



Colegio de Sociología y
Politología de Navarra

Nafarroako Soziologia
eta Politologia Elkargoa

ENTREVISTAS A RESPONSABLES DEL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Pamplona, abril 2019

Contenido

Introducción	2
Mapa de Unidades de Información.....	3
Ficha Técnica y relación de informantes	8
Hipótesis para la obtención de información	10
Resultados	12
Eficacia-Eficiencia	12
Impacto.....	17
Pertinencia.....	21
Algunos hallazgos aprehendidos de las experiencias de las personas entrevistadas	25
Recomendaciones	30

Introducción

El presente trabajo forma parte de la encomienda que el Servicio de Atención y Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Sociales e Institucionales del Gobierno de Navarra ha realizado al Colegio de Sociología y Politología de Navarra, para evaluar el fomento público de los procesos de participación ciudadana.

Una de las herramientas utilizadas para aproximarnos a la percepción y evaluación del fomento público de los procesos de participación ciudadana ha sido la realización de entrevistas a las personas responsables de las unidades promotoras de los procesos de participación pública.

Hemos pretendido dialogar estructuradamente con los actores públicos que impulsan la participación pública. Queremos conocer qué valoraciones, qué hallazgos y qué propuestas le ha deparado el impulso público de los procesos de participación.

La técnica cualitativa empleada añade una mayor apertura al proceso de obtención de información. Una entrevista en profundidad es una conversación en el que la persona que entrevista analiza el discurso del interlocutor. Por ello, hemos recurrido a una única persona, técnico senior, con suficiente experiencia, para construir relato coherente sobre la evaluación de los procesos de participación.

La persona entrevistada, la fuente de información, nos proporciona e interpreta su sentido del relato sobre los procesos de participación que ha liderado. Desde la orientación de la entrevista, la persona entrevistada construye un discurso propio dando énfasis a aquellos aspectos que entiende como más relevantes desde la experiencia que ha tenido. Por lo tanto, son informantes claves, expertos en el desarrollo de los procesos participativos públicos.

El primer paso para iniciar las entrevistas ha sido identificar las principales unidades de información. Para tal fin hemos contado con la colaboración y consenso del Servicio de Atención y Participación Ciudadana. Hemos diseñado la siguiente estructura de unidades de información.

Mapa de Unidades de Información

1.-Servicio de Atención y Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales

El Servicio de Atención y Participación Ciudadana ejerce la competencia de dirección en la participación ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos y entidades dependientes. Concretamente, planifica, coordina y promueve la participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. Asesora y da soporte a las iniciativas de participación ciudadana que se promuevan desde el Gobierno y las entidades locales. Propicia la sensibilización y la formación en materia de participación en la Función Pública y en la sociedad en general. Promueve las investigaciones necesarias en esta materia.

2.-Servicio de Gobierno Abierto del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia

La LF 5/2018 de Transparencia y acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, es el marco básico que regula la competencia del Servicio de Gobierno Abierto. El Gobierno Abierto se entiende como la forma de funcionamiento capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir.

Dicho Servicio es el responsable en asuntos relativos a transparencia en la información pública, facilitando la participación y colaboración de la ciudadanía en diferentes asuntos: planes, programas, elaboración de normativa, encuestas...

3-Servicio de Ciudadanía Sanitaria del Departamento de Salud

Es el servicio competente en el Impulso de la ciudadanía sanitaria y de las políticas de transparencia y de buen gobierno. Promueve el desarrollo de la participación social y profesional en el Sistema Sanitario Público.

4.-Instituto de Salud Pública y Laboral del Departamento de Salud

El Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra se configura como un organismo especializado en materia de promoción, vigilancia, prevención de la salud; interviniendo sobre problemas colectivos de salud. Dentro de esa Misión el impulso de las alianzas entre Servicios de Salud y Ciudadanía es clave.

5.-Servicio de Territorio y Paisaje. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

La LF. 5/2015 de medidas para favorecer el urbanismo sostenible introduce la participación en la planificación territorial más allá de los periodos de información pública y alegaciones; una participación efectiva y real en su elaboración a través de un proceso transparente, ágil y conocido. De tal modo, que los Planes Generales Municipales, los Planes Parciales y los Planes Especiales, así como las modificaciones de planeamiento que planteen actuaciones de nueva urbanización contarán con la participación real y efectiva de la ciudadanía en su elaboración y revisión. De tal modo, que el Servicio de Territorio y Paisaje ha tenido un importante papel en el asesoramiento, desarrollo y apoyo de estos procesos de participación de deben emprender los municipios en su planeamiento urbanístico.

6.-Sección de Sostenibilidad, Educación Ambiental y Participación Pública Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

Promueve y apoya los procesos de participación ciudadana aplicados a planes, programas y proyectos que impulse el Departamento, y aquellos que necesiten de una

coordinación y colaboración de otros Departamentos. Esta Sección es responsable de la propuesta y ejecución de las medidas necesarias para la aplicación de diagnósticos, auditorías y medidas de carácter ambiental para la mejora de la sostenibilidad a nivel municipal. Presta apoyo a la elaboración y desarrollo de los Planes de Acción de Sostenibilidad Local Agenda 21.

7.-Dirección General de Inclusión y Protección Social del Departamento de Derechos Sociales

Esta Dirección General tiene atribuciones en la Atención Primaria de servicios sociales, programas de inclusión social, coordinación de las políticas de inmigración y atención a las minorías étnicas u otros grupos minoritarios. La Atención Primaria es primer nivel de atención social a la ciudadanía.

8-Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Departamento de Derechos Sociales

Su cometido en participación ciudadana es promocionar el desarrollo de los recursos sociosanitarios mediante acciones y programas propios y con entidades colaboradoras. A tal fin, ha liderado procesos participativos en personas mayores, infancia y menores tutelados, entre otros.

