

**EVALUANDO EL
FOMENTO PÚBLICO
DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA PARA
PROYECTAR LOS
PRÓXIMOS RETOS**



Colegio de Sociología y
Politología de Navarra

Nafarroako Soziologia
eta Politologia Elkargoa

Nafarroako  Gobierno
Gobernua de Navarra

ÍNDICE

0.

PRESENTACIÓN

PÁGINA. 4

1.

**JUSTIFICACIÓN
Y ENFOQUE
DEL ESTUDIO**

PÁGINA. 6

2.

**UN MARCO TEÓRICO
SOBRE LA
PARTICIPACIÓN**

PÁGINA. 14

3.

**DISEÑO,
METODOLOGÍA,
HERRAMIENTAS**

PÁGINA. 20

4.

**HITOS PRINCIPALES
DE LA NOVENA
LEGISLATURA**

PÁGINA. 26

5.

**RESULTADOS
DE LAS
INVESTIGACIONES**

PÁGINA. 38

6.

**CONCLUSIONES
DE EVALUACIÓN**

PÁGINA. 48

7.

RECOMENDACIONES

PÁGINA. 54

8.

**EQUIPO
DE TRABAJO**

PÁGINA. 70

0.
PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

El Servicio de Atención y Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales aborda un importante proyecto de valoración sobre los resultados de los procesos de participación ciudadana promovidos por los entes públicos en Navarra. La Misión de dicho proyecto es analizar el desarrollo de los mecanismos y procesos de participación ciudadana fomentados por la Administración de la Comunidad Foral, Administración Local y Entes Públicos en esta legislatura.

Se busca conocer la percepción social que ha tenido el impulso público de la participación ciudadana. Queremos conocer el impacto de las medidas tomadas por el Gobierno de Navarra en este tiempo. Es un trabajo que parte del análisis lógico de conocer el despliegue realizado mediante acciones sobre los objetivos programados; evaluar los mismos y proponer mejoras.

El Servicio de Atención y Participación Ciudadana ha encomendado la realización de este proyecto al Colegio de Sociología y Politología de Navarra. La selec-

ción no es baladí. Dicho Servicio muestra la voluntad de que este trabajo de evaluación sobre los procesos participativos promovidos por los entes públicos cuente con la neutralidad que le proporciona un órgano externo. Por otro lado, la solvencia acreditada por la entidad a la que se le encomienda el trabajo es garantía de calidad.

El Colegio Oficial de Sociología y Politología es una corporación de derecho público que tiene entre sus objetivos señeros dar asesoramiento profesional a los órganos de las diferentes Administraciones Públicas, como es el caso que nos ocupa.

Se trata de un ambicioso proyecto que contempla, como hemos dicho, una parte analítica junto con una investigación social desplegada hacia los principales grupos de interés de los procesos de participación ciudadana en Navarra. De la información resultante, se derivarán una serie de propuestas de mejora que servirán para desplegar con mayor precisión la reciente aprobada ley foral de participación democrática.

1.

**UN MARCO TEÓRICO SOBRE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

1

UN MARCO TEÓRICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

"Nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública, y nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político."

Hannah Arendt

Una de las traducciones que cabe hacer de la participación ciudadana es la de un proceso relacional influyente de la ciudadanía hacia las instituciones. No sólo se ven influidas las instituciones, también la ciudadanía se ve influida en esta implicación.

El poder político promueve estos procesos con el fin de proporcionar una mayor legitimidad, en origen, a sus decisiones. Pero también por la demanda de la ciudadanía a tomar parte de las decisiones públicas. Por ello, cabe entender la participación ciudadana como un fortalecimiento de la democracia a través de una doble dimensión: Individual e Institucional. La dimensión individual de una ciudadanía activa que toma conciencia de su deber y responsabilidad con lo Común. La dimensión institucional que facilita la influencia ciudadana organizando, canalizando y promoviendo procesos de participación. No es un proceso unilateral, es un proceso dialéctico entre la dimensión civil y la institucional; en el que ambas se retroalimentan. Un diálogo que, como tal, parte de establecer puentes entre dos lógicas diferentes.

