas, actividades cooperativas de ámbito local, asociacionismo, afiliación partidista, contactos con políticos, etc. Pero a partir de los años sesenta se desarrollan y extienden nuevas formas de participación: boicots, objeción de conciencia e insumisión, ocupaciones de edificios, bloqueos del tráfico, firmas de peticiones, sentadas y manifestaciones, o incluso el ejercicio la violencia contra las personas y las cosas.

Dekker (1997) establece una clasificación en la que habla de dos formas de participación política, la primera, que tiene a Holanda como ejemplo, se caracteriza por altos niveles de participación organizada, bajos niveles de participación de protesta, y moderadas formas de protestas, con predominio de nuevos movimientos sociales.

El otro modelo, que ejemplificaría España, combina bajos niveles de participación organizada, con altos niveles de organizaciones de protesta y mil formas violentas de protesta, predominando la movilización alrededor de las instituciones tradicionales.

Otra clasificación habitual es la que distingue entre participación orgánica y funcional. En la primera resulta especialmente relevante centrarse en la creación, la composición, las funciones y el funcionamiento de los órganos de participación. Sobre la creación sería necesario establecer unos requisitos formales que permitan la creación de estructuras flexibles y dinámicas, sin privarlos de la relación con la administración de la que dependen para su eficacia. Sobre el funcionamiento la normativa deberá hacer efectiva la transparencia en su actividad, con la publicación ordenada de los existentes, junto a su organigrama y las funciones que desempeñan, también respecto a sus actividades, con especial atención a los acuerdos alcanzados. Para que la participación pueda responder a la lógica del refuerzo de la legitimación y a su eficacia es preciso también establecer una serie de elementos básicos en el procedimiento que afectan a la información a disposición de los participantes, los plazos, que permitan elaborar propuestas fundadas y articuladas...

En lo que se refiere a la participación funcional, y sin necesidad de reconocer su carácter vinculante, es preciso definir de manera clara los mecanismos de participación. La lista puede ser amplia: peticiones, Audiencias, Foros, Paneles ciudadanos, Jurados, Observatorios, Encuestas, participación en sede electrónica, sesiones de preguntas y respuestas, documentos de consulta... pero más importante aún será que se logre normativamente romper con el carácter unidireccional que acompaña frecuentemente a estos instrumentos y se trate de lograr una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas. En este punto es quizás aún más necesario fijar el derecho de iniciativa y la forma de activación de estos mecanismos, sus procedimientos que deberán incluir las reglas que lo regirán, el número máximo de participantes, los mecanismos de selección de los participantes, los plazos de duración de cada fase, el papel de la Administración, su neutralidad, la obligación de informar suficientemente, tanto de los procedimientos en marcha, indicando su objeto y estado de tramitación, como de los elementos necesarios para que los ciudadanos puedan intervenir activamente y con conocimiento de causa, la obligatoriedad de tener en cuenta las aportaciones recibidas, motivando su posición con una respuesta razonada en un informe público...

Dentro de la participación también podemos distinguir, siguiendo a Anduiza y Bosch (2004), entre:

— Acciones dirigidas a influir en las actitudes de los políticos sobre decisiones que deberán tomar (desde el contacto personal con cargos públicos hasta la participación en distintos procesos participativos que éstos pueden poner en marcha a la hora de tomar una decisión).
— Acciones dirigidas a otros actores relevantes como empresas, corporaciones, organizaciones no gubernamentales (boicot a productos).
— Acciones de respuesta a decisiones ya tomadas (participación en actos de apoyo o protesta respecto a una acción o política).
— Participación en organizaciones, asociaciones o plataformas de naturaleza política, es decir, que buscan objetivos o bienes colectivos, o influir en la toma de decisiones (partidos, sindicatos, organizaciones ecologistas, organizaciones pacifistas, organizaciones pro derechos humanos, grupos de acción local y comunal, asociaciones profesionales, grupos feministas, asociaciones en defensa de los animales, etcétera)».

Por último, Vintró y Pérez Moneo (2017:44) se refieren a las tres dimensiones de la participación política: la deliberación, la toma de decisiones y la representación.

No es tarea fácil, y hacerlo de manera eficaz requiere hacerlo siguiendo un procedimiento, en el que los 8 principios que nos ofrece el Consejo Europeo (2017) pueden servirnos de orientación:

1. Respeto mutuo entre todos los actores sobre la base de interacciones honestas.
2. Respeto a la independencia de las ONG y sus opiniones, independientemente de que coincidan o no con las opiniones de las autoridades públicas.
3. Respeto de las posiciones de las autoridades públicas que son quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones.
4. Apertura, transparencia y rendición de cuentas.

5. Responsabilidad de escuchar e interactuar con todos los actores (*appropiate feedback*).
6. No discriminación e inclusión de todas las voces, incluyendo a los menos privilegiados.
7. Equidad de género y participación equilibrada de todos los grupos con particulares intereses y necesidades (jóvenes, mayores, personas con discapacidad y minorías).
8. Accesibilidad a partir del uso de un lenguaje claro y medios apropiados para garantizar la participación presencial y virtual.

En vista a lo comentado, la participación es, probablemente, el campo de desarrollo del Gobierno Abierto más necesitado de concreción. Esta puede ser definida como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero a efectos normativos esta definición debe ajustarse todavía más, excluyendo otras vías de participación como la electoral o la adopción de decisiones de manera directa por los ciudadanos, que requeriría un marco constitucional distinto. De ahí que, en el marco de la democracia representativa habrá que centrarse en el ejercicio de la participación que permita la toma en consideración, por parte de los órganos representativos, de las aportaciones efectuadas por los agentes sociales. La regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. No se nos oculta la dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la participación lo que provocará que la regulación de ésta se centre más en la promoción que en su control, pero no se puede dejar a un lado la necesidad de que, dentro de la flexibilidad requerida por este tipo de prácticas, se proceda a una procedimentalización de la participación ciudadana. En la participación, con más motivo aún que en la transparencia, se corre el peligro de que la ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, de ahí que su regulación deba dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilidad en su aplicación.

Antes de entrar en la materia, ofreceremos un breve relato del marco constitucional y jurídico que regula la participación en España.

5. Marco constitucional de la participación en España

Tras la Segunda Guerra Mundial, con la constitucionalización de los partidos políticos, los textos constitucionales sin dejar de reconocer a estos como sujetos principales de la participación, se preocupan de una forma u otra de regular el mundo organizacional y de legitimar sus formas de participación en defensa de sus intereses.

Nuestra Constitución acogerá esta tendencia y así proclama en su preámbulo una sociedad democrática avanzada que se va traduciendo en el desarrollo del texto en una

serie de normas que posibilitan a los ciudadanos una mayor intervención en la economía y la política de una sociedad.

La regulación de la participación política en España se desarrolla en el marco constitucional del derecho de participación política «en los asuntos públicos». Estamos ante la consecuencia lógica de la soberanía nacional que reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2, Constitución española) y como dice Juan A. Santamaría estamos no ante «un derecho o libertad pública más, sino ante la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado». Los titulares directos de este derecho son los ciudadanos, en un intento, como señala Óscar Alzaga, de «salir al paso de todo intento de retorno a fórmulas de "sufragio orgánico" y, en suma, a la doctrina fascista de la representación política como emanación espontánea».

Sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha esforzado por, de un lado, establecer su relación con los mecanismos de democracia representativa[5] y, de otro, establecer los supuestos específicos en los que la participación se encuentra amparada bajo el artículo 23[6]. De esta manera, y como señala Martín Núñez (2013), «el propio Tribunal ha advertido que el derecho fundamental que ampara el artículo 23 de la Constitución Española no abarca el derecho de los ciudadanos a participar en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición (STC 51/1984, FJ 2) y que dicho precepto no se configura como un "[...] derecho general de participación" o, en otras palabras, una cláusula abierta —a integrar legislativamente y sin límites— que permitiera cualificar como derecho fundamental a cualesquiera previsiones participativas que puedan incorporarse al ordenamiento»[7].

La Constitución también se refiere a la participación en su artículo 9.2: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Como se puede ver, la Constitución española establece la obligación de los poderes públicos de hacer que este derecho genérico, sea un derecho real, efectivo y material.

---

[5] En varias Sentencias el Tribunal Constitucional ha establecido esta relación: primero destacando cómo la Constitución «[...] diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 74/1994, de 14 de marzo, FJ 3). En segundo lugar, entendiendo los mecanismos de democracia directa «[...] no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). En tercer lugar, concluyendo que, «[...] sobre la base del art. 23.1, no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental» (ATC 942/1985, FJ 3, final).

[6] El Tribunal Constitucional identifica, a modo de *numerus clausus*, los referéndums previstos en los artículos 92, 149.1.32, 151, 152, 167 y 168 de la CE, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE) y el Concejo Abierto del artículo 140 de la CE para el ámbito local, como los únicos instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE (STC 119/1995, de 22 de agosto, FJ 3).

[7] En la misma línea podemos destacar a Pérez Alberdi, M. R., (2013).

Es interesante recalcar cómo el artículo 9.2 no se limita exclusivamente al derecho de participación política, que consagrará en su artículo 23, sino que enuncia y establece la obligación de los poderes públicos de facilitar además la participación económica, cultural y social, lo que podríamos considerar un alarde, en la línea programática del Estado Social, al que resulta costoso encontrar correspondencia jurídica en la enumeración expresa de Derechos Fundamentales. Es dudoso entender que todas estas materias enumeradas se encuentren incluidas en el genérico concepto de «asuntos públicos» al que se refiere la Constitución, y parece claro, por tanto, que este concepto deberíamos limitarlo exclusivamente a la participación política.

Nuestra Constitución incluye también una mención específica a la participación política de un sector específico de la población como la juventud: «Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural» (art. 48)

Esta mención específica nos ayuda a completar los elementos configuradores del derecho a la participación, que deberá ser libre y eficaz (Sánchez de Diego, 1993). Además, y a efectos de la interpretación del concepto de participación, interesa destacar que aquí se habla de «participación en el desarrollo político» lo que supone un paso más en la delimitación del concepto que nos ocupa. Cuando algo se convierte en asunto público, se convierte en político, y así podríamos reducir el derecho de participación, a participación política. Frente a la opinión de Ramírez (1985) que considera que «la introducción del término desarrollo desvía en cierto sentido la fuerza del contenido de este artículo», en nuestra opinión este concepto viene más bien a reforzar, o a destacar la necesidad de la participación, en este caso de sectores como la juventud al que conviene dedicar especial atención.

La participación, además de libre y eficaz, se vincula también en la Constitución a la eficacia de las decisiones públicas (art. 103) que justificaría, entre otros motivos, esta profundización de la participación ciudadana, instando a los poderes públicos a abrir canales que permitan adecuar las políticas públicas a las demandas sociales, y otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática. En ese mismo sentido se manifiesta el artículo 105 a que garantiza la intervención en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, reconociendo el trámite de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley.

En lo que se refiere a las figuras participativas la Constitución recoge el Referéndum y la Iniciativa Legislativa Popular como principales instituciones participativas, además del voto[8]. El primero se establece en el artículo 92 de nuestra Constitución,

[8] Para un desarrollo mayor de la Iniciativa Legislativa Popular, Vintró, J. y Bilbao, J. M. (2011), *Participación Ciudadana y procedimiento Legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Foro, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

con carácter consultivo y se ha utilizado sólo una vez, con motivo de la incorporación de España a la OTAN. Los artículos 167 y 168 recogen otro tipo de referéndum, esta vez obligatorio, para reformar la Constitución, y el título VIII (art. 151.2.3 y 5 y 152), que establece un Referéndum parcial para la aprobación de los Estatutos Especiales de las Comunidades Autónomas. La segunda es la iniciativa popular. Regulada en el artículo 87.3 de la Constitución que establece el *Iter legis*, con sus distintas fases: Al hablar de los que tienen capacidad para iniciar el procedimiento se habla del Gobierno, el Parlamento, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y en último lugar la Iniciativa Popular. Al establecer las condiciones para poner en funcionamiento legislativo se habla de la necesidad de presentar un mínimo de 500.000 firmas y de la limitación de no poder promover Leyes Orgánicas, o de materias Tributarias, de Política Internacional, ni tampoco la Prerrogativa de gracia, ni las que afecten al 131 y 134.1 de la Constitución española.

Ambas instituciones, como señala De Vega (1985) «son consideradas con razón como las dos instituciones más expresivas del ejercicio de la democracia directa en el marco del Estado constitucional y representativo moderno. No obstante, conviene indicar que desempeñan papeles y cumplen objetivos radicalmente diferentes. Si el referéndum, en cuanto instrumento de control, tiene como finalidad evitar que las Asambleas representativas puedan hacerse portadoras de un falso poder constituyente, la iniciativa popular lo que procura, ante todo, es dinamizar la instancia legislativa, para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella. Si el referéndum actúa de freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas, la iniciativa popular, por el contrario, aparece como acicate». La necesidad de estudiar, comprender y aplicar las figuras de democracia directa dentro del sistema representativo, como figuras que no pretenden suplantar los mecanismos de los poderes constituidos. Sólo desde ahí será posible la configuración de la participación como «una complementación del sistema de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos que más genuinamente define y caracterizan al Estado Constitucional».

En el texto constitucional encontramos otros artículos directamente relacionados con la participación. Así en lo que se refiere a los sujetos de la participación, el artículo 22 «reconoce el derecho de asociación», el 28 el derecho que todos tienen «a sindicarse libremente», el 36 los Colegios Profesionales, el 51.2 las organizaciones de consumidores, el 52 las «organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios». En lo que se refiere a modos de participación el artículo 28 reconoce «el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses», el 29 «el derecho de petición individual y colectiva», el 77 regula la recepción de estas peticiones individuales y colectivas por parte de las Cámaras, el 87 se refiere a la iniciativa legislativa popular, el 92 al Referéndum y el 105 que remite a la ley la regulación de «a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten».

No podemos de dejar de reconocer las buenas intenciones de los constituyentes a la hora de apostar por la participación como forma de realización democrática. Es muy positivo considerar la apuesta constitucional por la democracia participativa, la llamada a la responsabilidad ciudadana frente a la apatía política pero no podemos dejar de señalar que nos encontramos ante un derecho indeterminado, uno de los derechos más necesitados de desarrollo legal, y más imposibilitados para su aplicación práctica; ya que salvo en el caso de la participación electoral, no es sencillo encontrar reconocimiento jurisprudencial de esta obligación de los poderes públicos (TC 18/1984, de 7 de febrero, recurso de amparo número 475/1982). Como dice Garrido Falla «estamos ante un precepto de carácter programático cuya operatividad práctica es muy escasa; porque la esencia de la norma jurídica no está tanto en fijar los objetivos que se pretenden alcanzar, cuanto en instrumentar los medios para conseguirlo».

6. De la informalidad a la institucionalización de la participación

En vista a lo comentado, la participación es, probablemente, el campo de desarrollo del Gobierno Abierto más necesitado de concreción. Esta puede ser definida como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero a efectos normativos esta definición debe ajustarse todavía más, excluyendo otras vías de participación como la electoral o la adopción de decisiones de manera directa por los ciudadanos, que requeriría un marco constitucional distinto. De ahí que, en el marco de la democracia representativa, habrá que centrarse en el ejercicio de la participación que permita la toma en consideración, por parte de los órganos representativos, de las aportaciones efectuadas por los agentes sociales. La regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. No se nos oculta la dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la participación lo que provocará que la regulación de ésta se centre más en la promoción que en su control, pero no se puede dejar a un lado la necesidad de que, dentro de la flexibilidad requerida por este tipo de prácticas, se proceda a una procedimentalización de la participación ciudadana. En la participación, con más motivo aún que en la transparencia, se corre el peligro de que la ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, de ahí que su regulación deba dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilidad en su aplicación.

Según el TC, la participación política se define como un derecho de configuración legal de carácter no sustantivo, lo que «ha permitido una mayor libertad al legislador a la hora de definir el derecho» (Pérez Alberdi, 2013). Como señala Castellà el Tribunal asume el «precio de excluir dichas figuras participativas del contenido del derecho fundamental de participación política («en los asuntos públicos», art. 23.1 CE), de modo que su mayor o menor potenciación queda a la entera disposición de los legis-

ladores ordinarios, nacional o autonómicos. De esta manera la jurisprudencia del TC (SSTC 103/2008 y 31/2010) deja su concreción en manos de los legisladores, lo que permite, entre otras cosas, que la regulación nacional y autonómica nos regale una configuración diferente de figuras similares.

El espectro de la participación es amplio y va desde la tramitación de leyes y reglamentos a la elaboración de planes y programas de carácter general, en la elaboración de los presupuestos e incluso a la evaluación de las políticas públicas, incluidas las de participación de las que hablaremos más adelante. Todo puede ser susceptible de participación, pero para lograr que este principio no sea meramente programático habrá que delimitar qué decisiones pueden quedarse fuera, por razones técnicas o de oportunidad. O por el contrario establecer cuáles, por su carácter estratégico, no pueden dejarse fuera del debate público.

Desde la perspectiva apuntada, lo primero que nos llama la atención es el hecho que, desde la aprobación de las normas de desarrollo de la Constitución, estas figuras han sufrido escasas modificaciones, más allá de su propio desarrollo normativo. La iniciativa legislativa popular (art. 67.3 CE) se reguló por Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo y por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. El referéndum se regula en la Ley Orgánica 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, y no ha sufrido modificación desde entonces.

Del primero podemos señalar cómo el referéndum en España resulta consultivo siempre, salvo en caso de Reforma Constitucional, lo que limita su función, su origen en la soberanía del pueblo, en su esencia. Por otro lado, la figura no contempla el referéndum con más fundamentación democrática, el derogativo de ley, recogido entre otras por la Constitución italiana, que se ha empleado en algunas ocasiones como el referéndum del aborto. Su fundamentación democrática se basa en que, en esta figura, el referéndum se convierte en instrumento no de gobierno sino de control, y se crean las figuras del referéndum creativo y el abrogativo, de los que sólo este segundo estaría suficientemente justificado.

Por su parte, del desarrollo legislativo de la Iniciativa Legislativa Popular podemos destacar cómo establece las formas de presentación: texto articulado, razones y miembros de la Comisión Promotora con sus datos y establece como causa de inadmisión que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente, que exista proyecto o proposición de ley e incluso que exista proposición no de ley sobre la materia. Solamente después de este procedimiento comienza la recogida de firmas.

Remitiéndonos a Castellà (2013) para la exposición en profundidad de la normativa vigente podemos señalar dos elementos comunes. Lo primero sería la homogeneidad inicial de las normas que regulan el ejercicio del derecho de participación política entre todas las Comunidades Autónomas. Aunque algunos atribuyen esta homogeneidad al artículo 149.1.1 que reserva al Estado la competencia exclusiva en la fijación de

las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales, y de la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales, la ola de reformas estatutarias iniciada en 2006 ha supuesto un cambio en esta situación homogénea a través de la configuración de una suerte de derecho de participación autonómico, que asume una serie de derechos concretos «como el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas; a participar en el proceso de elaboración de las leyes; o a dirigir peticiones y plantear quejas a las instituciones; o incluso a promover la convocatoria de consultas populares», y que ha sido desarrollado a través de normas autonómicas sobre participación en general o sobre participación en el Parlamento (Pérez Alberdi, 2008 y Cotino, 2013).

Lo segundo a destacar es cómo estas figuras actúan en el ámbito de las instituciones de autogobierno (STC 247/2007), y que aunque por lo general «abundan en fórmulas genéricas y desdibujan toda condición de derechos subjetivos» (Cotino, 2013:64), nos resultan de especial interés a la hora de evaluar sus efectos directos sobre la participación política de la sociedad, a modo de «laboratorios de democracia».

En este sentido, el establecimiento de una legislación específica, habitual en las Comunidades Autónomas, permite regular nuevos instrumentos participativos con el fin de promover este derecho que se asume como auténtico derecho subjetivo y organizando procedimientos para garantizar su ejercicio[9].

Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón[10], el de Cataluña[11], el de la Comunidad

[9] Entre estas leyes está la ley 11/2008, de 3 de julio de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la ley 5/2010, de 21 de junio de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias o la Norma foral 1/2010, de 8 de julio sobre la Participación Ciudadana de Guipúzcoa.

[10] En su artículo 15.3: «Los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico», Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

[11] Podemos destacar su artículo 29: «1. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes (…). 2. (…) tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, (…). 3. Tienen derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, (…). 4. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento. 5. Todas las personas tienen derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, en la forma y con los efectos que establecen las leyes, a las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña, en materias de las respectivas competencias (…). 6. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen». También, en su artículo 43, que regula el fomento de la participación: «1. Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, presentación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía», Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Valenciana[12], el de Andalucía[13], el de Castilla y León[14], el de Extremadura[15] o el de las Islas Baleares[16], incorporan la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

Según la formulación de los propios estatutos, estos derechos de participación política se configuran como auténticos derechos subjetivos que definen la posición jurídica de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma en su relación con los poderes públicos, otorgándoles las facultades de participar en las instituciones y en la definición y evaluación de las normas y políticas públicas autonómicas. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a producir una práctica desactivación normativa de la mayoría de los derechos estatutarios (Expósito, 2011) que actúan como principios objetivos de la actuación de los poderes públicos autonómicos: estableciendo que estos derechos estatutarios deberán ser desarrollados legislativamente[17] para generar derechos subjetivos[18].

En este desarrollo destacan la ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana[19] (que sería sustituida en 2015), y la ley canaria de Fomento a la Participación Ciudadana[20], que recogen nuevos instrumentos participativos con el objeto de promover el ejercicio de este derecho, que se asume como auténtico derecho subjetivo, de manera más activa, ordenando procedimentalmente el funcionamiento de los mismos, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal. Otras Comu-

[12] Artículo 9.4: «Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana», Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

[13] En una línea muy parecida a los anteriores artículos mencionados podemos destacar el artículo 30 que regula el derecho a participar de los asuntos públicos y el 31 que garantiza el derecho a la buena administración. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

[14] Artículo 11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

[15] Son de destacar los artículos 6, 7.1 y 39 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

[16] El derecho de participación se regula en el artículo 15, Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.

[17] Algo similar sucede con los denominados derechos «ante la Administración»: estos se encontrarían dentro de la reserva al Estado de la legislación básica en materia del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (recogida en el art. 149.1.18 de la Constitución) y en otras competencias de carácter sectorial sobre el ámbito material en el que la participación se proyecta como, por ejemplo, el ámbito educativo, juvenil, la inmigración, etc.

[18] Martín Núñez, E., «Los derechos de participación política y administrativa …», *op. cit.*, pp. 116-117.

[19] Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de desarrollo y ejecución aprobado en el 76/2009 de 5 de junio, del Consell.

[20] Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.

nidades Autónomas como Murcia[21], Castilla y León[22], Aragón[23], y la Comunidad Valenciana[24] (tras la reforma de la ley de 2008) han optado por regular la participación junto a la transparencia.

Además, la experiencia reciente hace que resulte necesario plantearse si conviene algún tipo de complemento normativo a estas leyes que contienen principios de Gobierno Abierto. Especialmente se hace necesario en el caso de los entes territoriales y otras organizaciones institucionales sin capacidad legislativa. Así, el reglamento, que, por su propia naturaleza, se adapta mejor y con mayor flexibilidad a los continuos cambios tecnológicos, sería una pieza fundamental en el Gobierno Abierto pues concretaría los aspectos técnicos (especialmente los tecnológicos) aplicando los principios básicos que marcaría la ley.

7. Las vías de participación en la AGE

En el derecho administrativo se ha construido una teoría de la participación del administrado[25], dentro de un esquema de fondo que pretende complementar, si no sustituir, la tradición de la Administración autoritaria con una nueva estructura de Administración participada o concertada, en busca de una nueva legitimidad.

En esta teoría de la participación en la Administración se reconocen tres círculos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas, una actuación orgánica, ordenada sobre el modelo corporativo; una actuación funcional, en que el ciudadano actúa funciones administrativas desde su propia posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo formal; y una actuación cooperativa en que el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general en un sentido específico que la Administración propugna (García de Enterría, 1995).

En el primer punto, referido a la participación orgánica, nos encontramos con las Corporaciones públicas, de especial relevancia para la participación política, en ellas un grupo de miembros que forman la organización y la sostienen económicamente son, a la vez, destinatarios, aunque sea bajo el aspecto en que el interés común les afecte, de la acción colectiva. Nos interesan especialmente las Corporaciones sectoriales que forman parte de la Administración corporativa (Colegios Profesionales, Cámaras oficiales...) y, en lo que al derecho administrativo concierne, destaca su autoadministración. Distinto es que estas organizaciones por su papel relevante como autoadministradoras de los intereses de sus miembros, se conviertan en protagonistas también en el proceso político, en el que resultan afectados estos mismos intereses.

En esta misma categoría se incluirían los casos de participación ciudadana en órganos de una administración no corporativa. Consiste, normalmente, en la inserción de legos, simples ciudadanos, con la intención de arraigar un poder entre los intereses reales a cuya gestión dicho poder está destinado, dejando oír en la propia organización la voz de los interesados directos en su funcionamiento. Esta forma de participación no convierte el órgano en una corporación, los ciudadanos colaboran en la organización y funcionamiento, pero no constituyen la Administración. García de Enterría (1995) clasifica las formas participativas de este tipo con dos clasificaciones: órganos auxiliares de asistencia externa y participación en órganos principales de decisión; participación por representación de intereses y participación de expertos.

Entre los órganos auxiliares, que suelen ser consultivos y no vinculantes, encontramos, por ejemplo, las llamadas Asociaciones de padre de alumnos (art. 5, LODE), Consejos Provinciales y Locales de Caza (art. 39 de la Ley de Caza), Asociaciones de Consumidores y usuarios (art. 20 y ss., Ley para la Defensa de Consumidores y Usuarios). En otros casos se trata de órganos decisorios, en los que los ciudadanos suelen participar de forma minoritaria en un órgano colegial al efecto, es el caso de los estudiantes en el Consejo Social de las Universidades o de las Juntas y Comisiones mixtas de funcionarios y contribuyentes en el ámbito fiscal.

Nosotros, en la línea del compromiso del III Plan de Gobierno Abierto de España, vamos a centrarnos en los órganos consultivos y los trámites de información pública y audiencia.

7.1. *Órganos consultivos*

Según nuestro ordenamiento jurídico (art. 38, Ley 6/1997, de 4 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) los órganos colegiados serán «aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos». Se trata de figuras que tratan de institucionalizar la participación de la sociedad en la Administración General del Estado.

Las normas básicas de régimen jurídico no establecen criterio alguno sobre elementos básicos como la composición o los miembros de un órgano colegiado (Cerrillo, 2011: 77). De ahí que lo determinante para su definición sea la norma de creación,

[21] Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (*BORM* núm. 290, de 18 de diciembre de 2014) (artículo 5.2).

[22] Ley de Castilla y León núm. 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana de Castilla y León (*BOCYL* núm. 49, de 12 de marzo de 2015).

[23] Ley de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (*BOA* núm. 68, de 10 de abril de 2015) (artículo 4.2).

[24] Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana (*DOGV* núm. 7500, de 8 de abril de 2015) (en su disposición adicional cuarta enumera las obligaciones que afectan a las Cortes y otros organismos).

[25] Puede encontrarse en Lavilla (1995) y en García de Enterría y Fernández Rodríguez (1995).

en la que se establecerán, sin orientación jurídica previa, sus elementos constitutivos como su composición, la selección de sus miembros, sus funciones, su estructura interna y su funcionamiento.

En lo que se refiere a la composición, estas formas de participación conjugan la voluntad de mantener la conexión de los decisores con los intereses a los que deben servir, tanto la población general como aquellos con un interés directo, teniendo en cuenta la representatividad y el equilibrio, con la intención de contar con opiniones técnicas de personas expertas en la materia (basados en el conocimiento y la experiencia de los expertos). Además, suelen tener un gobierno mixto, con un representante de la sociedad civil y otro de la Administración y composición paritaria, aunque los vocales de la sociedad civil suelen ser elegidos por la propia Administración.

Otra de las características de estos órganos es la posibilidad de constituirse como órganos permanentes o temporales, con la creación de órganos *ad hoc*, para estudiar un tema concreto y proponer o informar sobre alguna solución.

Entre sus funciones se encuentran, realizar estudios sobre cuestiones y problemas que afecten al sector, formular propuestas y recomendaciones, ser informado de la actuación de los órganos de la Administración competentes en dicha materia, conocer e informar, con carácter previo, Anteproyectos de Ley y Proyectos de Reales Decretos y de Órdenes en el ámbito de su competencia.

Como consecuencia de todo lo anterior es posible encontrar en el sistema institucional español cientos de órganos consultivos, con perfiles variados, y resulta casi imposible encontrar una enumeración de todos ellos.

7.2. *Información pública y Audiencia*

Existen dos mecanismos regulados por las leyes 39/2015 (art. 133), y 50/1997 (art. 26, modificado por la ley 40/2015). Amparados en el art. 105 de la Constitución y refrendados por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 8 de junio de 1981.

Se trata de la consulta pública previa, que consiste en recabar información y opinión antes de generar un borrador (art. 133.1 L39/2015 y art. 26.1 L50/1997), y del trámite de información y audiencia que sirve para recabar información y opinión de titulares de derechos o con interés legítimo afectados por el proyecto normativo ya redactado, así como la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen a estas personas con intereses legítimos (art. 133.2 L39/2015 y art. 26.6 L50/1997). Su ámbito de aplicación son anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias que se impulsen por los departamentos ministeriales y sus organismos públicos dependientes o vinculados y deban someterse a consulta, audiencia o información pública (art. 26 L50/1997).

En relación con cada proyecto normativo se ofrecerá información sobre los antecedentes de la norma, los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias (art. 133.1 L39/2015). Y en ambos casos «deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia» (art. 133.3 L39/2015). El plazo para que los destinatarios de la norma puedan emitir su opinión no puede ser nunca inferior a 15 días (art. 26.2 L50/1997).

Esta normativa ha sido desarrollada a través de la Orden de Presidencia /1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

La norma busca canalizar toda esta participación a través del punto de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado[26], así como en el Portal de Transparencia donde deberá recogerse un listado de los proyectos normativos, ordenados por fecha de entrada, con un enlace a cada uno de los puntos de acceso ministeriales y un buscador que permita mejorar este acceso. Asimismo, la participación ciudadana podrá también iniciarse a través del Portal de Transparencia, que canalizará a cada departamento ministerial competente las correspondientes propuestas y deberá informar del estado de tramitación de aquellos proyectos normativos para los que estos trámites hayan finalizado y resulte preceptiva su publicación en dicho portal. Además, será necesario notificar al ciudadano la recepción de sus aportaciones.

Aunque todos los proyectos de ley deben tener un proceso de consulta, existen algunos casos en los que puede prescindirse de estos trámites, en concreto «normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen». Además, «Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella» (art. 133.4 L39/2015; art. 26.2 L50/1997). En el caso del trámite de audiencia e información pública, este «sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo» (art. 26.6 L50/1997).

[26] http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/NormasEnTramitacion/Paginas/normasentramitacion.aspx.

Bibliografía

Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político*. Ariel.

Bobbio, N. (2006). *Contribución a la teoría del derecho.* 3.ª ed. México, Cajica, pp. 389-390.

Castel, S. (2013). «Gobierno Abierto en el estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública.* ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, pp. 159-201.

Castellà Andreu, Josep M.ª (2013). «Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad». *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* núm. 5. Zaragoza, pp. 202-233.

Cerrillo i Martínez, A. (2011). «La participación en los órganos colegiados en la administración en red», R.V.A.P., núm. 90, pp. 67-99.

Cotino, L. (2013). «Derecho y "Gobierno Abierto". La regulación de la transparencia y la participación y de su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública,* 82. ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza.

De Vega, Pedro (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente.* Tecnos, Madrid.

Dekker (1997). *Private Groups an Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies.* Routledge, Nueva York.

Expósito Gómez, E. (2011). «Declaraciones estatutarias ¿de derechos?: un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/20», en *Teoría y realidad constitucional,* núm. 27, pp. 496-500.

García de Enterría E. y Fernández Rodríguez, T. R. (1995). *Curso de Derecho Administrativo I.* Civitas, Madrid.

IAP2 (2016). «Core Values Awards Showcase», International Association for Public Participation www.iap2.org.

Lavilla, J. J. (1991). *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de America.* Civitas, Madrid.

Martín Núñez, E., (2013). «Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña», en *Espacio Jurídico: Journal of Law,* vol. 14, núm. 3. pp. 113-134.

Pérez Alberdi, M. R. (2013). *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.* Colección monografías. Congreso de los Diputados.

Ramírez, M. (1985). *La participación política.* Tecnos, Madrid.

Ramírez-Alujas, A. (2011). «Gobierno Abierto y modernización de la Gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». *Revista Enfoques.* Vol. IX, núm. 15.

Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2012). «Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe», en *Gobierno Abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe,* BID, Washington.

Ramírez-Alujas, A. (2011). «Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas». Ponencia para el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): «La política en la red».

Rubio, R. (2007). «Los ciudadanos ¿Protagonistas de la Globalización?», en *El derecho en el contexto de la globalización.* Universidad del Externado, Colombia, 2007. http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/Ciudadanosprotagonistasglobalizacion.pdf.

Rubio, R. (2014). «Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos», en Calderón, César (coord.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de «open government» para gobernantes y ciudadanos*. Goberna América Latina Escuela de Alto Gobierno, pp. 41-65.

Rubio, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2018). «El Parlamento Abierto en España». *Revista General de Derecho Constitucional,* núm. 27.

Sánchez de Diego, M. (1993). «La participación del ciudadano en el trabajo y la política desde la perspectiva de la Constitución española de 1978», en *Cambio Cultural y Participación,* Lucas, Antonio (ed.), Facultad de Ciencias de la Información, Madrid.

Thiebaut, C. (1992). *Los límites de la comunidad: las críticas comunitaristas y neoaristotélicas al programa moderno.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Vintró, J. y Pérez Moneo, M. (2017). *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas.* Congreso de los Diputados.

Villoria Mendieta, M. (2012). «El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo», en *HofMann*, Ramírez-Alujas y Bojórquez Pereznieto, pp. 69-101.

Zapatero, Virgilio (2007). *El derecho como proceso normativo: lecciones de teoría del derecho*. España: Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá, 2007, p. 130.

RAFAEL RUBIO. Doctor en Derecho Constitucional (Premio extraordinario), Profesor Titular y Director del Grupo de Investigación sobre participación y nuevas tecnologías (i+dem) en la Universidad Complutense de Madrid. Ha impartido clases de posgrado en más de 30 universidades en 15 países diferentes. Asesor en temas de Gobierno Abierto, Transparencia y participación ciudadana a gobiernos (España, Perú), organismos internacionales (Comisión Europea, BID), partidos, fundaciones, e instituciones sociales, educativas y religiosas en Europa y América. Miembro suplente de la Comisión de Venecia.

CAPÍTULO 2

LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN LA AGENDA 2030: LIDERAZGO LOCAL Y GOBIERNO ABIERTO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Juana López Pagán

1. Introducción

La Agenda 2030 es el marco político internacional que los Estados miembros de Naciones Unidas han asumido como hoja de ruta para la gobernanza global y el desarrollo humano. Una Agenda que habla de no dejar a nadie atrás, y que por tanto habla de las personas. Esta cuestión que puede parecer obvia, no lo es tanto. No hace mucho centrábamos nuestra atención en el nivel de desarrollo de los Estados, las naciones, y todo ello en una dinámica de comparación, competición y *rankings* que nos ofrecían los organismos internacionales. No es que esta lógica haya quedado superada, quizá ni siquiera sea necesaria su total superación, pero sí era, es, imprescindible su corrección. ¿Cómo? Poniendo el énfasis en las personas.

Pues bien, de eso nos habla la Agenda 2030, de la sostenibilidad de la vida de las personas en nuestro planeta, en nuestros países, en nuestras ciudades, y de cómo debemos emprender esa tarea. Es importante recordar que con la palabra *civitas* los romanos designaban al conjunto de ciudadanos que constituían la ciudad. La *civitas*, la ciudad, eran los ciudadanos. Hoy esa aproximación conceptual vuelve a estar vigente. Las ciudades, entendidas como espacios de ciudadanía, hogar común de las personas han emergido como referentes globales en un mundo cada vez más transfronterizo. Resulta obvio para muchos, sobre todo para aquellos que conocen cómo es la política local, que ese valor por fin se haya visto reconocido por la comunidad internacional. Resulta sorprendente para otros que ese reconocimiento haya llegado tan tarde. Las ciudades llevan muchos años definiendo una narrativa común, más coherente, más humana y más comprensible que la que ofrecen otros niveles de gobierno. Seguramente, por otra obviedad, porque en las ciudades sucede la vida, confluyen las políticas y en ellas se juega la sostenibilidad humana.

Por ello, los gobiernos locales y las asociaciones que les representamos hemos participado activamente en el diseño de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarro-

llo Sostenible (ODS) y de la Nueva Agenda Urbana (NUA). Ambas agendas internacionales han reconocido que el desarrollo sostenible es imposible de lograr sin un liderazgo local, pues es éste el nivel de gobierno que está en la primera línea de la administración de los ciudadanos, y quienes, en consecuencia, nos encontramos más cerca de las personas y de sus necesidades. Nuestra acción ha estado orientada desde una lógica propia, consustancial a nuestra naturaleza constitutiva, la de la cercanía, la de la participación, la de la negociación y la de la rendición de cuentas a cada paso, en cada calle, con cada vecino/a. Una lógica que hoy llamamos Gobierno Abierto.

La Agenda 2030 es una agenda de desarrollo universal pero también una agenda de acción internacional para el desarrollo. Un proyecto de futuro que exige una mirada global, de políticas multinivel, de movilización de todos los recursos y de una alianza global. Es desde esta óptica que como Federación decidimos impulsar un proceso, cuyo fin era dar a conocer a nuestros miembros el contenido y principios de la Agenda, su carácter universal, explicar la relevancia y el impacto de la misma, modularla en clave nacional e identificar qué impacto tenía lo que ya se estaba haciendo a nivel local. En suma, poner en valor el propio proceso y dotarlo de institucionalidad para los próximos años.

Esa determinación, como representantes de los gobiernos locales españoles, y ese impulso a nivel nacional debía ser compartido con el resto de actores a los que convoca esta Agenda. Hoy cabe afirmar que la agenda política de los ODS a nivel nacional es el resultado de un esfuerzo colectivo de todos aquellos que, desde el primer momento, creímos que era el proyecto de país que debíamos defender e impulsar. Tres años después de la aprobación de los ODS, España cuenta con un Plan de Acción del que nos sentimos parte, y cuyo sentido queda resumido en las palabras del propio presidente del Gobierno, Pedro Sánchez: «Una España que haya alcanzado los ODS en 2030 será el país con el que todos y todas soñamos. Por eso, la Agenda 2030 está ya en el centro de nuestra visión de Estado y de la acción de gobierno. Representa una forma de actuar en el mundo. En definitiva, un proyecto de país. Ni más, ni menos» (Gobierno de España, 2018).

Estas páginas tienen el propósito de compartir cuál ha sido el papel que han jugado los gobiernos locales, y la red que los asocia, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a lo largo de esta articulación nacional. Para ello es imprescindible exponer el proceso, la metodología de trabajo y los principales resultados obtenidos hasta el momento: la formulación de una estrategia propia; las aportaciones locales incorporadas en el Plan de Acción y la participación en una gobernanza reforzada de la Agenda.

Las ciudades siempre han situado en el núcleo de su preocupación a las personas, y un número cada vez mayor trabaja en la planificación de un mejor desarrollo sostenible, haciendo suyo un compromiso internacional que, como se ha señalado, pone el acento en no dejar a nadie atrás. Ello requiere una nueva distribución de responsabilidades que a su vez exija gobernar de una forma diferente, abierta, que permita pensar, planificar y

gobernar entre todos. Una nueva manera en la que derechos y obligaciones sean un espacio común de construcción colectiva, innovadora y durable en el tiempo.

La Agenda 2030 habla de las personas. El Gobierno Abierto pone en el centro a las personas. Dos agendas políticas que encuentran un eje central común: la ciudadanía como protagonista de la acción política. Y un nivel de gobierno, el local, que sabe muy bien cómo articular los desafíos que ambas agendas marcan.

2. El papel de los gobiernos locales en la Agenda 2030

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se ha convertido en la agenda internacional más ambiciosa de la humanidad. Además de su carácter universal, que implica a todos los países, por primera vez la Agenda se asume desde una perspectiva holística: social, cultural, económica y medioambiental, donde la promoción de alianzas estratégicas con aquellos que abogan por los mismos objetivos se convierte en esencial y necesaria. Asimismo, la aprobación de la Nueva Agenda Urbana (NUA) en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible - HABITAT III (2016) constituye una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades de cara a los próximos 20 años. La NUA llegó un año después de la Agenda 2030 creando un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. La inclusión del ODS 11 para «Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» es, en gran parte, el fruto de una intensa campaña de los gobiernos locales, sus asociaciones y la comunidad urbana. El ODS 11 representa un gran paso hacia adelante en el reconocimiento del poder transformador de la urbanización para el desarrollo, y en el papel de los líderes de las ciudades a la hora de impulsar el cambio global desde la base. Sin embargo, el papel de los gobiernos locales en la consecución de la Agenda va más allá del Objetivo 11, ya que todos los ODS tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Estos niveles de gobierno son responsables políticos, catalizadores del cambio y los mejor situados para vincular los objetivos globales con las comunidades locales (FEMP, 2018a).