9.-Instituto Navarro para la Igualdad del Departamento de Relaciones Institucionales e Igualdad

Uno de los fines del Instituto Navarro para la Igualdad es impulsar y apoyar el asociacionismo y la participación social de las mujeres. Por ello, una de las líneas principales de trabajo es proponer planes y estrategias para impulsar el empoderamiento de las mujeres y potenciar su presencia y participación en el tejido asociativo.

10.-Instituto Navarro de Deporte y Juventud del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud

Uno de los objetivos generales del II Plan de Juventud dentro del eje Proceso de Socialización es impulsar una línea capital de la acción de gobierno como es la participación y, a través de esta, el empoderamiento de la ciudadanía.

11-Entidades Locales-Federación de Municipios y Concejos de Navarra

Tiene encomendada las funciones de prestación de servicios y gestiones que las entidades locales le soliciten o deleguen. En esta legislatura se ha creado un grupo de trabajo en procesos de participación con las entidades locales y en coordinación con el Gobierno de Navarra.

12-Ayuntamiento Pamplona. Área de Empoderamiento y Participación Social

Esta área municipal de Pamplona Impulsa una línea capital de la acción de gobierno: la participación y, a través de esta, el empoderamiento de la ciudadanía. Establece canales de comunicación y puentes de relación entre el Ayuntamiento y la ciudadanía, y gestiona la puesta en marcha de políticas en favor de los mayores, la diversidad y los migrantes, y otros sectores sociales.

13.-Empresas Públicas

Las empresas públicas tienen una solvente trayectoria en procesos de participación fruto de encargos y encomiendas de la Administración Foral de Navarra. Así mismo está implicadas en muchos proyectos europeos que contienen la metodología participativa.



Ficha Técnica y relación de informantes

Objeto de análisis: El discurso de los informantes claves

Unidades de observación: Las experiencias de los procesos públicos de participación ciudadana

Unidades de información: Personas responsables de unidades orgánicas del Gobierno de Navarra, Empresas Públicas y entes locales que han liderado procesos de participación.

Entrevistador: Ha sido la misma persona, con larga experiencia en entrevistas cualitativas.

Duración media entrevista. Una hora, en los lugares habituales de trabajo

Fecha de campo: Del 28 de enero a 21 de febrero

Relación de Informantes claves (por orden cronológico de la entrevista)

.-**María José Larrea**, Jefa de la Sección de Sostenibilidad, Educación Ambiental y Participación Pública del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Realizada el 23 de enero.

.-**Mikel Armendáriz**, Concejal Delegado del Área de Participación Ciudadana y Empoderamiento Social del Ayuntamiento de Pamplona. Realizada el 24 de enero.

.-**Carmen Ursua**, Directora del Servicio de Territorio y Paisaje del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Realizada el 28 de enero.

.-**Lázaro Elizalde**, Director del Servicio de Ciudadanía Sanitaria del Departamento de Salud. Realizada el 1 de febrero.

.-**Pablo Azcona**, Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y **Juan Jesús Echaide**, responsable técnico de la FNMC en participación. Realizada 1 de febrero.

.-**Itziar Ayerdi**, Directora del Servicio de Gobierno Abierto del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia. Realizada 1 de febrero.

.-**Gema Mañu**, Directora general de Inclusión y Protección Social del Departamento de Derechos Sociales. 5 de febrero.

.-**Inés Francés**, Directora gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Departamento de Derechos Sociales. 5 de febrero.

.-**Koldo Cambra**, Jefe de Servicio de Promoción de la Salud Comunitaria del Instituto Salud Laboral. 6 febrero.

.-**Mertxe Leránoz**, Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualad. 12 de febrero.

.-**Aranzazu Arregui** de NASUVINSA, **Isabel Ibarrola** de GAN-NIK y **Paula Eguinoa** de INTIA. 13 de febrero.

.-**Rubén Goñi**, Director Gerente del Instituto Navarro de Deporte y Juventud. 14 de febrero.

.-**Itziar Cía** , Directora del Servicio de Atención y Participación Ciudadana y **Javier Asín**, Jefe de Sección de Participación Ciudadana. 21 de febrero.

Hipótesis para la obtención de información

Una vez construido el mapa de unidades de información, hemos diseñado la hipótesis de la entrevista. Partimos del objetivo principal de evaluar los procesos participativos desarrollados en esta legislatura por los poderes públicos. Así, el planteamiento está basado en descubrir lo más significativo y relevante del fomento público de estos procesos. Desde criterios homologados de evaluación; por ello, estructuramos nuestro guion de entrevista en torno a los ejes de la Eficacia, Eficiencia, Pertinencia, Impacto y Recomendaciones.

Queremos conocer el desarrollo de los procesos de la participación ciudadana en el ámbito competencial de la persona entrevistada. La valoración de los procesos experimentados, indicando los puntos fuertes-débiles-propuestas. También las recomendaciones que pudieran proporcionarnos para el fomento de la participación ciudadana desde una óptica transversal, más allá de sus competencias. Las innovaciones que han experimentado en estos procesos y su influencia en la lógica administrativa y en el tejido social. Por último, el grado de conocimiento del Plan de Impulso de la Participación Ciudadana.

Hay que hacer notar que gran parte de lo analizado por los informantes claves se basa en procesos de participación ciudadana aplicados, mayoritariamente, a la aprobación de planes. En menor medida, a procesos participativos en gestión o evaluación.

A modo de ilustración, las preguntas claves a formular son éstas:

Eficacia-Eficiencia	Pertinencia	Impacto	Hallazgos, conclusiones, recomendaciones
<ul style="list-style-type: none"> • ¿En su unidad, se ha cumplido, con satisfacción, el impulso de la participación ciudadana? • ¿Se ha conseguido mejorar la calidad de los procesos con los procesos desarrollados? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los procesos desarrollados ha sido coherentes con las políticas proclamadas-Plan Participación? • ¿Fomentan nuevas percepciones sociales sobre el poder? • ¿Ha llegado a la población pretendida? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los procesos participativos impulsados ha influido en las decisiones tomadas? • ¿En qué grado? • ¿Los procesos han contribuido a un cambio en la cultura de la función pública? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué innovación ha supuesto la implementación del plan? • ¿Qué recomendaciones haría para la próxima legislatura?