En tiempos recientes, la cuestión ha adquirido un mayor protagonismo debido a varios factores. Las actuales democracias representativas pierden legitimidad y se convierten en ineficaces en términos de impacto de satisfacción ciudadana. La "lógica de la inclusión social" se debilita, provocado un aumento de la desconfianza y distanciamiento entre el Estado-Sociedad Civil. La sociedad se complejiza como nunca, se fragmenta, perdiendo el hilo de lo Común. Por otra parte, el llamado "secuestro de lo político" por parte de la hegemonía de los partidos debilitó el tejido social. En definitiva, se percibe malestar en términos de reconocimiento social hacia lo institucional.

Pero no sólo la desafección ciudadana incide en el fomento de estos mecanismos público sociales. La complejidad de la nueva sociedad hace necesarias nuevas formas de gestión pública que buscan una mayor inteligencia relacional. Así, surgen modelos de nueva gestión pública como el CAF (Common Assessment Framework) o EFQM (European Foundation for Quality Management) que incorporan, en sus parámetros de medición, a la ciudadanía y la capacidad de liderar socialmente los procesos. La Responsabilidad Social Corporativa, que en algunos casos se ha aplicado al ámbito público, también presenta a la participación como criterio a tener en cuenta. Unos criterios que incluyen la mejora de los procesos de participación pública y el diálogo con los grupos de interés.¹

Por otro lado, la individualización de las relaciones sociales que debilita el papel interlocutor de las organizaciones sociales clásicas y un mayor empoderamiento cívico también presionan en la demanda de estas políticas públicas abiertas. La ciudadanía demanda nuevas formas de implicación, mediante las cuales aquélla pueda tener una relación más directa con la gestión de los asuntos públicos.²

Por todo ello, los efectos que los poderes públicos persiguen en el fomento de la participación ciudadana se resumen, sin agotarse, en la búsqueda de una mayor legitimidad; en acentuar el papel de la responsabilidad ciudadana; en buscar la centralidad y el consenso de los diversos intereses; en procurar una repuesta más inteligente a la compleja sociedad. En definitiva, persiguen una mayor calidad democrática.

Pero nos equivocaríamos si el reto por la participación ciudadana en los asuntos públicos lo situáramos como algo *Ex Novo*. En términos de pensamiento político, el impulso de la participación ciudadana en la Cosa Pública viene englobado bajo el concepto del republicanismo cívico. Hunde sus raíces en pensadores tales como Tocqueville, Arendt, Petit o Giner, entre otros. El fundamento del republicanismo cívico consiste en apostar por un orden social dependiente de la responsabilidad ciudadana. Para ello, se persigue la virtud cívica como el derecho y deber de estar informado. Virtud Cívica como confianza en la acción individual y colectiva para cambiar las cosas. El republicanismo cívico representa un compromiso ético por el interés de todos y todas. Significa la ocupación ciudadana del espacio público. La vuelta al ciudadano, el redescubrimiento de la ciudadanía. Confianza en la capacidad propia y la de la ciudadanía para intervenir y modificar -siquiera marginalmente- para mejorarlas, las condiciones de la vida compartida.³

En el impacto de los procesos de participación hay que tener en cuenta que los procesos participativos son

dialécticos, dialógicos. De tal modo, que desde esa interrelación, éstos pueden suponer cambios estructurales en sus agentes interactuantes: en el tejido asociativo y en la lógica administrativa. Por lo que pueden provocar el fortalecimiento del tejido social mediante un desarrollo más robusto y un mejor empoderamiento. Incluso proyectar horizontes de gestión comunitaria y Bien Común.

También se deben tener en cuenta los efectos en la propia lógica de la Administración. La participación no es sólo una manera de escuchar a los de fuera sino, también, una forma diferente de trabajar desde dentro (Pindado, 2015)

Los procesos participativos presionan sobre todos los agentes que participan construyendo nuevos planteamientos y formas de hacer. De tal modo, la participación ciudadana tiene como sujeto a la ciudadanía y como objeto la intervención en lo público. Se produce una dialéctica al uso entre sujeto-objeto. Donde del mismo modo que la ciudadanía influye también es influida. La lógica de cada proceso esclarecerá la potencia del acontecimiento, la capacidad de engendrar un tiempo propio (Badiou, 1999)

Por último, el actual desarrollo exponencial de las Técnicas de Información y Comunicación (TIC) condiciona, de forma notoria, las maneras de construir los procesos participativos. El llamado Estado de las Cosas de Internet supone una herramienta ciudadana de indudable valor por cuanto su accesibilidad y universalidad. Abre nuevas vías de participación e información ciudadana, también de control ciudadano que inciden en las decisiones de la Administración. Pero nos equivocaríamos si confundiéramos el fin con el medio. No podemos caer en un deslumbramiento tecnológico al uso del Becerro de Oro. La confianza es clave en la participación y la confianza tiene mucho de corpóreo en el sentido de juntarse en el espacio físico, no en el virtual.