Los gobiernos locales, regionales y las asociaciones que les representamos hemos participado activamente en el diseño de la Agenda 2030 y de la NUA. Ambas agendas internacionales reconocen la importancia que ostentan los gobiernos locales para garantizar una implementación efectiva de dichos objetivos. Gracias a la labor de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) por medio del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, una de las principales lecciones aprendidas es que los ODS deben ser alcanzados desde un nuevo enfoque de cooperación y coordinación institucional e intersectorial en el que es imprescindible

el diálogo y la complementariedad del nivel local, nacional e internacional, así como contar con la colaboración de los sectores público, privado, la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación, entre otros (FEMP, 2018a).

Derivado de ese reconocimiento ha aparecido un concepto nuevo con el que hay familiarizarse: la localización de la agenda de desarrollo. Pero ¿qué significa localizar? Localizar es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación sobre cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción desde abajo, y cómo, a su vez, los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local (GTF, 2016). La localización se trata por tanto de un proceso de adaptación de la agenda global a las características y circunstancias de cada territorio, siendo consustancial con la necesidad de participación de los diferentes actores que componen una comunidad (CIDOB, 2015).

Por todo ello, la implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se ha convertido en un compromiso político y ético que la Federación Española de Municipios y Provincias ha asumido, convirtiéndolo en una prioridad estratégica en este mandato de cara a favorecer un desarrollo sostenible y humano de nuestros pueblos y ciudades con la premisa ineludible de no dejar a nadie atrás. En el caso de España, la Agenda 2030 nos enfrenta, hoy más que nunca, al reto político pendiente que desde hace más de treinta años tiene el país: reordenar nuestro marco competencial poniendo en el centro a las personas. Tomando en cuenta las previsiones de los diferentes marcos internacionales es imprescindible avanzar en el reconocimiento institucional de los poderes locales como nivel de gobierno con autonomía política plena. De ahí que sea clave proceder a las reformas necesarias para mejorar el nivel de descentralización, definir mejor las competencias, asignar recursos y adaptar el gasto público y la inversión pública en el marco de una adecuada articulación multinivel: central, autonómica y local. El Plan de Acción de la Agenda 2030 para España se muestra como el presupuesto de partida óptimo para avanzar sobre dicho reto pendiente.

3. El papel de la FEMP como institución impulsora de la Agenda 2030

La FEMP, como la asociación nacional de gobiernos locales de mayor implantación en el territorio, sección española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y miembro activo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se constituye como un espacio privilegiado para la promoción de la acción local en el marco de la Agenda 2030.

La FEMP, es, en efecto, la instancia que tiene la representatividad y la legitimidad política en el ámbito local, la que cuenta con el acceso necesario a los recursos para la

puesta en marcha de una estrategia de empoderamiento local para la implementación de la Agenda en España y la que puede contribuir activamente al fortalecimiento de las redes locales existentes a nivel nacional e internacional para aportar su visión y avances tanto en el ámbito europeo como mundial. Desde esa responsabilidad debíamos encarar la elaboración de nuestra propia estrategia y debíamos decidir de qué manera queríamos abordarla.

1) *Un proceso basado en los principios de Gobierno Abierto*

La FEMP adquirió a principios del vigente mandato (2015-2019) un compromiso firme con el cumplimiento de la Agenda 2030, convencida de que debía ser la hoja de ruta a seguir en los próximos años para el desarrollo de una sociedad más justa, más libre y más igualitaria. Una Agenda en la que los gobiernos locales españoles tenían que jugar un rol esencial. Desde esa convicción, la Federación a lo largo de estos años ha defendido en diferentes instancias nacionales e internacionales, el papel que los gobiernos locales deben tener en la definición de la estrategia de desarrollo sostenible del país. Para ello, impulsamos un posicionamiento propio, el de lo local, amplio y concertado, con el que garantizar una alta legitimidad con respecto a nuestros miembros, nuestros socios y nuestros interlocutores.

Pero es importante señalar en este punto, que igual que la Agenda 2030 nos sitúa ante objetivos y metas especificas y medibles, también nos indica que para lograrlas debemos trabajar de una forma diferente, que debemos trabajar en alianza con otros actores. Por ello, desde la FEMP, fuimos conscientes de que teníamos que construir un proceso, una metodología propia para abordar el impulso de la Agenda 2030 entre nuestros miembros pero de una forma diferente e innovadora. Seguramente nuestras reflexiones en aquel momento sobre cómo acometer nuestro compromiso no diferían mucho a las de otros niveles de gobierno y organismos del tercer sector, pero nuestra condición de institución de carácter nacional representativa de gobiernos locales, y por ende, garante de la democracia local exigía un plus de responsabilidad. Si a ello se unía nuestra firme apuesta por las políticas de gobierno abierto, evidenciadas a través de la Red de Transparencia y Participación y de la Comunidad de Práctica de Gobierno Abierto[1], teníamos la respuesta al cómo debíamos afrontarlo: mediante un proceso abierto, más allá de nuestros miembros y nuestras lógicas internas. Debíamos poner en marcha un proceso basado en los principios de Gobierno Abierto, flexible, en permanente revisión, pero que nos permitiese obtener resultados tangibles.

[1] La Red de Transparencia y Participación de la FEMP y la Comunidad de Práctica de Gobierno Abierto de CGLU liderada por la FEMP son parte del III Plan de Gobierno Abierto del Gobierno de España.

La generación de dicho espacio abierto de diálogo y de construcción colectiva multinivel y multiactor nos ha conducido a ser innovadores, dentro y fuera de nuestras fronteras, a legitimar nuestra acción gracias a la participación de personas e instituciones que se han sumado a nuestra labor con generosidad, talento e ideas, a contar con diversas miradas que nos han ayudado a entender mucho mejor cómo podemos emprender la tarea de la sostenibilidad humana, a compartir el qué, el porqué y el cómo. Y sobre todo, a generar un entorno de complicidad y confianza tan necesario para el cumplimiento de los objetivos y metas que nos marca esta compleja hoja de ruta. En suma, la Federación ha sido pionera en la creación de un mecanismo de participación multinivel y multiactor, con agentes clave comprometidos con el cumplimiento de los ODS, basado en los principios de gobierno abierto, que nos ha permitido elaborar nuestra propia estrategia de acción y enriquecer las contribuciones que desde la óptica local fueron remitidas al Borrador 0 del Plan de Acción de la Agenda 2030[2].

2) *Estrategia FEMP para el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

El primer resultado de ese satisfactorio proceso cristalizó en junio de 2018 cuando la Junta de Gobierno de la FEMP aprobó la Estrategia de la Federación para el cumplimiento de la Agenda 2030. Un documento que es producto del trabajo técnico y político en el seno de la organización, pero que ha contado con el concurso de todos los actores relevantes que en el plano nacional están desarrollando una labor crucial para la puesta en marcha de los ODS.

A través de esta estrategia la FEMP se marca como finalidad contribuir a una mejor y más efectiva localización de los ODS en España, siendo especialmente conscientes de que la localización requiere una concurrencia de numerosos actores provenientes de la Administración local (municipios, provincias, mancomunidades, federaciones territoriales), pero también de la sociedad civil, del resto de Administraciones públicas, de las universidades o del sector privado, entre otros. Todos ellos articulados en un ecosistema plural y de liderazgos múltiples. De ahí la importancia de nuestro papel catalizador o de actor dinamizador enmarcado en un conjunto plural de liderazgos y de consensos básicos para una efectiva localización de la Agenda en el conjunto del Estado. Por todo esto los objetivos plasmados en nuestra estrategia son los siguientes (FEMP, 2018a):

1. Favorecer el fortalecimiento institucional y la sensibilización de los actores locales para mejorar el conocimiento sobre los ODS y su adecuada integración en las estrategias locales.

[2] Pueden consultarse ambos documentos a través del siguiente enlace www.localizandoods.es.

2. Fortalecer y legitimar el papel estratégico que juegan las autoridades locales en el desarrollo de la Agenda 2030 en los respectivos ámbitos nacionales de cara a la mejor incidencia política en la materia.
3. Mejorar y fortalecer las alianzas, así como la acción y cooperación internacional en términos de redes y organismos nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias, asistencia técnica y cooperación descentralizada para el cumplimiento de los ODS.

En la Tabla 1 se pueden comprobar algunas líneas de actuación y acciones definidas para el cumplimiento de los objetivos que la FEMP está desarrollando. Un marco que cualquier red de gobiernos locales puede tomar como referencia de cara a definir su propia estrategia e impulsar el proceso de implementación de la Agenda 2030 entre sus miembros.

Tabla 1. Estrategia de la FEMP para la implementación de los ODS

OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES
Fortalecimiento Institucional y Sensibilización	• Favorecer el conocimiento técnico, metodológico y práctico para el desarrollo de planes de integración de la Agenda 2030 en los municipios • Valorizar la multiplicidad de actuaciones que las ciudades están desarrollado ya en términos del Desarrollo Humano Sostenible, y ofrecer una visión sistemática de las mismas alineándolas con la Agenda 2030 como marco de actuación • Promover la reflexión, el intercambio de experiencias y la cooperación municipal en el ámbito de la Agenda 2030 que genere un movimiento extensivo que logre llegar al mayor número de gobiernos locales • Fomentar procesos sustentados en modelos de gobierno abierto que permitan involucrar a la ciudadanía en la definición de las estrategias locales de desarrollo sostenible	• Incidencia política • Divulgación y sensibilización • Trabajo en partenariado • Participación y organización en foros de debate • Programas de formación sobre los ODS y su integración en el ámbito local • Fomento de intercambios de experiencias, reflexión compartida y actuaciones de generación de conocimiento • Formación en políticas de gobierno abierto para la formulación e implementación de proyecto de ciudad sostenible

Tabla 1. Estrategia de la FEMP para la implementación de los ODS

OBJETIVOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACCIONES
Fortalecimiento del papel de los gobiernos locales en las Estrategias Nacionales	• Participación en las instancias de reflexión y coordinación nacional en materia de la Agenda 2030 • Constitución de un Grupo de Trabajo Permanente que ayude a configurar la contribución de la Asociación/Red de cara a los Informes de Progreso del Plan de Acción Nacional • Visibilizar la aportación de las entidades locales al cumplimiento de la agenda	• Garantizar la participación de la Asociación/Red en el marco de trabajo del Plan de Acción Nacional • Garantizar la participación de las entidades locales en la elaboración de los documentos de seguimiento, revisiones voluntarias o estrategias
Fomento de Alianzas a nivel nacional e internacional	• Fortalecimiento de las alianzas y participación en redes internacionales de autoridades locales • Fomento de la Integración de la Agenda de Desarrollo Sostenible en las políticas de cooperación descentralizada de las entidades locales • Consolidación de las alianzas existentes con diferentes instituciones y organismos tanto a nivel nacional como internacional • Promoción de nuevas alianzas con diferentes instituciones y organismos tanto a nivel nacional como internacional • Fortalecimiento de las labores de cabildeo e incidencia política • Fortalecimiento de relaciones con la sociedad civil y el tercer sector	• Participación proactiva y estratégica en el marco de las redes internacionales de autoridades locales • Participación en proyectos internacionales • Refuerzo del debate y las alianzas con las organizaciones y programas internacionales • Diálogo abierto en materia de trabajo compartido con actores pioneros

Fuente: Elaboración propia.

Además del papel como vector de empoderamiento local, la FEMP juega un rol específico como entidad representativa de los intereses y demandas de las Administraciones públicas locales respecto del Estado en relación a la definición de la estrategia país. En un entorno de influencia multiactor para una implementación eficaz de la Agenda 2030, la FEMP se ha convertido en una de las palancas de cambio para que las políticas públicas locales y los planes locales de desarrollo se alineen a los objetivos de desarrollo sostenible. Lo que estos tres años de vida de la Agenda 2030 ha puesto de manifiesto es que ningún actor, sea cual sea su espacio de actuación y de competencia,

podrá actuar por sí solo. Por ello, en el ámbito de la Agenda 2030, el objetivo de la Federación también ha sido ubicar la voz de lo local en los espacios de incidencia política nacional para que nuestras demandas y aportaciones encontrasen acogida en el Plan de Acción y en la futura Estrategia de Desarrollo Sostenible del país.

4. El Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: gobiernos locales, gobierno abierto y gobernanza

Un elemento esencial de la Agenda 2030 es el mecanismo de seguimiento y revisión a través de los exámenes nacionales voluntarios que deben presentar los países ante el Foro Político de Alto Nivel que se celebra anualmente en Naciones Unidas. España presentó el 18 de julio de 2018 su Informe de Revisión Voluntario y su Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018 (AECID, 2018).

El Plan de Acción constituye un documento programático orientado a la acción pero de carácter transitorio que debe servir de base para la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo. Un Plan que se autodenomina de transición pues un gobierno saliente inició y desarrolló su planteamiento, y un gobierno entrante ha revisado en profundidad el mismo y ha puesto en el centro de su acción de gobierno a los ODS. El Plan es también un documento que recoge las actuaciones realizadas por parte de todos los actores y además compromete acciones inmediatas por parte de la Administración General del Estado (AGE), establece una estructura de gobernanza coral y reforzada, al más alto nivel del gobierno, y se compromete a crear una estrategia ambiciosa de desarrollo sostenible participada y consensuada entre todos los actores y niveles de gobierno de España (Gobierno de España, 2018).

Numerosas cuestiones del Plan son susceptibles de ser analizadas, pero en lo que concierne al objeto de estas páginas deseo destacar tres cuestiones sumamente relevantes para la labor que los gobiernos locales y la propia Federación tendremos que llevar a cabo en los próximos años: en primer lugar, el expreso reconocimiento que realiza el Plan al papel esencial de los gobiernos locales para el cumplimiento de los ODS; en segundo lugar, la incorporación del gobierno abierto como política transversal para la implementación de la agenda; y en tercer lugar, el diseño de una gobernanza nacional que responde fielmente a los presupuestos que marca la Agenda.

1) *Reconocimiento y compromiso del ámbito local en el Plan de Acción*

En España, por su propia naturaleza política y administrativa, los gobiernos locales se configuran en un sujeto clave, con peso específico, para el desarrollo de la Agenda 2030. La distribución de competencias administrativas, así como la proximidad a

la ciudadanía, el fomento de estrategias de desarrollo local sostenible y participativo, o la implementación de las condiciones de la nueva agenda urbana, señalan un papel protagonista para los gobiernos locales, que deben estar en primera línea en todo el ciclo de las políticas públicas (formulación, implementación, seguimiento y evaluación).

La Federación como principal interlocutor con el Gobierno de España en la defensa de los intereses locales ha realizado una intensa labor de incidencia política que ha dado como resultado la incorporación de todas las propuestas realizadas al Plan de Acción y que se sintetizan a continuación (FEMP, 2018b). Así, el Plan de Acción se compromete a (Gobierno de España, 2018):

— Avanzar en el reconocimiento institucional de los poderes locales como nivel de gobierno con autonomía política plena que permita proceder a las reformas necesarias para mejorar el nivel de descentralización del país.
— Impulsar una política de cohesión a nivel nacional para la acción de la Agenda 2030 como un elemento inspirador y palanca de transformación que permita avanzar a las regiones y territorios del país en el cumplimiento efectivo de los ODS.
— Fomentar planes de acción para la prevención de las violencias urbanas. Esto significa aumentar la colaboración y el intercambio de información entre las distintas Administraciones, fomentando la supervisión y el cumplimiento de los tratados internacionales, las leyes y otros mecanismos para proteger los derechos humanos que ayuden a prevenir las violencias urbanas.
— Elaborar un mapa de desarrollo que contemple variables como las infraestructuras viarias, ferroviarias, eléctricas, tecnológicas, industriales, midiendo con ello la verdadera situación de los distintos territorios para que sirva de base a una necesaria estrategia de ordenación territorial.
— Reconocer a la FEMP como institución palanca en el impulso de la Agenda 2030 poniendo en valor el papel de liderazgo que está ejerciendo tanto a nivel nacional como en las redes y organismos a las que pertenece tanto en el ámbito europeo como mundial.
— Crear y fortalecer mecanismos de gobernanza abierta para concitar el diálogo y la coordinación entre los diferentes actores, tanto en términos estratégicos como de movilización de los recursos políticos, sociales y económicos.
— Promocionar la dimensión local de las políticas palanca previstas en el plan, tanto en su diseño como en su ejecución y seguimiento.
— Favorecer la recogida de información local sobre el desarrollo de la Agenda, así como la promoción de la integración de los ODS en las estrategias de desarrollo local y municipal, tales como planes estratégicos municipales.
— Reconocer la importancia del papel de la FEMP en la consecución de los logros en el ámbito local español, para lo que se buscarán los acuerdos y recursos adecuados para desarrollar acciones de fortalecimiento institucional, de sensibilización y capacitación, de promoción de un sistema estadístico armonizado de indicadores, de fomento del intercambio de experiencias y de promoción de estrategias de desarrollo local 2030.

2) *Gobierno Abierto como política palanca para la Agenda 2030: una propuesta desde lo local*

La transparencia, la participación y la rendición de cuentas deben convertirse en el eje básico de toda acción política. Así lo reconoce el propio Plan de Acción. La aprobación de la Agenda 2030 fue formulada mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por Naciones Unidas, que involucró a diferentes niveles de gobierno, a la sociedad civil y al sector privado. Al implementarse en un contexto de mayor apertura, transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía, la Agenda 2030 señala la importancia de fortalecer marcos de seguimiento y rendición de cuentas a nivel global, regional, nacional y local (Gobierno de España, 2018).

Asimismo, el Plan de Acción define las políticas palanca como aquellos programas o políticas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030. Las políticas palanca han de entenderse como instrumentos transversales para romper silos o compartimentos sectoriales rígidos y atender a un desarrollo sostenible que conecte diferentes actores, sectores y políticas en una visión común integrada (Gobierno de España, 2018).

El Plan cuenta con un total de nueve políticas palanca, la del III Plan de Gobierno Abierto fue incorporada a propuesta de la FEMP. Dicha propuesta ha sido causa de nuestra visión y trabajo desarrollado en este ámbito: la participación de la ciudadanía en la Agenda necesita de nuevos modelos de gobierno abierto, que generen un nuevo marco de relación honesto, de respeto y actualizado entre la sociedad y aquellos que ostentan la representación de la misma. Por ello, trasladamos que era fundamental incorporar los principios de gobierno abierto, reflejados en los ODS 16 y 17, para el desarrollo, implementación y gobernanza de la Agenda 2030 y propusimos que el III Plan de Gobierno Abierto debía ser una de las políticas clave y palanca del Plan de Acción.

El desarrollo del III Plan de Gobierno Abierto de España en el marco del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 puede favorecer el cumplimiento de todos los ODS, pues a través de este modelo de gobernanza se podrán diseñar, implementar y evaluar mejor las políticas públicas a las que responde la totalidad de la Agenda. Las políticas de gobierno abierto constituyen una política pública en sí misma, pero a su vez constituye un medio, un proceso, un mecanismo de mejora de

la forma en la que hacer política y hacer políticas. Y esa premisa es la que inspira el cambio de paradigma que ofrece la Agenda 2030.

3) *La Gobernanza reforzada de la Agenda 2030 en España*

Directamente relacionado con la propuesta del gobierno abierto como política palanca se encuentra la necesaria definición de un nuevo modelo de gobernanza que implique a los actores responsables y comprometidos con su cumplimiento. El cambio de paradigma ante el que nos sitúa la Agenda 2030 tiene que ver con el qué, pero explicando el porqué, el dónde, el cómo, el cuándo y el cuánto. La gobernanza de la Agenda en España, como en la mayoría de los países, ha sido objeto de especial atención por parte de la sociedad civil, las regiones, los gobiernos locales y otros actores, que han puesto el énfasis en la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales y de adaptar los marcos existentes a la nueva realidad de la Agenda, formulando propuestas concretas para ello (Gobierno de España, 2018).

El diseño del mecanismo de gobernanza es seguramente uno de los grandes éxitos del Plan de Acción pues el mismo reconoce expresamente que la gobernanza de la Agenda debe ser multinivel (de todos los niveles de la Administración y todos los espacios sociales y políticos), multiactor (asegurando la participación de todos los actores involucrados en la definición de las políticas, su seguimiento y evaluación), integrada (que aborde el conjunto de los ODS de forma indivisible, tal como son definidos en la Agenda) e integrante (que aglutine y asegure un abordaje orientado a superar los tradicionales silos en las disciplinas, competencias y divisiones sectoriales), (Gobierno de España, 2018).

Los mecanismos de esta gobernanza reforzada comprenden un Grupo de Alto Nivel renovado (GAN), con representación de todos los niveles de gobierno, adscrito a la Presidencia del Gobierno; un Alto Comisionado y Oficina para la Agenda 2030; la creación de un Consejo de Desarrollo Sostenible; la articulación en las Conferencias Sectoriales; y el diseño de una Plataforma *online* para la participación, transparencia, difusión y movilización. De entre los mecanismos cabe destacar dos que suponen realmente la apuesta por un cambio de paradigma: un GAN renovado y un Consejo de Desarrollo Sostenible. Ambos suponen la prueba escrita de la necesidad de articular las políticas públicas que se derivan de la Agenda 2030 en clave multinivel y multiactor. Ahora es el momento de su puesta en marcha y de que los hechos demuestren que sus debates, decisiones y acciones orientarán la acción de gobierno.

Finalmente, por lo que a los gobiernos locales se refiere cabe destacar que el Plan reconoce expresamente que «los poderes locales deben tener un ámbito de representación diferenciado o reforzado en los órganos decisores y de articulación institucional en los que se oriente la acción del país para el cumplimiento de la Agenda 2030. Por ello, ha de garantizarse la representación de los gobiernos locales en los espacios institucionales adecuados, de pleno derecho, para lo que se llevarán a cabo las reformas institucionales oportunas, incluyendo la participación de la FEMP como miembro nato en los órganos de gobernanza que se determinen para la Agenda 2030. Se adaptará el mandato y la composición del GAN para adecuarlo a las prioridades y estructura del nuevo gobierno, así como para reconocer como miembros permanentes a los representantes de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. Se recogerá esta reforma a través del real decreto correspondiente». Asimismo, «las Conferencias Sectoriales continuarán abordando en su seno los aspectos referidos a ODS concretos, que también se encauzarán mediante fórmulas diversas de coordinación, reforzando la representación de la FEMP en cuestiones clave» (Gobierno de España, 2018).

5. Aprendizaje y próximos pasos: la ventana de oportunidad para una estrategia de desarrollo sostenible

Desde el año 2015, momento en que se aprueba la Agenda 2030, España contaba con un contexto en el que el impulso de los ODS como proyecto de país no encontraba su encaje político e institucional. En lo discursivo parecía asumido, en lo orgánico y en la acción de gobierno no se percibía ninguna señal de que eso fuese así. Mientras tanto, otros actores gubernamentales, gobiernos locales y comunidades autónomas, y no gubernamentales, universidades, academia, sector privado y sociedad civil, pasaban del discurso a la acción, y lo hacían conectando con el resto de actores, compartiendo dudas sobre cómo cumplir la Agenda, pero también contagiando ilusión para poner todos los esfuerzos en hacerlo. Había un Plan para la sostenibilidad de nuestro planeta que nos decía que no podemos dejar a nadie atrás. Así que muchos de nosotros decidimos no mirar hacia otro lado.

Esto es lo que Kingdom denomina «consenso emergente», esto es, cuando los actores relevantes capaces de modular la agenda política están de acuerdo en que existe una solución para resolver un problema. En este caso el problema es la sostenibilidad humana, y la respuesta, la Agenda 2030. Traigo esta reflexión a este último apartado porque desde que hubo el cambio de gobierno a nivel nacional, se ha afirmado en múltiples ocasiones, por diferentes actores de distintos ámbitos, que ese cambio era la ventana de oportunidad para la Agenda 2030. Seguramente sí lo sea. Pero analicemos brevemente qué es una ventana de oportunidad.

La ventana de oportunidad o *policy window* (en su expresión anglosajona) es el resultado de una de la teorías que en Ciencia Política nos hablan de cómo un asunto se inserta en la agenda política, la conocida teoría de las corrientes múltiples de Kingdom. En su obra *Agenda, Alternatives and Public Policies* (1984) nos habla de tres corrientes: el problema, las políticas y la política. Cuando las tres corrientes convergen se abre una ventana de oportunidad para que un determinado asunto se inserte de manera prioritaria en la agenda gubernamental. Pero una vez abierta no dura mucho

tiempo y hay que aprovecharla. Así, el principal riesgo es que aunque un asunto entre en la agenda política es posible que no se consolide.

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible podemos observar uno de los ejemplos paradigmáticos de esta teoría. Tenemos el problema: la sostenibilidad humana y del planeta, tenemos las políticas: la Agenda 2030, con sus 17 objetivos que se traducen en más de doscientas políticas públicas sobre las que, además, existe un consenso emergente, y tenemos la política: referida al momento político, en este caso, un cambio de gobierno. Así que efectivamente, existe una ventana de oportunidad para la Agenda 2030 en España. Ahora toca ver si estamos preparados como país para aprovechar esta gran oportunidad.

El Plan de Acción recientemente aprobado, y presentado ante Naciones Unidas, debe cumplir con su propio nombre y generar hechos ciertos que permitan insertar la lógica de los ODS en la acción de gobierno de todas las Administraciones, sumando los esfuerzos de cada uno de los actores y generando las sinergias necesarias que permitan que la acción desagregada se convierta verdaderamente en una actuación de conjunto que nos conduzca a la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030.

En esa tarea nos encontrarán a los gobiernos locales y a la propia FEMP. Lo haremos promoviendo una gobernanza abierta basada en un nuevo contrato social que ponga a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones, fomente la transparencia y la rendición de cuentas y permita avanzar en procesos de co-creación de las estrategias locales para la consecución de la agenda de desarrollo sostenible a nivel país.

Bibliografía

AECID (2018). «España presenta ante la ONU su Examen Nacional Voluntario sobre la aplicación de la Agenda 2030», en http://www.cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/espana-presenta-ante-la-onu-su-examen-nacional-voluntario-sobre-la-aplicacion-de-la 24/9/2018.

CIDOB (2015). «La localización de los ODS», Dossier, en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/la_localizacion_de_los_ods 24/9/2018.

FEMP (2018a). «Estrategia de la FEMP para la implementación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», 26 de junio 2018, Madrid, en: www.localizandoods.es.

FEMP (2018b). «Aportaciones al Borrador 0 del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030», mayo de 2018, Madrid, en: www.localizandoods.com.

Gobierno de España (2018). «Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», 29 de junio, Madrid, en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf.

GTF, UNDP & UN Habitat (2016). «Roadmap for localising the SDGs: implementation and monitoring at subnational level», en: https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf.

Kingdom, J. W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins.

López Pagán, J. (2018). «La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local», CEMCI, Granada.

JUANA LÓPEZ PAGÁN. Licenciada en Derecho (Universidad de Murcia) y Doctora en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid). Abogada desde el año 2000, con experiencia en Derecho Internacional Público, Derecho Administrativo y Derecho de la Unión Europea. Actualmente es Jefa de Área de Internacional de la FEMP y Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Web: www.localizandoods.es.

CAPÍTULO 3

EL DESPERTAR DE LA APERTURA Y PARTICIPACIÓN EN LATINOAMÉRICA (EN EL MARCO DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO)

Álvaro V. Ramírez-Alujas y César Cruz-Rubio

«Estaban en el lugar equivocado, en el momento inoportuno.
Naturalmente, se convirtieron en héroes.»

Leia Organa de Alderaan, senadora
Una nueva esperanza, Star Wars 1977

La participación es forma y fondo, es causa y es efecto, al mismo tiempo se constituye en un componente esencial de los procesos ligados a la gestión de los asuntos públicos, y como resultado reconocible de un enfoque de implementación legítimo, democrático y abierto (Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas, 2015). Pese al consenso que existe sobre su relevancia e indispensable incorporación como parte del ciclo de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, ello ha permanecido más en la lógica discursiva de la elite política y dirigente que en el territorio de prácticas institucionalizadas y efectivas, salvo contadas y notables excepciones.

El sector público requiere con urgencia de una infraestructura inteligente (de gestión, de flujos de comunicación y de datos, preferentemente) que le permita hacerse cargo de la complejidad, incertidumbre y volatilidad que alberga la gobernanza pública en tiempos revueltos, y que le permita aprovechar el enorme capital, capacidades y talentos distribuidos en la sociedad para acometer adecuadamente los desafíos del presente y futuro de nuestras comunidades. Es en este espacio de posibilidades donde la participación ciudadana (en el marco de una cierta institucionalidad ligada a estrategias o planes de gobierno abierto) se revitaliza y cobra un nuevo sentido como eje ineludible para no solo apalancar procesos más inclusivos, integrales y de cara a la ciudadanía, sino que como medio de legitimidad que permita recuperar (en parte) la confianza y promover así la ampliación de fronteras hacia acciones de co-creación, co-producción y co-responsabilidad en materia de provisión de bienes y servicios públicos.

En este capítulo se presenta un breve análisis sobre el modelo y teoría de cambio elaborada y puesta en práctica por la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) para los países miembros, sus componentes, alcances y perspectivas en el marco del progresivo avance del enfoque de apertura institucional en los países latinoamericanos, y el estre-

cho vínculo que existe entre la idea de gobierno abierto y la participación ciudadana, como dimensiones de un modo de reconfigurar, recalibrar y refundar el espacio de lo público desde la distinción de lo abierto, desde formas de gobernanza más horizontales, inclusivas y de cara a la ciudadanía. Desde una mirada que pone el foco en el proceso y en los resultados, con énfasis en el profundo cambio paradigmático que supone la apertura: otro modo de gobernar los asuntos públicos y resolver la complejidad ligada a la gestión y políticas públicas, al pasar de un gobierno para la ciudadanía a uno que trabaja de par en par con la ciudadanía, y para que ello sea posible, es menester transitar a nuevos modelos o estrategias que incluyan en su ADN la participación activa y la colaboración sostenible de todos y cada uno de los actores del desarrollo.

1. La participación ciudadana en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto: marco de referencia

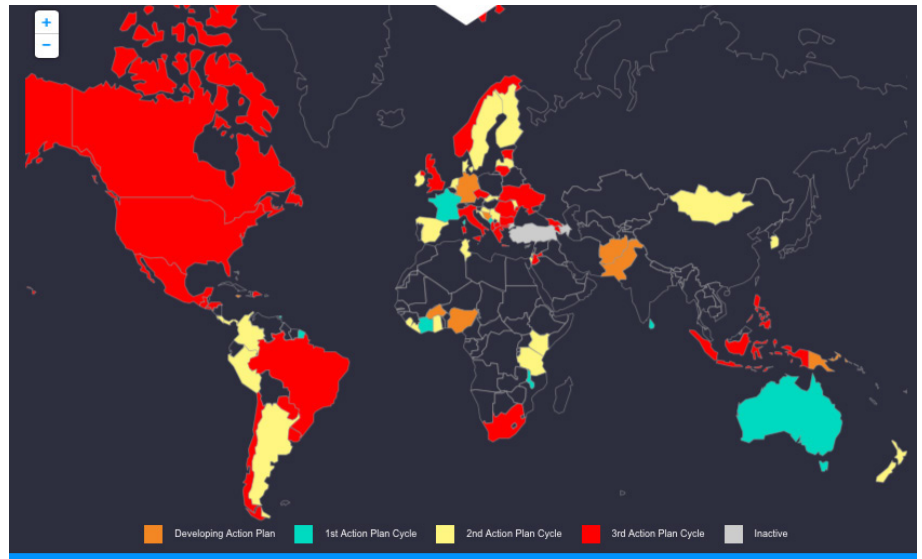
La Alianza para el Gobierno Abierto [AGA] (*Open Government Partnership*, OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que tiene como objetivo garantizar los compromisos del gobierno con sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. En la búsqueda de estos objetivos de gobierno abierto, AGA proporciona un foro internacional para el diálogo y el intercambio entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Como parte de su participación en AGA, los gobiernos (nacionales y subnacionales que son miembros) desarrollan planes de acción de dos años en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, academia, entre otros actores del ecosistema ligado al ámbito de la apertura institucional (Figura 1). Cada plan de acción contiene compromisos específicos para divulgar información, mejorar la participación ciudadana y mejorar la responsabilidad pública.

2. Participación y proceso de co-creación en el marco de AGA

La participación ciudadana es un elemento central del gobierno abierto y del ciclo nacional de la AGA. Los artículos de Gobernanza de la Alianza establecen que «los participantes de OGP se comprometen a desarrollar Planes de Acción a través de un proceso multisectorial y con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil» (AGA, 2014). En tal sentido, existe en la actualidad una base relativamente sólida que rige las distintas fases del proceso de co-creación de cada plan de acción nacional (Figura 2), tanto en lo referido a las necesarias etapas de este, como a su correspondencia con el ciclo bianual de la AGA, y la generación de una infraestructura mínima de gestión, monitoreo y seguimiento de los compromisos y la hoja de ruta

Figura 1. Países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto

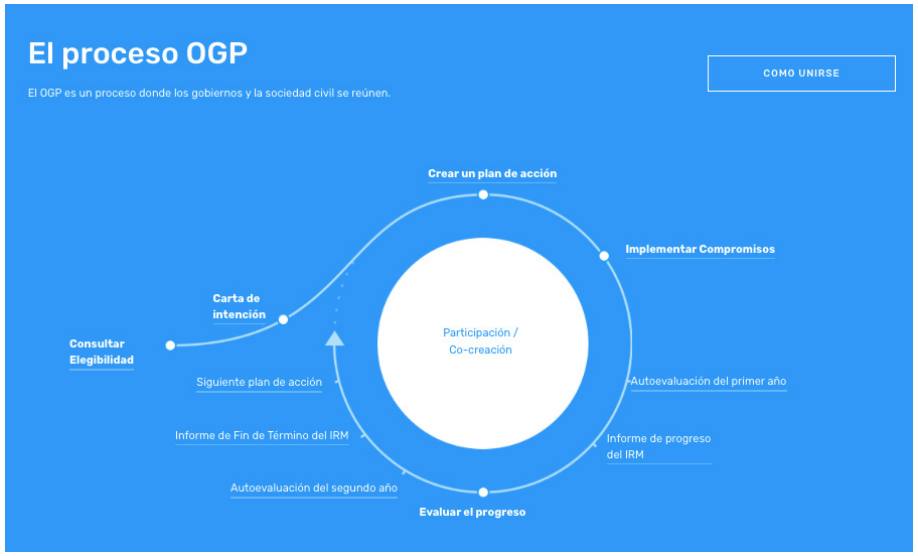


Fuente: Open Government Partnership (OGP), 2018.

definida en los planes, a través de lo que se ha denominado mundialmente como «Foros Multiactor».

Por ejemplo, para el caso del último Plan de Acción Nacional de Brasil, podemos distinguir que se definieron tres fases para el proceso de co-creación: a) Configuración de agenda y ejes temáticos, que incluía tanto las prioridades del gobierno como de sociedad civil, así como también una primera etapa de consulta pública y priorización participativa de temas; b) Talleres de co-creación: fase de trabajo en terreno a través de mesas ligadas a los ejes temáticos definidos, debate y construcción de compromisos de manera conjunta y colectiva; y c) Aprobación del plan, que supone la confección de un borrador que emana de la fase anterior y que nuevamente es sometido a revisión detallada y rigurosa por los actores involucrados/interesados, a fin de consensuar y acordar la versión definitiva que, en la actividad final, es la que logra aprobarse y ponerse en marcha (Figura 3).

Figura 2. El proceso de co-creación de compromisos (Ciclo del Plan de Acción), Alianza para el Gobierno Abierto



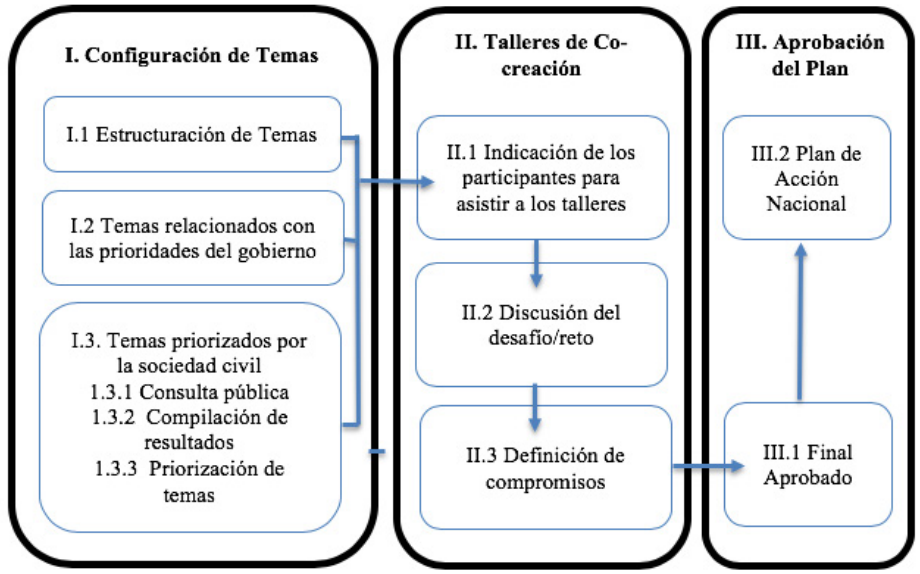
Fuente: Open Government Partnership (OGP), 2018.

Los Estándares de Participación y Co-creación de la AGA establecen los requisitos que deberán seguirse en cuanto a la colaboración con la sociedad civil, los ciudadanos y otros actores a lo largo del ciclo de AGA incluyendo:

- **Difusión de información:** Ofrecer al público, a la sociedad civil y a otros actores información relevante sobre todos los aspectos del proceso nacional de AGA, incluyendo en qué medida se toman en cuenta sus aportaciones.
- **Espacios y plataformas de diálogo y co-creación:** Facilitar un diálogo permanente e incluyente utilizando diversos foros y plataformas adecuadas al contexto nacional.
- **Apropiación y toma de decisiones conjuntas:** El gobierno, la sociedad civil y otros actores deberán apropiarse del proceso y desarrollarlo de forma conjunta.

Como lo definen los estándares, los requisitos no deben ser simplemente un ideal, sino que deberán reflejar lo que implica lograr que las reformas de gobierno abierto funcionen (Cuadro 1). En tal sentido, la experiencia y evidencia de los intentos anteriores de reformas demuestran que los cambios transformadores y sustentables requieren de esfuerzos de alianzas con miembros de diferentes sectores y grupos, incluyendo ministros y funcionarios, organizaciones de la sociedad civil nacionales y locales como internacionales, ciudadanos, parlamentos, la academia y los medios, entre otros.

Figura 3. El proceso de co-creación del Plan de Acción Nacional de Brasil



Fuente: Plan de Acción Nacional de Brasil, Alianza para el Gobierno Abierto.

Cuadro 1. Principios de Participación y Co-creación de AGA

Principios de inclusión	• La participación pública se basa en la convicción que aquellos que son afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso que conduce a la adopción de esa decisión. • La participación pública procura y facilita la participación de quienes se ven afectados por la decisión o tienen interés en ella.
Principios de información	• La participación pública ofrece a los participantes la información que requieren para poder participar de forma significativa. • La participación pública promueve la toma de decisiones sustentables al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluyendo los tomadores de decisiones.
Principios de participación en la toma de decisiones	• La participación pública incluye la promesa de que la contribución del público influirá en la decisión. • La participación pública solicita la opinión de los participantes en cuanto a los mecanismos de participación. • La participación pública comunica a los participantes de qué forma sus aportaciones afectaron la decisión. • Los principios fundamentales de gobierno abierto son la transparencia, participación y rendición de cuentas. • Se analiza cada uno de estos principios en sus aspectos conceptuales y las experiencias concretas en las que se han aplicado. • Las nuevas tecnologías serán abordadas de manera transversal en cada uno de los principios.

Fuente: Guía de Gobierno Abierto, Paraguay (marzo de 2018).

El Mecanismo de Reporte Independiente (MRI) es un medio clave por el cual las partes interesadas pueden rastrear el progreso de AGA en los países participantes. El MRI produce informes anuales para cada país miembro de la Alianza. Además de evaluar el desarrollo y la implementación de los planes de acción AGA, estos informes tienen como objetivo estimular el diálogo y promover la responsabilidad por los resultados.

3. Foros Multiactor en la región: avances en tránsito…

La participación de la sociedad civil y el gobierno es indispensable para el éxito de la Alianza para el Gobierno Abierto. La colaboración entre ambos es vital a nivel internacional y en cada país participante de esta iniciativa global. Esta es la razón por la cual los países participantes en la AGA se comprometen a elaborar sus Planes de Acción Nacional (PAN) a través de un proceso multisectorial, con la participación activa de representantes de gobierno y servicios públicos en igualdad de condiciones que ciudadanos y sociedad civil.