Resultados

Eficacia-Eficiencia

“En esta legislatura, la experiencia en procesos participativos ha sido muy importante; se partía de muy poco”

“Ahora, los procesos de participación ciudadana son como el comer cada día. Otra cosa es la sostenibilidad y la calidad de los mismos”

“Se percibe una actitud más participativa en la ciudadanía que en el interno de la administración”

“Una legislatura se queda corta para implantar un sistema solvente de participación ciudadana”

“La administración no está del todo preparada para el cambio cultural que significa la participación”

“No existe una cultura de gobernanza común en participación en el funcionariado. Cada uno, va a los suyos”

“A veces, hay que llamar a Departamentos para que cumplan con los requisitos de Transparencia y Participación en algunos procesos”

“Supone un mayor esfuerzo administrativo, pero se ha aprovechado la oportunidad”

“No nos da la vida para abrir muchos procesos participativos”

“Se hace preciso explicar a la ciudadanía lo que es un plan y cómo repercute en su vida cotidiana. Hay que llegar a la gente”

“Se trata de canalizar el tejido social; de ahí que, con poca inversión, se puede obtener unos magníficos resultados”

“En estos cuatro años de responsabilidad pública, me ha sorprendido el grado de implicación ciudadana cuando se les convoca”

“Mi primera impresión fue la de que participa poca gente, pero luego vi compromiso y diálogo”

“Supone una exposición personal, salir de la oficina. Pero es un lujo explicar lo qué haces y atender a las inquietudes sociales”

“Al principio era escéptico, luego entendí su motivación”

“La satisfacción que obtienes es grande porque estás pegado al terreno”

“La Transparencia no es un Portal es un cambio de actitud, de cultura”

“En las entidades locales, había ganas, voluntad de emprender procesos. Se ha podido canalizar esa demanda con el soporte del Servicio de Atención y Participación Ciudadana”

“La cultura participativa en las entidades locales ha calado, no tiene vuelta atrás”

Existe un reconocimiento global, por parte de las personas entrevistadas, de que, en esta legislatura, se ha avanzado significativamente en esta materia. Esta percepción concuerda con la encuesta hecha a la ciudadanía navarra por CIES, ya mencionada más arriba. Este impulso público de la participación tiene como origen principal, a entender de las personas entrevistadas, el liderazgo político implementado en esta área de gobierno. Lo achacan, algunas personas, al significado del cambio político producido en Navarra. Incluso alguna persona menciona el cambio generacional de los nuevos dirigentes políticos. En cualquier caso, se manifiesta que la dirección pública y el liderazgo político es imprescindible en el fomento de estas políticas públicas.

Pero siendo positivos en el cumplimiento de los objetivos, se reconoce como escaso lo avanzado, en líneas generales, en torno a los órganos colegiados que en muchos casos son estructuras meramente formales.

Se reconoce un avance en la implementación de los procesos de participación en el diseño de planes. Pero en menor medida, en la ejecución y casi nada en evaluación.

Sobre si la situación es reversible, algunas personas opinan que puede darse una involución si no se sigue liderando e impulsando a nivel político. Las leyes imponen, pero no asumen culturas. Tal como pasó con la ley de Transparencia y Participación del 2012 que se quedó sin desarrollo.

Otro hándicap para el impulso de los procesos participativos en lo público parte de la escasez de recursos humanos existente para dar soporte y apoyo.

En el ámbito local se entiende que la cultura de participación está más asentada; que ha llegado para quedarse. Que no es reversible.

El 21 de junio del 2017, en Sesión de Gobierno, se aprobó el Plan de Impulso de la Participación Ciudadana. Fue a propuesta del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, pero transcendía de su ámbito dado que el objetivo principal del Plan era realizar una planificación coordinada en todo el gobierno sobre la materia. Sin embargo, pasados dos años podemos afirmar que la coordinación no ha sido la deseada, a tenor de la información suministrada en las entrevistas. En algún caso, las personas entrevistadas hasta desconocían el plan. Pero no es la pauta general; el Plan es conocido, pero poco interiorizado o asumido.

Mayoritariamente, cada Departamento o cada unidad orgánica, por su cuenta, ha llevado su dinámica propia. Algún Departamento ha realizado acciones estratégicas para potenciar la participación ciudadana desde su ámbito competencial. Incluso, en algún caso, dentro del mismo Departamento no existe coordinación sobre estos procesos.

La coordinación entre el Servicio de Gobierno Abierto del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia y el Servicio de Atención y Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Sociales e Institucionales, tan indisociable en estos procesos, ha sido intenso, con reuniones semanales. También ha sido muy importante la coordinación con los entes locales a través de la Federación de Municipios y Concejos de Navarra. El marco de coordinación ha sido el Convenio entre el Gobierno de Navarra y la FNMC. Entre los objetivos planteados en el Convenio se encontraban el de sensibilización, formación específica a cargos públicos, edición de guías, organización de encuentros sobre presupuestos participativos, o a ofrecer formación en agentes de desarrollo. En el marco de este Convenio, surgió un grupo de trabajo de fomento de la participación. Con el resto de los Departamentos, Institutos o empresas públicas podemos afirmar que la coordinación ha sido irregular.

Queremos resaltar que la falta de coordinación entre los Departamentos del Gobierno de Navarra no desacredita el robusto impulso público de la participación ciudadana en

esta legislatura. Pero lógicamente hubiese sido más eficaz desarrollarlo desde una inteligencia común compartida.

La formación en participación ciudadana es muy heterogénea. Por un lado, el Servicio de Atención y Participación promueve y da marco a la formación. Por otro, algunos Departamentos promueven la suya específica dentro de sus competencias propias como Agenda 21 o Salud Pública.