A modo de resumen gráfico, exponemos algunos efectos de los procesos públicos de participación ciudadana:

.....

POSIBLES IMPACTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

RECUPERA LA CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES

PROCURA MAYOR RESPONSABILIDAD CIUDADANA EN DECISIONES PÚBLICAS. SE PERCIBEN LOS LÍMITES

FORTALECE EL TEJIDO ASOCIATIVO Y VINCULA AL TERRITORIO

MODIFICA LA LÓGICA ADMINISTRATIVA

ESTABLECE UN NUEVO MODELO DE GOBERNANZA SOCIALMENTE MÁS RESPONSABLE Y TRANSPARENTE

ANTICIPA CAMBIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PROSPECTA TENDENCIAS

Nueva gobernanza ante un mundo cada vez más complejo y abierto

Como hemos dicho, la participación ciudadana ha adquirido emergencia en el ámbito público. Tanto en nuestro entorno europeo como en el Latinoamérica, con importantes y pioneras experiencias de desarrollo comunitario y procesos participativos. En nuestro entorno europeo, los poderes públicos impulsaron, desde hace ya dos décadas, nuevos modelos de gobernanza desde el fomento de la participación ciudadana. Lo incorporaron a la normativa como precepto legal para determinadas situaciones. Tales como el programa LEADER, la normativa europea del paisaje, la estrategia territorial europea, directiva europea de evaluación ambiental... Las Consultas Ciudadanas se introdujeron, en el 2009, en la versión consolidada de Tratado de la Unión Europea.

ARTÍCULO 11

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

La Comisión Europea, en su informe, sobre Ciudadanía-2017 se compromete para el presente año 2019 a intensificar los diálogos con los ciudadanos y fomentar los debates públicos para el intercambio de opiniones con estos.⁴ También el Programa Europa con los Ciudadanos 2014-2020 dentro de la Estrategia 2020 busca impulsar la participación activa de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión⁵.

De tal modo, bajo este modelo de gobernanza europea, las administraciones públicas se propusieron avanzar en este ámbito con el objetivo de dotar de una mayor legitimidad a las instituciones y procurar un mayor impacto de las recomendaciones ciudadanas. En este contexto, el ya clásico Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea⁶ es un referente. También merece hacer mención como documento básico el Manual de la OCDE de Participación Ciudadana que persigue ayudar a implementar en el ámbito público estructuras de información, consulta y participación a la ciudadanía.⁷

El libro blanco de la Gobernanza Europea establece, entre sus cinco principios básicos de Gobernanza dos de interés para este estudio.

PRINCIPIO DE APERTURA

- Como fomento de la transparencia y comunicación de las decisiones públicas tomadas a la ciudadanía.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

- Como implicación sistemática de la ciudadanía en la elaboración y aplicación de las políticas



El marco consitucional del 78, desde un modelo europeo de Estado de Bienestar tardío, en su artículo 9, expresa que los poderes públicos deberán facilitar la participación ciudadana en la vida política.

El marco consitucional del 78, desde un modelo europeo de Estado de Bienestar tardío, en su artículo 9, expresa que los poderes públicos deberán facilitar la participación ciudadana en la vida política. También en el artículo 23.1 expresa que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente. En otros artículos constitucionales se institucionalizan las iniciativas populares, las audiencias y otras formas de participación, tales como la participación de la juventud, en la empresa, en la Seguridad Social... Todo ello ha dado lugar a un importante despliegue normativo.

La aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ley básica en su mayor parte, supuso en el ámbito estatal un cambio radical favoreciendo en todo momento el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la información pública, acceso que solo puede serles denegado motivadamente, cuando concurra alguna de las causas expresamente previstas en la ley. Por otra parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, establece una nueva regulación de las relaciones ad extra entre las Administraciones y los administrados. En el procedimiento de elaboración de normas, destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un plan anual normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de eva-

luar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivadas de ellas está justificado y adecuadamente valorado.