Como ya se mencionó antes, los requisitos de consulta de la AGA establecen que los países deben «identificar un foro nuevo o existente para permitir consultas regulares a múltiples actores sobre la ejecución de los planes de gobierno abierto y el cumplimiento, monitoreo y evaluación de los compromisos asumidos». La mayoría de los países cumplen en la actualidad con este requisito. Las ventajas de contar con un Foro Multisectorial (o simplemente Foro) —un espacio estructurado y diseñado para maximizar la participación y la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil, a fin de convocar a relevantes interlocutores en el debate y garantizar la pluralidad de voces (Velasco, 2016)—, ha significado un poderoso salto en el proceso y resultados de las estrategias nacionales de gobierno abierto en la región, y ha supuesto mejorar la calidad (en aspectos cuantitativos y cualitativos) del marco de legitimidad, inclusión y alcances del enfoque de apertura institucional en los países latinoamericanos.

Un Foro Multisectorial es el pilar fundamental del éxito de la participación de cada país en la AGA y es imprescindible para plantear reformas colaborativas en el marco del gobierno abierto (Velasco, 2016). Sin embargo, no hay dos Foros idénticos: el carácter de los participantes del gobierno y de la sociedad civil de cada país miembro de AGA influye de manera protagónica y decisiva en el diseño del modelo y las prácticas que adopten para su labor, avances y frutos de la aplicación del enfoque de gobierno abierto (Cuadro 2).

Cuadro 2. Participación y co-creación a lo largo del ciclo PAN AGA: Foro Multisectorial en Paraguay y Mesa de Gobierno Abierto de Chile

Todas las reuniones del Foro Multisectorial de Paraguay están abiertas al público y se difunden vía *streaming*. El foro publica noticias y actividades en un sitio web especial (www.gobiernoabierto.gov.py), en las redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube, eventos de sensibilización en todo el país y, recientemente, un programa de televisión semanal en *Paraguay TV* llamado #GobiernoAbiertoPy. Chile constituyó la Mesa de Gobierno Abierto (Resolución Exenta Nº 852 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 31 de julio de 2017) cuyo objetivo es servir como instancia de participación de la sociedad civil en los asuntos relacionados con las acciones de Chile en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto. Está constituida por un representante del gobierno, una de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otro del espacio académico, más dos organizaciones internacionales como observadores. Gracias a ello, hoy existe una Red de Gobierno Abierto que incluye la activa participación de más de 60 OSC y universidades, https://twitter.com/RedChileGA.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Alianza para el Gobierno Abierto (2017:16).

4. La teoría de cambio de la Alianza para el Gobierno Abierto. Lo esencial en el corazón de lo importante: la «Participación ciudadana» como eje de la apertura

De acuerdo a la propia AGA, la participación ciudadana y el involucramiento cívico son la base y están en el corazón y razón de ser del enfoque de gobierno abierto. El modelo de la AGA reúne tres elementos críticos para catalizar y mantener el progreso en reformas de gobierno abierto (AGA, 2014):

a) Crear un compromiso político de alto nivel
b) Empoderar a los reformadores de gobierno, y
c) Apoyar el compromiso efectivo de las organizaciones de la sociedad civil dentro de los países participantes.

Además de estos tres elementos, la Alianza proporciona informes independientes sobre el progreso en el avance de los compromisos asumidos para promover la rendición de cuentas sobre su cumplimiento, alcances, resultados e impacto.

Para mantener cada uno de estos elementos en un proceso de política nacional, la Alianza requiere que cada país participante desarrolle un plan de acción bianual de gobierno abierto. Esto establece un ciclo regular de consulta pública y planificación, implementando compromisos de gobierno abierto y monitoreando el progreso de estos en cada ciclo (AGA, 2014). Cada una de estas etapas del proceso AGA presenta

una oportunidad y una obligación para que los gobiernos se comprometan con la sociedad civil y los ciudadanos, y de ese modo se obtengan los resultados esperados y los beneficios ligados a la apertura gubernamental.

El ciclo de planes de acción está diseñado para convertirse en un círculo virtuoso que lleve a reformas cada vez más ambiciosas, mayor participación ciudadana y una implementación más fiel de las políticas de apertura institucional. Como se ilustra en la Figura 4, esto sucede de varias maneras:

a) Cuanto más comprometida esté la sociedad civil y obtenga un espacio en la mesa, mayor será la probabilidad de que las políticas, programas y compromisos incluidos en el plan de acción sean ambiciosos y se implementen realmente.
b) Cuanto más aprendan los gobiernos de los hallazgos del Mecanismo de Reporte Independiente (MRI), más probabilidades hay de que cada plan de acción demuestre mejoras notables tanto en el proceso como en el contenido (la forma y el fondo del ciclo de apertura gubernamental).
c) A medida que las normas cambian y los gobiernos se sienten más cómodos con la transparencia, estos comenzarán a generar y construir más oportunidades para el diálogo y se volverán más receptivos a los aportes y la participación de la sociedad civil, y otros actores que puedan ir sumándose al ciclo virtuoso de la AGA.
d) Cuanto más ciudadanos vean al gobierno abordar reformas significativas a través de su membresía en la Alianza, más querrán comprometerse y presionarán a sus líderes electos para que cumplan, y se comprometan inclusive más allá de los planes de acción a genuinas y sostenibles estrategias de apertura

Figura 4. Teoría de cambio de la Alianza para el Gobierno Abierto: el círculo virtuoso de la apertura gubernamental

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto, 2018.

institucional en todo el aparato público, y con un mayor alcance hacia otras esferas, poderes y niveles del Estado.

Para iniciar y sostener este ciclo virtuoso, la Alianza apoya a tres grupos clave de actores que trabajan juntos a nivel nacional para avanzar en la agenda de reformas e iniciativas de apertura: 1) líderes políticos de alto nivel; 2) reformadores gubernamentales de nivel medio (funcionarios); y 3) organizaciones de la sociedad civil en el país (AGA, 2014). Si estos actores clave están desempeñando sus roles de manera efectiva, esto ayuda a construir el apoyo de arriba hacia abajo, de nivel medio y de abajo hacia arriba para promover reformas ambiciosas de gobierno abierto, de manera transversal y más orgánica dentro de los espacios institucionales que se han ido configurando para tal efecto.

1. *Líderes políticos de alto nivel:* como iniciativa voluntaria, el primer desafío de la AGA es lograr que los líderes políticos de alto nivel comprometan a su gobierno a participar. Su segundo desafío es garantizar que este apoyo político de alto nivel sirva para motivar y capacitar a los reformadores de nivel medio, es decir, que exista un compromiso y voluntad política que se exprese en mandato, recursos y espacios para concretar iniciativas de apertura gubernamental ambiciosas. Los miembros del Comité Directivo de la Alianza desempeñan un papel crucial en la construcción de las relaciones políticas y diplomáticas para mantener un compromiso de alto nivel en el marco de la AGA. Esto es particularmente cierto cuando se alienta a un nuevo país a unirse o cuando hay un cambio de Administración en un país miembro, y los necesarios esfuerzos por dar continuidad a la estrategia de gobierno abierto en el tiempo más allá de los ciclos político-electorales y los cambios de gobierno.
2. *Reformadores gubernamentales de nivel medio:* el apoyo comprometido de los líderes políticos de mayor jerarquía otorga a los funcionarios públicos el mandato de realizar reformas políticamente difíciles. Sin embargo, los funcionarios públicos de nivel medio pueden tener recursos limitados, capacidad ajustada y/o incentivos reducidos para poder cumplir. Por lo tanto, la Alianza trabaja para desarrollar y construir una red global activa de reformadores gubernamentales que se informen, apoyen y motiven entre sí para establecer y lograr objetivos más ambiciosos, y de ese modo generar una plataforma de soporte global de actores ligados a los desafíos de la apertura gubernamental.
3. *Organizaciones de la sociedad civil:* en última instancia, la Alianza funciona solo si los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en cada país miembro participan en el proceso y exigen resultados. Por lo tanto, la AGA busca ayudar a los actores de la sociedad civil en los países miembros a involucrarse más en el uso del enfoque de gobierno abierto a nivel nacional para avanzar en sus esfuerzos de promover, desarrollar e institucionalizar este tipo de reformas e

iniciativas en el espacio y/o contexto particular. La Alianza también trabaja para informar y conectar a los actores de la sociedad civil de diferentes países, para que puedan aprender unos de otros sobre cómo participar de manera más efectiva con sus propios gobiernos, de qué manera incidir más directamente en el proceso y en los resultados ligados a la co-creación e implementación de los planes de acción, entre otros.

La teoría del cambio también reconoce la necesidad de proporcionar diferentes tipos de incentivos, tanto zanahorias como garrotes, para promover la rendición de cuentas por los resultados e impactos. Uno de los principios fundamentales de la Alianza es que los mecanismos de responsabilidad más importantes para fortalecer la apertura son aquellos que operan dentro de un país, por ejemplo: directivas del liderazgo político; supervisión por parte de otras ramas del gobierno; y seguimiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la AGA tiene como objetivo ayudar a apuntalar estos mecanismos de rendición de cuentas al traer información (por ejemplo, informes del MRI) e incentivos (por ejemplo, *Open Government Awards*, reconocimiento que tuvo tres versiones) desde afuera.

5. Los resultados del proceso de participación y co-creación en los nuevos planes de acción de gobierno abierto: desarrollo sostenible, mayor apertura institucional de otros poderes del Estado e inclusión de temas emergentes

Al mirar la región y poner el foco en el último ciclo de planes de acción, vemos que en un buen procentaje (más del 50%) han sido trabajados bajo el enfoque de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos se destaca el caso de Paraguay, que además fue pionero en articular y asignar a cada compromiso un ODS. Ello refleja no solo que la agenda de gobierno abierto ha sido permeable a nuevos y emergentes intereses ligados a necesidades cuyo origen está en la misma ciudadanía sino que, además, da cuenta de las posibilidades y alcances que puede ofrecer una articulación más sustantiva, orgánica y transversal entre los ejes de apertura gubernamental (en particular aquellos ligados a lo definido en el ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas) y los objetivos de desarrollo sostenible, y sus metas y medios de implementación, para lo cual es menester contar con una arquitectura institucional que se haga cargo de estos desafíos, y nuevas formas de gestionar la complejidad de lo público más allá de lo meramente estatal.

Ligado a lo anterior, algunos planes de acción fueron concebidos y construidos sobre la base de considerar el concepto de Estado Abierto (Colombia, Paraguay, Costa Rica, Argentina, por mencionar algunos) y las llamadas estrategias o planes nacionales de desarrollo (Argentina, Paraguay, Perú). Por ejemplo, para el caso de Argentina,

gobierno abierto es una de las prioridades de la agenda nacional, como parte del objetivo temático sobre Modernización del Estado, lo que ha significado que hoy día cuente con una *Estrategia Nacional de Gobierno Abierto* (Ministerio de Modernización, 2017:13) que va mucho más allá de los esfuerzos institucionales en el marco de la AGA[1]. En la misma línea, Costa Rica suscribió un Convenio de Estado Abierto, firmado por los cuatro poderes del Estado (Ejecutivo, Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Órgano Electoral) y ha impulsado una estrategia para incorporar de manera progresiva a municipios en estos esfuerzos.

En términos de contenido, es notorio el interés que se ha generado en este ciclo de planes de acción sobre la importancia y necesidad de que se vaya incorporando a gobiernos subnacionales (regionales o locales) en compromisos concretos. Es así que, por ejemplo, en el plan de acción de Paraguay se consideran 9 metas que incluyen a gobiernos municipales o departamentales en temas como el diseño participativo de políticas públicas y el acceso a información (PAN de Paraguay, 2016:25). Lo mismo sucede para los casos de Argentina, Colombia y Uruguay, donde se incluyen compromisos expresos en materia regional/departamental o local, con 11 compromisos el primero, 7 el segundo y 13 el tercero, definiendo dentro del plan de acción una categoría propia que agrupa a las iniciativas en ese espacio y nivel de gobierno, contribuyendo de ese modo a promover la incorporación de los pilares de la apertura de manera más descentralizada y, por ende, contribuyendo a fortalecer y mejorar los mecanismos de participación ciudadana y colaboración cívica en el territorio (III PAN de Argentina, 2016; III PAN de Colombia, 2017; III PAN de Uruguay, 2016).

En la mayoría de los procesos de co-creación se observa un significativo aumento de la participación de instituciones de gobierno y de nuevos actores, no solo desde organizaciones de la sociedad civil (ligadas a los temas de gobierno abierto) sino también de otros poderes y niveles del Estado, academia y sector privado, por mencionar los más relevantes.

Para cerrar, y según las propias cifras y análisis de la Alianza, al consultar la opinión de la sociedad civil acerca de en qué medida se sienten más involucrados en el proceso de co-creación de los planes de acción, ello ha aumentado notablemente. La proporción de gente que reporta que la participación ha sido a nivel de «empoderar», «colaborar» o «involucrar» aumentó en 17%, y quienes reportan que no ha habido consulta son aun menos. Lo anterior supone, sin lugar a dudas, que la plataforma ligada a la AGA y el modelo implementado en estos ya casi 7 años de historia, ha contribuido a inocular la lógica de la participación en los procesos de gobernanza pública, y con ello ha permitido instalar el debate y la práctica sobre participación como eje

[1] Basada en los pilares de transparencia, innovación y colaboración, la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto tiene como fin transformar los modelos tradicionales de gestión pública y la relación entre la ciudadanía y el Estado (Ministerio de Modernización, 2017:14). Ello supone tres ejes de trabajo: datos e información pública; innovación pública, y gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas y colaboración).

esencial y condición de base para consolidar, sostener y proyectar los esfuerzos por abrir el gobierno, mejorar la calidad de los servicios públicos y, en definitiva, reconstruir los espacios de confianza pública, acercar más lo público a la ciudadanía y, pese a todo el escenario actual adverso, sumar energías para recuperar nuestros debilitados y perplejos sistemas democráticos en la región.

6. La apertura contraataca en forma de participación: el desafío por construir nuevos refugios para la (renovación de la) democracia…

Las preguntas de fondo en el largo camino que queda por delante, en el contexto del avance de las estrategias y planes de acción de gobierno abierto en la región, suponen detenerse en: ¿Cómo seguimos midiendo el avance de la apertura, como procesos (forma) o como resultados e impacto (fondo)? ¿De qué manera podemos inferir y evaluar si las reformas de gobierno abierto y los mecanismos de participación terminan por impactar en la calidad de vida de la ciudadanía? ¿Es el marco de participación/colaboración actual la mejor y única manera posible para consolidar los esfuerzos de apertura y alcanzar los propósitos de bien común y de mejor calidad de la democracia y servicios públicos que se busca a través de la Alianza para el Gobierno Abierto? Estamos frente a un tránsito lleno de contradicciones y encrucijadas, bajo un contexto de perplejidad, incertidumbre y complejidad, y la respuesta que nos otorga la apertura institucional hasta ahora sigue siendo insuficiente, frente a una dinámica que pone a prueba, día a día, que ni el gobierno abierto ni la participación ciudadana son (fueron o serán) las únicas y exclusivas respuestas a la amplia gama de demandas, insatisfacciones, brechas y desigualdades que siguen expresándose en nuestras sociedades.

Sin embargo, lo alcanzado hasta ahora resulta ser una luz de esperanza para seguir diseñando y encontrando espacios genuinos para promover, practicar y permitir nuevos flujos de participación y apertura; debemos seguir desafiando el *statu quo* y buscar nuevos refugios para la democracia, desde los cuales vayamos contagiando, ampliando y expandiendo las capacidades y posibilidades de que nuestras comunidades definan y se hagan cargo de su propio futuro. Esa es la tarea, ese es el desafío, y la participación y apertura son la base para que ello sea posible.

Bibliografía

Alianza para el Gobierno Abierto (2014). Open Government Partnership: Four year strategy 2015-2018, disponible en: https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy.

Alianza para el Gobierno Abierto (2017). Manual para Puntos de Contacto de Gobierno (versión 3.0, en español, de marzo de 2017), Unidad de Apoyo, OGP.

Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014). «Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe», Nota Técnica n.º IDB-TN-629, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: http://bit.ly/1e4kYTl.

Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2016). «Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe», Nota Técnica n.º IDB-TN-998, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: https://publications.iadb.org/handle/11319/7621.

Ramírez-Alujas, Álvaro, Naser, Alejandra y Rosales, Daniela (eds.) (2017). «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe», Serie Libros de la CEPAL, n.º144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2017. Descarga: http://bit.ly/2qhusu9.

Ramírez-Alujas, A. y Cruz-Rubio, C. (2016). «¿Políticas públicas abiertas? Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto», en *Gobierno abierto para la consolidación democrática*, Rafael Martínez (ed.), Tirant lo Blanch, México DF, pp. 137-167.

Velasco Sánchez, Ernesto (2016). *Diseño y administración de un Foro Multisectorial. Manual práctico con ideas y ejemplos*, Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

Planes de acción de Gobierno Abierto (OGP) consultados (octubre de 2018)

Gobierno de Argentina (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/argentina.

Gobierno de Brasil (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/brazil.

Gobierno de Chile (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/chile.

Gobierno de Colombia (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/colombia.

Gobierno de Costa Rica (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/costa-rica.

Gobierno de Paraguay (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/paraguay.

Gobierno de Uruguay (2018). Tercer Plan de Acción OGP, disponible para consulta y descarga en: https://www.opengovpartnership.org/countries/uruguay.

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS. Co-fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), profesor y director académico del Diplomado en Gobierno Abierto e Innovación en el Sector Público de la Universidad de Chile. Miembro del directorio y presidente de la Fundación Multitudes, socio y director de asuntos públicos de la consultora LaresHub, actualmente es el coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en Chile. Fue ponente de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016), y es experto en reforma del Estado, fortalecimiento institucional, innovación en la gestión pública y sociotecnología. Publicaciones: https://uchile.academia.edu/RamirezAlujas Correo electrónico: ramirez.alujas@uchile.cl.

CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. De 2000 a 2002 trabajó como investigador en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Actualmente es investigador Principal en GIGAPP. Desde 2011 es investigador del IRM, *Open Government Partnership*, responsable de evaluar el progreso de España en Gobierno Abierto y desde 2017 miembro del panel internacional de expertos de esa organización. Desde abril de 2015 colabora como investigador para *Transparency International* España dentro del Proyecto integridad. Ha colaborado como coordinador académico y desarrollador de contenidos docentes para formación de directivos públicos para el INAP (España) y la Organización de Estados Americanos (OEA-OAS). Líneas de investigación: teorías en política públicas, gestión pública, gobierno abierto y gobernanza. Web: http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/member/show/2?Itemid=28.

CAPÍTULO 4

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONFIANZA, UN EJERCICIO DE ALQUIMIA DEMOCRÁTICA

Cecilia Güemes y Jorge Resina

1. Participación y confianza, vitaminas democráticas

Este libro es una compilación de experiencias sobre mecanismos institucionales que desde lo local y lo regional quieren reforzar la democracia y avanzar en políticas de apertura. Experiencias de distinta naturaleza ocurridas en territorio español con las que se busca reconstruir diferentes procesos e interpretarlos de forma crítica para, después, socializar enseñanzas de lo que se ha aprendido (éxitos y fracasos) y de lo que queda por hacer (y de lo que no se debe hacer).

Bajo esta lógica, y a sabiendas de que la aplicación de las promesas de Gobierno Abierto y gobernanza colaborativa son todavía un trabajo en proceso, interesa reflexionar sobre el impacto deseado de políticas destinadas a promover la participación ciudadana, a las que en general atribuimos bondades claves para la democracia y el desarrollo de la confianza.

Una primera aproximación general a la idea de democracia nos lleva a entenderla como una inmensa experiencia humana ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual (Barber, 1984). De ahí que quepa caracterizarla como una experiencia permanentemente inconclusa (PNUD, 2004). Si, además, el concepto de democracia que elegimos trasciende la cuestión electoralista y se orienta a lo sustancial (Resina, 2012; Rodríguez Villasante, 1995), debemos reconocer en cada individuo un sujeto moral y legal, portador de derechos y responsable de su ejercicio y de las obligaciones derivadas. En tal sentido, cada ciudadano es concebido como un ser dotado de capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo las consecuencias de tales elecciones; es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable (Nussbaum, 2012; Sen, 2000).

Una democracia que se asienta en la ciudadanía excede el régimen y los derechos políticos, y precisa ampliar los derechos civiles y sociales (O'Donnell, 2002). Ahora bien, dado que nadie nace demócrata, el sentido democrático ha de adquirirse, pues

no es posible —por más que parezca evidente— una democracia sin demócratas. El grado de participación democrática es, por una parte, reflejo directo de la educación cívico-política y, por otra, termómetro para medir la calidad democrática de las instituciones, según la estimulen o la obstaculicen (Rubio Carracedo, 2004).

Así, la participación ciudadana puede definirse como ese proceso mediante el cual los valores y las preocupaciones y necesidades ciudadanas se incorporan a la toma de decisiones gubernamentales (Cunill, 2004; Font, 2001; Renn, Webler *et al*., 1993). Ello implica una interacción y una comunicación bidireccional que tiene por objetivo mejorar las decisiones públicas con el apoyo de la ciudadanía, en un proceso no exento de complejidades (Irvin y Stansbury, 2004).

Buena parte de las definiciones de participación pública incluyen, al menos, los siguientes rasgos: a) se aplica a las decisiones de Administraciones y organizaciones públicas (aunque, en algunas ocasiones, también de las privadas); b) no se trata de un ejercicio accidental, por lo que conlleva un proceso organizado para involucrar a la ciudadanía; c) además de proporcionar información al público, presupone una interacción entre la organización que toma la decisión y las personas que participan, y d) los participantes tienen algún nivel de impacto o influencia en la decisión final que se toma (Creighton, 2005).

Una concepción amplia de la participación abarca algunos de los modelos más conocidos e institucionalizados de las últimas dos décadas, como los presupuestos participativos, los foros locales, las asambleas barriales o las audiencias públicas. Junto a ellos, surgen también nuevas formas de participación más creativas y expresivas, como los *flash mob*, las *performances*, los *podcast* o distintos experimentos deliberativos. Formas que, a pesar de que suelen asociarse más a lo social que a lo político, lejos de poner en cuestión los mecanismos más clásicos, tienden a retroalimentarlos y a encajar e integrarse en ellos (Theocharis y Van Deth, 2018).

Asimismo, la participación ciudadana puede entenderse como un continuo o escalera, como lo propuso Arnstein (1969), o como distintas estrategias que permiten pensar la democracia desde una perspectiva pragmática (Fung, 2006). En el primer supuesto, se avanza desde los peldaños más bajos —de carácter informativo—, en los que el ciudadano tiene un papel pasivo, hasta aquellos escalones finales en los que el poder es compartido con las instituciones o incluso delegado en los propios ciudadanos. En el segundo, se rompe con esa lógica ascendente y se trata más bien de escoger para cada circunstancia y contexto aquel mecanismo de participación que mejor promueva valores democráticos de legitimidad, justicia y eficacia.

Pese a la importancia que ha ganado la participación digital mediante la agregación de preferencias, en este trabajo nos centramos en la participación deliberativa, como aquella más capaz de construir ciudadanía y democracia sustantivas. Esta participación tiene como impactos positivos que: a) fomenta la cultura cívica, el capital social y aumenta la legitimidad de los marcos discursivos que acogen los procesos democráticos; b) desarrolla la tolerancia, mejora la empatía e integra diferentes puntos

de vista, equilibrando el juego mayorías/minorías y protegiendo los derechos de estas últimas; c) facilita la comprensión de argumentos y preferencias ajenas y permite enriquecer las propias; y si, además, esta participación es cara a cara d) aumenta la probabilidad de cooperación, en tanto que permite demostrar la voluntad genuina de hacerlo y promueve que también los otros lo hagan, al reforzar la conexión entre el interés individual y el del grupo (Delli Carpini, *et al.*, 2004; Fearon, 2000).

En síntesis, la participación ciudadana es esencial para la democracia en tanto aporta mayor conocimiento e información de los problemas reales de las personas, así como un mejor control sobre los gobernantes, y permite trasladar el potencial político de los nuevos actores a la arena institucional. Esto no sólo produce mayor igualdad (superioridad normativa) y justicia, sino también más eficacia y calidad en el ejercicio de gobierno (Máiz, 2006). El debate no se plantea ya en un plano ideal, sino que es trasladado hacia cuestiones prácticas, convirtiendo a la participación en un referente para la legitimidad del Estado y el desarrollo de habilidades cívicas para el cambio social (Escobar, 2017).

Por su parte, la confianza —a veces entendida como una actitud, otras como una percepción— se distingue por ser un proceso dinámico asentado en el análisis del pasado, pero también en las expectativas sobre el futuro. Se construye en el marco de ciertas estructuras e imaginarios sociales como subproducto de experiencias cotidianas, aprendizajes informales e información disponible (Güemes, 2016). En base a ello, sostenemos que la confianza tiene un correlato cognitivo/racional (que implica evaluar información pasada y presente del entorno), otro afectivo/emocional (vinculado a la socialización primaria y secundaria, a las expectativas de futuro y a la suspensión de la duda sobre aquello en lo que se confía) y otro sociológico/rutinario (sobre la presuposición de que los otros actuarán de modos correctos) (Güemes, 2018; Möllering, 2006; Lewis y Weigert, 1985).

Junto a estos correlatos, podemos distinguir según el objeto al que esté dirigido entre:

a) confianza social, la cual se enfoca en los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico;
b) confianza singularizada, esto es: lazos fuertes que se gestan con la familia, amigos o miembros de una misma etnia en ambientes multiétnicos, y
c) confianza institucional o vertical, que refiere a la confianza en las instituciones, sean gubernamentales (tales como el Congreso, el Poder Judicial o la Policía) o no (como las Iglesias o los sindicatos) (Güemes, 2016).

De esta forma, y de la mano del omnicomprensivo y polémico concepto de capital social (que retoma en buena parte los estudios de cultura cívica), la confianza se presenta en la actualidad como una herramienta explicativa de la sostenibilidad y la

calidad de la democracia, así como una solución prometedora para los males que la aquejan (Herreros, 2002; Boix y Postner, 2000). La confianza adquiere protagonismo y atención en tanto que reduce la complejidad social y ofrece una solución al problema de cómo interactuar con individuos sobre los que no se tiene información (Sztompka, 2000; Offe, 1999). Acorde a Luhmann (1996), la confianza reduce esa complejidad social en la medida en la que supera la falta de información disponible y generaliza las expectativas de comportamiento, reemplazando la incertidumbre por seguridad, lo cual amplía las posibilidades de acción en el presente.

Ostrom y Ahn (2003) sostienen que la expectativa de la confianza es un factor clave que ayuda a los individuos a resolver sus problemas de acción colectiva y conduce a la cooperación voluntaria. Por ello, pese a que la confianza puede ser entendida como una decisión de bajo riesgo (quienes se enfrentan a la decisión de confiar no están seguros de que la otra persona sea digna de confianza), las sociedades modernas son imposibles sin confianza social (Güemes, 2016).

En resumen, la participación ciudadana se constituye como elemento ineludible para la democracia y la construcción de sujetos políticos y morales, a la vez que contribuye a garantizar la eficacia y la eficiencia de las políticas y las intervenciones del gobierno en lo social. La confianza, por su parte, se presenta como factor fundamental para promover la acción colectiva y contrarrestar la incertidumbre en escenarios de gestión de la diferencia y el disenso sobre los que la democracia debe actuar. Lo que resta ahora es conocer cómo se vinculan entre sí estos fenómenos y cómo puede fomentarse su presencia en sociedades como las actuales que, aunque no estén cansadas de la democracia como tal, sí muestran síntomas de agotamiento sobre la manera en que funciona (Rubio Carracedo, 2004).

2. Confianza como insumo y resultado de la participación

Acorde a la literatura clásica de cultura cívica y a los trabajos recientes sobre capital social, la confianza favorece el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos; mientras que, según hallazgos empíricos de estudios sobre procesos deliberativos y participativos, la participación puede incrementar la confianza. Sin embargo, no siempre ambas cosas suceden. En este apartado nos proponemos dilucidar cuándo, cómo y por qué la confianza genera participación y viceversa. En ese sentido, las ecuaciones a explorar son:

1) Confianza → Involucramiento en lo Público= +Participación ciudadana
2) Participación ciudadana → Refuerza lazos ciudadanos= +Confianza

Sobre la primera relación, la literatura caracteriza la confianza como un predictor/facilitador de la acción colectiva y la cooperación. La confianza, al ofrecer seguridades y hacer más predecible el comportamiento del otro (lo cual involucra una expectativa sobre los intereses de los otros, su integridad, honestidad y carácter moral), amplía las posibilidades de acción y favorece soluciones cooperativas y coordinadas en contextos de incertidumbre e información escasa. Confiar presupone dejar miedos atrás, reducir ansiedades y suspicacias, y superar los obstáculos y la aversión al riesgo, cuestiones determinantes de una cooperación y coordinación exitosas y de una mayor participación ciudadana en la gestión de lo público (Herreros, 2002; Putnam, 1993).

Trabajos cualitativos como el coordinado por Parkins (2017) sostienen, por el contrario, que la confianza no es suficiente por sí misma para incentivar el compromiso público. Es más probable, en cambio, que la combinación de confianza general con escepticismo fomente un tipo de compromiso público por el cual los ciudadanos confían en que el proceso sea justo, pero son escépticos sobre los intereses creados. De esta forma, preocupados por los resultados, están lo suficientemente motivados como para asumir los costos y recursos que supone comprometerse. Estas conclusiones nos llevan a suponer que la confianza en los procedimientos es fundamental para la confianza institucional pero también para el involucramiento ciudadano.

Sobre la segunda relación, Putnam (1993) plantea —recuperando trabajos de autores como Tocqueville o Durkheim— que la participación en redes de compromiso cívico, como las asociaciones, genera confianza. De tal forma que quienes participan en una asociación consideran a sus miembros una muestra representativa de la sociedad y, a partir de ahí, formulan expectativas sobre el comportamiento futuro de los otros. Para ello, utilizan la información que han adquirido de experiencias pasadas con los miembros de la asociación y la extrapolan a la gente en general. Cuando la participación se da con actores de gobierno, se crea confianza en la medida en que se reduce la distancia entre funcionarios públicos y ciudadanos, aunque debe entenderse como un proceso continuo que requiere tiempo y esfuerzo para que dichas expectativas se concreten.

Más interesante resulta analizar la confianza como una ecología de personas e instituciones, de distancias y riesgos (que son asociativos), de expectativas y poder, que está sujeta a crecimiento, evolución y regresión. Hay prácticas que inician la confianza, prácticas que la consolidan y prácticas que la retienen. Por ejemplo, para iniciar la confianza es importante: a) conocer a la gente en su contexto, lo cual supone proximidad física y social, tratar cara a cara, sentarse y hablar con ella, construir de manera reflexiva y mediante intercambios afectivos; b) superar la distancia de conocimientos, lo que implica que los funcionarios públicos cubran aquellas lagunas de conocimiento técnico y procedimental que sean importantes para la participación ciudadana; c) establecer metas conjuntas en las que los funcionarios públicos involucren desde el inicio a los ciudadanos, en lugar de comenzar procesos con objetivos previamente fijados, y d) fijar unas expectativas claras sobre «quién promete» y «quién cumple» (Corbett, Le Dantec, 2018).

El planteamiento en esta ecuación es que los procesos participativos, más allá de los resultados concretos que produzcan, permiten a las personas conocerse, experimentar, recuperar saberes y conseguir familiaridad. Aunque poco cuantificable, ese impacto es clave para superar distancias y empezar a creer en el otro. Se crean así lugares de encuentro y aprendizaje donde vecinas y vecinos pueden presentar proyectos pensados para sus barrios y/o participar en su desarrollo. En ese sentido, los laboratorios ciudadanos se convierten en espacios más que relevantes. En algunos casos los resultados han sido vistosos y en otros, más humildes. En ocasiones no se han logrado los objetivos planteados y en otras se ha llegado a resultados imprevistos. Dentro de estos resultados está el entrar en contacto, reconocerse en el otro, conversar y compartir (Güemes y Resina, 2018).

Los ciudadanos no confiarán en los administradores públicos si antes no sienten que éstos confían en ellos. El proceso de restauración y mantenimiento de confianza mutua debe iniciarse y/o potenciarse desde la propia Administración, estimulando estrategias que involucren a la ciudadanía en la gestión de lo público (Van de Walle y Lahat, 2012:8; Yang, 2005). El diálogo que emerge de ese trabajo conjunto entre ciudadanos y funcionarios (tradicionalmente distanciados y con visiones e intereses muy dispares) puede resultar clave para crear confianza siempre que:

a) se cuide el diseño del proceso; esto supone reglas claras y una gestión sincera de las expectativas, sin despertar falsas esperanzas ni esconder potenciales problemas y limitaciones;
b) exista una conducción del proceso capaz de generar relaciones de respeto mutuo, en las que se propicie un terreno común sobre cómo abordar el desacuerdo y se establezca una forma de gestionar y convivir con esas diferencias;
c) se dedique el tiempo suficiente al debate y a la construcción de las relaciones, con un calendario pausado y con oportunidades para una interacción continua que permita conocer y reconocer al otro;
d) se dé la participación activa de responsables y técnicos públicos con capacidad de decisión, ya que ello dota de credibilidad al proceso mismo y permite responder mejor a los interrogantes y las propuestas de los participantes.

La confianza se consolida así con una doble compatibilidad estratégica y cultural, que pasa por compartir objetivos y estilos de trabajo y por su capacidad para desbloquear políticas públicas. Esto no quiere decir que siempre se generen consensos y acuerdos, pero sí que todos los participantes pueden mantener sus posiciones y, al mismo tiempo, escuchar a los demás con respeto y actitud positiva. De este modo, la confianza no es sólo un *input* de los procesos participativos sino también un *output* y, como tal, debe ser gestionada y producida (Brugué *et al.*, 2018).

3. Conclusiones y temas pendientes

La participación, la confianza y la colaboración entre instituciones y ciudadanía son necesarias para lograr reformas de gobierno abierto por, al menos, tres razones:

a) normativa: el gobierno abierto redefine la relación entre gobierno y sociedad, de forma que tanto los ciudadanos como el resto de actores de la sociedad civil deben participar en el proceso de apertura;
b) instrumental: los mecanismos de gobierno abierto se basan en la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, que adquieren un papel fundamental en la identificación de problemas y prioridades, así como en la incubación de ideas y la creación y mejora de las políticas públicas;
c) política: las reformas de gobierno abierto son complejas e intrínsecamente políticas por lo que, para tener posibilidades de éxito, se requiere la colaboración entre los distintos reformadores del sistema de gobernanza (OECD, 2016 y 2018).

Como hemos visto en este capítulo, aunque no hay recetas mágicas para lograr que la confianza emerja, se mantenga y crezca ni tampoco para que la participación ciudadana se expanda, los estudios citados permiten intuir que los esfuerzos que se hagan en un sentido repercuten también en el otro. Esta relación bidireccional nos lleva a prestar atención a un par de cuestiones interesantes que siguen sin resolverse y que nos gustaría plantear, con el ánimo de dejar el debate abierto.

La primera se refiere a los límites y las sombras de la participación. El impacto de la participación deliberativa está sujeto, en gran medida, al contexto en el que tome lugar y a cómo sea su diseño. Esto significa que sus beneficios dependen de aspectos como el propósito de la deliberación (si viene predeterminado o no), quiénes participan (los sesgos de selección, el poder de los *lobbies*, la reproducción de desigualdades), la conexión con los responsables de la toma de decisiones, las reglas que rigen las interacciones (el diseño del proceso y su gestión), la información provista (la cantidad, temporalidad y claridad con que se exhibe) o las creencias previas de los participantes (más o menos fuertes o radicales) (Brugué, *et al.*, 2018; Delli Carpini, *et al.*, 2014). Por razones como estas resulta fundamental planificar y, sobre todo, evaluar los resultados e impactos de los instrumentos participativos de modo continuado. Este ejercicio permite recalibrar, ajustar o cambiar aquello que sea necesario para que puedan dar los frutos esperados. Asimismo, conectar los mecanismos de participación pública con los procesos de elaboración de políticas públicas sigue siendo un tema pendiente (OCDE, 2018). Como se advierte en el *toolkit* de la Open Government Partnership (2018), generar participación e involucramiento ciudadano es fácil, hacerlo bien es un arduo trabajo. Aunque en ocasiones los fallos se deben a la falta de voluntad real, lo más frecuente es que se produzcan como consecuencia de una ausencia de habilidades y la escasez de conocimientos necesarios.

La segunda cuestión está relacionada con la importancia de desarrollar y estimular nuevas actitudes entre quienes deben convocar los procesos participativos. Está claro que invitar a la ciudadanía a participar en programas con objetivos y marcos de acción ya definidos es menos estimulante que involucrarla desde el inicio y en la propia definición del problema, así como proponerle temas menores o problemáticas con poca transcendencia. Es claro también que la ciudadanía no confiará en los funcionarios si ellos antes no manifiestan su confianza en los ciudadanos, o si limitan la participación a sus propios comportamientos y rutinas. Invitar a la ciudadanía a participar y, por ejemplo, debatir en horario de mañana en una sede gubernamental y bajo esquemas y lenguajes jurídicos no resultará atractivo para una buena franja de ciudadanos que trabaja, ni tampoco para aquellos que desconfían de las instituciones o manejan códigos diferentes. En este sentido, los esfuerzos por usar un lenguaje claro, aprovechar espacios híbridos y menos institucionalizados como los Labs o gratificar a quienes participan, y adaptarse a sus horarios y costumbres, se convierten ahora en cuestiones prioritarias. Esto nos conduce a un asunto de fondo sobre la necesidad de incorporar la innovación abierta en la gestión pública y la importancia de *hackear* su sistema operativo (Begović *et al.*, 2018; Oliván, 2012). En suma, de lo que se trata es de cambiar actitudes entre los funcionarios y promover nuevas maneras de relacionarse con los ciudadanos, de forma que se incentiven comportamientos innovadores, con empleados públicos generosos y llenos de curiosidad que no teman ni al cambio ni al fracaso, y que apuesten por la empatía y la sensibilidad, junto a valores más clásicos como el realismo y el pragmatismo (Collingwood-Richardson, 2018; Prehn, 2018).

Las experiencias que se relatan en esta compilación van en esta dirección, y representan un meritorio esfuerzo en la materia. El deseo es que dichas experiencias inspiren a quienes quieren empezar a hacer algo y no saben muy bien cómo; orienten a quienes ya han comenzado, con referencias útiles para evaluar y ajustar estrategias; y provoquen, en general, a los distintos actores a explorar nuevos horizontes y a reflexionar sobre el alcance de la participación y la confianza en la democracia. Con una finalidad última: que surjan nuevas e inesperadas conexiones que refuercen el compromiso por lo público.

Bibliografía

Arnstein, S. R. (1969). «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.

Barber, B. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.

Begović, M., Kawada, M., Cottica, A., y Salantiu, N. (24 de mayo de 2018). *Can we hack bureaucracy?* Medium.

Boix, C., y Postner, D. (2000). «Capital social y Democracia». *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2), 159-185.

Brugué, Q., Feu, J., y Güemes, C. (s.f.). «Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática», MIMEO.

Collingwood-Richardson, K. (14 de mayo de 2018). «Empathy and the future of policy making». Medium.

Corbett, E., y Le Dantec, C. (2018). «Going the Distance: Trust Work for Citizen Participation». CHI 2018 Paper.

Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvemen*t. San Francisco: Jossey-Bass.

Cunill Grau, N. (2004). «Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico». En: Ziccardi, A. (org.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: IIS/Comecso/Indesol.

Delli Carpini, M., Cook, F. L., y Jacobs, L. R. (2004). «Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature». *Annual Review of Political Science*, 7 (1), 315-344.

ECLAC, O. (2018). *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*. Paris: OECD Publishing.

Escobar, O. (2017). «Democracia participativa y elaboración colaborativa de políticas: la experiencia de Escocia». VIII Congreso GIGAPP. Madrid: https://youtu.be/1rXPA2t0Pb4.

Fearon, J. (2000). «La deliberación como discusión». En J. Elster, *La democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa, 65-94.

Font, J. (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Fung, A. (2006). «Varieties of participation in complex governance». *Public Administration Review*, 66, 66-75.

Güemes, C. (2018). «Confianza en la Administración Pública». *Eunomía*, (en prensa para número de septiembre).

Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.

Güemes, C., y Resina, J. (2018). «"Come Together?" Citizens and Civil Servants dialogue, looking for co-production and trust». *Draft*.

Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.

Irvin, R.A. y Stanbury, J. (2004). «Citizen participation in decision making: is it worth the effort?». *Public Administration Review*, 64:1, 55-65.

Lewis, D., y Weigert, A. (1985). «Trust as a Social Reality». *Social Force* , 63 (4), 967-985.

Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.

Maíz, R. (2006). «Deliberación e inclusión en la democracia republicana». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (113).