La edición y divulgación de diferentes guías prácticas de uso ha tenido una valoración muy significativa. En este ámbito se valora positivamente, por los entes locales y algunas unidades orgánicas, el trabajo del Servicio de Atención y Participación Ciudadana en el apoyo a la realización de estas guías. Son las unidades orgánicas con menos trayectoria en el diálogo-acción social las que valoran el uso de las guías.

Sobre formación, es importante el relato de las personas entrevistadas en la necesidad de avanzar en la cultura de la gobernanza participativa. No son solo técnicas, es compromiso; hay que interiorizarlo. La cultura de gobernanza participativa también requiere de formación; no sólo la aplicada.

Por otro lado, no sólo la parte institucional requiere de formación en procesos participativos. Se echa en falta una ciudadanía más activa. Con mayor cultura participativa. Hay que hacer notar que el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron un marco de referencia europeo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. Entre ellas, está la competencia cívica que prepara a las personas para participar plenamente en la vida cívica gracias al conocimiento de conceptos y estructuras sociales y políticas, y al compromiso de participación activa y democrática.

Sobre la implantación de requerimientos legales para los procesos de participación se estima que son necesarios, pero no suficientes. El Gobierno de Navarra a inicios de año, por ley básica, establece el Plan Anual Normativo y el Plan Anual de Participación, pero, según algunas personas entrevistadas, hay que insistir en la necesidad que tienen de abrir procesos de participación. “Hay que ir tras ellos”

En el Ayuntamiento de Pamplona se menciona el cambio radical experimentado en participación: Apertura de Foros de Barrio; Consultas; implementación de técnicos en

participación; servicios a la ciudadanía en asesoramiento; en gestión de espacios comunitarios; redes e información y presupuestos participativos.

Uno de hándicaps con los que se encuentra la implementación de los procesos participativos desde el fomento de lo público es la carga en tiempo que supone la implicación a los mismos. Son procesos costosos en el tiempo que limitan el ritmo laboral de empleado público. Algo que redundaría en la eficacia de los objetivos de los procesos. De ahí, la necesidad de ayuda técnica externa.

Se es consciente de que los procesos ralentizan, impiden urgencias; pero son precisos y necesarios a tenor de lo expresado por los responsables públicos. Se pudiera afirmar que las personas entrevistadas consideran que el esfuerzo lo merece.

Impacto

“Mejora el procedimiento porque aporta un mayor conocimiento”

“Todas las miradas complementan las políticas públicas”

“No es tan importante lo que se aporta como propuestas sino el método de trabajar; de forma socialmente compartida, dialogando”

“Con los procesos, se visualiza ante la sociedad en general que la administración se implica de esa lógica dialéctica”

“Los procesos de participación ciudadana aportan en el resultado final una mayor legitimidad y solvencia”

“La Administración tiene que dar soporte al tejido social en esa nueva legitimación”

“Los procesos participativos te permiten conocer, de forma directa, el porqué de muchas alegaciones administrativas que no entendías. De tal modo, que les puedes responder de manera más eficaz”

“La próxima nueva ley de participación ciudadana es el resultado, la consecuencia, del avance de esta cultura”

“Ha habido casos de funcionarios que no acababan de entender que su participación era técnica, como experto, pero no como funcionario; era uno más”

“Antes lo que decía un arquitecto iba a misa; ahora hay que hablar”

“Algunos funcionarios, si se puede saltar (los procesos) se los saltan”

“Muchas veces la participación se entiende como la asignatura María, algo decorativo, no profundo”

“Hay que hacer entender que la Administración y sus funcionarios no son los dueños del proceso; la cultura participativa está girando de manera positiva”

“El Portal del Gobierno Abierto no llega a las personas socialmente más vulnerables”

“La información y la participación son indivisibles, están íntimamente unidas”

“La participación no es un objetivo en sí mismo, es un cambio de cultura política”

“Hay que dar el salto en participación. De la planificación, a la gestión y a la evaluación”

Se parte de una valoración global de que la inversión, sobre todo en horas dedicadas, a los procesos de participación tiene un resultado positivo. Se parte de un cambio de tendencia a la hora de buscar la relación con la ciudadanía. Ha mejorado la calidad de los procesos en los que se ha implementado. La tónica general es que los procesos participativos han ayudado a marcar y priorizar las áreas de actuación. Consiguen una mayor legitimidad.

En líneas generales, se considera que se tiene en cuenta las propuestas ciudadanas en estos procesos; siempre y cuando tengan viabilidad técnica y sean oportunas. A este respecto, se incide en que es preciso que cuando se nieguen las propuestas ciudadanas se expliquen las razones de la negativa.

Las personas entrevistadas nos señalan que el impacto de los procesos no se encuentra tanto en la calidad técnica de las propuestas ciudadanas que se plantean sino en el diálogo que se abre. Lo que redundaría en una mayor legitimidad del proceso. Lo importante no es el qué sino el cómo. Es el establecimiento de una nueva gobernanza a través de una inteligencia relacional. Del mismo modo, que las empresas privadas se abren a conocer los nuevos nichos sociales; la administración abre sus ventanas.

Una de las claves de éxito en el impacto del proceso es el retorno. Es decir que exista un Informe de Resultados de aquello que se ha tenido en cuenta y de aquellas propuestas ciudadanas que se han desechado. En este caso, de forma razonada. Es más, se pide que, durante el proceso del plan o programa, se transparenten los grados de ejecución de los objetivos comprometidos. Podemos expresar que el Retorno es de uso común en los procesos desarrollados por el Gobierno de Navarra.

Dentro del avance del derecho ciudadano a la participación cabe destacar, por parte de algunas personas entrevistadas, la próxima aprobación de la ley foral de participación democrática. Y en el ámbito de Pamplona, la aprobación definitiva del Reglamento de

Participación coordinado con el proceso de ley foral de participación ciudadana en aspectos técnicos. Estos respaldos normativos son el resultado de un impulso público en la participación ciudadana. No son el inicio sino el resultado.