Aterrizando en Navarra, el acerbo normativo foral sobre participación ciudadana es casi cosustancial con su régimen institucional (concejos abiertos, batzarres, auzolan). De hecho, los concejos abiertos sobreviven como participación ciudadana vinculante en Navarra y Alava. Pero lógicamente el despliegue normativo de la participación ciudadana en Navarra tiene como origen cercano el Amejoramiento del Fuero. Pero tal como advierte el profesor Urdánoz, en nuestro estatuto, no se reconoce explícitamente el derecho a la participación, lo que ha motivado un desarrollo posterior. Cabe destacar la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; antecedente de la nueva LF de Participación Democrática, recientemente aprobada y que luego desarrollaremos. La LF del 12 fue aprobada antes que el Congreso de los Diputados aprobase la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG). Tal como se recogió en la Ley Foral, se conceptúa una nueva gobernanza que sea capaz de entablar una permanente conversación con la ciudadanía, que facilite la participación y la colaboración de la ciudadanía. Ese marco legal abrió un concepto de participación ciudadana adaptado a las nuevas pautas administrativas desde el concepto de Gobierno Abierto.

Sobre ese marco legal se desarrolló el Plan de Impulso de la Participación Ciudadana de Navarra (2017-2019)⁸ que promueve y clasifica los espacios participativos más frecuentes en las administraciones de Navarra en función de su naturaleza.

En los últimos años han ido emergiendo diversas estrategias autonómicas para promover la participación ciudadana. En este contexto, se ha establecido un marco de colaboración autonómico que se constituye como

un espacio o foro de capacitación, encuentro e intercambio de buenas prácticas, facilitando los contactos entre las distintas administraciones autonómicas al objeto de compartir los conocimientos desarrollados en estas relevantes políticas públicas. De tal modo, Navarra participa en la Red Autonómica de Participación Ciudadana y ha asistido a las diferentes conferencias. De hecho, organizó, en octubre del 2017, una Conferencia para todo el Estado.

En este marco de colaboración autonómica, cabe citar la Carta de Zaragoza para la Promoción de la Participación Ciudadana⁹ firmada en 2016 por representantes de Comunidades Autonomas. En la misma, las Comunidades Autonomas, entre ellas Navarra, se comprometen a promover la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a través de mecanismos que promuevan un diálogo abierto entre la ciudadanía y la administración de carácter permanente y estable.

De la literatura sobre resultados de procesos participativos comparados en investigaciones empíricas se desprende un moderado optimismo¹⁰. Se instala una nueva cultura de gobernanza que avanza muy timidamente. Siendo conscientes de que la democracia debe sigilosa (parafraseando a Joan Font). Sigilosa en el sentido de que no es un espectáculo; la democracia debe estar basada en la calidad y confort desde la confianza ciudadana y la escucha activa. La participación ciudadana no es activismo político partidario o de organizaciones sociales sino naturalidad democrática.

En definitiva, la participación ciudadana viene en origen desde el viejo concepto del republicanismo cívico espoleado en estos momentos por la desconfianza ciudadana y la transformación social. Podemos hablar de un renacimiento de la participación. Pero para que ésta sea efectiva es necesario un diseño estratégico que desde la lógica del establecimiento de objetivos que posteriormente se enfocan y despliega necesiten de su evaluación y propuesta de mejora.

“

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA VIENE EN ORIGEN DESDE EL VIEJO CONCEPTO DEL REPUBLICANISMO CÍVICO ESPOLEADO EN ESTOS MOMENTOS POR LA DESCONFIANZA CIUDADANA Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL. PODEMOS HABLAR DE UN RENACIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN.

2. **JUSTIFICACIÓN Y ENFOQUE DEL ESTUDIO**

2.

JUSTIFICACIÓN Y ENFOQUE DEL ESTUDIO

El presente estudio parte de una justificación principal, evaluar el importante esfuerzo que el Gobierno de Navarra ha realizado en este ámbito y elevar unas recomendaciones para su mejora y sostenibilidad. En definitiva, diagnóstico y prescripciones.

Como hemos señalado es la primera vez que el Gobierno de Navarra realiza, de manera coordinada y planificada el fomento de la participación ciudadana. El protocolo de colaboración con la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) es un intento de contar con este impulso en el ámbito local.

Pudiéramos expresar que la participación ciudadana ha entrado en la agenda pública.

En otros espacios el desarrollo de la participación ciudadana en lo público lleva largo tiempo, tiene mayor tradición. Es por ello, que en esos espacios, después de estos años de despliegue y de impulso de los procesos participativos se han preguntado por su utilidad e impacto.