Möllering, G. (2006). *Trust beyond risk The leap of Faith*. Oxford: Elsevier.
Nussbaum, M. (2012). *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades.* Barcelona: Herder.
O'Donnell, G. (2002). «Acerca del Estado en América Latina. Diez Tesis para Discusión». *La Democracia en América Latina.* Informe PNUD.
OECD. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris: OECD Publishing.
Offe, C. (1999). «How can we Trust our Fellow Citizens?» En M. Warren, *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 42-87.
Oliván, R. (2012). «Zaragoza Activa o cómo hackear el sistema para crear un ecosistema emprendedor». *Revista Formación XXI.*
Open Government Partnership. (2017). *Trust: The figth to win it back*. OGP.
Ostrom, E., y Ahn, T. (2003). «Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva». *Revista Mexicana de Sociología* , 1, 155-233.
Parkins, J., Beckley, T., Comeau, L., Stedman, R., Rollins, C., y Kessler, A. (2017). «Can Distrust Enhance Public Engagement? Insights Froma National Survey on Energy Issues in Canada». *Society & Natural Resources*, 30 (8), 934-948.
PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Aguilar PNUD.
Prehn, T. (2018). «Thomas Prehn's innovation diary: What I learn at MinLab? Apolitical», 25 de mayo de 2018.
Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
Renn, O., Webler, T., Rakel, H., P., D., y B., J. (1993). «Public participation in decision making: A three-step procedure». *Policy Science*, 26, 189-214.
Resina, J. (2012). «Deliberando en la plaza: una reflexión sobre los límites de la democracia a la luz del movimiento de los indignados en España». *Comunicación y Ciudadanía*, 5, 26-35.
Rodríguez Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas*. Madrid: HOAC.
Rubio Carracedo, J. (2004). «¿Democracia sin demócratas? Sin educación cívico-política, la democracia es inviable». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 38 , 71-93.
Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
Sztompka, P. (2000). *Trust: A Sociological Theory*. Port Chester, NY: Cambridge University Press.
Theocharis, Y., y Van Deth, J. W. (2018). «The Continuous Expansion of Citizens' Participation: A New Taxonomy». *European Political Science Review* , 10 (1), 139-163.
Van de Walle, S., y Lahat, L. (2016). «Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective». *Social Policy & Administration*, doi: 10.1111/spol.12234.
Yang, K. (2005). «Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts». *Public Administration Review* , 65 (3), 273-285.

CECILIA GÜEMES. Profesora Asociada, Universidad Carlos III de Madrid. Doctora en Ciencia Política (UCM), DEA en Gobierno y Administración Pública (IIUOG), Magíster en Ciencias Sociales orientación Sociología (FLACSO-Argentina) y abogada (Universidad Nacional del Litoral, Argentina). Co-fundadora y Presidenta del GIGAPP (www.gigapp.org) e Investigadora en Grupo Derecho y Justicia de Universidad Carlos III de Madrid (www.derechoyjusticia.net). Ha sido investigadora en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2014-2017), Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC (2011-2013) e Instituto de Estado, Territorio y Economía de la UNL (2003-2007). Líneas de investigación: confianza, instituciones, políticas públicas, Iberoamérica. Mis publicaciones en https://uc3m.academia.edu/CeciliaGuemes. Mail: cecilia.guemes@gigapp.org.

JORGE RESINA. Profesor de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, es Doctor en Ciencia Política, Máster en Estudios Latinoamericanos y Licenciado en Ciencia Política y de la Administración y en Periodismo y Comunicación Social. Ha sido investigador visitante en la Universidad de California y la Universidad de Cambridge. Ha trabajado en la embajada de Bolivia en España, en la Secretaría General Iberoamericana y, como consultor, en la Organización de Estados Americanos. Sus principales líneas de investigación son Instituciones y Participación Ciudadana en América Latina y Europa del Sur. Mis publicaciones en https://ucm.academia.edu/JorgeResina. Mail: jresina@ucm.es.

CAPÍTULO 5

LAAAB. LABORATORIO DE ARAGÓN [GOBIERNO] ABIERTO

Raúl Oliván Cortés, Eduardo Traíd García
y Beatriz Palacios-Llorente

1. Contexto y situación problemática sobre la que se busca trabajar/intervenir

Entorno macro

La democracia es probablemente uno de los mayores inventos de la humanidad. Pocas innovaciones han producido tanta prosperidad, paz y felicidad entre los pueblos como ella; es el más grande y habitado de los edificios intelectuales que hemos construido en nuestra historia. La democracia es un manual de la vida en común que adquiere verdadero significado en su aplicación social, pero precisamos nuevos contextos donde experimentarla. Más allá de la práctica iterativa ordinaria, desde los parlamentos al pleno de cualquier pueblo, donde se desarrolla dentro de los márgenes del marco jurídico; y más allá incluso del sosegado ritmo de los debates académicos, encorsetados en el imprescindible rigor científico; necesitamos dotarnos de **escenarios diferentes donde experimentar la democracia** a escala humana y en tiempo real: Laboratorios donde expandir la democracia, donde profundizar y perfeccionar las técnicas y metodologías de la participación ciudadana.

Este es el contexto en el que el Gobierno de Aragón, y en concreto la Dirección General competente en materia de participación ciudadana y transparencia en la Comunidad Autónoma, impulsa el **LAAAB: Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto.** Un Laboratorio de innovación democrática para el diseño abierto y colaborativo de políticas públicas.

Es un proyecto inspirado en algunos *laboratorios de gobierno* como el GovLAB de Nueva York, el MindLab de Dinamarca, el Laboratorio Hacker de la Cámara de los Diputados de Brasil, el Laboratorio de Gobierno de Chile, y adopta algunas estrategias propias de los *laboratorios ciudadanos* y ecosistemas de innovación social como LABIC

—SEGIB—, MediaLab Prado o ZAC. El común denominador de todos estos laboratorios es concebirse como un espacio de experimentación.

Experimentar a escala humana significa aceptar las reglas básicas de nuestro propio aprendizaje evolutivo: ensayo-error. Experimentar en democracia es reivindicar el derecho a equivocarse, a probar, a explorar o incluso a toparse por mera casualidad con nuevas soluciones.

Entorno micro

Hace una década que el Gobierno de Aragón puso en marcha el programa **«Aragón Participa»** para promocionar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma, y el apoyo y asesoramiento a las iniciativas de participación ciudadana de las entidades que integran la Administración local aragonesa.

«Aragón Participa» ha sido una iniciativa que se ha consolidado en los últimos años como proyecto líder en España para la promoción de la participación ciudadana. Utilizando metodologías participativas en talleres de debate presenciales, registrando todas las aportaciones surgidas en actas disponibles en la web y la respuesta de la Administración a cada una de esas aportaciones, Aragón Participa ha sido un modelo transparente y de participación pionero.

A partir de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón se sistematizó la elaboración de procesos deliberativos participativos en la elaboración de planes o programas de carácter plurianual, y en los proyectos normativos con rango de ley que afectan a derechos civiles, políticos y sociales.

El carácter general con el que estos planes o leyes tienen que incluir un proceso participativo, ha hecho que cuantitativamente haya ascendido de forma significativa el número de procesos que impulsa el Gobierno de Aragón. Sin embargo, hay que

observar el peligro de descuidar la atención que precisan los llamamientos participativos en todas sus fases, así como de gestionar los procesos participativos como un mero trámite administrativo más. Esta imposición de la Ley conlleva el riesgo de aumentar los datos de la participación sin tener en cuenta el objetivo último que hemos de perseguir: resultados que debatan y mejoren el modelo; necesitamos participación para hacer políticas de cohesión social que fortalezcan nuestra democracia.

De esta forma, el proyecto **LAAAB** es la puesta en marcha de un laboratorio de gobierno como motor de diseño abierto y colaborativo de políticas públicas que suponga un avance y acercamiento sustancial en la relación de la Administración con la ciudadanía. Es un paso más allá en la innovación democrática, operando como un laboratorio cívico que utilice todo el ancho de banda de la inteligencia colectiva, promueva la creación de comunidades de intereses y potencie herramientas y metodologías en código abierto para multiplicar el impacto.

2. Descripción de la estrategia implementada

El Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto (LAAAB) tiene 3 objetivos principales:

1. Acercar las instituciones a la ciudadanía, tejiendo relaciones simétricas y transparentes que restituyan la confianza en la democracia, protegiéndola frente a la demagogia y el populismo.
2. Abrir definitivamente las instituciones a la sociedad civil. Potenciando espacios de confluencia, donde los y las ciudadanas, las entidades y las empresas cooperen junto a las Administraciones en la resolución de sus desafíos comunes, aportando nuevas miradas y perspectivas, aprovechando todo el ancho de banda disponible de la tecnopolítica para propiciar experiencias de inteligencia colectiva.
3. Explorar, investigar y experimentar nuevos modelos de acción pública, particularmente en materia de participación, mediación, deliberación, co-creación y co-diseño, encaminados a inspirar una transición sostenible, justa y plural a la sociedad de la información y el conocimiento.

El LAAAB se concreta en **5 líneas de actuación:**

1. Metodología LAAAB: diseño abierto y colaborativo de políticas públicas.
2. Espacio LAAAB: un Laboratorio ciudadano en el centro del gobierno.
3. Red Social de «Aragón Gobierno Abierto».
4. Blog del LAAAB: www.laaab.es.
5. Ecosistema de proyectos LAAAB para una democracia avanzada.

Metodología LAAAB: diseño abierto y colaborativo de políticas públicas

***Design thinking* o pensamiento de diseño:** la nueva metodología concibe el diseño abierto y colaborativo como un proceso global de inteligencia colectiva con incidencia desde la fase inicial de diagnóstico hasta la fase final de una política pública, incluyendo la evaluación del impacto, superando así el modelo actual, muy centrado en una lógica de validación. Se concreta en 5 fases inspiradas en el pensamiento de diseño:

- Empatía: mapa abierto de actores implicados, para ponernos en la piel de las comunidades interesadas o involucradas.
- Definición: diagnóstico colaborativo e información. Todo lo sabemos entre todos.
- Ideación: menú de talleres de inteligencia colectiva para generar ideas.
- Prototipado: implementación de ideas y balance de incidencia. ¿Qué ideas influyeron en la política pública?
- Testeo: revisión colectiva y seguimiento del impacto.

Menú de técnicas diversas: la participación presencial, que ha caracterizado al modelo de Aragón Participa, se refuerza con un menú de técnicas de debate con dinámicas diversas de donde seleccionar las más adecuadas para cada sesión-taller, por lo que cada proceso será una experiencia diferente.

Nexos: introducción de un servicio de mediadores/as o nexos para reducir las brechas interculturales, de igualdad o digitales… en el acceso a la participación. Se incorporarán a cada proceso en función del contexto social de cada política pública.

Comunicación clara: de cada Ley, Plan o Programa que se haga un proceso participativo se realizará una infografía que facilite la accesibilidad de la información a través de la comunicación clara de los contenidos y/o objetivos.

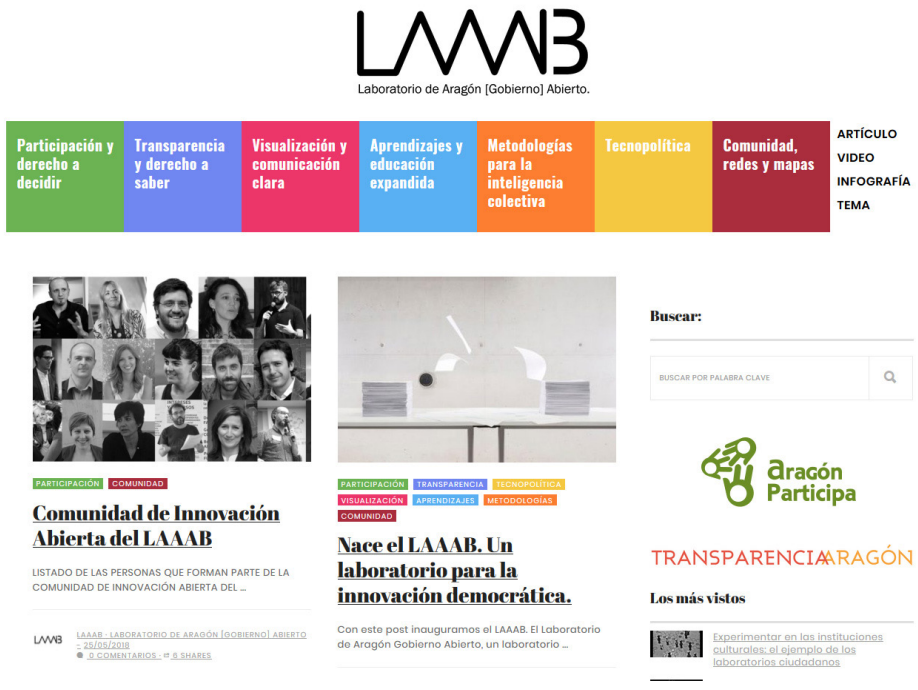
Registro: de cada proceso se realizará un registro previo, durante y posterior, en formato artículo, vídeo resumen, vídeo entrevista, *graphic recording* o cómic, para poner en valor lo trabajado y para publicar la trazabilidad en código abierto. Es decir, para aprender de cada experiencia.

Participación *online*: se amplía y refuerza la posibilidad de participar a través de Internet, añadiendo una capa *online* a lo largo de toda la cadena del proceso de diseño colaborativo, en cada una de sus 5 fases:

- Empatía: automapeo de actores.
- Definición: banco colaborativo de conocimiento para subir documentos y referencias.
- Ideación: wiki-herramienta de aportación de ideas, y foro de debate *online*.
- Prototipado: acta del balance de incidencia que recoge cómo se ha influenciado en la política pública.
- Testeo: revisión ciudadana para evaluar el impacto una vez que estén implementadas las políticas.

Espacio LAAAB. Un laboratorio ciudadano

El espacio físico condiciona muchísimo el modo en que las personas se relacionan con la Administración y entre sí. Mucho más aún cuando se trata de un proceso de participación donde el compromiso personal es tan grande y la interacción emocional puede llegar a ser intensa. Por eso se ha proyectado que Aragón cuente con un espacio físico alejado de los salones de actos tradicionales y que, por el contrario, procure la creatividad, la confianza, el dinamismo, la flexibilidad, diversión… Todo estará diseñado para proporcionar una interacción social satisfactoria. Un proyecto en el que hemos pedido la colaboración del Centro Aragonés de Diseño Industrial (CADI).



Red social de «Aragón gobierno abierto»

Paralelamente a la metodología y el espacio, estamos trabajando en el nuevo portal web de «Aragón Gobierno Abierto», que pretende transformar las áreas de la Dirección General de Participación, Transparencia, Voluntariado y Cooperación, en una gran red social, integrando los portales de participación, transparencia, la acción voluntaria de 35.000 personas voluntarias y sus casi 200 organizaciones, todas las ONG que realizan proyectos de cooperación al desarrollo y los 65 centros de aragoneses en el exterior.

Esta red social también dará cobertura al LAAAB, y todos los procesos participativos, con más de 5.000 asistencias al año, se organizarán a través de la red. Ahí, las personas interesadas podrán completar su perfil, ver qué procesos están abiertos, en cuáles han participado, qué aportaron en el foro, qué referencias sumaron al banco de conocimiento, consultar toda la documentación y las actas, evaluar el impacto de las políticas públicas, etc.

Blog del LAAAB www.laaab.es

Además de la red social que agrupará a los miles de ciudadanos/as y entidades sociales que ya participan en los procesos, hemos querido crear el blog del Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto a modo de *thinknet*, un espacio abierto y colaborativo de ideas y pensamiento crítico en red, sobre asuntos clave: participación y derecho a decidir, transparencia y derecho a saber, visualización y comunicación clara, aprendizajes y educación expandida, metodologías para la inteligencia colectiva, tecnopolítica y comunidad, redes y mapas.

En estas secciones podréis encontrar artículos de personas expertas, locales, nacionales e internacionales; no en vano hemos creado la **Comunidad de Innovación Abierta del LAAAB** que ya cuenta con más de 70 pensadoras/es y tecnólogos/as con miradas de distintos perfiles y perspectivas.

Además de estas secciones, también hemos creado los «**Temas-LAAAB**»: son una colección de artículos que conforman un hilo narrativo, a partir de las reflexiones de personas que publican en código abierto, sobre algunos de los asuntos más cruciales de nuestro tiempo: sociedad red, legitimidad democrática, innovación política, nuevos movimientos sociales, herramientas para la inteligencia colectiva…

Ya están abiertos Temas-LAAAB tan interesantes como como «repolitizar lo cotidiano», «cartografiar lo imposible», «experimentar [en/con/a través de] las instituciones», «espacios urbanos centrados en las personas» o «educación expandida, aprender participando».

Junto a estos contenidos, el blog del LAAAB también contendrá **las huellas que generen los procesos participativos**, ya sea en forma de artículos, vídeos o infogra-

fías. Registro de los procesos participativos con nuevos formatos: infografías que serán parte de los recursos de comunicación clara y accesible, vídeo entrevistas a las personas participantes, relatos del proceso a través de *graphic recording,* vídeo resúmenes del proceso…

Ecosistema de proyectos LAAAB para una democracia avanzada

Además de lo mencionado, el LAAAB quiere seguir otras líneas de trabajo para generar una red y un ecosistema en torno a la participación y a la innovación ciudadana:

- Escuela de Participación: impulso del curso de certificación de extensión universitaria en técnicas de participación ciudadana, impartido en la Universidad de Zaragoza. Redefinición del programa con refuerzo formativo en materia de innovación social y ciudadana.
- Campus LAAAB: encuentro iberoamericano de innovación ciudadana en Aragón. En colaboración con MediaLab Prado y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), diversos expertos/as invitados abordan el trabajo y los desafíos de los laboratorios ciudadanos en diferentes contextos institucionales, así como los nuevos instrumentos de cohesión y cambio social como la ciencia ciudadana o el mapeado colaborativo. Como resultado de este encuentro se editará el libro *Hacking Inside. Manual de Innovación Ciudadana para abrir organizaciones desde dentro*.
- G1000. Cumbre Ciudadana: en colaboración con la Confederación de Asociaciones Vecinales de Aragón (CAVA) e inspirado en ParticipaLab de MediaLab Prado. Un proceso de deliberativo multitudinario a lo largo de un día en varios pueblos de Aragón.
- CIVICS. Atlas de Iniciativas Vecinales. Continuando con el proyecto que lideran Innovación Ciudadana (SEGIB) y Vivero de Iniciativas Ciudadanas, vamos a extender esta experiencia urbana a diferentes puntos de la región.
- Plataforma de participación para Entidades Locales: servicio *online* descentralizado para aquellas localidades que quieren abrir su propio portal de participación, con aplicaciones para consultas ciudadanas, presupuestos participativos o debates *online*.

3. Identificación de obstáculos y problemas

En lo referido a la nueva metodología LAAAB, como grueso de la innovación en la co-creación y el co-diseño de las políticas públicas, uno de los mayores obstáculos que nos encontramos es el requerimiento, por parte de los departamentos competentes en las materias que impulsan las normas, de plazos demasiado reducidos para rea-

Presentación del LAAAB el 2 de mayo de 2018 en Zaragoza.

lizar los procesos participativos, ya que ellos fijan sus objetivos según estrategias y agendas políticas y con la vista puesta en el transcurso de la legislatura, y en los tiempos parlamentarios (para que los proyectos de ley den tiempo a tramitarse).

Asimismo, siguen existiendo reticencias a abrir a la ciudadanía «nuestras materias» en la creencia de que toda la sabiduría está en el elenco de personas que se dedican a esa materia dentro de las instituciones.

Otro importante obstáculo general es la falta de credibilidad y visibilidad de utilidad, junto a la frustración que puede generar un proceso no bien diseñado y atendido.

En paralelo a estos obstáculos, está siendo necesaria la adaptación y apoyo de recursos técnicos-tecnológicos, humanos y económicos para llevar adelante el nuevo modelo LAAAB.

4. Los elementos internos y externos que sirvieron de oportunidades y garantizaron el éxito

Con la Ley 8/2015 ya mencionada, que sistematiza la elaboración de procesos participativos con carácter general para todos los planes plurianuales y proyectos de ley que afectan a derechos civiles, políticos y sociales, el LAAAB tiene una posición privilegiada en el centro del Gobierno de Aragón, trabajando transversalmente para todos los departamentos.

De todas formas, pretendemos que el éxito de la implementación del modelo del LAAAB venga dado por la experimentación. No significa que todo lo experimentado tenga éxito; al contrario, la experimentación implica poder equivocarse y fracasar. Sin embargo, un laboratorio para experimentar en políticas públicas generará un nuevo modelo de hacer.

5. Balance de resultados y retos futuros

El proyecto LAAAB se encuentra en una fase muy incipiente, pero con unos objetivos y estructura definidos. Todos aquellos pasos que ya hemos ido dando están siendo bien acogidos y respaldados.

Los retos inmediatos del LAAAB son la implementación de todas las fases del nuevo modelo y su testeo. De cara al futuro nuestro mayor desafío es generar en la sociedad aragonesa un conocimiento y unas dinámicas que nos permitan co-diseñar y co-crear las políticas públicas que nos afectan a todas y todos a través de experiencias satisfactorias y resultados con influencia e impacto evaluable.

Bibliografía

BOA núm. 68, de 10/04/2015; *BOE* núm. 115, de 14/05/2015: Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Oliván, R. (2018). «Nace el LAAAB. Un laboratorio para la innovación democrática», en www.laaab.es, fecha de consulta: 30/7/2018.

RAÚL OLIVÁN CORTÉS. Director General de Participación, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Gobierno de Aragón. Mentor en Innovación Ciudadana. Miembro del comité asesor para el Cuarto Sector de la SEGIB-WEF. Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas. Diplomado en Trabajo Social. Diploma de Especialización en Técnicas de Participación Ciudadana. Programa de Especialización en Desarrollo Estratégico Urbano. E-mail: rolivanc@aragon.es.

EDUARDO TRAÍD GARCÍA. Psicólogo clínico. Psicoterapeuta familiar. Codirector del Máster de Intervención Familiar Sistémica de la Universidad de Zaragoza. Ha trabajado 27 años en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) en el ámbito de Protección de Menores y de atención a las personas con Discapacidad y a las personas Dependientes. Desde hace año y medio es Jefe de Servicio de Participación Ciudadana en el Gobierno de Aragón. E-mail: etraid@aragon.es.

BEATRIZ PALACIOS-LLORENTE. Asesora técnica en la Dirección General de Participación, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Gobierno de Aragón. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Máster Universitario en Seguridad Global y Defensa con Premio Extraordinario. Certificación de Extensión Universitaria en Técnicas de Participación Ciudadana. E-mail: bpalacios@aragon.es.

CAPÍTULO 6

«GRANADA PROYECTA»: CIUDADANÍA Y FUNCIONARIADO POR UN TURISMO SOSTENIBLE

Esteban Romero Frías

La iniciativa «Granada Proyecta» permitió reunir a personas de las comunidades universitaria y empresarial y a ciudadanía (incluyendo asociaciones, movimientos sociales y personas sin adscripción) con funcionarios y personal vinculado al Ayuntamiento de Granada así como con responsables políticos con el fin de debatir y generar propuestas sobre turismo sostenible para su inclusión en el Plan de turismo de la ciudad.

El presente capítulo comienza con una introducción conceptual que proporciona sustento teórico a la experiencia dentro de las coordenadas del gobierno abierto, la innovación pública y la participación ciudadana. A continuación se expone el proyecto *LabIN Granada*, dentro del cual se enmarca «Granada Proyecta», iniciativa en la que nos centraremos desglosando sus objetivos, problemáticas y retos abordados, metodologías empleadas, resultados y la evaluación del proceso a partir de entrevistas llevadas a cabo a los participantes.

1. Marco conceptual: *smart city, Living Labs*, participación ciudadana e innovación abierta

La participación ciudadana se ha convertido en un proceso político de creciente importancia en nuestra sociedad, derivado de la desintermediación y la re-intermediación que se ha producido, en buena medida, a causa de las tecnologías digitales. Comienzan a abundar iniciativas de participación promovidas por las propias instituciones públicas que procuran remediar la desafección de la ciudadanía hacia sus decisiones. Distintas instancias, como por ejemplo el Parlamento Europeo (2014), consideran que la participación refuerza la legitimidad de las decisiones en la esfera pública a partir de la generación de un mayor sentido de pertenencia y compromiso con las políticas adoptadas.

El desarrollo de las tecnologías digitales en su conjunto y los valores vinculados a lo abierto y lo colaborativo puestos de relieve desde el surgimiento de la Web 2.0 (O'Reilly, 2005) hace más de una década han alimentado el interés por lo participativo y lo *smart*, en referencia a los sistemas inteligentes alimentados por las tecnologías de la información y la comunicación. Convergen varias perspectivas en este tipo de planteamientos. Una de las más importantes es la que se refiere al concepto de *smart city*, definido por el Parlamento Europeo en 2014 como aquella ciudad que persigue abordar asuntos públicos a través de soluciones basadas en las tecnologías de la información y comunicación sobre la base de una asociación de las diversas partes interesadas en el ámbito municipal. Entre los posibles enfoques *smart* identificados en el Informe, la dimensión *smart people* haría referencia a la posibilidad de que «las personas y comunidades por sí mismas pudieran ingresar, usar, manipular y personalizar datos, por ejemplo, a través de herramientas de analítica de datos e instrumentos apropiados para tomar decisiones y crear productos y servicios» (Parlamento Europeo, 2014: 28) (traducción del autor).

A lo *smart*, que pone el acento en lo tecnológico y en los datos, se suman aproximaciones como las de los *Living Labs*, iniciativas que ofrecen un ecosistema concebido para la co-creación y experimentación en entornos reales (Almirall, Lee & Wareham, 2012) partiendo de un modelo de cuádruple hélice que integra tanto a universidades, empresas y Administraciones públicas, como, de forma principal a los usuarios finales o a la ciudadanía, como es el caso que nos ocupa (Arnkil *et al*. 2010). Son modelos que conectan con la innovación abierta (Von Hippel, 2005), la cual aún tiene mucho recorrido dentro del ámbito público (Bakici, Almirall & Wareham, 2013; Mergel, 2015). Diversos trabajos han puesto de relieve elementos clave en la experiencia que abordamos en este capítulo, entre otros: la generación de espacios para la innovación a partir de la ciudadanía (Komninos 2002; Pallot *et al*. 2011) o la consideración de los ciudadanos como sensores en un enfoque *bottom-up* de recogida de información (Arribas-Bel 2014; Sánchez *et al*. 2011). Anthopoulos (2015) incluye a los *Living Labs* como una de las grandes áreas temáticas dentro de la *smart city*, vinculando ambos conceptos.

En la ciudad, entendida como espacio para el desarrollo de la creatividad en el que la educación y el capital humano son factores facilitadores del desarrollo (Florida, 2002), la institución universitaria puede desempeñar un papel transformador muy relevante en tanto que con su actividad propicia estrechos lazos con las comunidades locales (Goddard *et al*. 2014). El entorno universitario, a través de prácticas democráticas y del ensayo de formas innovadoras de participación en un entorno centrado en aprendizaje e investigación permite poner en práctica fórmulas que podrían ser de aplicación al marco más global de la ciudad en su conjunto.

El proyecto *LabIN Granada*, en el que se enmarca la iniciativa «Granada Proyecta», conforma un modelo de participación e innovación ciudadanas promovido por la Universidad de Granada partiendo de una concepción de *smart city* centrada en las

personas, que permita a través de las tecnologías digitales y de metodologías innovadoras, activar el conocimiento experto y la inteligencia colectiva a favor de la sociedad.

2. Presentación del proyecto marco: *LabIN Granada*

El proyecto *LabIN Granada*, acrónimo de Laboratorio de Innovación Ciudadana de Granada, se concibe como un laboratorio ciudadano para Granada con interés en fomentar la participación y la innovación de la ciudadanía en su conjunto a través de acciones presenciales y a través de una plataforma digital (http://labingranada.org/) diseñada al efecto para facilitar la generación de ideas, el prototipado de soluciones y el desarrollo de proyectos para la ciudad y su entorno.

La iniciativa y el liderazgo del proyecto corre a cargo de Medialab UGR (http://medialab.ugr.es/), laboratorio de investigación dedicado a la cultura y sociedad digital perteneciente al Vicerrectorado de Investigación y Transferencia de la Universidad de Granada.

Granada, como entorno en el que se desarrolla la experiencia, es una ciudad de aproximadamente 235.000 habitantes, dentro de un área urbana de más de 530.000. La ciudad dispone de un gran activo de conocimiento, la Universidad de Granada, conformada por una comunidad de aproximadamente 70.000 personas, en su gran mayoría estudiantes: personas activas y formadas cuya integración en la ciudad a través de la participación, del conocimiento y de la innovación resultaría clave para activar la participación y la innovación ciudadana.

El Plan Estratégico de Granada «Estrategia Granada 2020» - EG2020 (Consejo Social de Granada, 2015) reconoce dos retos a los que se atiende con este proyecto. Por un lado, la necesidad de propiciar la participación social en la toma de decisiones de la ciudad, y, por otro, la conexión y participación de la amplia comunidad universitaria de la ciudad en los asuntos comunes. Así pues, en este caso, nos encontramos con una experiencia de participación e innovación que aspira a dibujar nuevas formas de relación entre Universidad y territorio.

LabIN Granada surge con la idea de dotar de una nueva infraestructura epistemológica a la ciudad, complementando los modelos actualmente existentes, al tiempo que generando posibilidades de encuentro y aprendizaje para la ciudadanía. La detección de problemas y retos para ser abordados por la comunidad presenta una doble vía (Centre for Cities, 2014):

a) Enfoque *top-down*, en el que son las propias instituciones las que activan el debate y el proceso de generación de propuestas para afrontar retos y problemas. Por ejemplo, a través de proyectos como la preparación de la candidatura de Ciudad Europea de la Cultura con vistas a 2031, una propuesta que surge de las instituciones públicas, pero que pretende situar a la ciudadanía como protagonista tanto en su planificación como en su desarrollo.

b) Enfoque *bottom-up*, en el que la propia ciudadanía es quien detecta retos, combina ideas existentes y genera propuestas para su resolución, interpelando a las instituciones públicas.

De esta forma los objetivos globales que se marcaba el proyecto *LabIN Granada* eran:

1. Seleccionar ideas y oportunidades de mejora para hacerlas llegar a los actores competentes en su desarrollo, funcionando como un agente intermediario de innovación abierta y de co-creación (Gascó, 2017);
2. Adaptar las ideas al entorno granadino mediante la formulación de prototipos;
3. Fomentar la participación y colaboración entre la ciudadanía, y
4. Articular una potencial red social centrada en innovación y conocimiento vinculada al territorio.

Es en este contexto en el que se desarrolla «Granada Proyecta».

3. La iniciativa «Granada Proyecta»

«Granada Proyecta» se enmarca dentro del I Encuentro *LabIN Granada* sobre Turismo y Ciudad, organizado por Medialab UGR (Universidad de Granada) y Turismo Ciudad de Granada (Ayuntamiento de Granada), durante los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2017 en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad. A lo largo de tres días se combinaron sesiones expositivas de proyectos desarrollados en la ciudad y debates, (durante las tardes) con sesiones para el desarrollo de propuestas colaborativas (durante las mañanas).

«Granada Proyecta» se concebía como una metodología innovadora en la ciudad cuyo objetivo era desarrollar propuestas concretas, viables y realizables basándose en la co-creación y la participación ciudadana con el fin de conformar el Plan de Turismo de la ciudad, que estaba siendo elaborado en ese momento por el gobierno local y que serviría de guía en materia turística para los cuatro años siguientes.

3.1. *Primeros contactos institucionales y antecedentes*

El primer contacto entre Universidad de Granada y Ayuntamiento de Granada con motivo del proyecto *LabIN Granada* se produce en mayo de 2017 con motivo de su lanzamiento al que se invitó a participar a las diversas instituciones vinculadas con la ciudad.

Posteriormente, en el mes de septiembre, a través de responsables de otras instituciones implicadas en el turismo, Medialab UGR, entra en contacto con el área correspondiente del Ayuntamiento, que solicita colaboración para la celebración del Día Mundial

del Turismo. En este marco se diseña y ejecuta la campaña *Imagina Granada* (https://labingranada.org/turismo2017/), consistente en un concurso de ideas en materia de turismo sostenible que se desarrollaría a través de la plataforma digital *labinganada.org*. Como resultado se recibieron 440 ideas que permitieron generar una batería de propuestas para la ciudad al tiempo que elaborar un diagnóstico de sus necesidades en esta y otras áreas.

A partir del análisis de sus resultados se planteó la necesidad de complementar la actuación a través de un encuentro presencial que permitiera poner en contacto a los diversos actores interesados en la materia. Como resultado de ello se concibe el I Encuentro *LabIN Granada* sobre Turismo y Ciudad.

3.2. *Diseño del Encuentro y de «Granada Proyecta»*

El Encuentro en su totalidad, incluida la parte denominada «Granada Proyecta», presentaba diversas formas de participación por parte de los interesados:

- Como presentador/a de iniciativas turísticas desarrolladas en la ciudad o provincia;
- Como asistente a las presentaciones de proyectos y debates, y/o
- Como participante en los laboratorios de diseño de propuestas («Granada Proyecta»).

La convocatoria se llevó a cabo a través de una rueda de prensa a los medios de la ciudad celebrada en el Ayuntamiento y mediante el empleo de los medios digitales de la entidades organizadoras, correspondiendo la gestión y coordinación del Encuentro a Medialab UGR. Durante semanas antes a su celebración se hizo una labor de difusión masiva a través de redes sociales (Twitter y Facebook, principalmente) y de páginas web, al tiempo que se detectaron a los agentes principales en cada una de las comunidades clave interesadas en el turismo de modo que se asegurara su acceso a la información y su posible participación en las sesiones[1].

Los laboratorios de diseño de propuestas «Granada Proyecta», cuyo fin último era la generación de proyectos para el Plan de Turismo de Granada, perseguían también alcanzar los siguientes objetivos:

1. Canalizar y aprovechar las experiencias y saberes de la ciudadanía;
2. Generar un marco de trabajo compartido basado en la co-creación entre ciudadanía en su conjunto y Ayuntamiento de Granada, a través de su personal técnico y político, y

[1] El programa completo del Encuentro se puede consultar en https://labingranada.org/turismoyciudad2017/.

3. Desarrollar un nuevo modelo de relación entre Universidad y ciudad, activando el conocimiento experto de la comunidad universitaria para la resolución de retos comunes de impacto social.

El Ayuntamiento de Granada se comprometía a estudiar las propuestas resultantes con el fin de incluirlas en las líneas estratégicas del Plan de turismo que estaban elaborando, así como a dar cuenta de ello a los participantes.

3.3. *Metodología empleada*

El formato elegido para la generación de propuestas permitía combinar elementos de los laboratorios ciudadanos y de los *Living Labs*. Las sesiones celebradas se concebían como un espacio de encuentro entre personas con diferentes perfiles profesionales y procedencias con el fin de debatir, consensuar y co-crear propuestas que dieran solución total o parcial a un problema o reto planteado. En total se conformaron 8 laboratorios distintos cuyas temáticas y retos asociados se pueden consultar en la Tabla 1.

Tabla 1. Laboratorios temáticos y retos planteados

TEMA	RETO PLANTEADO
Turismo sostenible. Redistribución de la actividad turística	• Con el objetivo de conseguir de nuestra ciudad un lugar más habitable y turísticamente sostenible, ¿qué bienes o espacios pueden ser considerados como nuevos generadores de atracción turística, teniendo en cuenta que no se deterioren o agoten?
El alojamiento turístico y su impacto socioeconómico en los barrios	• ¿Qué modelo de convivencia se puede establecer entre el alojamiento turístico y el entorno vecinal?
Espacios y prácticas emergentes del turismo	• ¿Qué nuevas corrientes nos pueden ayudar a configurar lugares para su uso en materia de turismo y cultura?
Movilidad turística. La adaptación del flujo turístico al transporte urbano	• ¿Cómo podemos establecer un modelo sostenible y accesible de intermodalidad de viajeros en nuestra ciudad?
Turismo y cultura. El patrimonio inmaterial como producto turístico	• ¿Cómo podríamos identificar este patrimonio y configurarlo como una de las señas de identidad de la ciudad?
Turismo sano y deporte	• ¿Qué acciones se podrían llevar a cabo para aumentar el potencial de la ciudad en turismo sano y deportivo?, ¿cómo se podría diversificar el turismo en esta línea y qué productos innovadores atraerían a nuevos visitantes?
Turismo con perspectiva de género	• ¿Cómo incluir la perspectiva de género en las políticas turísticas?
La participación del vecindario en la preservación del patrimonio y la identidad de los barrios	• ¿De qué forma y en qué se implicarían los vecinos para mejorar el aspecto de sus barrios?

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los grupos contaba con un facilitador o facilitadora así como, siempre que fue posible, con personal del Ayuntamiento no vinculado directamente al área que se iba a abordar en el laboratorio. Los facilitadores recibieron instrucciones previamente por parte de los organizadores con el fin de seguir un guion de trabajo, de forma flexible pero garantizando la consecución de las propuestas en tiempo y forma. La Imagen 1 muestra el desarrollo de una de las sesiones de trabajo de los laboratorios.

La estructura de las sesiones tenía en cuenta las siguientes fases:

1. Presentación y toma de contacto. Cada facilitador/a se presentaba en su laboratorio y hacía una breve introducción al Encuentro, exponía la temática del laboratorio en cuestión y proponía una dinámica de presentación para que los integrantes del grupo pudieran conocerse. Tras esta primera aproximación se ampliaba la descripción del laboratorio y se abordaban las expectativas de los participantes en el mismo. También se instaba a asignar roles de portavocía, relatoría y gestor/a de contenidos con el fin contribuir a un funcionamiento ágil del grupo.

Imagen 1. Desarrollo de los laboratorios de generación de propuestas

2. Generación, evaluación y selección de ideas. El facilitador procedía a realizar un resumen de las ideas vinculadas al laboratorio subidas a la plataforma digital durante la campaña Imagina Granada. Posteriormente se proponía realizar una lluvia de ideas sobre posibles propuestas de trabajo y se debatía en grupo con el objeto de seleccionar algunas de ellas para desarrollarlas en la siguiente fase.
3. Desarrollo de las propuestas. Se comenzaba a desarrollar la propuesta para la cual se pedía completar los siguientes puntos:

    - Título de la propuesta.
    - Identificación de personas participantes.
    - Necesidades a las que atiende.
    - Objetivos del proyecto.
    - Recursos e instituciones que deberían promoverla.
    - Descripción de la propuesta.
    - Representación de la propuesta (se invitaba a emplear formatos visuales y creativos: un dibujo, fotografía, una infografía, etc.).
    - Valoración de su replicabilidad en otros entornos.
    - Impacto social esperado.
    - Aprendizaje adquirido por el grupo durante la elaboración de la propuesta.
    - Relatoría del proceso de creación de la propuesta.

4. Preparación de las presentaciones. Se preparaban las presentaciones de las propuestas para su exposición pública final ante el resto de grupos. Se animaba a ser innovadores y creativos en las presentaciones, de modo que fueran informativas pero también divertidas.
5. Presentaciones de los laboratorios. Se presentaban públicamente las propuestas elaboradas.

Si bien las sesiones eran presenciales, se incentivó a los integrantes de los equipos para que documentaran y participaran digitalmente a través de *labingranada.org* de modo que cualquier otra persona, tanto del propio grupo como de fuera, pudiera realizar aportaciones tanto durante las sesiones como en los días posteriores al Encuentro de manera autónoma e independiente.

3.4. *Resultados obtenidos e impacto*

«Granada Proyecta» dio como resultado principal la elaboración de 9 propuestas (disponibles en https://labingranada.org/propuestas/) con los siguientes títulos:

- Estatuto del residente en barrios turísticos.
- Muévete por la Granada del deporte.

- Turismo sostenible y redistribución de la actividad turística.
- Espacios emergentes del turismo.
- Las mil y una rutas por Granada.
- GRANAVERTOUR.
- Nuevos modelos de alojamiento turístico: propuestas para equilibrar el impacto socioeconómico en los barrios.
- Tres acciones para un turismo con perspectiva de género.
- Cultura autóctona.

En relación con los datos de participación, al Encuentro en su conjunto se inscribieron 193 personas, de las cuales 64 trabajaron en los 8 laboratorios temáticos. La distribución por género fue equilibrada: 33 participantes eran hombres (51,56%) y 31 eran mujeres (48,44%). Teniendo en cuenta el perfil profesional de los participantes: 15 pertenecían a algún colectivo o asociación —9 en asociaciones vecinales, 2 en asociaciones turísticas, 3 en colectivos relacionados con discapacidad y/o accesibilidad y 1 en un colectivo feminista—; 13 eran estudiantes universitarios; 11 profesionales no relacionados directamente con el sector turístico; 8 profesionales del turismo; 9 miembros de la Universidad de Granada (personal técnico o investigadores); 5 personal técnico del Ayuntamiento de Granada; y 3 cargos políticos.