Hay una valoración global de que el cambio en la cultura de la función pública desde la experiencia de los procesos participativos es escaso pero relevante. El funcionariado y empleado público es consciente de que sus competencias están bien definidas y ordenadas sus funciones. Pero esta cultura reglamentista choca con los procesos que son abiertos y, a veces, informales. Sin embargo, determinado empleado público se interesa en la formación en este ámbito. También reconocen que han tenido una satisfacción personal alta que les redunda en su trabajo. Así como reconocen que con el proceso participativo ha mejorado la calidad del resultado final. En definitiva, podemos afirmar que el impacto de estos procesos en la lógica de la Administración no es insignificante. El Servicio de Atención y Participación Ciudadana establece con la información disponible, la clasificación de los procesos en función de su calidad obteniendo unas aceptables puntuaciones.

Pero se es consciente de que, en determinadas áreas, se está más interesadas por el escrupuloso cumplimiento legal que por aquello que significa de cambio de cultura. Se señala la resistencia de algunos funcionarios/as o servicios que entienden que el procedimiento es propio de ellos, no público. En otras áreas, se entiende que los procesos participativos son la forma habitual de trabajar.

Alguna unidad orgánica como el Instituto Navarro para la Igualdad ha modificado una sección incorporando la participación ciudadana para adecuarse a la nueva realidad. Otros como el Departamento de Salud iniciaron estrategias internas para el desarrollo de estos procesos.

En el impacto de participación ciudadana en el Portal del Gobierno Abierto, cabe destacar el incremento significativo de la Solicitud de Información. Sin embargo, el de Propuestas Ciudadanas no ha tenido un impacto de calidad suficiente.

Por otro lado, el Portal del Gobierno Abierto supone una herramienta necesaria no solo para la información; también para la participación a través de una mayor accesibilidad

a la ciudadanía, dada la facilidad al acceso. Aunque se reconoce que el colectivo social más vulnerable, también el de más edad, tiene problemas de acceso.

Existe un riesgo en que en los procesos participen siempre los mismos. Sobre todo, en las áreas sociales donde el tejido social está muy estructurado. El reto es llegar a aquellas personas que no participan. Se recomienda como área de mejora. Dentro de las líneas de mejora se encuadra en contemplar la participación de una manera más transversal, menos atomizada.

Pertinencia

“Antes de abrir un proceso participativo, hay que pensárselo mucho. El cómo, el cuánto, sobre qué, de qué diagnóstico se parte...”

“Los protocolos de actuación de los procesos participativos aseguran una mínima calidad”

“En algunos casos, hemos seguido las pautas ordenadas por los procesos de participación; en otros no”

“Existe poca innovación en la gestión de los procesos administrativos lo que limita la participación ciudadana”

“Las guías o protocolos de participación vienen bien para aquellos sectores que son nuevos en los procesos; pero para aquellos que existe larga experiencia pueden dificultar la praxis”

“El motivo de participar siempre parte de un mismo origen. La gente va a lo que le interesa”

“El factor humano es importante a la hora de liderar los procesos. En muchas ocasiones, depende de la mochila que lleve el responsable, de su cultura de gobierno”

“Se produce una distopía. La lógica funcional es vertical y jerarquizada; mientras la lógica participativa es horizontal y no reglada”

“En algunas ocasiones procesos similares se solapan; tal como ocurrió en el Plan de Envejecimiento con el de Ciudades Amigas para las Personas Mayores”

“La participación exige de mucho compromiso, de mucho esfuerzo, no de muchas normas. El liderazgo político es imprescindible para que no se pare”

“Hay que informar de los grados de ejecución; de los compromisos adquiridos”

“La clave de éxito está en el Retorno del proceso. Razonar los noes y comprometerse con los síes”

El concepto de pertinencia como criterio de evaluación se basa en percibir en qué medida la intervención desarrollada es congruente con las prioridades establecidas. Si llega a la población a la que se quiere incidir; si es coherente con las políticas públicas marcadas...

A muchas personas entrevistadas, les preocupa que los procesos participativos no sean entendidos precisamente; en su concepción. Inciden en que la ciudadanía debe saber que tiene un derecho; pero que éste no es soberano, sino que depende de los criterios técnicos y políticos. Pero que es garantista. En determinadas áreas, los procesos de participación ciudadana pueden entenderse por algunos sectores sociales como una plataforma para sus reivindicaciones grupales. También las personas entrevistadas inciden en la necesidad de establecer una pedagogía participativa que ambas partes, administración-ciudadanía entiendan bien de qué trata.

Otro de los retos es llegar a más gente, a esa democracia silenciosa. Se reconoce que, a veces, los más activos y más reivindicativos son a los que más caso se les hace. Es el conocido principio sociológico del “Efecto Mateo” Dada la heterogeneidad y las diferentes condiciones de accesibilidad a la información de los procesos. Por ello, hay que intentar llegar a todos los espectros sociales, afirman.

Una reflexión para tener en cuenta es que las condiciones de la población son diversas atendiendo a diferentes unidades orgánicas. Así, no es lo mismo trabajar con vulnerables, ciudadanía afectada en un proceso urbanístico, o personas mayores.

La dialéctica entre sociedad civil y asociacionismo se pone de manifiesto en la coherencia de los procesos. Por un lado, el tejido social organizado abre antenas sociales; pero a veces puede limitar la participación de forma más extensa. Dado que, a veces, las asociaciones actúan como grupo de interés propio.

Por otra parte, se perciben como aspectos nocivos de participación, la inflación de procesos. Algo que en el ámbito rural se hace más palpable.

Algunas personas entrevistadas han hecho mención sobre la calidad de los procesos. Afirman que los procesos participativos requieren de tiempo y de reflexión antes de iniciarlos. Para que los procesos participativos sean de calidad se debe tener un diagnóstico comunitario; seleccionar qué materia es objeto de ese proceso; seleccionar

el método; producir retorno y dotarse de recursos suficientes para el proceso. Respecto a la calidad de los procesos, el Servicio de Atención y Participación Ciudadana los clasifica por niveles. En la mayoría de ellos se va a una gama media.