La Figura 1 muestra datos de participación de las iniciativas *Imagina Granada* y «Granada Proyecta».

El equipo de Medialab UGR realizó una intensa labor de comunicación y relatoría que permitió seguir el encuentro a través de la plataforma y de las redes sociales, así como documentar los aprendizajes y los procesos que se llevaron a cabo durante las

Figura 1. Datos de participación de las iniciativas *Imagina Granada* y «Granada Proyecta»

sesiones. La acción fue recogida por la prensa local (*Ideal*, *Granada Hoy*) y nacional (*ABC*, *La Vanguardia*).

La satisfacción por parte de las instituciones, colectivos y ciudadanía participantes dio lugar a principios de 2018 a la firma de un convenio entre la Universidad de Granada y la Agencia Albaicín, dependiente del Ayuntamiento, para la gestión técnica del Foro Albaicín y Sacromonte sobre turismo sostenible (https://labingranada.org/foro-albaicinsacromonte/), un espacio de innovación y participación para abordar el impacto del turismo en estos barrios Patrimonio de la Humanidad. En las diversas sesiones de este Foro se ha podido comprobar cómo en buena medida las propuestas generadas han sido integradas en el Plan de turismo de la ciudad.

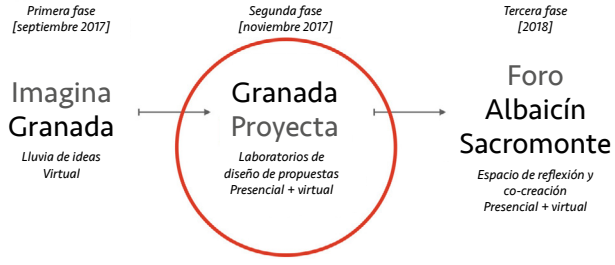
La Figura 2 relaciona las tres acciones llevadas a cabo en torno a la iniciativa *LabIN Granada* en el ámbito del turismo.

4. Evaluación del proceso participativo

Con el fin de evaluar el proceso participativo llevado a cabo se realizaron entrevistas a diversos participantes. A continuación desgranamos algunas de sus aportaciones tomando como referencia sus propias voces.

Se valora positivamente el intercambio de información entre ciudadanía y funcionariado de manera directa, sin intermediarios, generando un estado de empatía que permite comprender mejor las motivaciones y expectativas de la otra parte. El testimonio de una ciudadana destaca de forma positiva, «la información de lo que hacen los funcionarios y viceversa: la empatía». Lo mismo puede constatarse desde el lado del funcionariado, donde una participante manifiesta: «Es que debería ser siempre así: técnicos, políticos, ciudadanía, todos tienen que conocer el punto de vista del otro». Todo ello permite superar prejuicios y abordar los problemas con enfoques distintos. Un ciudadano indica como positivo «que la gente se conozca, romper prejuicios,

Figura 2. Acciones vinculadas al turismo llevadas a cabo en el marco de *LabIN Granada*



aprender a escuchar, a enfocar el problema de diferentes maneras. Saber relacionarse y poner sobre la mesa formas distintas de valorar determinadas circunstancias». La posibilidad de entablar relaciones de forma presencial en un entorno mediado pero más flexible y distendido que el institucional es considerada como un valor. Ocurre igual con el hecho de que el proceso participativo cuente entre sus participantes con personas que están vinculadas o son responsables directos de las políticas que se han de implementar. Así, un ciudadano expone como algo positivo «saber que lo que estás haciendo va a llegar a alguien que tiene capacidad de decisión: que la reflexión llegue a algo».

El principal obstáculo al desarrollo de los laboratorios fue el desconocimiento y escepticismo por parte de la ciudadanía del valor del formato elegido al verlo como «más de lo mismo» o sin utilidad futura. Los factores internos estaban estrechamente relacionados con los externos: desconfianza y apatía inicial por parte de participantes que procedían del Ayuntamiento, pero que no estaban en el equipo organizador de la actividad. Estos obstáculos se fueron diluyendo con el paso de las horas y tras «contagiarse» del ambiente propositivo que existía en los grupos de trabajo.

Se juzga de forma negativa la falta de enfoque que se produce en determinados grupos de trabajo en los que el debate acaba derivando en otras temáticas. Así un funcionario manifiesta que «habría que definirlo un poco más, que la persona que va a una mesa de trabajo se ciña al tema». También se destaca la ausencia de determinados colectivos de interés en algunos laboratorios. Una funcionaria indica: «Deberían haber ido más empresarios, no tanto como representantes de las asociaciones: no el dueño del hotel sino el recepcionista; gente que está con los turistas día a día; un conductor de la Rober [empresa de transporte público]…». Esta manifestación revela una de las dificultades con las que nos encontramos referida a llegar al usuario final en aquellos casos en los que los grupos de interés se encuentran organizados y participan de manera institucional. Se trata de algo importante para no reproducir limitaciones del modelo tradicional de participación con las Administraciones públicas. Se trata en cualquier caso de colectivos a los que es difícil comprometer debido a no sentirse directamente concernidos en tanto que no toman las decisiones finales en el sector y a no contar con flexibilidad horaria para su participación. Consideramos en todo caso que sería preciso mejorar la comunicación en este campo. Posicionamientos similares se dan por parte de otros participantes, así, una ciudadana señala: «En mi laboratorio no hubo personal técnico, cosa que esperaba, aunque tuve la oportunidad de ver lo que estaban haciendo en otras áreas».

Un elemento que también merece un mayor esfuerzo es la documentación relativa a las temáticas que se abordan, tal y como expone un ciudadano como punto de mejora: «Quizás algunas presentaciones de contexto, diagnóstico, por parte del Ayuntamiento. También una con metas a alcanzar, qué se persigue con el Plan, cuál es el modelo turístico de la ciudad».

Un ciudadano llega a plantear el formato de la acción como algo sistémico, frente a la acción puntual: «El encuentro no como evento puntual sino como cambio de paradigma en la relación con Administración y Ayuntamiento».

Entre los factores de éxito de la iniciativa se encuentra la incorporación de trabajo presencial en el diseño de las propuestas. Supuso una innovación respecto a la primera campaña *Imagina Granada*, mejorando la implicación de las personas asistentes. El carácter eminentemente práctico de las sesiones, el compromiso del Ayuntamiento de estudiar las propuestas y realizar una rendición de cuentas de lo que ocurra con las mismas y, especialmente, la posibilidad de ver materializados los proyectos en el Plan de turismo también son estímulos e incentivos que se valoran positivamente. Igualmente, la configuración diversa de los laboratorios de diseño de propuestas fue destacada como elemento exitoso por parte de las personas asistentes. Además, el equipo de Medialab UGR realizó una intensa labor de comunicación y relatoría que permitió seguir el encuentro a través de la plataforma y las redes sociales.

Por último, hay que destacar que, al contrario que en otros mecanismos de participación emprendidos, el disponer de una plataforma digital, *labingranada.org*, para dar soporte al trabajo realizado se convirtió en garante de visibilidad de las propuestas y posibilitó la conversación entre actores inconexos. Se contó también con Radiolab UGR (http://medialab.ugr.es/radiolab/), un proyecto de radio digital de la Universidad de Granada para dar una mayor difusión a las propuestas y las ponencias que se llevaron a cabo.

Finalizamos esta exposición con varias recomendaciones extraídas de las entrevistas. En primer lugar, un ciudadano subraya un factor clave para el éxito de estos procesos, la confianza: «Si se hacen bien, si no hay pérdida de confianza, son muy útiles y refuerzan la autonomía de las personas por su entorno». Desde nuestra experiencia la confianza se genera a través de un proceso en los que la transparencia y la empatía son fundamentales por todas las partes y, de manera particular, por el lado de la Administración que es la que en última instancia está propiciando el proceso participativo. El hecho de la que la Universidad actúe como entidad mediadora constituye un valor significativo en la iniciativa.

Dado que los participantes en este tipo de procesos no suelen tener experiencia previa, es muy importante gestionar las expectativas de lo que puede o no puede alcanzarse en este tipo de procesos con el fin de evitar decepciones y pérdidas de confianza. Es muy importante que el proceso sea distinto a aquellos que suelen plantear las instituciones, dedicando esfuerzo a proponer metodologías estimulantes, creativas y, si pueden serlo, divertidas, de modo que suscitemos experiencias memorables en los participantes y generamos lealtad a este tipo de procesos. En este sentido indica un ciudadano: «No iba con expectativas claras. Sí tenía miedo a que fuera un punto institucional aburrido: no lo fue».

Por último, enlazamos de nuevo con el inicio del capítulo, la participación es cada vez más valorada por la sociedad en su conjunto. Se ha convertido en una demanda

ciudadana. Una funcionaria manifiesta «Fue mejor de lo que yo esperaba. Suelen ser más charlas, no te dan la oportunidad de participar, pero en este encuentro sí».

Destacamos como hecho distintivo de esta experiencia la apertura del proceso de innovación en políticas públicas por parte del Ayuntamiento de Granada de la mano de la Universidad. Como resultado de lo cual pretendemos contribuir también a una reconceptualización de las relaciones entre Universidad y territorio (Agnello, 2013), una demanda social que se repite desde hace largo tiempo.

Bibliografía

Agnello, D. (2013). «Università e Smart Cities». *Rivista Di Storia Delle Idee*, vol. 22, 27–31.

Almirall, E.; Lee, M., y Wareham, J. (2012). «Mapping living labs in the land- scape of innovation methodologies». *Technology Innovation Management Review*, september, 12-18.

Anthopoulos, L. G. (2015). «Understanding the Smart City Domain: A Literature Review». En Rodríguez-Bolívar, M. P. (ed.), «Transforming City Governments for Successful Smart Cities», Springer, 9-21.

Arnkil, R.; Järvensivu, A.; Koski, P., y Piirainen, T. (2010). «Exploring quadruple helix. Outlining user-oriented innovation models». Tampere: University of Tampere–Institute for Social Research – Work Research Centre.

Arribas-Bel, D. (2014). «Accidental, open and everywhere: Emerging data sources for the understanding of cities», *Applied Geography*, vol. 49, 45-53.

Bakici, T.; Almirall, E., y Wareham, J. (2013). «The role of public open innovation intermediaries in local government and the public sector». *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 25, núm. 3, 311-327.

Centre For Cities (2014). *Smart Cities*. Disponible en: http://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2014/08/14-05-29-Smart-Cities-briefing.pdf (consultado el 30 de agosto de 2018).

Consejo Social de Granada (2015). «Plan Estratégico de Granada - Estrategia Granada 2020». Disponible en: http://www.granada.org/inet/ConsejoSocial.nsf/05687d46128ba0c5c1257f3a00473881/27430f9e035afa6bc125808b00479df9!OpenDocument (consultado el 30 de agosto de 2018).

Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Basic Books.

Gascó, M. (2017). «Living labs: Implementing open innovation in the public sector». *Government Information Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 90-98.

Goddard, J.; Coombes, M.; Kempton, L., y Vallance, P. (2014). «Universities as anchor institutions in cities in a turbulent funding environment: vulnerable institutions and vulnerable places in England». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 7, núm. 2, 307-325.

Komninos, N. (2002). *Intelligent cities: Innovation, knowledge systems and digital spaces*. London: Routledge.

Mergel, I. (2015). «Opening government. Designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers». *Social Science Computer Review*, vol. 33, núm. 5, 599-612.

O'Reilly, T. (2005). «What is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software». Disponible en: http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html (consultado el 30 de agosto de 2018).

Pallot, M.; Trousse, B.; Senach, B.; Scaffers, H., y Komninos, N. (2011). «Future Internet and living lab research domain landscapes: Filling the gap between technology push and application pull in the context of smart cities». En Cunningham, P. y Cunningham, M. (eds.), eChallenges e-2011 Conference Proceedings, IIMC International Information Management Corporation, 2011.

Parlamento Europeo (2014). «Mapping Smart Cities in the EU». Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf (consultado el 30 de agosto de 2018).

Sánchez, L.; Galache, J. A.; Gutiérrez, V.; Hernández, J.; Bernat, J.; Gluhak, A. y García, T. (2011). «SmartSantander: The meeting point between future internet research and experimentation and the smart cities». *Proceedings of the IEEE Future Network and Mobile Summit* (FutureNetw). Warsaw, Poland.

Von Hippel, E. (2005). «Democratizing innovation: The evolving phenomenon of user innovation». *Journal Fur Betriebswirtschaft*, vol. 55, núm. 1, pp. 63-78.

ESTEBAN ROMERO FRÍAS. Profesor Titular de la Universidad de Granada. Doctor en Contabilidad y Licenciado en Administración y Dirección de Empresas. Director de Medialab UGR – Laboratorio de Investigación en Cultura y Sociedad Digital, perteneciente al Vicerrectorado de Investigación y Transferencia de la Universidad de Granada. Investigador en temas de participación, innovación, educación y medición del conocimiento en la sociedad digital. Imparte docencia de grado sobre creación de empresas, contabilidad y finanzas, así como de posgrado sobre tecnologías y transformación digital. E-mail: erf@ugr.es.

CAPÍTULO 7

INICIATIVA «MEMORIA PLAZA», DEL INSTITUTO DE LA MEMORIA, LA CONVIVENCIA Y LOS DERECHOS HUMANOS-GOGORA

Luis Petrikorena y Jon Olaizola

1. Presentación: ¿qué es Gogora?

Gogora, el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, nace con la misión de preservar y transmitir la memoria democrática de Euskadi/País Vasco.

Según establece la ley de creación del Instituto, la función de Gogora es «preservar y transmitir la memoria de las experiencias traumáticas marcadas por la violencia durante los últimos cien años»; la memoria del sufrimiento injustamente padecido y también del esfuerzo por construir y defender una convivencia democrática y una sociedad basada en la defensa de los derechos humanos y la paz, aun en las peores circunstancias.

Por eso, el Instituto promueve la cooperación y la colaboración con otras instituciones y organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la memoria y la promoción de los derechos humanos y con el ámbito educativo, garantizando el cauce de máxima relación con la sociedad.

Corresponde al Instituto, entre otros:

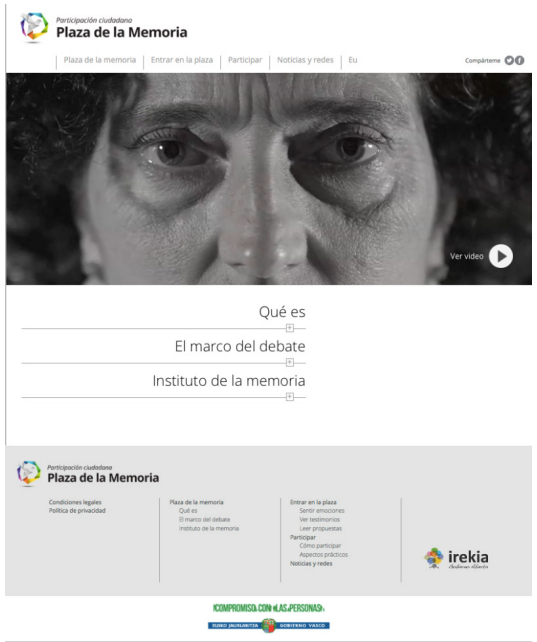
1. La organización de programas, actividades académicas y culturales, que mantengan vivo el testimonio y la memoria de personas en la conformación de una sociedad democrática y en libertad.
2. El desarrollo de la labor de preservar el patrimonio de la memoria democrática de Euskadi en todos sus soportes materiales.
3. El impulso de la investigación y colaborando con las instituciones y foros de reflexión, y la creación de las infraestructuras de documentación necesarias para la recogida de información y datos verídicos.
4. La formación, para asentar los principios básicos de convivencia y memoria sobre la base del reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de

la persona tanto entre la comunidad educativa como en aquellos colectivos en los que pueda existir riesgo de sufrir o causar vulneraciones a los mismos o precisen procesos de reinserción social.

5. La participación y la difusión: considerando el patrimonio memorial como un derecho que la Administración debe garantizar en su acceso a la ciudadanía.

2. La Iniciativa «Plaza de la Memoria»

El problema que se trataba de abordar era la falta de una memoria compartida por la ciudadanía vasca ante las diferentes violencias que han venido azotando nuestra sociedad: la violencia de ETA, los contra-terrorismos y la memoria sobre la guerra civil en Euskadi. El contexto político actual nos ha permitido acercarnos a este problema desde una mirada inclusiva, es decir, todas las memorias son válidas, porque no existe un único relato.



Coincidiendo con la puesta en marcha del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos humanos, se lanza la iniciativa «Plaza de la Memoria», un programa de participación ciudadana del Gobierno Vasco, en estrecha colaboración con la Dirección de Gobierno Abierto, que consiste en recoger testimonios de ciudadanos y ciudadanas, escritos o grabados con teléfono móvil, que hagan referencia a su propia memoria y que se desarrolla entre los meses de junio y octubre de 2015.

Estos testimonios se alojan en su página web en tres categorías: emociones, testimonios y propuestas. Al final de la campaña el conjunto de aportaciones recibidas se depositan en el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos.

Esta iniciativa tuvo carácter de experiencia piloto y estuvo acompañada por una campaña de comunicación y otras actividades divulgativas orientadas a promover la participación ciudadana en la construcción de la memoria.

No nos acercamos al problema desde una única técnica participativa. La dinámica incluyó desde un sitio *online* específico para dejar testimonios, hasta un proceso

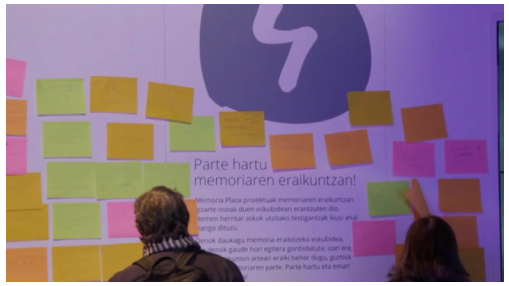
participativo en el que pedimos a asociaciones que nos ayudarán a recoger testimonios de personas mayores (suponiendo el aprendizaje añadido para los jóvenes que entrevistaban a personas mayores), investigación sociológica convencional, hasta dinámicas participativas itinerantes.

El mayor obstáculo sigue siendo el freno que todas las personas tenemos a compartir una experiencia que para nosotros ha sido dolorosa, independientemente de la presión social. Cabe destacar la ayuda que hemos recibido de asociaciones (especialmente el Consejo Vasco de la Juventud) para la recogida de testimonios que comenzaron a edificar la primera piedra de la memoria.

3. La fase itinerante de la iniciativa

A primeros de 2016 se puso en marcha la fase itinerante de «Plaza de la Memoria». De este modo, una carpa de 450 m^2 que contiene distintos elementos expositivos e interactivos de contenido audiovisual va recorriendo desde entonces distintas localidades. La exposición cuenta con los siguientes espacios:

- **Grabación de testimonios:** quienes acuden a la exposición pueden grabar o escribir su testimonio personal de memoria.
- **Escucha de testimonios:** la exposición cuenta con espacios diferenciados para escuchar testimonios de víctimas del terrorismo, de víctimas de vulneraciones de derechos humanos amparadas por el Decreto 107/2012, y de víctimas del franquismo, así como de representantes de la cultura y de la ciudadanía.



- **Proyecciones y debates:** la carpa dispone de un espacio para la proyección de documentales y la organización de charlas, mesas redondas y dinámicas de grupos.
- **Mural de mensajes:** las personas que entran en esta exposición pueden dejar su mensaje por escrito en un mural, para su depósito en el Instituto Gogora.

La exposición itinerante ha recorrido decenas de localidades vascas exponiendo y recopilando testimonios de lo acontecido en Euskadi en las últimas décadas. En cada localidad permanece entre cinco y diez días. En su interior se organizan por las mañanas talleres dirigidos a jóvenes de entre 16 y 18 años, en colaboración con los centros educativos de la zona; y por las tardes, charlas y mesas redondas. En estas actividades se busca la participación de todos los grupos políticos municipales, así como de personas de referencia y víctimas de la comarca (Ver Tabla 1 y 2).

Tabla 1 y 2: Evolución de actividades y participación de «Plaza de la Memoria»

2016	BILBAO	DURANGO	TOLOSA	GASTEIZ	EIBAR	DONOSTIA	ZARAUTZ	ARRASATE	TOTAL
VISITANTES EXPOSICIÓN	1.705	580	971	2.435	939	3.165	1.333	708	11.836
PARTICIP. ACTIVIDADES	415	290	210	343	239	312	178	561	2.548
TALLERES FORMACIÓN	681	152	424	177	231	298	666	405	3.034
PARTICIPACIÓN TOTAL	**2.801**	**1.022**	**1.605**	**2.955**	**1.409**	**3.775**	**2.177**	**1.674**	**17.418**

2017	GETXO	LASARTE-ORIA	GERNIKA-LUMO	SANTURTZI	PORTUGALETE	SESTAO	BARAKALDO	TOTAL
VISITANTES EXPOSICIÓN	1.293	643	1.451	3.748	2.328	2.045	2.521	14.029
PARTICIP. ACTIVIDADES	361	349	322	349	282	133	58	1.869
TALLERES FORMACIÓN	302	119	195	12	214	16	15	858
PARTICIPACIÓN TOTAL	**1.956**	**1.111**	**1.968**	**4.109**	**2.824**	**2.194**	**2.594**	**16.756**

Fuente: Instituto Gogora. (Población total Euskadi/País Vasco: 2.175.819 habitantes.)
Valoración cuantitativa y cualitativa.

La experiencia desarrollada mediante «Memoria Plaza» permite hacer una doble valoración cuantitativa y cualitativa. Desde el punto de vista cuantitativo, el número de personas que ha visitado la carpa y ha participado en sus actividades es notoriamente superior a la afluencia que, en cada una de estas localidades, se suele dar en actividades similares organizadas en casas de cultura o centros cívicos. Del mismo modo, la participación de estudiantes en los talleres ha sido muy importante y ha logrado la implicación de la práctica totalidad de los centros educativos de cada municipio.

Desde el punto de vista cualitativo, la carpa de la «Memoria Plaza» ha constituido realmente una plaza pública de encuentro social en que todas las sensibilidades políticas han tenido su sitio, su voz y su participación. En todas las ciudades y cabeceras de comarca que ha visitado, las actividades organizadas en esta carpa han recabado la participación plural de todas las fuerzas políticas municipales. También de víctimas de violencia de diferente signo que han compartido sus testimonios y reflexiones.

4. El Programa de Actuación 2017-2020

Gogora se diseña, crea y desarrolla en un momento histórico muy específico y muy esperado. Su inauguración se produce a los cuatro años del anuncio del cese definitivo de la violencia y la amenaza de ETA. Este marco de final del terrorismo en Euskadi representa un contexto de oportunidad y de dificultad. De oportunidad cuando se ha de mirar al futuro y de dificultad cuando la mirada se orienta al pasado.

Con respecto al futuro, el final de ETA abre un tiempo de esperanza cierta y normalización progresiva que se traduce en una convivencia de menor desconfianza y mayor integración. La aspiración de un futuro mejor sobre la base firme de una realidad socio-política libre de la amenaza de la violencia es un factor de unión social.

En relación con el pasado, el final de ETA pone encima de la mesa el debate sobre lo sucedido. Se suscita de inmediato la dificultad de gestionar memorias diferentes. La memoria es poliédrica y conflictiva, y lo es más cuando el dolor que se recuerda es todavía cercano en el calendario. En una memoria que recuerda hechos más distanciados, el paso del tiempo ha limado aristas que, en una memoria cercana, son todavía punzantes.

El quid de la cuestión en este sentido es identificar cuáles son los mínimos éticos que en el siglo xxi deben ser compartidos para que la pluralidad de perspectivas de memoria no constituya un obstáculo en la progresión hacia el futuro. La gestión de la pluralidad de memorias y la identificación de un mínimo ético compartido para poder ponerlas en común es, probablemente, el principal reto al que se enfrenta la política

pública de memoria y también Gogora, como su expresión institucional.

Para abordar esta cuestión neurálgica, el marco de referencia que asume como propio el Programa de Actuación 2017-2020 es el que viene definido en el Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020 del Gobierno Vasco. Su forma de abordarla viene enmarcada por tres criterios:

- No excluir. La mirada crítica al pasado no puede excluir ninguna forma de terrorismo, violencia o vulneración de derechos humanos, ni a ninguna de sus víctimas.
- No legitimar. El ejercicio de una memoria crítica sobre el pasado no puede aceptar que se utilice la teoría del conflicto, del enfrentamiento entre bandos, o de la razón de Estado, o la existencia de otras vulneraciones de derechos humanos, ni ningún otro pretexto para legitimar, justificar, compensar, o minimizar ninguna forma de terrorismo o violencia.
- No diluir. Una reflexión crítica sobre el pasado que persiga el objetivo de *no-repetición* no puede ser sólo genérica, requiere que el rechazo a la legitimación, compensación o minimización de cualquier forma de terrorismo o violencia sea específica y separada en cada caso.

5. Puntos de partida para una reflexión sobre el proyecto expositivo.

Desde un punto de vista general, el proyecto expositivo debería responder, al menos, a las siguientes características:

- Debe promover la interacción del visitante, su reflexión y participación en la construcción de la memoria.
- Debe primar lo visual sobre lo textual y tanto como debe hacer pensar debe hacer sentir.

- Debe diferenciar periodos históricos, excluyendo expresamente la justificación o compensación.
- Debe actualizar no sólo el reflejo de la injusticia y el sufrimiento, también todo aquello que supuso una respuesta positiva ante situaciones traumáticas.
- Debe tener una vocación de permanencia y perdurabilidad dinámica.
- Debe ser versátil y adaptable a actualizaciones periódicas.
- Debe ser sobrio y proporcionado en la inversión de recursos tanto en su puesta en marcha como en su mantenimiento.

6. Criterios para el diálogo entre el espacio expositivo y la persona visitante

Conceptualmente, el paso por un espacio o formato expositivo tiene tres momentos importantes para la persona que lo visita. La entrada, como acceso a un microcosmo diferente del que se viene; la salida, con el objetivo de haber provocado emociones, sensaciones o reflexiones significativas; y entre la entrada y la salida, una serie de referencias de impacto sensorial e intelectual. Estas notas están estructuradas en estos tres puntos, y están pensadas tanto para recibir a un visitante adulto como a una visita de jóvenes escolares o universitarios.

Al entrar, un cambio de paradigma

La memoria es una política pública que persigue mejorar la convivencia en sociedad. El gran problema de la memoria es que sea instrumentalizada como mera autoafirmación ideológica, política, religiosa, intelectual o identitaria.

Desde este punto de vista, es habitual que nos situemos ante la memoria solo desde la perspectiva de lo que esperamos de ella, de lo que le pedimos.

La clave novedosa en la promoción de las políticas públicas de memoria es situarse en un paradigma diferente. No se trata de plantear solo *qué le pido yo a la memoria*, sino *qué me pide a mí la memoria*.

La primera sugerencia: al entrar la pregunta es: *qué le pido*, pero también *qué le doy*. O *qué le pido-qué me pide la memoria*.

Al salir, cuatro preguntas

Una memoria crítica, es decir, no autocomplaciente o no acomodada, es una memoria que hace preguntas:

1. Qué cambiaría de lo que pasó.
2. Qué cambiaría de lo que hice o no hice (qué habría hecho yo, dónde me habría colocado.
3. Qué es lo que nunca debería repetirse.
4. Qué es lo que debería preservarse como valor positivo.

Durante el recorrido, algunas referencias

El recorrido expositivo deberá distinguir, cuando su planteamiento lo requiera, los espacios temporales de la memoria histórica y la memoria reciente y tres realidades diferenciadas: guerra civil y dictadura, terrorismo, y violencia policial ilícita.

Las experiencias básicas de la memoria de los traumas provocados por la injusticia de la violencia pueden resumirse en cuatro tensiones emocionales que las atraviesan de manera transversal. El discurso expositivo y sus recursos podrían tenerlo en cuenta:

- La tensión entre la muerte y la vida.
- La tensión entre la soledad y la solidaridad.
- La tensión entre la injusticia y la justicia.
- La tensión entre el odio y el amor.

Bibliografía

Gogora-Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (2017). *Plan de actuación para el período 2017-2020*, en www.gogora.euskadi.eus 20-09-2018.

LUIS PETRIKORENA, Director de Gobierno Abierto, Presidencia/Lehendakaritza. Mail: lpetri@euskadi.eus.
JON OLAIZOLA. Jefe de Servicio de Gobierno Abierto, Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza. Mail: Jon-Olaizola@euskadi.eus.

CAPÍTULO 8

AGENDA PARA LA POBLACIÓN DE LA RIOJA 2030. MODELO DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN

Antonio Ruiz Lasanta

1. Contexto y situación: el impacto social del cambio demográfico. Un reto

Las variables demográficas que se observan en las primeras décadas del siglo xxi están poniendo de manifiesto una serie de patrones comunes en un buen número de los países desarrollados. Europa, España, y también La Rioja, comparten los rasgos básicos del cambio demográfico que se identifica habitualmente con el denominado envejecimiento de la población.

Para aproximarnos al diagnóstico de la cuestión cabe identificar un conjunto de tendencias que ayudan a definir el contexto en el que desarrollar nuestra política pública.

— **Incremento de la esperanza de vida,** que en datos de la Unión Europea de 2005 había crecido en 8 años en el intervalo 1960-2005, y cuya expectativa de ampliación para los siguientes 45 años es de 5 años. La Rioja se sitúa, según datos provisionales del INE de enero de 2018, como la cuarta Comunidad Autónoma en esperanza de vida al nacer, indicador que se sitúa en los 83,62 años.
— **Descenso del número de nacimientos,** situándose el indicador a nivel nacional en 1,3 hijos por mujer. En 1960 este dato era de 2,9 hijos por mujer. A esto se suma el retraso en la edad de maternidad y la propia disminución de la población joven.

Una primera combinación de estas dos variables da como resultado el referido proceso de envejecimiento de la población. Diferentes instrumentos comunitarios han incidido en la cuestión, y de hecho la propia «estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, EUROPA 2020», lo ha apuntado como una de las carencias estructurales de la Unión Europea.

https://www.gapminder.org/tools/.

Sin entrar en un detalle pormenorizado de variables que inciden, sin duda amplio y complejo, sí que cabe apuntar algunas que consideramos significativas:

— **Modificación de las transiciones de edad,** con la necesidad de introducir enfoques de solidaridad intergeneracional. Las transiciones entre las distintas edades de la vida se han vuelto más complejas, en particular en el caso de los jóvenes, cuyos procesos de emancipación se han visto alterados por factores socioeconómicos. También en la transición hacia la edad de jubilación el proceso está siendo alterado, produciéndose de forma más pausada y secuenciada.
— **Una sociedad intercultural.** Europa acoge ya flujos importantes de migración neta procedente de terceros países. Unos flujos migratorios que son un factor determinante para evitar algunos procesos de descenso de poblaciones, y que en general tienden a rejuvenecer la población. Unos flujos que exigen de las Administraciones públicas su intervención para garantizar el desarrollo equitativo de la sociedad.
— Una sociedad global, donde **la movilidad, especialmente en los jóvenes,** provoca la emigración de un número importante de jóvenes, muchas veces con formación superior, y, con ello, efectos negativos sobre la economía y las perspectivas de desarrollo social.
— **Distribución irregular de la población en el territorio,** caracterizada por el aumento de la concentración de la población en el entorno urbano, y la dificultad de identificar recursos que favorezcan los proyectos de vida en el entorno rural.
— El cambio demográfico también va acompañado de profundos **cambios sociales** que tienen su incidencia en factores como la natalidad o la emancipación. Cuestiones que en la mayoría de los casos entronca con esos factores

que pueden generar debilidades desde el punto de vista colectivo, pero que responden al ejercicio de la libertad en un contexto de progresivos avances sociales.

Siete factores que resultan suficientes para una primera aproximación al fenómeno, y que lo convierten en un reto para los responsables de implementar políticas públicas en los diferentes niveles territoriales. Un reto que, como tal, constituye un estimulo para quien lo afronta.

La inclusión de la cuestión demográfica en la agenda pública es un ejercicio de responsabilidad política al abordar uno de los retos a los que se enfrentan gran parte de los países del mundo desarrollado. Una cuestión que presenta algunas notas de complejidad que la hacen prototípica de las políticas públicas transversales.

En esa complejidad intervienen tres elementos fundamentales:

— Un **gran número de variables** que se consideran como determinantes en la consecución de objetivos y resultados favorables: dinámica económica, hábitos sociales, entorno globalizado, desarrollo educativo y profesional, etc.
— La dificultad de actuar sobre algunas de estas variables aplicando visiones del corto plazo, dado que se trata de ámbitos en los que es necesario implementar dinámicas suficientemente sostenidas en el tiempo de tal manera que puedan generar resultados en un **contexto de medio y largo plazo**.
— Si es cierto que las políticas públicas están orientadas a intervenir en una realidad que se desea cambiar, en este caso la cuestión se complica dado que la realidad a cambiar sería lo que podemos denominar **una** «**realidad deseada**» y que cabe calificar como positiva, una realidad que viene motivada por un contexto de libertad, igualdad de oportunidades y progreso social, lo que hace aún más compleja la forma en la que intervenir.

Con estas características se nos presenta un reto demográfico, y con él la oportunidad de articular una política pública integral, que requiere un desarrollo adecuado de algunos elementos necesarios: consensos fuertes, impulso sostenido en el tiempo, y coordinación de las políticas sectoriales.

2. La Agenda para la Población de La Rioja 2030. Un instrumento

Si hemos formulado el reto demográfico como la realidad sobre la que la política pública desea intervenir, la Agenda para la Población de La Rioja 2030 se convierte en el instrumento estratégico desde el que abordar la política.

Esta Agenda quiere recoger una serie de medidas orientadas a revertir la actual tendencia demográfica de La Rioja poniendo la atención en aquellos colectivos que

poseen una influencia fundamental en el devenir futuro de la región: las familias, los jóvenes, las personas de mayor edad y los municipios, especialmente los afectados por la despoblación rural.

Unas medidas que, en la propia formulación de la Agenda, se pretende que sean elaboradas en un proceso colaborativo y participativo entre todos los agentes implicados, con el fin de articular las políticas adecuadas para el cumplimiento de los objetivos específicos propuestos.

2.1. *Descripción de la estrategia*

2.1.1. Alcance de la estrategia

La estrategia se ha diseñado partiendo de la concurrencia de las notas de multicausalidad y transversalidad aludidas, de tal forma que se han establecido en una primera instancia 6 objetivos generales en los que trabajar, además de un metaobjetivo que precede a los anteriores.

— **Objetivo 0. Invertir la tendencia demográfica.** Invertir la tendencia demográfica negativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante los últimos años mejorando las proyecciones realizadas por el INE para 2030.
— **Objetivo 1. Apoyo a las familias y la natalidad.** Apoyar a las familias riojanas creando las condiciones necesarias para que tengan el número de hijos que desean.
— **Objetivo 2. Emancipación juvenil.** Adelantar el proceso de emancipación de los jóvenes favoreciendo su participación activa en la sociedad y permitiendo la consolidación de proyectos personales y profesionales.
— **Objetivo 3. Interculturalidad.** Favorecer los procesos de integración de las personas y grupos con identidades culturales específicas contribuyendo a generar flujos migratorios positivos hacia la región.
— **Objetivo 4. Retorno voluntario.** Promover y facilitar el retorno voluntario de los riojanos emigrados a otras Comunidades Autónomas y otros países distintos a España e integrarlos desde el punto de vista económico, jurídico y social.
— **Objetivo 5. Desarrollo territorial y despoblación rural.** Favorecer un desarrollo territorial equilibrado a través de políticas eficientes de desarrollo rural, con especial atención a los municipios con mayores dificultades demográficas y geográficas
— **Objetivo 6. Envejecimiento activo.** Favorecer una vida más longeva y de calidad y fomentar una mayor participación activa de este grupo de edad en el ámbito económico, político y social.

2.1.2. Enfoque colaborativo

Además de las diferentes líneas de trabajo que aborda la Agenda, en la definición de la estrategia se ha considerado, dado el factor de complejidad antes apuntado, que es necesario diseñar un modelo que acompase la inmediatez en la necesidad de adoptar algunas medidas que reflejen la acción de gobierno, y empiecen a favorecer cambios de tendencia; con otras que favorezcan el consenso en la estrategia y el desarrollo de acciones de forma que se favorezca su sostenibilidad y eficiencia en el medio y largo plazo.

En el primer bloque se sitúan las medidas que el Gobierno de La Rioja ya está adoptando, con el foco puesto en incorporar la dimensión demográfica en las políticas sectoriales, incentivos fiscales, medidas en transporte rural, programa retornar, pacto por la emancipación de los jóvenes, refuerzo de escuela rural, etc.

En el segundo bloque, cuyo desarrollo temporal exige un proceso más pausado, se sitúa lo relacional, lo deliberativo, la participación y colaboración, el diálogo y el aprendizaje continuo, la búsqueda de medidas sostenibles y eficientes, y, en definitiva, el despliegue de una lógica de actuación propia del Gobierno Abierto que diseñe un modelo de relación de agentes basado en la deliberación y el consenso.

Es en este segundo extremo donde la definición de la estrategia hace aflorar la verdadera dimensión del Gobierno Abierto, al aplicar sus postulados, de sobre formulados en un plano teórico, en el contexto de una política pública caracterizada por un alto grado de transversalidad y complejidad. Es en este momento donde la estrategia reorienta su foco al establecimiento de un nuevo modelo de relaciones.

Imagen 1: modelo deliberativo compatible con la eficiencia operativa

2.1.3. Desarrollo de la estrategia participativa

Nos resta descender a la forma en que desde el Gobierno de La Rioja se está haciendo operativa la cuestión en su vertiente participativa.

En este sentido, hay algunas notas generales que forman parte de la forma en la que se enfocan con carácter general las dinámicas de gobierno abierto en la organización autonómica:

— Los mecanismos de participación deben ser **diversos y secuenciados** en el tiempo para favorecer un modelo sostenido.
— La participación ciudadana debe evolucionar hacia un estadio más complejo, como es el de la **colaboración ciudadana**, en consecuencia, las prácticas participativas deben identificar a los agentes más propios para avanzar en esos modelos colaborativos.
— Los mecanismos de participación deben responder a la **diversidad de públicos** implicados en la política pública.

Bajo este marco, el Gobierno ha articulado, durante los últimos 18 meses, varios procesos de participación que responden al esquema general que acabamos de describir, y de los que nos ocupamos brevemente:

a) Consulta Pública Ciudadana

Desarrollada a través de un cuestionario *online*, que recogía un modelo de 10 preguntas con respuestas cerradas, y pregunta abierta que cerraba el cuestionario. Se estructuraba de acuerdo con los 7 ámbitos de actuación de la Agenda, diferenciando la percepción referida a la causas de las posibles medidas a adoptar. Participaron cerca de 60 personas, y el proceso se cerró con un informe de resultados transparentado en la web corporativa.

Como resultado de la consulta se obtuvieron unas primeras aportaciones:

— Mayor prioridad a las acciones orientadas a frenar y revertir el proceso de despoblación y a conseguir un mayor equilibrio en el desarrollo de las diferentes zonas de La Rioja.
— Creación de empleo tanto entre los diferentes colectivos demográficos como entre las distintas zonas del territorio.
— Apoyo a las familias y la natalidad. Surge la necesidad de avanzar en las medidas de conciliación entre la vida profesional y personal.
— Ayudas de acceso a la vivienda como medida fundamental a la hora de adelantar el proceso de emancipación de los jóvenes, atraer e integrar a la población inmigrante y promover el retorno de los emigrados.

— Permanencia de las personas mayores en su residencia habitual y, por consiguiente, enfocan las acciones a emprender en este sentido hacia la mejora de los servicios de atención en el propio domicilio.

b) Mesa de Alcaldes

Integrada por 21 alcaldes y alcaldesas, en la que participan también la Federación Riojana de Municipios, y el propio Gobierno de La Rioja representado por su Presidente. Se han desarrollado sesiones plenarias, y de forma paralela dinámicas de trabajo en grupo para elaborar, sobre el documento propuesto por el Gobierno, un diagnóstico compartido en el que se trataba de identificar lo ocurrido en los últimos 20 años (línea del tiempo) y en consonancia con ello, las posibles líneas de trabajo a emprender. Se identificaron un total de 20 ámbitos de actuación, y más de 60 medidas.

Las cuestiones identificadas han sido presentadas según un orden de prioridades determinado en los propios grupos de trabajo. Veamos algunas de las más destacadas:

— **Transformación Digital.** Desarrollar las tecnologías de la información y la comunicación en los municipios riojanos, fomentando su uso para fines sociales, laborales, educativos, culturales, de ocio, etc.
— **Envejecimiento.** Ofrecer una amplia cobertura de servicios asistenciales y recursos asociados al envejecimiento.
— **Urbanismo.** Flexibilizar y adaptar la normativa urbanística en La Rioja para facilitar la construcción de nuevas viviendas y, con ello, de nuevos proyectos familiares, con especial atención a los núcleos rurales más afectados por la despoblación.

Reunión de la Mesa de Alcaldes en Torrecilla en Cameros.

— **Emprendimiento.** Facilitar el autoempleo y el emprendimiento en el medio rural riojano poniendo especial atención en la diversificación del sector agrario, la producción local, el pequeño comercio, las cadenas de valor rural y los mercados de proximidad. Asimismo, hacer efectiva la inserción laboral de las mujeres en el medio rural.
— **Transporte y Comunicaciones.** Ofrecer una red de infraestructuras de comunicación y servicios de transporte de calidad adaptados a las necesidades y demandas de los diferentes municipios riojanos, poniendo especial atención a las áreas rurales peor comunicadas y con dificultades de acceso.
— **Viviendas abandonadas.** Reducir el número de viviendas abandonadas o vacías existentes en los municipios riojanos, especialmente en los de ámbito rural, promoviendo la ocupación y rehabilitación de las mismas y facilitando el derribo y desescombro de aquellas que se encuentren en estado ruinoso.

c) Iniciativas emblemáticas para el reto demográfico

Tercer proceso participativo, que avanza en el sentido de introducir lógicas colaborativas en la identificación e implementación de acciones concretas. Las iniciativas emblemáticas para el reto demográfico pretenden ampliar el público objetivo llamado a participar, así como el grado de intensidad de participación exigido. Se trata de incentivar la ejecución de proyectos desde la sociedad civil, sector empresarial, o desde las propias entidades locales, que se diseñen bajo una lógica colaborativa, basada en la búsqueda de apoyos al proyecto. Proyectos que pretenden ser emblemáticos, de ejecución no superior a un año, y capacidad demostrativa para su posible extrapolación a otros ámbitos.

La dinámica del proceso exige a los diferentes agentes seguir cuatro pasos para diseñar su iniciativa emblemática:

1) **Fijar los objetivos.** El objetivo perseguido con estas ayudas es que agentes públicos y privados desarrollen iniciativas emblemáticas dirigidas a abordar los retos demográficos a los que se enfrenta la Comunidad Autónoma de La Rioja. Estas iniciativas, concebidas dentro de un marco colaborativo, deben orientarse hacia uno o varios de los objetivos establecidos en la Agenda para la Población de La Rioja 2030.
2) **Elegir a los actores.** Podrá ser beneficiaria de las ayudas cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública o privada que, dada la importancia concedida a los entornos colaborativos, obtenga el compromiso y el apoyo en el desarrollo de la iniciativa de al menos otros dos agentes públicos o privados, pudiendo ser uno de ellos el propio Gobierno de La Rioja.
3) **Reforzar la propuesta con criterios de valoración positivos.** Red de actores, VIABILIDAD, empleo, sostenibilidad, innovación, tics, transferencia, diversidad de objetivos.

I Foro por la Emancipación de La Rioja en el que se trabajaron algunas iniciativas emblemáticas.

4) **Diseñar un presupuesto.** Las iniciativas emblemáticas se estiman en un presupuesto de 30.000 euros, no superando la dotación económica de las ayudas el 80% del presupuesto total de la Iniciativa.

Finalizado el proceso de solicitud se presentaron **31 proyectos** concretos, que contaban con más de 100 agentes implicados si sumamos a los promotores las instituciones y entidades que prestaban su apoyo.

El proceso de selección está en fase de finalización, habiéndose seleccionado un total de 15 proyectos, el máximo previsto en la convocatoria, con un gasto público de 500.000 euros, y un gasto total inducido próximo a los 750.000 euros.

La previsión es que en la fase de ejecución se aumenten las actividades de difusión de las iniciativas, y con ello se consiga incrementar el número de apoyos y agentes que se suman a las iniciativas, logrando a su vez la viabilidad necesaria que garantice su sostenibilidad una vez que se retire la aportación de fondos públicos.

3. Obstáculos y problemas

Abordamos dos apartados que consideramos esenciales desde el momento que definimos la práctica participativa de la que hablamos como un elemento de difusión y transferencia a otras políticas públicas que compartan las notas de complejidad y transversalidad que comentábamos al inicio:

— **Departamentalización interna.** Aunque se están produciendo avances, es cierto que uno de los problemas que habitualmente se plantean es incentivar a los diferentes departamentos del Gobierno para que realicen el esfuerzo de alinear sus políticas sectoriales con una dimensión compartida, que se incorpora como eje de la actividad de gobierno.

— **Gestión de la transversalidad.** El propio concepto de transversalidad encierra complejidades que dificultan su gestión. El Gobierno ha trabajado durante los últimos años en articular mecanismos que favorezcan la permeabilidad de la transversalidad en su organización. Entendemos la transversalidad como un grado de avance respecto de las políticas horizontales, de tal forma que no se trata de coordinar o agregar políticas, sino de generar cierto contenido propio de la transversalidad que cualifica al todo frente a sus partes.
— **Costes de la participación.** Uno de los factores recurrentes en el contraste con los diferentes agentes que intervienen en los procesos participativos sigue siendo el coste, no sólo en términos económicos, sino también materiales y personales, de realizar un esfuerzo, muchas veces no sencillo, para adentrarse en documentos de diagnósticos, análisis de datos, y con ello el proceso de reflexión para formar una opinión propia que permita la participación de forma efectiva en este tipo de procesos.
— **Gestión de tiempos en lógica planificadora.** Finalmente, una cuestión ya apuntada anteriormente, como es la necesidad de articular estrategias que permitan dar salida a ciertas medidas de impacto, y con ello dotar a los procesos deliberativos del tiempo necesario para su desarrollo fructífero.

4. Oportunidades y facilitadores

En el capítulo de oportunidades:

— **Implicación de los actores.** En todos los procesos se ha observado una posición muy receptiva por parte de los diferentes actores implicados. La inclusión de la cuestión en la agenda política, y la forma en la que se percibe que el asunto impacta de forma directa en nuestra realidad cotidiana, favorecen este resultado positivo.
— **Sensibilidad cambiante.** Frente a la visión poco esperanzada que ha caracterizado el reto demográfico en los últimos años, se ha observado como elemento facilitador una actitud positiva por parte de diferentes agentes, que imprimen ilusión y solvencia en las propuestas de futuro.
— **Sensibilidades diversas.** La diversidad de enfoques con la que el gobierno de La Rioja afronta la cuestión del reto demográfico favorece la efectiva implicación de sensibilidades diversas que ven cómo su problemática concreta pasa a formar parte de una situación más amplia, lo que favorece la coligación de esfuerzos.
— **Concepto de red.** La dimensión del territorio favorece la posibilidad de generar redes de actores que de forma reiterada participan en escenarios de intercambio de ideas. La aplicación de una perspectiva muy territorializada favorece esta constitución de redes, en muchas ocasiones de carácter local.

— **Liderazgo (PdG15-19).** La cuestión del reto demográfico se ha formulado de forma concreta desde el principio de la IX Legislatura en el marco del programa de gobierno para 2015-2019, formulación que ha situado la política entre los cinco retos de la Comunidad para este periodo, junto al empleo, la transformación digital, la internacionalización, y la innovación pública (calidad democrática)y privada.
— **Inclusión en la agenda nacional y en la internacional.** A su posicionamiento en la agenda del Gobierno de La Rioja se ha sumado una adecuada posición en la Agenda nacional, básicamente derivada de su consideración en la Conferencia de Presidentes, y con ello la constitución del Alto Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico. Y también, su ubicación entre las preocupaciones de la Unión Europea, y en especial del Comité de las Regiones, en el que la cuestión se está tratando con profundidad.

5. Balance y retos de futuro

Tal y como hemos venido apuntando, estamos ante una política pública que exige su continuidad en el tiempo en un escenario que prolongamos hasta 2030, y, por ende, un escenario que exige un proceso paralelo de participación y colaboración basado en un modelo de gobernanza que garantice su sostenibilidad.

Consideramos 6 elementos esenciales en los que profundizar de forma prioritaria en el futuro:

— **Afianzar redes de actores dinámicas.** Es necesario fortalecer la redes que se van conformando, incentivando la participación activa de los diferentes nodos, como los conectores que permiten el establecimiento efectivo de las dinámicas de red.
— Utilizar el territorio como espacio para el **diálogo permanente**. El territorio, en su extensión y matices, se conforma como el espacio en el que definir los diferentes niveles de intervención, y en el que trabajar en la identificación de actores permanente que favorezcan procesos dialogados.
— Generar un nuevo modelo de relaciones basado en la **colaboración y participación**, superando de esta manera iniciativas aisladas, y presentando un modelo integrado donde la participación y la colaboración se conforme con el elemento de identidad del nuevo modelo relacional.
— **Actuar transversalmente** desde la óptica demográfica en políticas sectoriales, incentivando para ello la capacidad de permeabilidad de las diferentes unidades, su capacidad de adaptación al cambio, y la generación de vínculos suficientes para una correcta comprensión de su realidad sectorial. Será necesario también profundizar en el modelo organizativo de las unidades transversales.

— **Generar valor público** en torno a las políticas públicas más complejas. La aportación de valor se convierte en una unidad de medida crítica en cualquier proceso en el que la Administración interviene. La lógica de actuación debe partir de la sensibilidad con la realidad en la que se pretende actuar, y con ello de la identificación de aquellos elementos de la acción pública que contribuyen de forma real a la generación de valor público.
— **Dotar de tiempo suficiente al proceso deliberativo** sin entorpecer la acción, fortaleciendo así un cambio en la cultura de las organizaciones públicas, que permita concienciar al personal al servicio de las Administraciones públicas, a los responsables públicos, y a la propia ciudadanía de la necesidad de dotar de un espacio de tiempo adecuado a los procesos basados en la deliberación y contraste de ideas.

ANTONIO RUIZ LASANTA. Analista. Unidad de Análisis y Propuesta. Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior. Gobierno de La Rioja. He impulsado durante los últimos años procesos de cambio en la Administración pública riojana, basados en la revisión de procesos, en el uso de la tecnología, y en el impulso de los principios de gobierno abierto. Actualmente desarrollo funciones de análisis y propuesta en la Consejería de Presidencia. Formación académica en el ámbito jurídico y desarrollo profesional en el sector público, con orientación a las cuestiones relativas al diseño organizativo y a los sistemas de gestión. Interesado por el estímulo de la creatividad, la innovación, la comunicación y la capacidad de generar nuevos espacios de relación en el ámbito de las organizaciones públicas y la ciudadanía. Link del proyecto: https://www.larioja.org/agenda-poblacion. Mi bio en: https://www.linkedin.com/in/aruizla/. Contacto: aruizla@larioja.org.

CAPÍTULO 9

«DECIDE MADRID», CÓMO PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Gregorio Planchuelo

1. Contexto y el problema público

«Decide Madrid» se acoge y adapta a la necesidad de apertura que caracterizan la nueva política. Actuando acorde al marco supranacional de la Unión Europea y otras organizaciones internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, el Ayuntamiento de Madrid trata de asegurar una transparencia y política de datos abiertos que se complementan con la propia labor de participación ciudadana.

En concreto, «Decide Madrid» trata de solventar la problemática de pérdida de confianza en la política por parte de los ciudadanos, buscando así devolver al ciudadano su poder para que pueda proponer y votar sobre temas que conciernen a su día a día, acorde al principio de subsidiariedad. Con ello, además, se pueden ahorrar intermedios que ralenticen la toma de decisiones, como burocracia y administración, asegurando mayor rapidez y satisfacción para el propio ciudadano. A su vez, estos procesos se encuentran en un marco que busca la inclusión de aquellos que puedan tener impedimentos para su acceso, velando por solventar la brecha digital y de género.

El proyecto tiene su origen en la inexistencia de cauces de participación directa e individual de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que, como ya se ha mencionado, acrecienta la desconexión sentida por la población hacia la política, así como una creciente carencia de legitimización. El contexto político de forma más concreta sería el cambio de gobierno que tuvo lugar en Madrid en las elecciones de 2015, en las cuales hubo un cambio de signo político de la derecha (el Partido Popular) a Ahora Madrid, un partido de izquierdas con mayor concienciación respecto a nuevas ideas pujantes como aquellas de participación ciudadana, Gobierno Abierto y transparencia. En concreto, «Decide Madrid», apoyándose en el *software* libre «CONSUL», es una herramienta bidireccional (consultas y propuestas) de participación ciudadana enmarcada en la modificación del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid y puesta en ejecución por el Área de Gobierno de Parti-

cipación Ciudadana, Transparencia y Gobierno. Es esta área la que ha realizado la creación de dicha plataforma, creando de cero esta herramienta que constituye un hito en cuanto a ser libre y accesible para otras ciudades, así como pionera a nivel mundial.

Hasta que el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha las nuevas herramientas de participación, los movimientos asociativos eran las únicas vías de influencia sobre las decisiones gubernamentales. Esto incide en un perfil determinado de participante con capacidad de influencia política: el que puede dedicar tiempo para asistir a reuniones y logra ser designado como representante de un colectivo.

Ahora en el Ayuntamiento de Madrid cualquiera puede hacer propuestas para mejorar la ciudad (tanto extranjeros como locales), para votar en los asuntos que plantea el Gobierno y decidir el destino que va a darse a una parte del presupuesto municipal (este año, 100 millones de euros). Aquellos empadronados en Madrid participan en igualdad de condiciones a cualquier otro ciudadano o político, bajo la máxima de «una persona, un voto».

2. Estrategia propuesta y herramientas utilizadas

La participación en «Decide Madrid» se desarrolla principalmente a través de internet, aunque en ocasiones se han utilizado canales presenciales. De esta forma, busca traer la toma de ciertas decisiones al propio ciudadano en diversas formas, entre las que encontramos propuestas ciudadanas, audiencias públicas y presupuestos participativos.

Las herramientas son las siguientes:

a) *Audiencia pública*

El Ayuntamiento puede someter a decisión ciudadana una parte de las iniciativas que quiera llevar a cabo. La audiencia puede realizarse para que la ciudadanía muestre sus preferencias sobre temas sencillos (como el modelo de banco que se instala como mobiliario urbano en plazas y jardines); o sobre asuntos más complejos, como la reforma de la Plaza de España de Madrid.

Este último procedimiento consta de las siguientes fases:

— Se crea un grupo de trabajo constituido por expertos municipales y profesionales, vecinos y empresarios concernidos, con la misión de preparar una serie de preguntas que sirvan para configurar la actuación.
— Se establece un periodo para que la ciudadanía conteste al cuestionario.
— Se saca a concurso público la actuación, incluyendo como requisitos el cumplimiento de lo elegido por la ciudadanía al contestar el cuestionario, los proyectos que se presenten a concurso deberán incluir dibujos sobre el resultado del proyecto que permita entender la propuesta por personas no expertas.
— Entre los proyectos presentados a concurso el jurado selecciona dos proyectos, entre los que la ciudadanía manifiesta sus preferencias.
— La propuesta que reciba el mayor número de apoyos por parte de la ciudadanía será la que se lleve a cabo.

b) *Presupuestos participativos*

Una parte del presupuesto del Ayuntamiento (entre 2016 y 2018 supone un total de 260 millones de euros) se invierte en lo que decida directamente la ciudadanía. Cada ciudadano puede hacer propuestas de gasto y dar apoyo a las iniciativas de otros ciudadanos. La financiación de las propuestas con más apoyos se realizará a cargo de los presupuestos municipales. El procedimiento cuenta con las siguientes fases:

— En primer lugar, se abre un plazo para que la ciudadanía pueda presentar sus propuestas.
— Está prevista la posibilidad de que exista una fase de preselección, mediante votación ciudadana, cuando el número de propuestas sea muy elevado.
— En tercer lugar, se hace una tasación del importe de las propuestas y se excluyen las que no son competencia municipal o no resultan viables. Esta labor se debe realizar con la colaboración de todas las áreas de gobierno competentes para la ejecución de las propuestas.
— Por último, los ciudadanos eligen las propuestas que serán llevadas a la práctica, llevándose a los presupuestos del año siguiente las que resulten elegidas por mayor número de personas.

c) *Propuestas ciudadanas*

Los ciudadanos pueden hacer propuestas para la mejora de la ciudad, y si cuentan con suficientes apoyos del resto de la ciudadanía se llevarán a la práctica. Para ello el procedimiento consta de las siguientes fases:

— Cualquier ciudadano puede presentar propuestas de mejora de la ciudad directamente en la web de participación o acudiendo a una oficina de atención a la ciudadanía para que un funcionario realice esa gestión. Estas propuestas pueden recibir el apoyo del resto de la ciudadanía.
— Los autores de las propuestas que alcancen un número de apoyos equivalente al 1% del censo electoral, pueden plantearlas a una segunda fase en la que la ciudadanía las acepta o rechaza como propuestas colectivas.

— De las propuestas aceptadas el órgano competente para su ejecución hará públicas las medidas que han de adoptarse para llevarlas a cabo o, en otro caso, las razones que impiden su ejecución.

d) *Participación ciudadana en la elaboración de normativa*

En esta consulta se recaba la opinión de la ciudadanía sobre la futura norma, acerca de los siguientes elementos:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
c) Los objetivos de la norma.
d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Esas opiniones son tenidas en consideración a la hora de redactar el texto legal que se pretende aprobar.

La iniciativa tuvo su lanzamiento en 2015, permitiendo a los ciudadanos empadronados en la ciudad de Madrid registrarse en la plataforma y acceder a los sistemas de participación que se fueran a plantear. De tal forma, una de las primeras que fueron puestas en marcha fue la iniciativa popular o «propuesta», en base a la cual de obtenerse un apoyo de 27.000 votos de todos los empadronados mayores de 16 años, el Ayuntamiento se compromete a su implementación tras las comprobaciones correspondientes respecto a su viabilidad. No sería hasta 2017 cuando dos de las propuestas, «Madrid 100 % Sostenible» y «Billete único para transporte público», pasaran el umbral requerido, estando ya en tramitación.

En cuanto a las consultas ciudadanas o audiencias públicas, cabe destacar dos proyectos. En 2017 se han planteado respecto a la reforma de la Plaza de España y de la Gran Vía. Así, en ambos casos se realizó un cuestionario de antemano en el cual se preguntó a la población respecto a sus preferencias y elementos a tener en cuenta en

dicha remodelación. Posteriormente, estos serían incluidos como requisitos base para el concurso correspondiente, pasando finalmente a licitación y puesta en marcha. Cabe mencionar que el proyecto desarrollado para la Plaza de España fue más complejo, incluyendo grupos de trabajo, expertos y jurado; mientras que en el de Gran Vía se optó por una vía simplificada.

Finalmente, el presupuesto participativo es un procedimiento mediante el cual el Ayuntamiento reserva una partida del presupuesto anual para aquellas propuestas que la ciudadanía plantee a través de un proceso dentro de la plataforma de «Decide Madrid». De tal forma, en 2016 la ciudadanía «disponía» de 60 millones de euros para proponer y votar proyectos, mientras que en 2017 y 2018 esta cantidad se ha aumentado a 100 millones, una cantidad sin precedente a escala global.

El procedimiento en sí se inicia con un periodo de presentación de proyectos, que posteriormente son revisados formalmente, para pasar a poder recibir apoyos, acotando así su número para su evaluación material, alegaciones y por último votación final, de entre los cuales, los más votados pasan a incluirse dentro del plan presupuestario del año siguiente. Como ejemplo, los presupuestos de 2016 concluyeron en 206 propuestas incluidas en el presupuesto y ya en procedimiento de licitación o ejecución, de las cuales sólo 6 fueron inviables técnicas de forma sobrevenida.

3. Qué obstáculos se enfrentaron para llevar adelante la innovación participativa

Fue difícil conseguir que una parte significativa de la ciudadanía conociese las nuevas herramientas y las asumiera como reales, debido a que poder participar en las decisiones políticas de forma directa e individual no era algo que la ciudadanía hubiera hecho antes.

La participación ciudadana se encuentra parcialmente estigmatizada socialmente como algo poco útil, considerándolo una pérdida de tiempo y de dinero y considerándolo como un elemento de política de izquierdas exclusivamente. Hubo que promover la herramienta y combatir dichos estereotipos para poder promocionar una participación más activa. En un primer momento, muchos de los participantes desconfiaban sobre si realmente se iban a poner en marcha medidas aprobadas a través de presupuestos participativos o si realmente su voz u opinión era válida, sin embargo, posteriormente, a través del sistema de seguimiento, se demostró el compromiso activo del Ayuntamiento en poner en ejecución aquello resultante de la participación ciudadana.

Resultó una posibilidad inesperada y desbordó las expectativas de las personas que al principio no terminaban de creerse que lo que decidiera se llevaría a la práctica. Tampoco fue fácil que la organización interna municipal asumiera nuevas obligaciones procedentes directamente de decisiones ciudadanas. Para conseguir este cambio ha sido clave la creación del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno, a la cual hubo que dotar de un espacio y un poder dentro de la estructura interna del Ayuntamiento, así como personal que se comprometiera con sus objetivos.

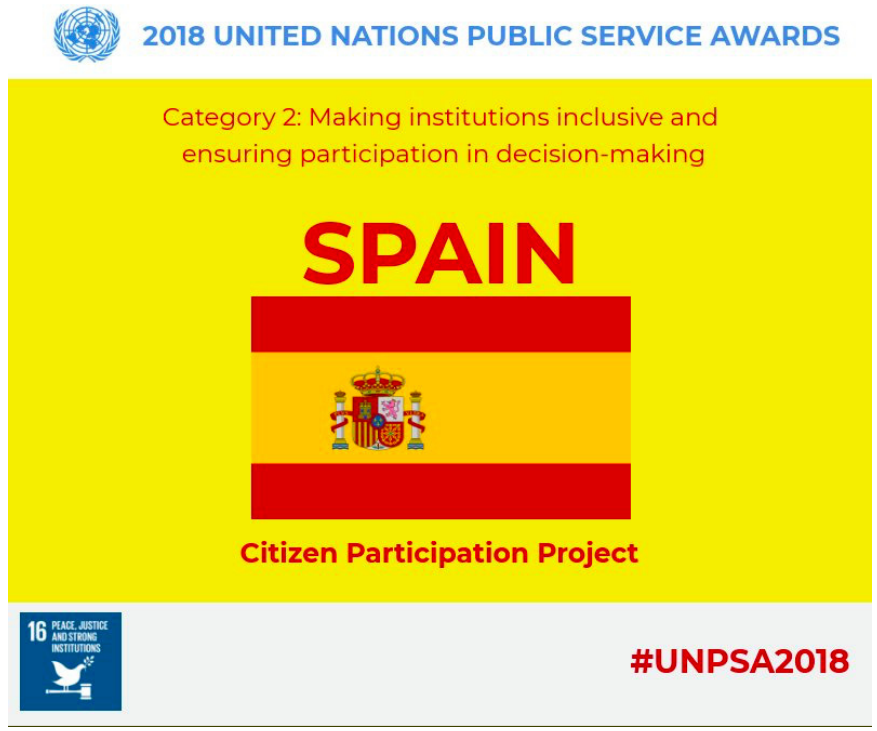
4. Balances de resultados y retos a futuro

La clave fue que tanto la ciudadanía como los funcionarios municipales se diesen cuenta del total compromiso del Gobierno de la ciudad con el proceso. La alcaldesa se ha mostrado muy comprometida con los objetivos e implementación de la estructura, así como el concejal Pablo Soto y todos aquellos comprometidos dentro del área. También conviene hablar de la existencia de un claro *momentum* en cuanto a que la participación ciudadana está claramente en boga y es cada vez más pujante a nivel internacional. Muchos entes locales quieren recuperar legitimidad y asegurar que el ciudadano pueda sentir que su opinión es relevante.

En 2017 *decide.madrid.es* ha recibido 2,6 millones de visitas, tiene 380.000 usuarios registrados, y ha habido 337 decisiones municipales sometidas a procesos participativos.

Además, hemos invitado a otros municipios y entidades a utilizar nuestras herramientas de participación, y ya hay 36 entidades que las utilizan (entre ellas, Palma de Mallorca, Valencia, París, Turín, Jalisco, el gobierno de Uruguay, Montevideo o Buenos Aires, por poner unos ejemplos) y otras 40 están en proceso de lanzarlas.

No solo esto, sino que además hemos recibido un Premio al Servicio Público de las Naciones Unidas por la vinculación ciudadana en la toma de decisiones por la herramienta «Decide Madrid». El premio ha sido otorgado en cuanto a la vocación inclusiva de instituciones para asegurar la participación en la toma de decisiones dentro del objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible («paz, justicia e instituciones fuertes»).



El premio se debe a que, ante el problema de la baja participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la creación de una plataforma *online*, «Decide Madrid», permitiendo propuestas y apoyos ha sido capaz de incrementar radicalmente la interacción entre ciudadano e instituciones a la hora de implementar medidas. El premio constituye una prueba clara más de lo innovador y pionero que está siendo «Decide Madrid» tanto a nivel nacional como internacional.

«Decide Madrid» está aprovechando y fomentando un claro *momentum* internacional, en el cual está siendo pionero en materia de participación ciudadana. De esta forma, al tratarse «CONSUL» de un *software* abierto y libre, cualquier ciudad o municipio o ente territorial puede instalarlo y comenzar a desarrollar su propia cultura democrática directa. Acorde a este fin, dentro de su Área de Gobierno, el Ayuntamiento cuenta con un departamento de Extensión Institucional, encargado de su difusión al resto de España y del mundo.

El objetivo es garantizar que el sistema continúe aportando una estructura común a todos aquellos que quieran participar de la cultura de la democracia directa, siendo un sistema inclusivo y útil. Además, asegurar su expansión por todo el mundo dado

que su instalación es guiada por el propio Ayuntamiento que proporciona recomendaciones y solventa problemas que puedan surgir a los informáticos encargados.

Finalmente, «Decide Madrid» debe de mantenerse como un proyecto ambicioso y pionero en España, asegurando el cumplimiento de proyectos de pequeña escala para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones; asimismo, la liberación del *software* «CONSUL» es garante de la vocación internacional de crear una atmósfera de gobiernos abiertos y colaborativos en pos de asegurar una democracia cada vez más directa, cercana al ciudadano y carente de impedimentos.

Seguir aumentando el número de usuarios, en las decisiones municipales sometidas a procesos participativos y en que otras entidades que utilicen nuestros sistemas de participación.

GREGORIO PLANCHUELO. Ayuntamiento de Madrid. Mail: planchuelosg@madrid.es. Web: https://decide.madrid.es.

CAPÍTULO 10

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN VALENCIA

Aitana Mas Mas

1. Hacia un cambio de época

En los últimos años en España han ido apareciendo innumerables casos de corrupción del pasado debido a la profunda crisis económica que atravesaba el país. A lo largo de esos años de crisis se fue desencadenando un cierto hartazgo en la sociedad española, una sensación de frustración e impotencia cada vez que se descubría un nuevo caso que fue transformándose, por momentos, en un pequeño-gran movimiento revolucionario que exigía mayores controles, mayor escucha ciudadana y, sobre todo, una necesidad de involucración de las españolas y los españoles en los asuntos públicos. Revolución que hizo tambalear los cimientos de una cultura política tradicionalista, conservadora y bipartidista que no daba respuesta a las reivindicaciones de una ciudadanía que quería limpiar y regenerar aquello que se había destapado como algo podrido hasta el fondo desde hacía décadas.

Si bien esta fue una situación generalizada en todo el territorio español, por desgracia, debo recalcar que la peor parte la sufrimos las valencianas y valencianos. Para quienes no nos ubiquen, la Comunitat Valenciana es una de las 17 comunidades autónomas en las que se divide el Estado español, concretamente, se sitúa al este del país junto al mar Mediterráneo con una población que ronda los 5 millones de habitantes.

El que dispongamos de 524 km de costa supone un factor económico crucial del que vive gran parte de la población valenciana y que fue el desencadenante de una apuesta por la construcción y el sector servicios. Esa apuesta llevó a la especulación de nuestro medio físico, de nuestro litoral con construcciones casi a pie de playa, con masificaciones, con problemas de abastecimiento, etc. Y eso, a su vez, a la corrupción entre políticos y empresarios con sobrecostes de las obras, con acuerdos por dejar construir donde no se podía o regalos por mirar hacia otro lado.

Debido a lo anteriormente citado, la Comunitat Valenciana ha sido una de las comunidades más castigadas con casos de corrupción del partido que gobernó duran-

te los últimos 20 años. Pero también hubo corrupción asociada a la cooperación internacional, la financiación ilegal del partido o el despilfarro en viajes, comidas, uso del coche oficial y eventos de lujo que no hicieron más que incrementar la deuda de la Comunitat Valenciana hasta pasar de los 9.420 millones de euros en 2004 a los 40.063 del primer trimestre de 2015 según los datos del Banco de España.

Sin embargo, en mayo de 2015 la ciudadanía decidió castigar las corruptelas y dar un vuelco al futuro político de nuestra comunidad. En junio de ese mismo año se conformó un gobierno progresista compuesto por dos partidos en el Ejecutivo y el apoyo de un tercero en el poder legislativo. Ante tal escenario, desde el nuevo gobierno que se formó en junio del 2015, se quiso dar un giro de 180° con una nueva estructuración de los distintos departamentos y, con ella, la creación de la ***Conselleria* de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación**; el primer departamento de un gobierno autonómico que se creaba con la transparencia como pieza clave y protagonista de un gobierno de cambio y regeneración.

2. Una estrategia para abrir el Gobierno y luchar contra la corrupción

Ante la situación descrita, desde el equipo de la Conselleria nos pusimos a trabajar en el diseño de una estrategia de Gobierno Abierto que sirviese como base para la implementación, en fase inicial, de este tipo de políticas públicas tan poco extendidas por el territorio nacional.

Dividimos en cinco puntos dicha estrategia:

1. Formación del personal empleado público.
2. Fomento de la cultura de la transparencia.
3. Legislación necesaria.
4. Tecnología al servicio del gobierno abierto.
5. Alianzas.

Palaus Transparents

Una de las primeras medidas que pusimos en marcha fue el programa *Palaus Transparents.*

Este es un programa que combina la transparencia con la participación y con el que quisimos que la ciudadanía valenciana pudiese conocer de primera mano sus propias instituciones y al mismo tiempo su patrimonio histórico. Poder visitar de manera autónoma las sedes de los principales órganos de gobierno y autogobierno valenciano supuso romper con la opacidad y el distanciamiento de la Administración para con sus vecinas y vecinos.

El programa consta de 27 edificios públicos visitables tanto de ámbito autonómico como a nivel local con la colaboración de los Ayuntamientos de València, Alicante y Castellón. Para visitar estos *Palaus* solo es necesario consultar el horario de apertura del mismo bien en la web[1] o descargándose en la *App Store* o *Play Store* la aplicación **GVA Palaus**. Tanto en la *app* como físicamente en los edificios se puede leer una pequeña reseña de la historia y de las funciones que tiene el *Palau* en cuatro idiomas (inglés, francés, castellano y valenciano)[2].

Diàlegs d'Estiu

Este es otro de los programas que impulsamos para fomentar la participación ciudadana y que sirve, al mismo tiempo, como una herramienta de rendición de cuentas.

[1] Disponible en http://www.transparencia.gva.es/es/palaus-transparents.
[2] Un vídeo de la campaña puede verse en: https://www.youtube.com/watch?v=8rEgrQHCgM8.

A lo largo de la segunda semana del mes de julio en Alicante se realiza una escuela de verano con seminarios, cursos, talleres, conferencias, etc., de los temas relacionados con la transparencia, la participación, la responsabilidad social, la cooperación internacional y los ODS[3].

Paralelamente, desarrollamos una serie de encuentros abiertos con el President y todos los demás miembros del Gobierno Valenciano (el *Consell*). Estos encuentros consisten en un diálogo abierto donde el político solo hace una pequeña exposición de entre 10 y 15 minutos en la que relata las últimas novedades de su gestión para que, posteriormente, se abra un turno de palabra al público en general para que formule las preguntas, dudas o sugerencias que quiera.

Estos encuentros tienen también lugar en distintos municipios y ciudades de nuestra comunidad para intentar así descentralizar los eventos de la capital valenciana y llegar allí donde se llega con menor asiduidad. Puede asistir aquella persona que quiera y solo es necesario una previa inscripción gratuita por motivos de aforo y seguridad[4].

[3] Pueden consultarse las actividades en: http://www.forumestiu.gva.es/es/dialegs-d-estiu.
[4] Para consultar los eventos: http://www.forumestiu.gva.es/es/trobades-amb-el-consell.

Seminarios del Gobierno

Como explicaba al principio, este es un gobierno formado por tres fuerzas, dos en el Ejecutivo y otra que da apoyo en el Legislativo. Para que las tres llegaran a un acuerdo de investidura hubo numerosas reuniones donde se planteó primero definir «el qué», es decir, cuáles eran los denominadores comunes a los tres que iban a formar parte del programa de Gobierno para después decidir «el quién», esto es, la persona que lideraría el proyecto.

En esas reuniones se fue dibujando lo que finalmente resultó: «El acuerdo del Botànic», nombre que evoca a la lucha que llevaron a cabo distintos movimientos sociales en contra de la especulación urbanística en uno de los jardines más importantes de València: el Jardín Botánico. Este acuerdo se dividía en cinco ejes a desarrollar: rescatar personas, regeneración democrática y lucha contra la corrupción, gobernar para las personas, nuevo modelo productivo y, el quinto, financiación justa y auditoría ciudadana.

Esa fue la hoja de ruta que dio inicio a la legislatura y, para su revisión, el Consell decidió realizar seminarios semestrales para ir proponiendo medidas concretas a los distintos ejes mientras se evaluaba, a su vez, el grado de cumplimiento de un seminario a otra en una especie de rendición de cuentas que se puede seguir desde el propio Portal de Transparencia de la Generalitat valenciana, GVA Oberta[5].

Estos seminarios, al igual que los encuentros de los miembros del Consell se descentraliza y tienen lugar en diferentes puntos de la geografía valenciana.

3. Las barreras de promover la transparencia

Sin embargo, el mayor problema con el que nos hemos encontrado al inicio de la legislatura ha sido el gran desconocimiento de la legislación de transparencia

[5] El Portal puede consultarse en: http://www.gvaoberta.gva.es/planes-y-programas-vigentes.

(aunque ya existía una ley estatal de obligado cumplimiento a todas las Administraciones públicas desde hacía dos años), tanto por parte de la ciudadanía como por los propios empleados y empleadas públicas del Consell. Esto ha dificultado mucho la colaboración imprescindible para mantener GVA Oberta, así como la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública por la ciudadanía, ya que el derecho a saber se ha tratado como un derecho menor no vinculado a la condición de ciudadano sino limitado a las personas interesadas en un procedimiento administrativo.

Por otro lado, casi igual de importante que el primer obstáculo, han sido los escasos recursos humanos con los que cuenta la Generalitat en general (la cuarta peor dotada de todo el Estado) y la nueva Conselleria de Transparencia en particular, lo que impide dar cumplimiento al total de los objetivos establecidos en los seminarios semestrales que celebra el Consell.

Además, la entrada de un nuevo gobierno tras 20 años de la hegemonía del Partido Popular ha exigido una nueva arquitectura normativa en todos los ámbitos, pero aún más si cabe en materia de transparencia, en que estaba todo por hacer, lo que unido a los insuficientes recursos humanos ha provocado un alto volumen de trabajo para los funcionarios y funcionarias y gran lentitud en la elaboración de las normas. Esto casi ha provocado el colapso de las Corts Valencianas que en agosto de 2016 había aprobado ya 59 leyes, siendo la IX Legislatura la más productiva en toda la historia de la Generalitat.

En cuanto al programa Palaus Transparents, se han coordinado instituciones muy diversas que tienen autonomía y distintas particularidades en la forma de toma de decisiones, lo que ha supuesto un elemento muy problemático para poder conseguir los objetivos del programa y ha requerido un gran esfuerzo por la conselleria para que viera la luz y tuviera éxito.

Por último, respecto a Diàlegs d'Estiu, se echa de menos una mayor implicación de la ciudadanía y del personal empleado público en los foros de debate abiertos porque no existe un verdadero empoderamiento ciudadano y la participación sigue siendo un mayor problema de los políticos y políticas que de la ciudadanía.

La grave situación política con la que se encontró el «Gobierno del Botànic» fue sin duda una gran oportunidad para realizar un cambio radical en las políticas de transparencia ya que la ciudadanía demandaba recuperar la dignidad institucional de la Generalitat y que la Comunitat Valenciana recuperara su imagen de territorio seguro para las inversiones y la creación de empleo. Un hito histórico que contribuyó a la caída del gobierno anterior fue sin duda el cierre y liquidación de la Radio Televisión Valenciana (antiguo Canal 9), un elemento integrador y vehicular de nuestra lengua propia, el valenciá, y que las valencianas y valencianos tenían en gran estima, lo que motivó el empoderamiento de la ciudadanía.

4. Aspectos exitosos y resultados logrados

En cuanto a los motivos del éxito, cabe destacar la alta implicación del personal empleado público en la realización de las nuevas políticas públicas, cansados ya de ver cómo los políticos anteriores incluso eran detenidos en las sedes de las Consellerias por la Policía sumando un caso de corrupción tras otro.

Además, y teniendo en cuenta las dificultades con las que nos encontramos al llegar al gobierno, la Conselleria de Transparencia está muy satisfecha con los resultados, ya que con los pocos recursos con los que cuenta tiene uno de los porcentajes de cumplimiento más altos del Consell.

Entre esos resultados, y en síntesis, destacamos los siguientes:

— Se ha realizado un verdadero cambio en la forma de gobernar formando al personal como elemento estratégico clave en el éxito.
— Se ha construido o estamos en proceso de tener una nueva normativa sólida que garantice que las políticas de gobierno abierto llegan para quedarse, gobierne quien gobierne: somos la primera Comunidad Autónoma que ha aprobado su Reglamento de Transparencia, hemos aprobado también la ley de Cuentas Abiertas, la ley de Incompatibilidades de los Altos Cargos, están en tramitación la ley reguladora de la actividad de *lobby* en la Generalitat, la ley reguladora de alertas tempranas de corrupción y la ambiciosa ley de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana que dará respuesta a la necesidad de contar con una normativa de participación ciudadana.
— Se ha creado la Oficina de Control de Conflictos de Intereses de Altos Cargos para prevenir nuevos casos de corrupción.
— El nuevo Portal de Transparencia de la Generalitat, GVA Oberta, comienza a ser un referente ciudadano con más de 3 millones de visitas desde que se creó en enero de 2016.
— Se ha mejorado la gestión documental y la conservación de los archivos como garantía de una verdadera transparencia y del derecho a saber de la ciudadanía.

Aún queda mucho por hacer y el principal reto con el que nos enfrentamos es mantener y aumentar los niveles de ejecución de las políticas de Gobierno Abierto y, sobre todo, conseguir un mayor participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, rompiendo definitivamente las barreras que se derivan de la desconfianza en los gobernantes.

AITANA MAS MAS. Directora General de Transparencia y Participación de la Generalitat Valenciana. Ingeniera Técnica de Obras Públicas, especialidad en Hidrología. Máster en Dirección y Gestión de Eventos, Comunicación y Relaciones Institucionales. Contacto: mas_ait@gva.es / dg_participacion@gva.es.

CAPÍTULO 11

BLOCKCHAIN EN PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INNOVANDO DESDE LA PRÁCTICA EN EL AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS

Javier Arteaga Moralejo

1. El reto de innovar

Actualmente las Administraciones están atravesando una época de crisis de credibilidad en muchos campos provocada, en parte, por la carencia de procesos innovadores y la forma de hacer participar a los ciudadanos en sus tomas de decisiones. La búsqueda de recursos innovadores para repensar la comunicación y relación con los ciudadanos debe ser, por tanto, una constante en la gestión de las Organizaciones y las ciudades.

La aparición de nuevas corrientes de gestión del territorio como, por ejemplo, las asociadas al término de ciudades Inteligentes o internet de las cosas, no puede dejar de lado la relación con el ciudadano y la forma en la que éste se relaciona y toma parte en la propia gestión del territorio.

En este orden de cosas, y ante la necesaria evolución que debe darse en la Participación Ciudadana, se hace imprescindible la búsqueda de nuevos caminos que incluso trasciendan el término Participación Ciudadana y se adentren en la utilización de otros como rendicion de cuentas, generación de confianza, nuevas formas de relación con y entre los ciudadanos, etc.

La necesidad, por tanto, de unir Innovación social y Participación Ciudadana es, un reto a abordar en el sector público y un elemento que puede ser fundamental en el avance de la gestión en las Organizaciones. Nuevos términos en el vocabulario actual de las Organizaciones públicas como «experiencia usuario», relación con los grupos de interés, o incluso la utilización de nuevas plataformas virtuales o el creciente uso de diferentes redes sociales desde las Adminstraciones públicas, tienen un trasfondo innovador en la relación de la Administración con los vecinos, pero también de estos entre sí. El establecimiento de nuevas formas de «generar comunidad» en las ciudades hace necesario, de igual modo, la adopción por parte de las Administraciones de nuevas herramientas que, bien están siendo ya utilizadas por los ciudadanos u otros sectores sociales más allá de lo público, o bien consiguen una irrupción e innovación que

dote de valor a las «nuevas» Administraciones y por tanto a las «nuevas « formas de relación Administración-Territorio-Ciudadano.