Ponen sobre aviso en que la reivindicación de la participación ciudadana puede ser visualizada como factor político, como ideología política. “La participación ciudadana debe trascender de la contienda política”.

La mayoría de los procesos participativos se han centrado en los Planes. Sin embargo, el diseño de la planificación no se realiza atendiendo el factor participativo.

El Servicio de Atención y Participación Ciudadana ofrece, para la realización de procesos, asesoramiento y acompañamiento; incluso financiación. Sin embargo, el resultado ha sido dispar. En algunos casos, muy interesados; en otros poco caso.

Ha sido muy importante, en esta legislatura, el hito de establecer una programación anual de los procesos participativos que va a promover el gobierno. No obstante, se reconocen problemas de coordinación con los Departamentos en el suministro de la información necesaria para diseñar la programación anual. Aspecto que incide en una mala coordinación.

Sobre el hacer de los procesos, la mayoría de las personas entrevistadas son partidarias de evitar rigideces. Inciden en que las leyes obligan, pero no es suficiente, “Fomentar no es obligar” En este aspecto, podemos llegar a un cierto punto de equilibrio. Por un lado, algunas personas entienden que los protocolos de actuación marcados por el Servicio de Participación son necesarios para asegurar un mínimo de calidad, pero puede haber una adaptación dependiendo de la naturaleza del proceso.

Por otro lado, la participación ciudadana tiene una base fundamental en el municipio. Como dijera, Tocqueville, los municipios son escuelas de democracia. Por ello, los entrevistados del ámbito local perciben los procesos de participación ciudadana con más naturalidad y cercanía. Sobre las normas forales, las personas responsables de entes locales se muestran partidarias de preservar la autonomía municipal.

Otra cuestión sobre la pertinencia de los procesos se basa en el equilibrio territorial. A pesar de que los informantes claves lo tienen en cuenta; también son conscientes de las dificultades de llegar a la pluralidad territorial de Navarra.

Transparencia y Gobierno Abierto son procesos íntimamente ligados a la Participación Ciudadana. Algunas personas van más allá y trasladan que también la evaluación forma parte del proceso en lógica con la nueva cultura de gobernanza.

Por ello, es necesaria participación y colaboración ciudadana informada para que se implique en las políticas públicas. La transparencia de los procesos participativos es fundamental. Se debe informar del proceso de partida, del marco referencial del mismo, informar del proceso y del grado de ejecución y de los hitos producidos en dichos planeamientos.

Uno de los debates sobre la pertinencia de los procesos es la dilatación en la toma de decisiones. Se reconoce que los mismos pueden dilatar la toma de decisión, pero, estiman que son imprescindibles; sobre todo para planes y marcos referenciales.

Algunas personas afirman que los procesos abiertos no pueden eternizarse deben tener un ciclo de inicio y un fin.

Algunos hallazgos aprehendidos de las experiencias de las personas entrevistadas

“Los hallazgos en procesos son algo vivo, dinámico y de mucho valor de aprendizaje”

“Se ha pasado del concepto de colgar el documento en el Portal Gobierno Abierto a crear espacios de participación”

“El empoderamiento es participación. Por lo que para el Instituto de Navarra para la Igualdad forma parte de su ADN”

“El proceso participación de la LF para actuar contra la violencia hacia las mujeres donde se implicaron algunas mujeres supervivientes de víctimas de la violencia ha sido muy aleccionador”

“En mi Instituto (para la Igualdad), nos hemos adecuado orgánicamente a la participación ciudadana, creando la Sección de Información, Sensibilización y Participación Social”

“El Foro del Ebro empezó como una atención a las necesidades del sector agrícola ante las afecciones de las inundaciones provocadas por el río y se ha convertido en un polo de participación ciudadana que trasciende al sector y sirve de palanca de desarrollo comunitario en sostenibilidad medioambiental”

“La plataforma Participa Pamplona representa la herramienta esencial para interconectar de forma universal y accesible. Contiene los espacios de participación, herramientas, buzones de propuestas y materiales”

“El Convenio Europeo del Paisaje y las políticas en Infraestructura Verde del Consejo de Europa se basan en la gestión del paisaje como vector social donde la participación es imprescindible”

“La Estrategia de Humanización del Sistema Sanitario ha sido un hito de colaboración profesional y población paciente”

“Que las personas beneficiarias de la Renta Garantiza puedan exponer sus demandas y problemas en la gestión de ese derecho, ha sido muy innovador”

“La Estrategia para la participación social y política de las mujeres se ha realizado de abajo a arriba”

“Pocos gestores públicos me creyeron cuando implementé procesos innovadores; de ruptura de lo anterior. Hoy en día se fijan en ellos”

“La innovación de los presupuestos participativos es significativa. Es el tercer año; han sido 6 proyectos donde la detección de la propuesta, el diseño, la decisión votada y la ejecución ha sido compartida con la ciudadanía”

“El proceso participativo de dinamizar un modelo de transformación y venta directa que permita asignar al productor agrario un valor añadido es de mucho interés por el ámbito económico del proceso”

De las entrevistas realizadas se desprenden muchos hitos como experiencias innovadoras y buenas prácticas. De hecho, el fomento de las Buenas Prácticas en participación es algo que le dan valor el conjunto de las personas entrevistadas. De tal manera, que algunos Departamentos organizan jornadas sobre estas experiencias. No hay que olvidar que en el 2018 se fallaron, por vez primera, los reconocimientos de buenas prácticas de participación ciudadana, promovido por el Gobierno de Navarra. En esa convocatoria, se reconoció el proceso de participación del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027. En la categoría de Entidades Locales, el proyecto Leitza Kontsumituz, sobre producción y consumo de productos locales, puesto en marcha por el Ayuntamiento de esta localidad. Por último, el Consorcio EDER por su Estrategia Comarcal de Especialización Inteligente Ribera de Navarra. No pretendemos agotar en este documento las experiencias innovadoras que ha aportado hallazgos en el aprendizaje de los procesos de participación. Pero si queremos mencionar algunas significativas que nos han señalado las personas entrevistadas.