Dado el momento social, este tipo de innovación debe perseguir igualmente el incremento de nuevos espacios y actores sociales: la participación del vecino digital (*Smart citizen*) no solo en la gestión, sino incluso en la toma de decisiones, supone sin duda, un alto grado de rentabilidad social al aplicar, además, un potente elemento tecnológico. Es cierto que la Innovación social, hoy por hoy, se está apoyando básicamente en la innovación tecnológica, pero se debe ir más alla: la puesta en marcha de nuevas plataformas de relación y participación de los ciudadanos, o el uso de redes sociales o de nuevas plataformas digitales no conseguirá el incremento en la cantidad y calidad de la participacion del ciudadano en la gestion del territorio y de los asuntos de ciudad si a la vez no innovamos en la propia forma de gestionar, si no se innova en los procesos, en los tipos de proyectos a abordar y en nuevas maneras de pensar lo público que nos lleve a nuevos retos y formas de hacer.

Es importante que esta nueva manera de hacer incluya, entre el resto de obligaciones propias de una organización pública, una gestión municipal abierta a la transparencia, participación y colaboración, elementos básicos de este proyecto y de cualquiera que se haya venido etiquetando bajo el paraguas del Gobierno Abierto.

En esta búsqueda de avances en la relación y participación de los vecinos en la gestión municipal, el Ayuntamiento de Alcobendas, a través de los departamentos de Innovación Tecnológica y Participación Ciudadana, comprobó que una nueva tecnología llamada *Blockchain* está llevando a cabo un profundo cambio en Internet. Aplicado al ámbito municipal, podría llevarse a una nueva forma de gestionar y avanzar en esas relaciones mantenidas con el ciudadano y en la manera en la que éste participa en la gestión municipal de algunos aspectos, más allá del pago de tributos o los «otorgados» por la propia condición de empadronado.

2. «Conectividad» Participación Ciudadana – Blockchain

La tecnología *Blockchain* nace como elemento nuclear de la primera criptomoneda, el *Bitcoin* (Nakamoto, 2009), donde se publica cómo esta tecnología puede resolver el problema de doble gasto. Esto significa que se pueda transmitir digitalmente valor (un token o moneda) entre dos entidades consiguiendo que desaparezca cualquier intermediario. Por tanto, esa moneda la puede gastar solo uno en cualquier momento del tiempo. Para ello se desarrolla *Blockchain* —cadena de bloques— como un libro de registro —*ledger*— distribuido entre todos los participantes de una red donde llevar la contabilidad de todas las entidades conjuntamente. Es pública y se pueden ver las transacciones, pero de manera anónima. Esta no puede ser alterada a voluntad por algún miembro. Son los mismos participantes quienes garantizan la confianza entre los diferentes miembros que transaccionan.

Rápidamente se vio que esa misma tecnología no sólo valdría para contabilizar de manera descentralizada los *Bitcoins*, sino también cualquier otro activo digital.

Nace en ese momento la segunda generación de Internet, la llamada Internet del Valor donde entidades digitales (*wallets* por su herencia original del mundo bitcoin) intercambian con plena confianza *Tokens* y *Assets* gracias a *Blockchain*. Entre 2013 y 2015 se desarrolla la plataforma Ethereum que permite construir eficientemente aplicaciones descentralizada —*DApps*— para el intercambio de dichos *Tokens* y *Assets* mediante Contratos Inteligentes, *Smart Contracts*. Estos no son más que la programación de las reglas de juego comunes a las dos partes que acceden a ese intercambio sin que ninguna de las dos pueda cambiarlas.

Pero tambien debemos hablar de trascender el plano económico y manejar el término de «contratos inteligentes» como pacto de condiciones en cualquier ámbito, que no requieren de intermediarios que lo validen o vigilen su cumplimiento, que no dan pie a interpretaciones equívocas y que son completamente transparentes. En este plano es donde se empizan a ver otro tipo de utilidades que van llegando a todo tipo de negocio, incluso al ámbito de cumplimiento de obligaciones o funciones dentro de las Administraciones públicas. En este sentido, resulta muy útil y aclaratorio el artículo escrito por Victor Almonacid en su blog[1] en el que hace un recorrido por todo lo que puede suponer la *Blockchain* en las Administraciones públicas con una ingente cantidad de información, fuentes y reseñas relativa a esta técnología.

En esa tarea de búsqueda de elementos innovadores en la relacion con los ciudadanos citada anteriormente, es donde cobra por tanto sentido el planteamiento de *Blockchain* como herramienta a la que aproximarse desde el plano de la Participación Ciudadana y de detenerse en estudiar la capacidad de conexión entre ambas ya que dadas las características de las dos, esa «conectividad» o capacidad de conexión entre ellas parece elevada.

Por un lado, si recurrimos a las características de *Blockchain*, Pablo Fernández en su artículo «¿Sabes qué puede aportar Blockchain a las Administraciones Públicas?», recogido en su blog[2], nos encontramos con que estas se concretan en la siguiente lista:

- **Distribuida:** la información recogida está distribuida en muchos ordenadores (nodos). No hay una entidad, organización o sistema central que tenga toda la información. Ésta se encuentra distribuida en copias actualizadas en tiempo real entre todos los nodos. Todos los nodos tienen el mismo valor y la misma importancia en la Red.
- **Consensuada:** cuando se realiza una operación, ésta se valida mediante un protocolo de consenso. Antes de que se registre una operación y se reparta

[1] Puede consultarse en nosoloaytos.wordpress.com.
[2] Puede consultarse en www.pafsaez.com.

entre los nodos, se debe validar que es correcta mediante una red de confianza mundial.

- **Mineros:** son los nodos que aportan capacidad computacional a la red para validar las operaciones y apuntarlas en el libro mayor. Una vez que la transacción está validada es cuando se empieza a replicar a todos los nodos.
- **Libro mayor (o *ledger* en inglés):** es el equivalente al término cadena de bloques, y consiste en ir registrando cada operación como un bloque, uno detrás de otro. Es como un apunte en el libro mayor contable. Una vez que se apunta, sólo queda apuntar una siguiente operación, pero no se puede volver atrás.
- **Inmutabilidad:** la escritura de un bloque no se puede alterar. Cualquier modificación no válida no sería aceptada por el resto de nodos y se identificaría como tal.
- **Criptografía:** es uno de los principales elementos de Blockchain. Es la manera de garantizar que los bloques no se pueden manipular sin que se detecte. Básicamente, se centra en la generación de un código hash que identifica la información del bloque.

Por otro lado, por el de la Participación Ciudadana, si recurrimos al Decálogo de la Participación Ciudadana establecido en el Ayuntamiento de Alcobendas, y sobre el que se rige toda politica o proyecto relacionado con la misma, nos encontramos que para que ésta sea considerada como tal debe cumplir unos valores y principios que en su día fueron establecidos por los propios vecinos y posteriormente aprobados en Pleno Municipal:

1	Ser accesible, plural, representativa, activa y abierta, facilitando la igualdad de oportunidades e integración de todos los sectores de la población.
2	Ser sencilla, clara y ágil en la tramitación y desarrollo del proceso, eliminando, en la medida de lo posible, la burocracia.
3	Garantizar como derecho reconocido, regulado y protegido, una participación real y transparente, basada en el consenso entre los diferentes colectivos o agentes sociales.
4	Garantizar el compromiso y la responsabilidad del gobierno municipal y la oposición con las decisiones tomadas y consensuadas. Así como estar orientada a la corresponsabilidad o compromiso bilateral (ciudadano-Administración), facilitando los mecanismos de participación necesarios para que el vecino sea escuchado y sus demandas sean respondidas.
5	Contar con recursos suficientes: humanos, económicos, técnicos y formativos, para asegurar una participación efectiva en el municipio.
6	Garantizar una participación factible, constructiva y de calidad con intervención directa en la toma de decisión y en la gestión municipal.
7	Aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como canal de participación en todos los procesos que sea posible.

8	Debe existir una comunicación recíproca, bidireccional y retroalimentada entre Ayuntamiento y la ciudad, con una difusión e información periódica, veraz y permanente.
9	Fomentar la capacidad ciudadana de discusión sobre cuestiones concretas de la gestión municipal, incluyendo las decisiones sobre cuestiones presupuestarias.
10	Tener continuidad en el tiempo y disponer de los mecanismos necesarios para adaptarlo a la realidad de la ciudad; implicando a la población en su desarrollo y buscando dispositivos que posibiliten acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas para el desarrollo o modificación del presente Reglamento de Participación Ciudadana.

Estableciendo una matriz de relación entre ambas características o valores de cada una de ellas, nos encontramos una gran capacidad de conectar la *Blockchain* como herramienta a utilizar en un hecho transveral como la Participación Ciudadana. Para ello es preciso, aunque se peque de obvio, que la tecnología resulte realmente una herramienta al servicio de la Participación, y no caer en la simplicidad de que la tecnología resulte el fin último y no el instrumento con el que propiciar valor a la relación con el vecino.

En ese plano es en el que podemos observar que las características de la herramienta puede dar respuesta a los valores que persigue la disciplina. Hechos por ejemplo como garantizar el compromiso, la transparencia, la garantía en los procesos, la universalidad, los acuerdos alcanzados, o fomentar el papel protagonista y principal de la ciudadanía en el proceso, propios de la Participación Ciudadana, pueden ser perfectamente alcanzables con caracteres como la inmutabilidad, transparencia, corresponsabilidad o descentralización propios de la tecnología.

Nos encontramos, por tanto, con un campo propicio sobre el que trabajar con ambos planos conjuntamente explorando las posibilidades para avanzar en esta conectividad.

3. La Participación Ciudadana en el Ayuntamiento de Alcobendas

El estado actual de la Participación Ciudadana y su punto de partida en Alcobendas no es muy distinto al de muchas ciudades en España: gran tradición de políticas de Participación Ciudadana desde finales de los años 80 y principios de los 90 que han ido teniendo su reflejo en la generación de Normas y en la sucesiva aprobación de Reglamentos de Participación Ciudadana. Reglamentos que eran la forma de visibilizar y hacer cumplir esas premisas participativas que tantos beneficios podrían dejar a las Organizaciones más abiertas. Esta Normativa fue creciendo, «evolucionando» siempre a lo ancho, es decir, con un efecto sumativo sobre la misma, que lo único que fue generando fue una «complejización» de la Norma hasta extremos preocupantes.

Hoy en día, el sistema participativo en Alcobendas asegura que el ciudadano, sea vecino empadronado o no, tenga las mayores posibilidades para participar que ha tenido en todo el periodo democrático de este país. Pero no participa. Un mapa de la Participación organizado en tres ámbitos de trabajo —territorial, sectorial y estratégico— garantizan una cobertura total hacia toda la ciudad: el territorio, con el desarrollo de Juntas de Distrito como acercamiento de la gestión y participación más individualizada; la organización de las asociaciones y, por último, la traslación de todo esto a una Participación Estratégica obligada y forzada en parte por la legislación vigente, ha derivado en una organización que, aparte de su complejidad en sí misma, requiere de altas dosis de esfuerzos (técnicos, politicos y ciudadanos) para interrelacionar la amalgama de órganos, tanto de carácter temporal como permanente o periódico.

Con este escenario se hace necesario una evolución del modelo: se está desarrollando un proceso de transición desde una política pública convencional hacia una Participación Ciudadana «2.0», pilar del Gobierno Abierto y comprometida con el uso estratégico de las nuevas plataformas sociales disponibles para mejorar la relación con la ciudadanía y el servicio público.

Este modelo 2.0 de participación cuenta con el fundamento de las nuevas plataformas sociales, que facilitan buscar información y recursos de conocimiento, enlazar con otros actores, publicar e intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos, así como marcar y filtrar colaborativamente información para su compartición.

Se persigue, en cualquier caso, un modelo «bifronte» en el que conjugar la participación más «tradicional» con la más evolucionada en herramientas de acercamiento al vecino.

Ello se plasma en una estrategia basada en cinco pilares fundamentales:

- Valores 2.0 en la Organización
- Transformación Organizativa
- Transformación Normativa
- Proyección en la ciudadanía
- Apropiación de herramientas tecnológicas.

En el desarrollo de esta última es donde se genera la acción presentada.

4. El Proyecto

El proyecto que se diseña y pone en marcha no es un proyecto finalista, es decir, es un proyecto que lo que persigue es generar valor de usabilidad de la tecnología para comprobar y verificar sus posibilidades. Es por ello por lo que se plantea el proyecto en diferentes fases de complejidad que se analizan más adelante.

A finales del 2017, con la ayuda de *ElevenPaths* y *Marketpay.io*, y junto con el departamento de Innovación Tecnológica, se estuvieron realizando estudios con varios

departamentos municipales para ver casos de uso de esta tecnología. Principalmente, estos casos de uso generaban valor sobre los principios de Gobierno Abierto que el Ayuntamiento apoya firmemente. Tras un estudio de necesidad, ventajas e inconvenientes se decidió iniciar un proyecto para el desarrollo de los procesos participativos que el área de Participación Ciudadana desarrolla con los vecinos y cuya mejor experiencia de uso podían ser los futuros presupuestos participativos municipales por la variedad de herramientas propias de Participación Ciudadana empleados en su dinámica.

El desarrollo del proyecto ha seguido una metodología ágil consistente en iteraciones cortas con requisitos funcionales y trabajo rápido con maquetas y primeras versiones. Como ya se ha señalado, el análisis de requisitos y estudio de diseño de la solución en Blockchain fue el primer paso para poder presentar una solución técnica viable. Una vez realizado, el proyecto se trazó con 3 fases con el objetivo de minimizar riesgos ante una tecnología tan nueva:

1.ª **Fase de pruebas internas:** objetivo, tener un producto mínimo viable (MVP). Se diseña un proceso «en miniatura» entre los trabajadores de los dos departamentos.
2.ª **Fase productiva interna:** la realización de un proceso de votación para los trabajadores municipales donde el número de votantes ya es significativo (1.500) y el caso muy próximo al real.
3.ª **Fase de producción externa:** la realización de una votación para los presupuestos participativos de la ciudad de Alcobendas, donde el censo de votantes para mayores de 18 años es cerca de 90.000.

Estas fases hacen que el Proyecto cale en la Organización y la novedad y resistencia al cambio sea una variable controlada.

En términos generales se ha buscado que ingeniería y procesos fueran de la mano. Tras el análisis inicial de los sistemas de opinión o votación electrónico actuales, hay una tendencia a la «sobreingeniería» forzando la tecnología a resolver problemas que no son estrictos de la descentralización o que se superan con ajustes del propio proceso. El diseño de este sistema ha tendido a una solución comprensible, sencilla y sólida y fácil de evolucionar según avance la propia *Blockchain*.

Siguiendo los conceptos de Innovación Sostenible e Innovación Disruptiva (Christensen, 2006) podemos decir que el proyecto no perseguia mejorar los tiempos de votación, o poder realizar miles de votaciones por segundo o conseguir una experiencia de usuario excepcional; mejoras que todas ellas llegarán. Este proyecto quiere probar y utilizar tecnologías que permiten descentralizar los sistemas y dar mayor valor a todo el proceso ofrecido al ciudadano. La idea es que a medio plazo permita demostrar que la Innovación tiene un resultado.

La principal innovación se encuentra en las aplicacion de votación o elección de opciones que se dan en un proceso de Presupuestos Participativos descentralizada a

través de plataformas *Blockchain*. Estas aplicaciones, en concreto la de votación objeto de este documento, se consigue de manera abierta en ciertas plataformas *Blockchain*. Estas plataformas nos permiten que la votación de un ciudadano no se encuentre en un servidor, un archivo o un documento en un lugar concreto custodiado por un centro de datos del Ayuntamiento o contratado por el mismo. La votación del ciudadano se encuentra replicada en multitud de nodos coordinados que gracias a las matemáticas (algoritmos y criptografía) permiten demostrar que la tecnología funciona y que podemos confiar en ella, y, por ende, en la Adminitración. Para este proyecto la suma de descentralización y confianza desde un enfoque de Gobierno Abierto ciudadano genera valor.

Un valor que, como no podría ser de otro modo, persigue esa «rentabilidad social» de la participación del vecino en la toma de decisiones de la que ya hemos hablado, elemento éste con un alto grado de innovación social al aplicar un potente elemento tecnológico utilizado en la mayoría de las ocasiones con otros objetivos pero con un alto valor para generar e incluir al *Smart citizen* en la propia gestión municipal.

5. Requisitos

El proceso participativo en la fase final está basado en una serie de preguntas; estas preguntas pueden ser de varios tipos: selección simple, múltiple o de valoración por el medio de distribuir votos entre distintas opciones. Las preguntas pueden tener fichas descriptivas y, por supuesto, el proceso participativo debe tener un inicio y un fin y seguir con las guías de estilo institucionales.

La aplicación podrá ser utilizada en cualquier dispositivo web y sigue las guías de estilo corporativas.

Hay un censo de votantes dinámicos que son los ciudadanos de Alcobendas y que, como ya se ha señalado, en las dos fases iniciales son los trabajadores municipales.

Debido a la importancia del proceso participativo deben seguir requisitos de seguridad que se han establecido en:

- Autenticación fuerte a través de los mecanismos que ofrece el Ayuntamiento.
- Votos inmutables.
- Proceso fácilmente auditable.
- Anonimato.

6. Proceso

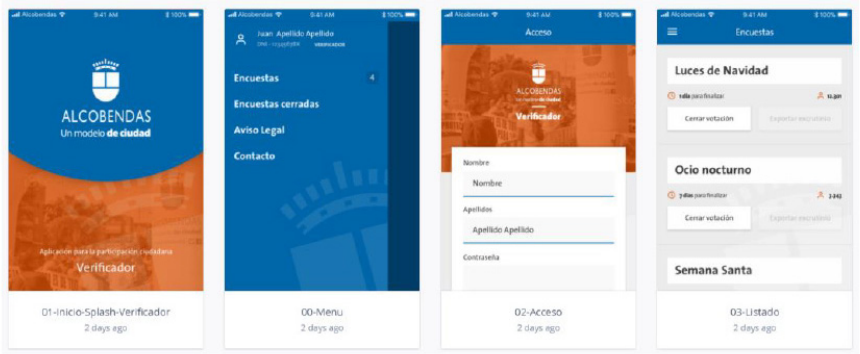
El proceso, lógicamente, incluye fecha de inicio, fecha de fin y las preguntas que serán parte del mismo. Esto condiciona la creación del Contrato Inteligente y su adecuación en la aplicación. Como mejora, se podría realizar cada proceso participativo a través de mecanismos de factorías de contratos inteligentes.

El usuario, una vez que ha accedido a la aplicación desde su móvil o navegador, inicia los siguientes pasos:

1. **Autenticación del usuario y Autorización.** Las autorizaciones serán encoladas en el agente que irá indicando al contrato inteligente (oráculo) el registro de votantes válidos. Para ello solo se declara qué carteras (cuentas de *Ethereum*) serán válidas para la votación. También para que el usuario pueda realizar esta transacción será necesario que disponga de *tokens*. Para ello se le realizará la entrega desde un depósito cuya propiedad es del aplicativo.

2. **Contestación de las preguntas por parte del usuario.** El usuario contestará cada una de las preguntas. Cada contestación será guardada localmente en una estructura de datos (*json*) conformada para la votación.

3. **Votación.** Finalmente, el usuario consentirá la votación pulsando el botón para ello. Esto conlleva la ejecución del Contrato Inteligente enviando las preguntas que se han contestado. La estructura de la votación puede estar cifrada o no según esté determinada en la configuración de la votación. Este proceso de ejecución del código a ejecutar en Ethereum conlleva un gasto, llamado gas, consumido en la propia moneda de la plataforma llamada *Ether*. Notar que el coste es de una fracción pequeña de la moneda y que esta se ha cargado en el punto 2.



4. El votante dispone de un **comprobante del voto** del identificador de la transacción y su visualización en la *Blockchain.*

El proceso de recuento es más sencillo. Una vez terminado el plazo de la votación, unos usuarios determinados por la organización para ser recontadores podrán cerrar la votación y solicitar el recuento. El recuento consiste en la llamada al Contrato Inteligente para ir contabilizando los votos que se han realizado. Finalmente, se obtendrá el resultado de cada una de las opciones de votación.

Es importante señalar que la votación puede ser marcada para ser completamente anónima haciendo que las votaciones estén cifradas en la Blockchain. Esto conlleva que los recontadores tengan que descifrar cada uno de los votos para poder hacer el recuento.

7. Conclusiones

Demostrar una solución viable de participación ciudadana y votación a la comunidad Blockchain

Actualmente es mucho el interés que se ha despertado en el mundo de la tecnología por *Blockchain*, pero aún no son muy numerosos los casos de uso claros y sencillos

donde haya tenido éxito. Este pretende ser uno de ellos para la temática de sociedad y gobierno.

Incorporar la solución Blockchain *a un proceso real de Participación Ciudadana*

Con ello se demuestra la viabilidad del uso de tecnología basada en *Blockchain* en procesos de participación reales con los requisitos y necesidades propios de la incorporación de la opinión vecinal al desarrollo de políticas municipales.

El coste de transacciones puede hacer poco sostenible la solución

El coste en *Ether* para una votación puede hacer ante una nueva escalada del precio, poco sostenible económicamente esta solución. Afortunadamente, hay soluciones para este problema como puede ser una *Blockchain* permisionada con bajo coste de transacciones. *Alastria* es un referente de proyecto a nivel nacional de *Blockchain* permisionado. Otra solución es la selección de otros tipos de *Blockchain* que están apareciendo pero que tienen que demostrar la madurez que *Ethereum* tiene actualmente.

Generación de confianza y transparencia

Al realizarse la votación en una *Blockchain* pública el proceso es completamente auditable. El proceso se basa en un sistema totalmente descentralizado y confiable. Es una solución propicia para todos los organismos que deseen apostar por los valores del gobierno abierto y la transparencia.

Valoración Global

En general, la valoración es positiva, si bien, se debe trabajar aún mucho en aplicación y diseminación de la tecnología, y aunque es perfectamente escalable, deben darse unos parámetros básicos en la Organización y en el papel que juega la Innovación (no solo tecnológica) en la Gestión de la misma.

Bibliografía

Almonacid, V. (2018). «Guía básica para la implantación de #blockchain en la Administración», en: https://nosoloaytos.wordpress.com/ 20-09-2018.

Arteaga Moralejo, J.; Criado Grande, J. I. (2016). «Hacia la participación ciudadana 2.0 en un marco de gobierno abierto. Análisis del caso del Ayuntamiento de Alcobendas», en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones Públicas colaborativas*, Madrid, Marcial Pons, 250-274.

Ayuntamiento de Alcobendas (2015). *Guía Ciudadana de Participación Ciudadana. Mis apuntes de Participación Ciudadana*, Alcobendas.

Christensen, C. (2005). *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail,* Ingram Publisher Services, Harvard Business Publishing, Boston.

Fernández, P. (2017). «¿Sabes qué puede aportar Blockchain a las Administraciones Públicas?», en: www.pafsaez.com 20-09-2018.

Nakamoto, S. (2018). «Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System», en https://bitcoin.org/bitcoin.pdf. 2009 20-09-2018.

JAVIER ARTEAGA MORALEJO. Actualmente, y desde 2009, responsable Técnico de la Subdirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Alcobendas, donde desarrolla su actividad profesional desde 2002. Ligado a la Innovación a través de la Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, ha impartido formación, entre otros, a municipalidades de América Latina en Planificación y Gestión de la Participación Ciudadana, participado en diversos Cursos de Postgrado y Cursos de Verano de Universidades Españolas y Congresos relacionados principalmente con Metodologías de Participación y factores críticos de éxito en el diseño de políticas de Gobierno Abierto e Innovación Pública. Magíster en Dirección Pública Local por el INAP, en Gestión Pública por el Centro de Estudios de Gestión de la UCM y titulado por el INAP en Curso Superior en Gestión de la Innovacion en las Administraciones Públicas, a la vez que tutor en diferentes proyectos fin de Máster para funcionarios de habilitación nacional.

CAPÍTULO 12

«CONSTRUYENDO CANDAMO», UN PROYECTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL

Natalia González Menéndez y Marta Menéndez González

1. Haciendo real el derecho a la participación

En el Capítulo I del Reglamento-Tipo de Participación Ciudadana, aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el 26 de abril de 2005, y cuyo Título es Derechos de Participación de los Ciudadanos y Ciudadanas, se explica qué es el derecho a la participación:

> Artículo 1. Derecho a la participación. «Todas las personas tienen derecho a intervenir en la gestión de los asuntos públicos locales directamente o mediante asociaciones ciudadanas utilizando los órganos y canales de participación establecidos en las leyes y en este reglamento.»

En el año 2006, un hito muy importante tuvo lugar en Candamo: la puesta en marcha de un grupo de participación infantil y adolescente que, vinculado a un programa de intervención comunitaria para la prevención del consumo de drogas y la promoción de hábitos de vida saludable entre la población más joven, dio comienzo a un proceso pedagógico y creativo en dinamización comunitaria y participación ciudadana infantil, no sólo valioso para los niños, niñas y adolescentes, sino para toda la comunidad y para el propio Ayuntamiento. Alrededor de la participación infantil y adolescente se realizaron muy diversas propuestas, en gran medida diseñadas por los propios chicos y chicas, pero con un alto nivel de activación y apoyo por parte de la comunidad y del Ayuntamiento. Dicho proceso animó, impulsó, abrió vías, afianzó confianzas, e inspiró procesos creativos, amables y constructivos de acción comunitaria entre vecinos/as de diversas localidades del municipio, la Administración local y la infancia.

Posteriormente, en el año 2015, se crea la Concejalía de Participación que implanta como primera medida las asambleas participativas. Candamo es un municipio que

cuenta con 52 núcleos de población y 27 asociaciones que abarcan diferentes ámbitos (vecinal, cultural, deportivo…). Aprovechando esta actividad asociativa, surgen las asambleas de participación ciudadana con todos los vecinos y vecinas, pertenezcan o no a alguna de ellas, pero movilizadas por el Ayuntamiento con ayuda de dichas asociaciones. Estas sesiones participativas son convocadas una vez al año o a petición vecinal, en los diferentes núcleos de población y sirven para determinar, analizar y buscar soluciones conjuntas a los problemas y preocupaciones existentes en ese determinado núcleo.

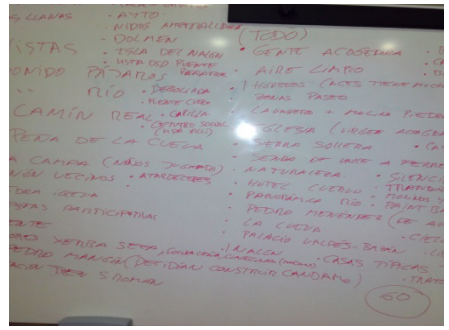
Aun con la puesta en marcha de todos estos procesos participativos, desde el Ayuntamiento consideramos necesario dar un nuevo paso hacia una visión más general, más abierta, que no se limitara únicamente a unos núcleos por separado, en definitiva, una participación ciudadana que se abriera al concejo, al igual que sucedía con la participación infantil y juvenil.

Por ello, en 2017 desde el Ayuntamiento de Candamo, con la colaboración de la Dirección General de Participación Ciudadana del Principado de Asturias, pusimos en marcha un curso de dinamización comunitaria y participación con el que dio comienzo el proyecto «Construyendo Candamo», como una iniciativa para impulsar la participación ciudadana en nuestro municipio, de una manera abierta a todos los vecinos y vecinas.

Partiendo de este movimiento asociativo que tan interiorizado tienen los participantes, en marzo del mismo año se inició el curso anteriormente mencionado, destinado a personas mayores de 18 años que quisieran participar en un programa similar al de la participación infantil y adolescente, basado en la metodología «Oasis». Se trataba de pensar y crear juntos, con perspectiva de municipio y no de cada núcleo poblacional por separado, y con conciencia global y no fragmentada por temáticas o ámbitos. Pero la clave era hacerlo de una manera agradable, distendida, creativa, constructiva, y colectiva. Para ello, el método Oasis, desarrollado por el Instituto Elos de Brasil, facilitaba unas herramientas muy interesantes, que, de la mano de la Asociación Los Glayus[1], fueron adaptadas a la realidad de Candamo y combinadas con otras técnicas de dinamización comunitaria, a lo largo de ocho sesiones de dos horas de duración, durante los viernes alternos (periodicidad quincenal) de marzo a junio de 2017.

[1] La Asociación Los Glayus es una entidad sin ánimo de lucro dedicada a la Educación Popular y la Dinamización Comunitaria; creada en Asturias (primero como Asociación Juvenil El Glayu) en 1994. Desde muy diversas herramientas y Glayus métodos educativos, artísticos, y de dinamización, hemos acompañado a cientos de grupos de personas de todas las edades en decenas de municipios asturianos, tratando de generar procesos de empoderamiento en grupos y comunidades para que de manera constructiva tiendan al cuidado y mejora de la vida de manera integral y orgánica en sus territorios. Algunas publicacciones pueden dar cuenta de parte de ese trabajo, como el libro «*Avanzando a ritmo de infancia. Experiencias de participación infantil en Asturias*», o *Las montañas mágicas. Talleres de teatro con personas mayores* editado por Ñaque (Ciudad Real), o los cuadernillos *Animación con personas mayores en el medio rural. El paradigmático caso de Castañeo de Miranda*, o *Claves para entender la participación infantil*, la mayoría de estos trabajos pueden descargarse en Internet.

Sesiones iniciales de la metodología Oasis.



Recogida de lluvia de ideas.

Sesión de la metodología Oasis Acompañamiento.

Sesión de la metodología Oasis Acompañamiento al proyecto infantil «De consumir a construir».

Basándonos libremente en «Oasis»[2], mediante lluvia de ideas, los y las participantes enumeraron listados de lugares especiales para ellos de las zonas en las que viven. Son lo que se denomina «tesoros«, que cada uno describía e incluso exponía en fotografías para compartir con el resto de participantes, de ese modo la sala se llenó de imágenes de rincones hermosos del municipio, muy valorados por unos u otros, y ahora ya, tras ser compartidos de manera apasionada, con interés para todo el grupo.

Al trabajo de valoración y conocimiento colectivo y cooperativo sobre los diversos rincones (tesoros) del municipio, le siguió, por el mismo procedimiento, el listado de saberes de cada participante (los talentos de cada uno y cada una). Así se pudo descubrir una gran variedad de habilidades en poder de los/las participantes y como éstas se presentaban desde un principio orientadas a ser compartidas con los demás, que con-

[2] Un resumen de esta metodología en https://prezi.com/_cjwlq8kcetf/construyendo-candamo/.

siguieron despertar, al igual que los «tesoros», el interés e incluso la admiración de todo el grupo.

Esa actitud abierta para construir, desde el compartir lo que se tiene en cada lugar (paisaje-tesoro) y lo que cada uno sabe hacer (talentos), junto a algunas dinámicas de juego y distensión, generaron un ambiente muy cooperativo y un clima muy agradable, donde compartir y colaborar fueron claves para crear, diseñar, generar propuestas protagonizadas por los vecinos y vecinas para la mejora de la calidad de vida y del bienestar común en el municipio.

2. La creación de «Construyendo Candamo»

De todo ese trabajo colectivo salieron una serie de propuestas para llevar a la práctica, también de manera colectiva, con la responsabilidad de este grupo, que desde el principio tomó el nombre de «Construyendo Candamo» y decidió liderar las siguientes actuaciones:

Rutas por Candamo. Cada participante conoce lugares especialmente llamativos de la zona en la que vive. Entre todas los rincones expuestos en el trabajo «tesoros», se seleccionaron varias rutas para visitar, en las que las personas de la zona actúan como guías compartiendo sus conocimientos del entorno y se aprovechan esos paseos para analizar por parte de los participantes otras actuaciones necesarias o interesantes para ese territorio en concreto. La información recogida en esta actividad se traslada al Ayuntamiento y surgen, de esta manera, nuevas iniciativas ciudadanas como pueden ser la señalización de nuevas rutas o la creación de un atlas del concejo.

El objetivo final de la actividad es disfrutar juntos de los paisajes y del territorio desde todas las perspectivas posibles, aprovechando el espacio para disfrutar de él de diversas maneras pero también generando intervenciones beneficiosas para el municipio.

Bla, bla, trueque. Esta propuesta se inspira en el BlaBlaCar. Su objetivo final es que aquellas personas que no disponen de un medio de transporte propio puedan hacer un uso compartido con quienes poseen vehículos, que se ofrecen voluntariamente a ello mediante una aplicación del teléfono móvil. Esta actividad resulta muy interesante para nuestro concejo ya que se trata de un territorio rural, disperso y con una mayoría de población envejecida a la que esta propuesta le puede aportar una mejor calidad de vida en el municipio.

Talleres de intercambio de saberes. Esta actividad se basa en los conocimientos y capacidades de los integrantes del grupo que constituye el proyecto «Construyendo Candamo». En una primera sesión se detallan estos «saberes populares» para seleccionar aquellos que les resultan interesantes al resto de los participantes; una vez seleccionados se preparan los talleres solidarios de aprendizajes, que son impartidos por los integrantes del grupo en diferentes núcleos del concejo a lo largo del año. De esta forma surgieron los talleres de pintura creativa, cocina, jardinería y cestería.

Blog Construyendo Candamo. La creación de este blog surge ante la necesidad de difundir todas las actividades y propuestas del grupo al resto de la población, para de esta forma invitar a todas aquellas personas del concejo a participar en este proyecto[3]. A la vez que se crea el blog, también se toma la decision de tener presencia en las redes sociales, de ahí la página de Facebook[4].

Otras actividades que salieron durante el curso fueron:

Buzones de utopías. Consiste en construir varios buzones de sugerencias que se repartirán en los diversos centros sociales de los núcleos de población para, de esta manera, recoger las ideas y propuestas del resto de los habitantes del concejo que aún no participan en el proyecto. Es una propuesta que aún esta en fase de elaboración.

Colaboración en el proyecto infantil «De consumir a construir». Se trata de sumarse al proyecto en el que están trabajando este año los niños y niñas del grupo de participación. De unir por momentos la participación infantil y la de los/las adultos/as. En este caso, los niños y niñas están muy comprometidos en un proyecto de reciclaje, construyendo juguetes con material de desecho. El grupo Construyendo Candamo decide sumarse y diseñar y crear sus propios juegos, unos para niños y niñas, y otros de psicomotricidad fina para entregar a las personas internas en la residencia de mayores. Esta actividad conjunta resultó muy gratificante para ambos grupos de participación.

Propuesta de artes plásticas. Consiste en restaurar algunos de los bancos de madera que forman parte del mobiliario urbano en pueblos del municipio para sentarse y charlar y recuperar así espacios de encuentro entre vecinos/as. La propuesta de diseño y la ejecución del mismo se realiza desde el grupo de participación «Construyendo Candamo».

Durante el curso se actuó sobre una de estas piezas de mobiliario por parte del grupo de participación, resultando una experiencia colectiva muy amena y creativa a la vez que se refuerza así la conciencia de trabajo en equipo.

Espacios comunes y Día de Candamo. El grupo propuso también la celebración del «Día de Candamo», que consiste en la creación de una fiesta local destinada no

[3] El blog se puede consultar en https://bconstruyendocandamo.wordpress.com/.

[4] La página de Facebook se puede consultar en https://www.facebook.com/Construyendo-Candamo-333209800530763/.

sólo a exponer al público todas las actuaciones realizadas durante el año, sino como punto de encuentro entre los diferentes grupos de participación, asociaciones y habitantes del concejo. Para esta actividad se solicitaría la colaboración de artistas locales en diferentes disciplinas (música, baile, canto, teatro...). En definitiva, un festival del Concejo preparado e integrado por las propias personas del municipio aunque abierto al público en general.

Tras todo este diseño grupal de propuestas en las sesiones del curso de participación ciudadana, se procedió a llevar a la práctica lo acordado. Una reunión mantenida por el grupo Construyendo Candamo en septiembre de 2017, tras el periodo de parón de verano, fue el espacio y el momento en que se organizaron y desarrollaron las siguientes actuaciones:

1. Ruta Ventosa-Grullos, 28 de octubre de 2017
2. Nueche D'ánimes (Noche de ánimas), 3 de noviembre de 2017
3. Intercambio de saberes: Cestería en La Mortera, 18 de noviembre de 2017
4. Intercambio de saberes: Taller de Cocina en Grullos, 16 de diciembre de 2017
5. Antroxu, 9 de febrero de 2018
6. Ruta por Cuero, 17 de marzo de 2018
7. Intercambio de saberes: Taller de Poda: Curso Básico de poda del Manzano, 4 de abril de 2018
8. Intercabio de saberes: Taller de Artes Plásticas: Aprendiendo a Ver, 15 de mayo de 2018
9. Paseo Consciente, 26 de mayo de 2018 (pendiente de realizar)
10. Visita a la Cueva de Candamo, 16 de junio de 2018.

Como se puede observar, se llevaron a cabo dos rutas y cuatro sesiones de intercambio de saberes.

También dos eventos comunitarios no previstos en la planificiación inicial:

«La Nueche D'ánimes»: Consiste en una dinamización teatralizada en la que participantes del proyecto «Construyendo Candamo» se caraterizaron como personajes «del mundo de terror» y se distribuyeron por un recorrido en un pueblo del municipio; el público asistente a la actividad debía seguir dicho recorrido encontrándose con los personajes, al modo de «las casas del terror» de los parques de atracciones pero en el exterior, por la noche, con la participación de vecinos y vecinas, para divertimento de los niños, niñas, adolescentes y tambien adultos, que se acercaron a disfrutar de la propuesta. Con la intención, también, de recuperar una celebración tradicional asturiana que actualmente se estaba perdiendo por la influencia anglosajona de Halloween.

«Antroxu.» Celebración del carnaval por primera vez en el concejo manteniendo las tradiciones de nuestra comunidad autónoma adaptadas de manera creativa a las de nuestra localidad.

3. Qué nos dejaron las actividades

Las diversas actividades se desarrollaron en distintos lugares de Candamo, cumpliendo con el principio establecido en el proyecto de compartir y hacer «en y por» todo el municipio. Además, todas las actividades fueron convenientemente difundidas mediante redes sociales y cartelería por todo el concejo para hacerlas extensivas a todos los vecinos y vecinas.

Antroxu 2018, Carnaval.

Taller de Poda.

Aprendiendo a ver.

Taller de Cestería.

La mayoría de las actividades acabaron con comidas o meriendas comunitarias en las que los asistentes también participaban aportando variedad de comida para compartir, una manera lúdica y agradable de fomentar la participación y el compromiso de solidaridad.

Se generaron así espacios de encuentro sobre el terreno que dieron lugar a conversaciones, un mejor conocimiento del territorio y del patrimonio, historias de generaciónes, así como propuestas de mejoras y aportaciones reales y prácticas para el municipio y sus habitantes.

Para una adecuada valoración de cada actividad, así como para desarrollar los preparativos de las siguientes, el grupo solía reunirse una o dos veces al mes con un dinamizador de la asociación Los Glayus, que les había impartido el curso el año anterior. De este modo, el proyecto siempre tuvo un seguimiento y apoyo de un monitor aunque era el propio grupo Construyendo Candamo el que luego se encargaba al 100% del desarrollo de cada actividad contando con colaboradores que el propio grupo gestionaba.

Antes del parón veraniego, en junio de 2018, una reunión final sirvió para compartir nuevos retos, nuevos deseos, nuevas metas y actuaciones del grupo para la siguiente temporada. Surgieron aproximadamente 30 nuevas propuestas, más algunas que se desea repetir (como La Nueche D'ánimes), por lo que el grupo realizaría unas 10 o 12 actuaciones por año.

El nivel tan alto de creatividad colectiva (desbordes creativos), se debe a que el grupo participa desde claves constructivas que han afianzado confianzas. Cada éxito cosechado por el grupo anima y alienta para seguir. Cada fracaso se analiza, para buscar la manera de continuar. La amabilidad, la amistad, la gratitud, el compromiso, el compartir, la cooperación, el aprendizaje, la distensión, la creatividad, el protagonismo de los vecinos y vecinas, la inteligencia colectiva..., son los motores y claves de este proceso de participación ciudadana.

4. Objetivos y cómo afrontar las actividades futuras

El proyecto «Construyendo Candamo» se alimenta de las ganas de participar de los habitantes del concejo. Cada vez que una persona se suma al grupo, resulta una inyección de aire fresco, una oportunidad de añadir al proyecto energía, saberes, diversidad... El carácter abierto del proyecto, no centrado en un solo ámbito, temática, localidad, rango de edad... y que está basado en generar desde lo que se tiene y se puede (el propio territorio como tal, su paisaje, sus habitantes, sus características y sus saberes) son los principales recursos de un proyecto que no cuenta apenas con presupuesto más que la financiación del dinamizador de apoyo puntual. Además es un modelo de participación creativa, donde el placer está en el propio proceso más que en ninguna acción en concreto; donde se hace sitio para todos/as, pues, como decía

Paulo Freire: «todo el mundo puede enseñar/aportar algo, todo el mundo puede aprender/recibir algo». Con estas máximas por bandera y con el apoyo del Ayuntamiento y de vecinos y vecinas que puntualmente se unen a alguna de las actividades, multitud de propuestas se están haciendo realidad en este municipio. Más personas se van sumando a la iniciativa de manera regular o puntual. Y sobre todo, vemos que el proyecto se va retroalimentando, evolucionando de manera orgánica desde las posibilidades reales y viables para un grupo, que crece en ideas, crece en sueños y crece en habilidad y formas de llevar sus propuestas adelante.

«Construyendo Candamo» se está convirtiendo en un modelo de desarrollo de la participación ciudadana ubicada en un territorio municipal y basada en el encuentro real entre la gente, que unida impulsa acciones para sí mismos y para los demás, mejorando la vida en el municipio en busca del mundo que desea.

Este modo de hacer genera empoderamiento, confianza, espíritu cooperativo, concepción global de municipio, entusiasmo por el encuentro con el otro. Mucho aprendizaje, muchas proyecciones se van haciendo realidad... mucha conexión y respeto hacia las personas que no forman parte del proyecto (con los niños, niñas y adolescentes propulsores de la participación en Candamo, con personas mayores que visitan los intercambios de saberes en los diferentes pueblos del municipio y aprovechan para narrar historias muy enriquecedoras de otros tiempos).

Desde esta base se pretende llegar a crear un Consejo Local de Participación Ciudadana como órgano consultivo y de diálogo oficial con el Ayuntamiento, para trasladar la voz de los vecinos y vecinas, acostumbrados ya a dialogar, analizar colectivamente y a generar propuestas constructivas y viables en cuyo desarrollo se implican a menudo, mejorando así la acción de gobierno y los procesos de democracia local. Se trata de una participación real, activa y efectiva que no está basada en meros sondeos de opinión a golpe de click o en la defensa de intereses sectoriales sin visión global de municipio, más propios éstos de una cultura de la queja, la fragmentación o el consumo, que de la construcción colectiva y responsable del territorio que se desea en común.

NATALIA GONZÁLEZ MENÉNDEZ. Alcaldesa de Candamo. E-mail: alcaldia@ayto-candamo.es.

MARTA MENÉNDEZ GONZÁLEZ. Concejala de Urbanismo, Agroganadería, Participación Vecinal y Parque Móvil. E-mail: alcaldia@ayto-candamo.es.

Natalia y marta son dos mujeres comprometidas con el presente y el futuro de Candamo. Fruto de la pasión que ponen en cada proyecto que inician surge Construyendo Candamo, una iniciativa que ha conseguido profundizar en la cultura de colaboración colectiva por el bien común.

CAPÍTULO 13

«ALAQUÀS PARTICIPA». TRANSPARENCIA, GESTIÓN PARTICIPATIVA Y EMPODERAMIENTO: LA INCORPORACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS DELIBERATIVOS BASADOS EN REDES COLABORATIVAS

Adrián Vicente-Paños y Áurea Jordán-Alfonso

1. Introducción

«Alaquàs Participa» es una experiencia de innovación social abierta a la ciudadanía que con sus 21 actividades y sus 3 herramientas de gestión participativa ha conseguido generar un espacio de diálogo y reflexión en el que se fomenta la colaboración y la innovación entre ciudadanos, colectivos, técnicos y políticos, con más de 300 personas participantes y una gran aceptación social. Esta iniciativa joven, iniciada el 22/04/2015, nace a partir de la necesidad de reivindicar espacios para la participación, el diálogo y la reflexión inexistentes en nuestra población, Alaquàs (Valencia, España). En la Tabla 1 se presenta una visión integrada de «Alaquàs Participa».

Desde un punto de partida, «Alaquàs Participa» se perfila como una iniciativa de participación ciudadana joven e intraemprendedora que rompe con los esquemas de participación tradicional en un espacio abierto sobre diferentes materias de interés general aplicadas al ámbito local, como son: juventud, políticas de juventud y participación; cooperativismo, redes colaborativas y solidarias; el presupuesto municipal, análisis de la situación actual y propuestas de mejora, entre otras materias.

En consecuencia, se persigue aumentar la información de los diferentes agentes sociales en relación con el contexto social, político y económico del municipio y sentar las bases para ejercer una representación colaborativa en el municipio de Alaquàs, principalmente.

2. La caja de herramientas: diálogo abierto, asamblea abierta y espacio de hibridación

«Alaquàs Participa» está inspirada en experiencias previas como Aragón Participa, Citykitchen. Una cocina para la ciudad (Madrid) y las propuestas del Grup Càlam,

Tabla 1. Metodología Es/No es: Alaquàs Participa

Preguntas clave	**La experiencia que vamos a analizar es**	**No es**
¿Qué?	Innovación social Gestión participativa (*crowdsourcing*) Trabajo en equipo Transparencia Rendición de cuentas Empoderamiento ciudadano Coinnovación Innovación abierta	Estrategia política Política pública Asociación
¿Dónde?	Centro de Información Juvenil El Passatge Castell d'Alaquàs Edificio Cultural l'Olivar I Mercado municipal En la plaza del Ayuntamiento	Salón de Plenos
¿Cuándo?	22/04/15 – Actualidad	–
¿Cuánto?	Diálogo abierto (x6) Espacio de hibridación (x3) Asamblea abierta (x5) Encuesta abierta (x1) Talleres (x2) Jornada (x4)	Debate
¿Cómo se detecta o produce?	De forma espontánea, a petición ciudadana, temáticas de interés general aplicadas al ámbito local	–

Fuente: Elaboración colaborativa.

grupo de reflexión y propuestas para la acción política. A partir de estas experiencias se han desarrollado 3 herramientas que promueven la transparencia pública, facilitan la participación y fomentan el empoderamiento de ciudadanos y colectivos, así como de políticos y técnicos en los procesos de decisiones públicas:

1. Diálogo abierto: espacio abierto al diálogo y la reflexión en el que se tratan temáticas de interés general aplicadas al ámbito local. Las características de un diálogo abierto son[1]: transparencia, participación, colaboración, respeto, alteridad, veracidad, igualdad y fuerza del mejor argumento.
2. Espacio de hibridación: espacio ideado para facilitar la relación de intercambio entre ciudadanos, colectivos, técnicos y políticos. Permite obtener la fidelización de los responsables políticos que trasladarán, cuando sea procedente, las propuestas tratadas al Pleno o las incorporarán a la agenda pública. A los perfiles técnicos les permite obtener una realidad aproximada del contexto en el que trabajan. Este espacio promueve la innovación colaborativa, la innovación abierta y el trabajo en equipo.
3. Asamblea abierta: espacio abierto al diálogo y la reflexión en el cual los responsables políticos adquieren un rol proactivo. Se estructura en 5 fases: (1) presentación breve de los asistentes y lectura de las pautas de buen funcionamiento; (2) análisis de la situación actual por parte de un representante de cada partido político; (3) propuestas de mejora que se están trabajando o se van a trabajar en la materia; (4) asamblea abierta a la ciudadanía, y (5) redacción del acta y devoluciones creativas (infografías, recursos de audio, entre otros)[2]. En este espacio participan todas las fuerzas políticas que dinamizan la vida de la población.

[1] Propuesta abierta a partir de un encuentro entre Diego Álvarez componente del Grup Càlam y Adrián Vicente, impulsor de #AlaquàsParticipa (17/02/2015).

En la Figura 1 se presentan de forma sintética las características básicas de la caja de herramientas.

Figura 1. Metodologías Alaquàs Participa

Fuente: Elaboración colaborativa.

[2] A modo de ejemplo se adjuntan los resultados de la 5.ª asamblea abierta a través del siguiente enlace: https://alaquasparticipa.wordpress.com/2017/05/22/resultados-5a-asamblea-abierta-2/. Asimismo, se puede acceder a la nota de voz a través de: https://www.ivoox.com/18614480.

Además, desde «Alaquàs Participa» se han desarrollado y testeado de forma abierta y colaborativa las siguientes metodologías:

— Índice APA: Alaquàs Participa - Participación Activa: https://goo.gl/u74eaN.
— Modelo APA: Gestión participativa y decisiones públicas: https://goo.gl/9udE9c.
— Modelo normativa colaborativa: https://goo.gl/96i6jo.

De forma complementaria se han utilizado herramientas como el multivoto, el diagrama de espina pescado (diagrama de Ishikawa) o el análisis DAFO-CAME.

3. Las barreras a la innovación participativa y los factores clave del ecosistema participativo

A partir de la experiencia «Alaquàs Participa» se pueden identificar las siguientes barreras a la innovación participativa:

A nivel externo.

— La resistencia del equipo de gobierno a participar en la experiencia. Asimismo, se han registrado barreras a la hora de comunicar la propuesta a través de los medios sociales municipales.
— La incapacidad de penetrar en un grupo poblacional más amplio y el trabajo en red con asociaciones que tengan un carácter social y dinamicen la vida de la población, así como la implicación de más asociaciones y personas.
— La dinámica: propuestas e iniciativas sociedad civil-órganos institucionales de decisiones públicas. Se identifica una rigidez institucional puesto que no existe una conexión fluida entre el espacio deliberativo-agenda pública-codecisión-retorno.

A nivel interno.

— La sobrecarga de trabajo de las personas coordinadoras. La distribución de roles organizativos es fundamental para garantizar la flexibilidad y la adaptabilidad de la experiencia a cada dinámica y a cada reto. La principal barrera en este ámbito se puede dar en las tareas de gestión de espacios y recursos y en las labores de comunicación interna y externa (solicitud de espacios, devoluciones creativas, entre otros).
— La incapacidad para sumar a la experiencia a personas que aporten frescura, nuevas ideas e impulso a la iniciativa. Para garantizar la sostenibilidad de una iniciativa de estas características se requiere una base social amplia de voluntariado, la incorporación de personas con inquietudes, experiencias y capacidades diversas.

— Los estímulos para continuar con la experiencia. Una vez consolidada la fase inicial de carácter exploratorio, de identificación del contexto y de retos, resulta especialmente complejo generar los estímulos para animar a las personas participantes a la acción y a la corresponsabilidad de las soluciones generadas. Como se ha destacado anteriormente, a nivel externo, puede existir una desconexión social-institucional que desincentive la participación en el proceso.

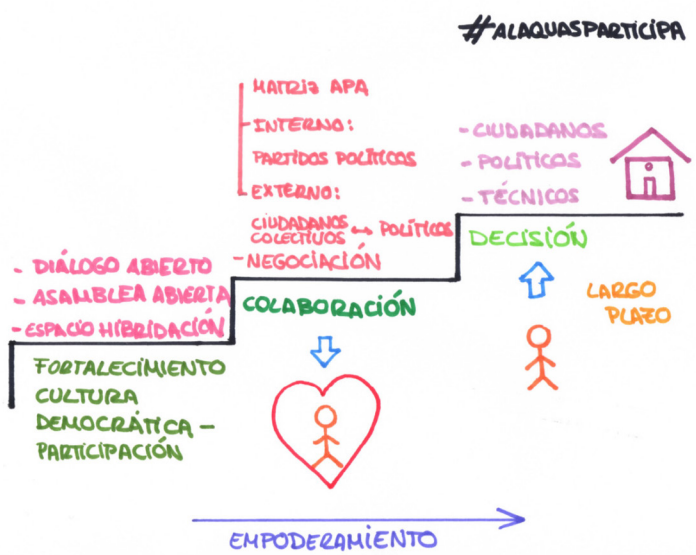
Además, a partir de estas barreras se pueden identificar los factores clave del ecosistema participativo, es decir, los factores que pueden añadir valor a una innovación participativa[3] a partir de «Alaquàs Participa»:

1. Observación directa y toma de contacto con experiencias ya iniciadas (*benchmarking*): qué ha ido bien, qué ha ido mal, qué se puede mejorar, qué se puede aplicar y adaptar a nuestro contexto.
2. La generación de un espacio de escucha empática real en el que todo el mundo pueda participar: generar interés en la ciudadanía y demás actores y actoras sociales implicados en el despliegue de políticas públicas y generar devoluciones creativas de resultados.
3. El fomento de la distribución de poder entre los diferentes actores y actoras sociales que son parte y toman parte de la iniciativa: las personas y el empoderamiento están en el centro de todas las acciones desplegadas y decisiones consensuadas.
4. La incorporación de ciudadanos, colectivos, técnicos y políticos en procesos deliberativos que no se basan en el «consumo de procesos» sino que más bien favorecen la transparencia pública, la participación y colaboración y el empoderamiento: implica una reflexión basada en la inteligencia colectiva y una responsabilidad colectiva activa.
5. El fomento de alianzas y redes multinivel con una proyección *glocal*[4]: generar e intercambiar recursos, experiencias y metodologías con proyectos ya iniciados y con colectivos afectados por las líneas de actuación de la experiencia. Construir confianza desde una doble dimensión: social-institucional.

[3] Como hemos acreditado en otro estudio, Vicente-Paños y González-Ladrón-de-Guevara (2017:7), entre los factores que podrían favorecer la apertura de procesos a la innovación en las organizaciones públicas se pueden destacar: la actitud innovadora y el intraemprendimiento del personal al servicio de la Administración, el reconocimiento de la ciudadanía como coproductora y la incorporación de la ciudadanía en los procesos deliberativos basados en redes colaborativas. Entre los factores que determinarían el grado de desarrollo de instrumentos de gobernanza inteligente e innovación abierta en las organizaciones públicas se pueden destacar: el fomento de alianzas y redes en los ámbitos interno y externo de la organización; el fomento de una ciudadanía, personal técnico y político empoderado; y el fomento de la innovación y el intraemprendimiento.

[4] *Glocal*: que parte del conocimiento y las experiencias globales y trata de aplicarse al contexto y la realidad local.

Figura 2. Factores clave del ecosistema participativo, «Alaquàs Participa»



Fuente: Elaboración colaborativa.

En la Figura 2 se muestran los factores clave del ecosistema participativo de «Alaquàs Participa».

4. Resultados e impactos obtenidos

Entre los principales resultados obtenidos en la experiencia «Alaquàs Participa» se pueden destacar dos aspectos clave. Por una parte, los espacios institucionales generados en una propuesta impulsada desde la sociedad civil hacia las instituciones y, por otra parte, las relaciones de poder y cómo éstas influyen en la configuración de espacios deliberativos que influyen en la agenda pública.

En cuanto a los espacios institucionales:

— Hay partidos políticos que incluyen en su programa electoral propuestas tratadas en la experiencia «Alaquàs Participa». Por ejemplo: la creación de un buzón de quejas y sugerencias. Asimismo, algunas cuestiones tratadas tienen una gran incidencia en el ámbito institucional, como es el caso del bloqueo a la aprobación del presupuesto municipal en el ejercicio 2016.

— En la Comisión de control y seguimiento al Gobierno municipal del Ayuntamiento de Alaquàs se preguntó qué acciones se van a tomar a partir de los resultados del diálogo abierto sobre reactivación del mercado municipal[5]. En esta misma línea, en Comisiones informativas del Ayuntamiento, con fecha 24/05/2018, se requirió al equipo de gobierno información sobre la situación actual de la propuesta presentada por «Alaquàs Participa», con fecha 30/11/2017, para habilitar en el portal de transparencia municipal un apartado sobre normativa colaborativa, que permitiría compartir a las personas y colectivos interesados los retos (proyectos) en los que están trabajando o van a trabajar anualmente con el objetivo de favorecer el empoderamiento ciudadano[6].
— En el marco de la normativa colaborativa, miembros del grupo promotor de «Alaquàs Participa» han colaborado en 2 mociones sobre transparencia: (1) contratos, convenios, actas de junta de gobierno y decretos de alcaldía y (2) transparencia en proveedores municipales.

En lo que respecta a las relaciones y cómo influyen en el resultado:

— «Alaquàs Participa» se configura como un espacio horizontal en el que todo el mundo puede participar y todas las opiniones cuentan por igual. Además, se favorecen las relaciones entre iguales (*peer-to-peer*), con la participación y colaboración de actores y actoras que representan a diversos sectores de la sociedad. En consecuencia, se puede llegar a decisiones consensuadas que garanticen la representatividad de las soluciones impulsadas.
— Se ha creado un grupo de trabajo estable, de unas 15 personas, de diversas franjas de edad, con diversos perfiles profesionales, experienciales y vivenciales. También se puede destacar el empoderamiento de las personas participantes en cuanto a: toma de conciencia; generación de un entorno favorable a la participación y la representación colaborativa; el desarrollo de capacidades relacionadas con los procesos de diálogo, escucha empática real y espacios deliberativos (situación del presupuesto municipal, reactivación del mercado municipal, entre otros); así como movilización de actores, actoras y recursos.

A partir de los resultados obtenidos en la experiencia «Alaquàs Participa» se pueden identificar los siguientes impactos:

En primer lugar, una nueva forma de abordar los problemas públicos a partir de una llamada abierta a la participación (*crowdsourcing*), en la que se favorece un espacio horizontal de escucha empática real y la comunicación «persona a persona».

[5] Los resultados de la sesión sobre la reactivación del mercado municipal se pueden consultar a través del siguiente enlace: https://goo.gl/muJS5v.

[6] Se puede acceder al vídeo de la Comisión informativa del Ayuntamiento de Alaquàs en el que se trata este punto a través del siguiente enlace: https://youtu.be/x8UbgXHYH1k. Minuto: 03:17:29.

En este espacio se promueve el diálogo abierto entre todos los actores y actoras sociales, la escucha empática real y el aprendizaje entre iguales (*peer-to-peer*) con una configuración de espacio de cocreación e innovación abierta y colaborativa. Además, se puede destacar el trabajo en red y alianzas internas y externas al ámbito institucional, así como el empoderamiento de los actores y actoras implicados y la movilización de actores, actoras y recursos.

En segundo lugar, el camino hacia un nuevo contrato social y la representación colaborativa exige, y a su vez genera, la identificación colectiva de retos y vías de solución a los problemas públicos, una conciencia colectiva basada en la inteligencia colectiva, es decir, en la inteligencia institucional y social. En cuanto a los espacios de cocreación, se han implementado dinámicas innovadoras como el Modelo APA y el Modelo de normativa colaborativa para encontrar soluciones a problemas complejos. En consecuencia, se ha dado un replanteamiento de roles: tanto desde una dimensión política, colaboradores; como desde una dimensión social, facilitadores.

En el proceso de identificación de retos clave para el empoderamiento ciudadano se pueden destacar: eliminar la brecha digital incluyendo parámetros de accesibilidad e inclusión con un lenguaje inclusivo; crear interés entre la ciudadanía y sentimiento de pertenencia a una comunidad; o publicar información pública accesible y comprensible, entre otros.

Finalmente, en cuanto a los actores y actoras implicados se identifica la participación en la experiencia de un grupo estable de 15 personas, además han participado, según el área de actividad, más de 10 colectivos como son: Tots Som Cremona, la Asociación Valenciana de Estudiantes y Profesionales del Medio Ambiente (AVEPMA), la Coordinadora de Plataformas en Defensa de las Personas Desempleadas (PDPD), la Red de Solidaridad Popular de Valencia (RSP) y la Asociación de Mujeres Lilith, entre otros. En el ámbito político-técnico se llama la atención sobre la no participación en la experiencia de técnicos municipales, en cambio sí se han implicado ciudadanos y ciudadanas con conocimientos técnicos sobre materias como herramientas colaborativas para el trabajo en red o participación y capacidades diversas. También se ha contado con la participación de todas las fuerzas políticas que dinamizan la vida en la ciudad, todas las fuerzas con representación en el Pleno: Partido Socialista del País Valencià, Izquierda Unida, Compromís, Canviem Entre Tots Alaquàs (Podemos), Ciudadanos y Partido Popular; e Independents per Alaquàs, sin representación en el Pleno.

Respecto a los elementos externos e internos determinantes para la implementación exitosa de «Alaquàs Participa» se pueden destacar, por una parte, la asunción de unos principios (reglas del juego) claros y comprensibles: transparencia, participación, colaboración, respeto, alteridad, veracidad, igualdad y fuerza del mejor argumento. Por otra parte, facilitar y dinamizar un espacio de diálogo horizontal que promueve una escucha empática real (entorno). Y, finalmente, contar con unas herramientas (caja de herramientas) robustas y, a su vez, flexibles que se adaptan al

contexto de cada dinámica, innovando también en metodologías de forma abierta y colaborativa (innovación ciudadana). Con una propuesta de valor público de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

5. Lecciones aprendidas: aciertos, errores y (des)aprendizajes

Entre las principales lecciones aprendidas a partir de la experiencia «Alaquàs Participa» se pueden destacar:

En el ámbito de la transparencia, se identifica que la gestión participativa requiere, y a su vez genera, transparencia de la actividad pública. Una transparencia adaptable, en una dimensión amplia, a los formatos y necesidades ciudadanas. Este aprendizaje estaría ligado con la rendición de cuentas. Por ejemplo, a través de experiencias como las asambleas abiertas. Por consiguiente, se puede comunicar la transparencia en espacios horizontales que permiten retroalimentar los procesos de decisiones públicas, así como la acción pública. Por tanto, la transparencia consistiría en la escucha activa, sin filtros, de las inquietudes, necesidades, preferencias y limitaciones ciudadanas-técnicas-políticas, así como en la devolución de resultados de los compromisos adquiridos (grado de ejecución de una propuesta, nivel de seguimiento de las propuestas ciudadanas, entre otros).

Por su parte, el ámbito de la gestión participativa requiere, y a su vez genera, espacios horizontales de escucha empática real en los que todas las personas puedan participar. Los diálogos abiertos se presentan como un espacio idóneo para tratar e identificar temáticas de interés general aplicadas al ámbito local atendiendo a principios como: transparencia, participación, colaboración, respeto, alteridad, veracidad, igualdad y fuerza del mejor argumento. Por tanto, se puede defender, a partir del análisis realizado, que sólo desde la in(ter)dependencia se puede abordar la realidad compleja de un municipio como el de Alaquàs generando espacios de diálogo, reflexión-acción, que activen actores y actoras alternativos y movilicen recursos.

Y, finalmente, en el ámbito del empoderamiento, la participación ciudadana requiere de un esfuerzo y un compromiso personal con una proyección social. Además, exige un liderazgo político, técnico y social. Se ha identificado, a través del Modelo de normativa colaborativa, el proceso de Planificación Normativa Anual como uno de los escenarios que permitirían una mayor distribución de poder y compromiso de los actores y actoras sociales implicados, a partir también de procesos más transparentes desde la identificación de retos sociales, considerando en esta planificación la distribución de riesgos, y de responsabilidades, e incluyendo la rendición de cuentas y la comunicación efectiva en este proceso de transferencia bidireccional.

En síntesis, un proceso *bottom-up* (de abajo hacia arriba) persigue un verdadero empoderamiento, refuerza el conocimiento del entorno y la responsabilidad ciudadana y colectiva, favorece la identificación de retos colectivos, y la adquisición de com-

petencias. En contraste con otros procesos institucionales que perseguirían, en algunos contextos, la legitimación y democratización de políticas públicas. La participación de todos los partidos políticos en una asamblea abierta para que asuman un ejercicio voluntario de rendición de cuentas sólo se puede dar, en nuestro contexto, a partir de una propuesta *bottom-up* (de abajo hacia arriba).

Bibliografía

Álvarez Sánchez, D. *et al.* (2015). *Elementos marco de trabajo para el empoderamiento y acción política – Documento propuesta*. Valencia: Grup Càlam. Disponible en https://docs.google.com/document/d/1rnS9Q03qYS7SRA3vflY_xtQYbTg-TyLYun-KLjQrmwe8/edit?pli=1 [consulta: 19 de mayo de 2018].

Álvarez Sánchez, D. *et al.* (2015). *Empoderamiento y acción política (1)*. Valencia: Grup Càlam. Disponible en https://docs.google.com/document/d/ 1bZByaEx-HRgntqtgwDdrJJft89Kb2zgHaF qBOyT2wnEw/ edit?pli=1 [consulta: 19 de mayo de 2018].

Álvarez Sánchez, D. *et al.* (2014). *Cómo ejercer la representación colaborativa*. Valencia: Grup Càlam. Disponible en https://drive.google.com/file/d/0B4pv6Zz6x_rfWmhtWElpem5zVjg/view?pli=1 [consulta: 19 de mayo de 2018].

Aragón Participa. *Participación ciudadana*. Disponible en http://aragonparticipa.aragon.es/ [consulta: 19 de mayo de 2018].

Citykitchen. *Un experimento urbano de mesa*. Disponible en http://citykitchen.es/un-experimento-urbano-de-mesa/ [consulta: 19 de mayo de 2018].

Jordán-Alfonso, A. y Vicente-Paños, A. (2016). «Innovación abierta y gestión participativa: La experiencia de Alaquàs Participa hacia una gestión pública transparente, abierta y colaborativa», en Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: Construyendo una nueva cultura administrativa: Políticas y gestión pública con la ciudadanía*, Criado, J. I. y Alsina, V., Madrid. Disponible en http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/2543?Itemid=101 [consulta: 25 de junio de 2018].

Vicente-Paños, A. y González-Ladrón-de-Guevara, F. (2017). «Nuevas tendencias en estrategia de servicio en el sector público» en *NovaGob Estudios*, n.º 5. Disponible en http://hdl.handle.net/10251/59507 [consulta: 25 de septiembre de 2016].

Vicente-Paños, A. (2015). *Gestión participativa y decisiones públicas en el Ayuntamiento de Alaquàs: análisis y propuesta de mejora*. Trabajo Fin de Grado. Valencia: Universitat Politènica de València. Disponible en https://lab.novagob.org/documentos/nuevas-tendencias-en-estrategia-de-servicio-en-el-sector-publico [consulta: 25 de junio de 2018].

Anexo. Reconocimiento de contribuciones

Grupo motor: Adrián Vicente-Paños, Áurea Jordán-Alfonso, Manuel García, Carmen Sevilla y Pau del Olmo.

Alianzas y redes internas: Criant Alaquàs, asociación de familias que busca promover la lactancia y crianza con apego; y Ayuntamiento de Alaquàs.

Alianzas y redes externas: Córdoba Participa (Argentina); Diego Álvarez y Yolanda Benlloch, Àrea Hackers Cívics – Universitat Politècnica de València; Violeta García, Ayuntamiento de Alaquàs; y Julián Villodre, Universidad Autónoma de Madrid -NovaGob-NovaGob Lab.

ADRIÁN VICENTE PAÑOS. Graduado en Gestión y Administración Pública por la Universitat Politècnica de València, máster en gestión de empresas, productos y servicios por la misma universidad y técnico de participación ciudadana y fortalecimiento del tejido asociativo por la Fundación Horta Sud. Desarrolla su actividad profesional en la Dirección General de Transparencia y Participación de la Generalitat Valenciana. Miembro de la Comunidad de Innovación Abierta del Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB) e impulsor de la experiencia de innovación social Alaquàs Participa (https://alaquasparticipa.wordpress.com/).

ÁUREA JORDÁN ALFONSO. Graduada en ingeniería química por la Universitat Politècnica de València y máster en gestión de empresas, productos y servicios por la misma universidad. Trabaja como *controller* de gestión en un grupo empresarial del sector alimentario. Impulsora de la experiencia de innovación social Alaquàs Participa (https://alaquasparticipa.wordpress.com/).

CAPÍTULO 14

INNOVACIONES PARTICIPATIVAS: LA ESCUELA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA

Alba M.ª Doblas Miranda, Elvira Iglesias Pérez y Rocío López Lozano

1. Contexto y situación problemática sobre la que se busca trabajar/intervenir

La Escuela de Participación Ciudadana (EPC) surge de una **DEMANDA SENTIDA POR PARTE DE LA CIUDADANÍA** con el objetivo de ampliar los conocimientos y destrezas tanto de la ciudadanía como de responsables políticos y de personal municipal, a fin de mejorar la calidad de las prácticas y gestión participativas en Córdoba. Esta demanda ciudadana se plasmó por primera vez en el proceso de elaboración del Plan Municipal de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba a través de su Plan de Acción 2010-2011.

Las obras de rehabilitación para adecuar el edificio original a la EPC y su respectiva dotación de recursos materiales se financió a cargo de los Fondos Estatales para el Empleo y la Sostenibilidad Local 2010 (FEESL), ubicándose en las instalaciones del antiguo cuartel de Lepanto, cedido al Ayuntamiento en 1994, inaugurándose la EPC en marzo de 2011.

A finales de 2011, a pesar de la buena acogida en su primer año de funcionamiento, se suspendió la programación formativa y el uso de los espacios de la Escuela, permaneciendo como un equipamiento municipal en desuso hasta marzo de 2016, fecha en que se reabrió como consecuencia de la insistente demanda ciudadana recogida en las Conclusiones de las Jornadas Anuales de Participación Ciudadana (enero de 2016), a las que asistieron 302 personas (180 mujeres y 122 hombres), y entre las que figuraban integrantes de Asociaciones y de Colectivos, personas a título individual, componentes de Órganos de Participación Ciudadana (Consejos de Distrito, Consejos Sectoriales), Coordinadores/as y Directores/as Generales, Responsables Políticos y Personal Técnico del Ayuntamiento de Córdoba. Jornadas cuyas conclusiones interiorizó la Delegación de Participación Ciudadana para nutrir el diseño de su política de participación para el período 2015-2019.

En el período 2011-2015 la EPC permaneció cerrada y su incipiente programación fue suspendida; por otra parte, la política municipal de participación ciudadana se caracterizó por su baja intensidad respecto al fomento de procesos, espacios y proyectos que potenciaran el protagonismo y la corresponsabilidad ciudadanas en las iniciativas y gestión municipal, fomentándose una programación sociocultural orientada fundamentalmente a la gestión del ocio y tiempo libre.

El contexto social estaba significativamente marcado por los efectos de la crisis económica (visible en las cifras locales de desempleo), por el recorte de los derechos sociales, la corrupción y el deterioro de los servicios públicos; todas ellas fueron circunstancias decisivas en el incremento de las movilizaciones sociales y en la evolución de buena parte del tejido asociativo, emergieron colectivos informales y plataformas de carácter reivindicativo/subversivo, asociaciones vecinales que se transformaron en motor social renovado en sus respectivos barrios, una tendencia general al fortalecimiento social mediante el trabajo en red, aconteció una revisión ciudadana crítica de las instituciones públicas y de las organizaciones clásicas (partidos políticos, sindicatos…) e hipercrítica respecto a los abusos de la banca y diferentes monopolios.

En este contexto la instauración del cogobierno PSOE-IU en el Ayuntamiento de Córdoba para el período 2015-2019 crea expectación en la ciudadanía en cuanto a la

posibilidad de recuperar mayores cotas de participación en la gestión municipal y la EPC se percibe como un instrumento-oportunidad de reforzar a la ciudadanía organizada para conseguir sus objetivos.

2. Descripción de la estrategia implementada

La EPC ofrece desde sus inicios una programación regular con diversos formatos y contenidos formativos, **DIRIGIDA** específicamente a cualificar asociaciones, colectivos, nuevas formas de agrupación social, órganos de participación y ciudadanía individual, aportando conocimientos que faciliten su funcionamiento interno y su mayor proyección e impacto en la sociedad. Asimismo, posibilita el acceso a cualquier persona interesada, esté asociada o no, porque el fin último es favorecer una ciudadanía más informada y responsable en la construcción de la ciudad. Además, la EPC está **RECEPTIVA** a nuevas demandas ciudadanas los 365 días del año, implementándolas de manera ágil.

Los **FORMATOS** empleados son variados: jornadas, debates, talleres y cursos, conferencias, mesas de experiencias, visitas didácticas en la Escuela y fuera de ella (colegios, IES, facultades), exposiciones.

Las acciones formativas pueden desarrollarse **TANTO DENTRO DE LA EPC COMO EN OTROS ESPACIOS** públicos o privados (de uso público), en coordinación con multitud de entidades dedicadas al análisis, al estudio y a la formación desde diferentes puntos de vista. La EPC es sobre todo un concepto y no tanto un continente, por eso aunque la EPC tiene unas instalaciones bien equipadas también se traslada a Centros Cívicos, sedes de asociaciones, colegios, facultades, IES, Biblioteca Central, Casa de la Juventud y otros espacios de uso público, tanto en el casco urbano como en las barriadas periféricas, lo que nos permite acercar la formación allá donde surge la demanda ciudadana y, especialmente, donde resulta menos accesible.

Algunos de los **CONTENIDOS** trabajados son: **gestión** (de reuniones, marco fiscal, programación), **metodologías participativas** (*dragon dreaming*), **legislación** (subvenciones, centros cívicos, uso de la vía pública, ley protección de datos, plan de igualdad), **democracia presupuestaria** (conocimiento del presupuesto municipal, gestión a través de las Juntas Municipales de Distrito, auditoría ciudadana de la deuda), **estrategias de comunicación** (cómo hablar en público, preparando portavoces y comunicadores, diseño de cartelería), **fomento de la participación infantil y juvenil** (música, circo y juegos cooperativos para hablar de participación a los/as jóvenes; radio, vídeo, teatro social y dinámicas colaborativas para educar en participación a los/as niños/as —de 6 a 14 años—, visitas de colegios e IES a la Escuela), **igualdad de género** (autodefensa feminista para adultas y adolescentes, creaciones audiovisuales y teatro con perspectiva de género/desvelando violencia de género, planes de igualdad para asociaciones), **TIC** (ofimática, redes sociales, aplicaciones en la nube, webs...), **memoria democrática**, **intercambio de experiencias** (procesos participativos locales, cogestión y autogestión de equipamientos y proyectos municipales en otros municipios, jornadas de democracia participativa Ruta Sur-Coglobal), **mediación y gestión de conflictos, debates de ciudad** (modelo de turismo, diversidad cultural urbana, cuatro décadas de feminismo en Córdoba).

La EPC trabaja **GENERANDO SINERGIAS**, aprovechando la oportunidad de coordinarse y complementarse con diversas entidades e instituciones: Consejo del Movimiento Ciudadano, Foro por la Memoria de Córdoba, CIC Batá, Foro Educación y Barrio Sureste, Mujeres Tejiendo la Paz, Enmujecer, asociaciones vecinales,

Paseo por la Participación en el Centro Cívico Vallehermoso.

Cómo adaptar mi asociación a la nueva normativa sobre Protección de Datos.

Claves para elaborar un Plan de Igualdad en asoaciaciones y colectivos.

Taller de Ludopedagogía para dinamizar la participación infantil.

La rebelión del Arrabal de Sacunda (Memoria Democrática).

Taller de Participación Creativa y Cuidado del Medio Ambiente.

AMPA, Coglobal, Foro Andaluz de Gobiernos Locales y procesos Participativos (FAMP-Junta de Andalucía), Consejo Municipal Discapacidad, y en coordinación con Servicios Municipales (Servicios Sociales, Dpto. Personal, Policía Local, Educación e Infancia, Dpto. Formación, Hacienda, Cooperación y Solidaridad, Igualdad). La EPC ofrece gratuitamente el uso de sus **INSTALACIONES Y RECURSOS MATERIALES** para las actividades formativas de asociaciones y colectivos, siempre que no tengan ánimo de lucro y repercutan positivamente en la mejora de las prácticas participativas.

Las **INSTALACIONES** constan de 3 aulas polivalentes con un aforo total para 150 personas, 2 despachos para personal técnico y administrativo del Departamento de Participación Ciudadana, 3 almacenes y galería de exposiciones.

El **PERSONAL** de la Escuela se compone de una técnica de programación, que también gestiona el mantenimiento del equipamiento y la apertura y cierre del edificio para el desarrollo de las acciones formativas (en días laborables o fines de semana). También cuenta con un auxiliar administrativo a tiempo parcial para la gestión de las solicitudes de inscripción en las actividades formativas.

3. Identificación de obstáculos y problemas con los que se tuvieron que enfrentar

- A la falta de personal > Oportunidad de mayores cotas de cogestión en la programación y uso de espacios por parte de asociaciones-colectivos.
- Al límite presupuestario en la adjudicación de contratos > Oportunidad de diversificar formatos, docentes, contenidos.
- A la necesidad de facilitar y hacer atractiva la oferta > Oportunidad de acercar la formación a los barrios, oportunidad de diversificar los formatos, oportunidad de simplificar la gestión de las inscripciones y de las solicitudes de espacios y recursos, oportunidad de realizar préstamos materiales a largo plazo para facilitar la cogestión de acciones formativas en sedes de asociaciones.
- A la falta de jóvenes en la EPC > Oportunidad de repensar cómo conectar con el sector, visitando IES y facultades para presentarles el proyecto con un formato novedoso a través de la música y el circo (proyecto ideado por una estudiante de Educación Social de la Universidad de Córdoba, Irene Blázquez).
- Ante la dificultad de trabajar con la infancia > Oportunidad de acercar los talleres de participación infantil a los colegios en coordinación con las AMPA.
- Ante la dificultad de las asociaciones y colectivos para difundir su formación > Oportunidad de complementarlos facilitándoles el diseño, difusión e impresión de su cartelería.
- En definitiva, ante la puesta en marcha de un proyecto nuevo, estar receptivos, ser flexibles y crear complicidades y colaboraciones por doquier.

4. Los elementos internos y externos que sirvieron de oportunidades y garantizaron el éxito

Elementos externos:
— Demanda ciudadana insistente en la apertura y uso de la EPC.
Elementos internos:
— Decisión política receptiva a la demanda ciudadana para poner en marcha el proyecto.
— Confianza política y de las jefaturas en las propuestas técnicas.
— Coordinación inter-áreas operativa entre la EPC y Servicios Municipales para dotar a proyectos municipales de ciudad de una dimensión participativa y pedagógica.
— Disponibilidad presupuestaria suficiente.

5. Balance de resultados y retos futuros

Datos 2016, 2017 Y 1º Sem. 2018

- Número de acciones formativas realizadas: 153
- Número de acciones formativas realizadas en la EPC: 91
- Número de acciones formativas realizadas en OTROS ESPACIOS: 62
- Número de DE PERSONAS PARTICIPANTES: 4.344 (40% hombres/60% mujeres).
- Presupuesto: 100.000 euros.
- Proyecto que satisface las expectativas según las evaluaciones realizadas al finalizar la formación, en proceso de expansión por las demandas de espacios y el número creciente de inscripciones.

Retos Futuros

- Consolidar el proyecto en la línea de que la formación ciudadana para la participación ciudadana haya dejado de ser una eterna aspiración para ser a día de hoy una realidad tangible en Córdoba.
- Que las asociaciones y colectivos sigan apropiándose de los espacios, recursos y contenidos de la EPC para que se afiance como herramienta útil de primera magnitud para la participación ciudadana.
- Avanzar en el uso flexible y responsable que las asociaciones y colectivos hacen de sus instalaciones y recursos materiales.
- Seguir trabajando por una oferta formativa innovadora en contenidos, enfoques, formatos y perfiles docentes.
- Profundizar en la interacción Escuela/Ciudadanía mediante diversas herramientas tecnológicas.

6. Resultados en imágenes

Adjuntamos diversos enlaces a los cauces de difusión de la EPC y a algunos de los vídeos ilustrativos del funcionamiento y dinamismo de su actividad:

Web: https://participa.cordoba.es/m-participacion-tu-ayuda-cuenta/escuela-de-participacion-ciudadana.

Facebook: https://www.facebook.com/EscuelaPartCiud/.

Instagram: @escuelaparticipacioncordoba.

https://www.youtube.com/watch?v=K3D4s1BTYh0.

https://www.youtube.com/watch?v=6V7if_AVy8A&t=14s.

https://www.youtube.com/watch?v=xI3HOzFwqZshttps://www.youtube.com/watch?v=7Qlr69Mc25M&t=5s.

Debate de Ciudad «Cuatro Décadas de Movimiento Feminista en Córdoba».

Preparando portavoces y comunicadores de asociaciones y colectivos.

Taller de Metodología Participativa Dragon Dreaming.

Taller de Participación Creativa y Cuidado del Medio Ambiente.

Taller de autodefensa feminista.

Charla sobre Participación Infantil para madres y padres.

Jornadas de Democracia Participativa Ruta Sur.

Jornadas de Memoria Democrática.

ALBA M.ª DOBLAS MIRANDA. Delegada de Participación Ciudadana, Hacienda, Salud y Consumo y Vivienda del Ayuntamiento de Córdoba. Abogada especializada en derecho de familia. Siempre convencida de la fuerza de la participación. Desde los 16 años políticamente activa y militante. Formó parte de los orígenes de Izquierda Unida, organización a la que representa actualmente en el Ayuntamiento de Córdoba, por la que también fue concejala de 2009 a 2011 y diputada autonómica entre 2012 y 2015.

ELVIRA IGLESIAS PÉREZ. Directora General de Participación Ciudadana, Salud y Consumo del Ayuntamiento de Córdoba. Licenciada en Derecho y Criminóloga. Jurista del Cuerpo Superior de Técnicos de II.PP. desde 2001. Comprometida con la participación en el ámbito de organizaciones políticas y sociales desde la juventud.

ROCÍO LÓPEZ LOZANO. Técnica de la Escuela de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba. Licenciada en Filosofía y Letras. Directora del Centro

Cívico Arrabal del Sur desde 1998 a 2003 y Jefa del Departamento de Participación Ciudadana desde 2003 a 2011. Activista social en distintos colectivos (Stop Desahucios, Radio Kalle, Red de Trueque).