Una de las innovaciones más importantes que afecta a todos los procesos ha sido la habida en la implementación de una hoja de ruta para la legislatura; desde donde se ha derivado las programaciones anuales y la clasificación de la calidad de los procesos.

Se cita como referencia de buena práctica a la Jornada sobre Muerte Digna que partió a iniciativa del Servicio de Atención y Participación Ciudadana con la coordinación de Salud. Los factores de éxito que se detectan fueron la acción coordinada junto con la visualización del debate social.

La “Estrategia de Humanización del Sistema Sanitario” y el “Foro Salud, Espacio de participación para la mejora de Sanidad Navarra” suponen unas experiencias de mucho interés por la dimensión de la participación ciudadana en un ámbito como la Salud que siempre se había entendido como un coto profesional.

En Ordenación del Territorio, simulando la experiencia del Instituto de Deporte y Juventud han abierto a la participación el diseño de una nueva convocatoria de subvenciones para que las asociaciones medioambientales indiquen qué proyectos son necesarios. También buscan formas innovadoras de participación en los patronatos de los Parques Naturales de Urbasa y Bértiz.

El Foro del Ebro fue una experiencia de cómo la participación inicia un proceso dinámico que va adquiriendo vida propia y dimensiones diferentes a las planteadas.

En esta legislatura local, se estima que se han producido más de seis de consultas populares y cerca de una veintena de presupuestos participativos. Los presupuestos participativos municipales entran en una nueva fase donde no se trata tanto de reordenar el presupuesto sino detectar nuevas necesidades. La experiencia a Lodosa que cuenta más de cinco ediciones ha sido un ejemplo seguido. Desde el Ayuntamiento de Pamplona se relatan las experiencias de gestión de centros comunitarios que han sido innovadoras por lo que significa de gestión comunitaria compartida entre la sociedad y el ayuntamiento. También la Escuela Municipal de Empoderamiento y Participación (EMEP) de Pamplona como espacio formativo para el encuentro y la reflexión ciudadana.

En el ámbito del Gobierno de Navarra, han desarrollado encuestas a través del Portal de Gobierno Abierto en el Plan de Juventud, Plan Policía Foral y Centros Educativos. El Plan de Residuos ha llegado a contabilizar más de 50.000 visitas en el proceso participativo abierto e instalado en el Portal.

Como innovación, se resalta la iniciativa en Salud donde los propios empleados públicos sanitarios proponen formación de manera espontánea. “Muchas veces nos descubren oportunidades de formación que la dirección no había visto”.

Desde Derechos Sociales se resalta el proceso participativo en torno a la regulación de la Renta Garantizada donde las propias personas beneficiarias han participado a través de grupos focales en propuestas y adaptación a la norma y gestión. También en el Plan de Infancia se ha dado participación, mediante grupos focales, a menores tutelados. Y en el Instituto de Igualdad, las mujeres supervivientes de violencia de género.

Se menciona el proceso de participación para la modificación del Consejo de Personas Mayores donde ha habido una alta participación de la ciudadanía y del asociacionismo. La innovación es que el GN ha sido el canalizador de la demanda, no el promotor del proceso.

Como innovador se plantea la Estrategia de Participación de las Mujeres donde no existió una ponencia previa, sino que se construyó la misma desde una primera fase de proceso participativo.

Las empresas públicas resaltaron la utilización de técnicas de participación muy interactivas y dinámicas, también facilitación de lenguaje, que consiguen implicar a sociedad civil implicada. Su preocupación era construir un discurso común.

Como hallazgo se puede considerar las acciones de participación emprendidas para poblaciones determinadas. Así, tanto en el Instituto Navarro de Deporte y Juventud y el Instituto Navarro para la Igualdad no sólo implementan procesos de participación en sus propias competencias, sino que pretenden enfocar la perspectiva de género y de edad en todos los procesos participativos que desarrolle la administración. Una lectura transversal. De tal forma, que inciden en horarios, en temas de conciliación a la hora de programas las acciones de participación o en aplicaciones informáticas en el caso de la juventud.

Sobre el uso de las TIC, las personas entrevistadas, son conscientes de que dejan fuera a la población de mayor edad y a los de mayor vulnerabilidad social. No obstante, reconocen la accesibilidad que supone para consultas, información y transparencia. De hecho, proliferan Aplicaciones en Móviles para consultas y propuestas en el ámbito

local. En el ámbito del Servicio del Gobierno Abierto se está estudiando su incorporación de estas nuevas aplicaciones con fines de transparencia y de propuestas.

Recomendaciones

“Un nuevo Plan de Participación debe requerir de liderazgo, recursos y asignación presupuestaria”

“Hay que entender que el Servicio es de nueva creación por lo que se recomienda una mayor divulgación y potenciación del mismo”

“Tenemos que ir acostumbrándonos, desde la gestión pública, a los procesos de participación”

“Los procesos de participación “no se pueden parar”, es preciso el liderazgo político. De otro modo, se volvería a la inercia de la comodidad de no hacerlos”

“Las competencias están delimitadas pero el conocimiento no debe limitarse”

“Los procesos participativos complejizan el proceso administrativo; no nos da la vida para hacer todo. Las asistencias técnicas nos facilitan la implementación de procesos”

“Lo importante, lo que mueve todo, es la idea, no el procedimiento. Muchas veces, el procedimiento mata el fin que se persigue”

“Menos cantidad y más calidad”

“El método es el fin; no el fin es el método. Una rigidez excesiva crea anticuerpos, reactividad para la apertura de la innovación en participación”

“Es importante visualizar, divulgar los procesos participativos. Que la ciudadanía en general, no solo la que ha participado, perciba esta nueva cultura de legitimación”

“La visualización social de los procesos tiene como símbolo una nueva cultura administrativa”

“Uno de los retos es llegar a más gente; a esa democracia silenciosa. Por ello, el sorteo para auditorías sociales puede ser un buen instrumento”

“En nuestros procesos de participación tenemos muy en cuenta la cohesión territorial”

“Medir los procesos de participación, planificar los procesos, evitar que se solapen; máxime cuando pueden ser el mismo objetivo poblacional”

“No todo hay que someterlo a proceso de participación, hay que discriminar para salvaguardar la calidad del proceso”

“Hay que llegar a la cultura de las personas jóvenes; presentan una participación diferente a la de otras generaciones”

“Se hace preciso introducir la cultura de la participación, de la ciudadanía activa desde la escuela”

En este capítulo, exponemos algunas recomendaciones de las personas entrevistadas que pueden mejorar la participación ciudadana. Con carácter general, del relato realizado por las personas entrevistadas, se deduce la recomendación de un mayor liderazgo político de los procesos públicos del Gobierno de Navarra. Bien a través de Comisión Interdepartamental en Gobierno de Navarra o como cultura de gobernanza integral desde una mayor enculturación.

Ante la nueva Ley, se recomienda dotarse de más recursos, más estructura orgánica y un desarrollo reglamentario.

Se apuesta por aumentar la calidad de los procesos. Para ello es necesario, planificación, coordinación, formación, técnicos, recursos y liderazgo.

Por otro lado, se advierte de que la mayoría de los procesos participativos se han centrado en los Planes. Por lo que se recomienda que en el diseño previo de la planificación se incorpore este factor nuclear de la participación.

Una persona entrevistada eleva como propuesta la necesidad de que el diferente conocimiento adquirido por las diferentes experiencias pueda ponerse en común de forma estable. Se trata de que ese “know-how” sea transferido a todos los agentes interactuantes. Crear alguna Comunidad de Práctica, o repositorio en intranet, puede ser de interés. Apoyado por jornadas, encuentros o seminarios. En esa línea, Se recomienda realizar una Jornada para compartir los aprendizajes en los procesos de esta legislatura.

Se recomienda evitar rigideces. No es tan importante cumplir con el procedimiento como con la actitud, se afirma. Pero el protocolo de actuación asegura una mínima calidad.

También se apuesta por no encorsetar la actitud participativa. “Hay que dejar espacio de libertad de participación, que los propios empleados públicos se involucren en procesos sin que nadie les dirija” En referencia a que los empleados públicos cuando

participan en un proceso no lo hacen por competencias propias sino como ciudadanía técnica.

Una de las recomendaciones que elevan es la adaptación de los procesos participativos a la dimensión, público objetivo y naturaleza. No es lo mismo, un proceso social, que otro técnico, uno rural que otro urbano; uno de jóvenes u otro de mayores...

Las personas entrevistadas señalan la necesidad de que la formación en participación ciudadana tenga dos dimensiones. De una parte, las técnicas comunes en todo proceso participativo. De otra parte, se necesita que esas técnicas comunes se apliquen a los contenidos específicos (urbanismo, salud, medioambiente, derechos sociales...). En este contexto, la formación a demanda se expresa como una buena herramienta. También se formula la necesidad de una formación en valores de participación y gobernanza.

Las personas entrevistadas parten de que muchos procesos se han implementado por mor de las exigencias legales. No obstante, consideran que establecer un marco normativo que obligue a implantar procesos de participación no es sostenible por sí solo. Por ello, recomiendan una cultura de gobernanza común; una formación al personal técnico y político.

Todas las personas reconocen que siendo el proceso participativo muy enriquecedor complejiza el procedimiento administrativo y satura el tiempo de trabajo. Quizás detrás de esta valoración se encuentre en que se prioriza el resultado, aprobar el plan y no el proceso del diálogo participativo.

Muchas personas entrevistadas inciden en la conveniencia de contar con un sector profesional de consultoría de calidad y estable que facilite y canalice los procesos más onerosos en cuánto a tiempo a dedicar.

Por otro lado, algunas personas entrevistadas recomiendan la necesidad de crear un espacio interdisciplinar entre profesionales del urbanismo, arquitectura y sociología, entre otros.

Se insta a procurar una mejor coordinación por parte del Gobierno de Navarra para evitar solapamientos. Aún, cuando muchas veces “no es tanto un problema de

coordinación como de método de planificación”. En esa reflexión coordinadora, Se recomienda compartir recursos con las administraciones locales.

Otra propuesta es que el lenguaje de los procesos sea divulgativo y accesible. “Si se quiere dialogar entre la parte institucional-técnica con la gente de la calle es preciso tener un mismo lenguaje; una comunicación fluida” Construir un lenguaje común entre técnicos y ciudadanía. Si se trata de comunicar para implicar es preciso evitar el lenguaje técnico poco abierto.

Se recomienda la exposición, la visualización de las buenas prácticas. También escenificar los procesos de participación, acentuar la puesta de largo de dichos procesos por su carácter simbólico y pedagógico. Fray Ejemplo es el mejor predicador.

Algunas personas han suscitado dudas entre la Ley Foral 5/18 de Transparencia y la próxima Ley Foral de Participación. No se sabe cómo se coordinarán los soportes de los diferentes procesos. También sobre el diferente alojamiento departamental de los dos Servicios (Gobierno Abierto-Atención y Participación Ciudadana).

Se recomienda hacer uso de las nuevas Aplicaciones Informáticas en teléfono para llegar a los nativos digitales y procurar una mayor accesibilidad. No obstante, se parte de que son técnicas no procesos.

También se efectúan prescripciones técnicas tales como la implementación de la facilitación gráfica y de la formación en pedagogía participativa. En este aspecto, también hay que contemplar el desarrollo de unidades de ciudadanía activa en la educación formal y en el aprendizaje permanente.