Las preguntas se han centrado sobre si los procesos cumplen con los objetivos encomendados en su implantación. A modo de síntesis, en la literatura comparada, son cuatro las preguntas principales que hacen girar las claves para esa evaluación sobre la participación ciudadana.

PREGUNTAS SOBRE EL RESULTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿LAS PROPUESTAS CIUDADANAS SON TENIDAS EN CUENTA O SÓLO SE ACEPTAN LAS PERIFÉRICAS?

¿SE PROGRAMAN Y EVALUAN LOS PROCESOS?

¿SON UN MERO PROCEDIMIENTO REGLADO EN LA LÓGICA ADMINISTRATIVA
O SUPONEN UNA MEJORA EN LA RESPUESTA ADMINISTRACIÓN?

¿PARTICIPAN SIEMPRE LOS MISMOS O SE INCREMENTA LA RESPUESTA SOCIAL?

A partir de estas primarias preguntas y de otras de similar naturaleza se ha desplegado toda una voluntad por evaluar dichos procesos de participación ciudadana. Es decir, si cumplen con los objetivos de forma satisfactoria. Si ayudan a procurar una mayor legitimidad, una mejora de las decisiones públicas, un desarrollo de la calidad democrática. Y si se tienen en cuenta las propuestas ciudadanas. Esta y no es otra, es la justificación del presente estudio.

El presente estudio pretende desarrollar una valoración respecto al estado actual del fomento público de la participación ciudadana en Navarra y de sus retos de futuro. Enfocamos la valoración desde una perspectiva de percepción social, por lo tanto evaluativa. Es decir, cualitativa a través de indicadores objetivos.

Es preciso resaltar que se trata de la primera vez que se realiza en Navarra de manera sistemática esta evaluación. Se plantea como una aproximación previa a la evaluación de los procesos de participación ciudadana desarrollados por las entidades principalmente públicas en Navarra. Se trata de un primer paso para que la evaluación de estos procesos sea implementada tanto en el diseño de los mismos como en su desarrollo y resultados. Hay que recordar que para poder evaluar procesos, es preciso que, en su diseño, se contemple la pre-evaluación; antes de la ejecución de programas.

Desde esta limitación previa, se trata de avanzar en una visión común y compartida de las instituciones, de las organizaciones sociales y ciudadanía más comprometida con la participación ciudadana sobre el presente y el futuro de la misma. Una panorámica que sirva de base para la elaboración del próximo plan de promoción de la participación por el Gobierno en la próxima legislatura.

Un concepto operativo de participación ciudadana

Conceptualmente, por participación ciudadana se puede entender “todas aquellas prácticas sociales y po-

líticas a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público”.¹¹ Se puede visualizar “como un derecho ciudadano; como una obligación para el bien común o como una actitud proactiva”.¹² “La participación ciudadana, desde la gestión pública, designa las iniciativas promovidas e impulsadas por las Administraciones para incorporar a la ciudadanía en las decisiones públicas”.¹³

La dimensión poliédrica del concepto nos lleva a operativizarlo. De tal modo, definimos los procesos participativos como aquellas iniciativas institucionales que buscan ampliar las oportunidades de la ciudadanía para influir en las decisiones públicas.¹⁴ Esta definición entra en plena coherencia con lo establecido en el Plan de Impulso de la Participación del Gobierno de Navarra. Así, hemos limitado el presente estudio a los mecanismos y procesos participativos promovidos por el Gobierno de Navarra, sus empresas públicas y los entes locales.

A efectos identificativos, tal como recogen las Memorias del Servicio de Atención y Participación Ciudadana, por parte del Gobierno de Navarra, se han promovido procesos participativos a través de exposición pública; consulta pública previa; procesos vinculados a planes, programas, estrategias. Se ha desarrollado la labor de los Órganos Colegiados. También se han organizado debates ciudadanos y foros. Y en algún caso, presupuestos participativos. En el ámbito local, los presupuestos participativos, las consultas ciudadanas locales, las comisiones municipales abiertas y las asambleas y foros por barrios son los procesos más utilizados. También, las comisiones municipales abiertas.

Pero además de estos procesos más usuales podemos mencionar, a efectos ilustrativos y sin afán exhaustivo, los principales cauces participativos existentes. Incluimos algunos que la nueva ley foral de participación democrática ha incorporado. Como podemos apreciar una auténtica caja de herramientas que abre potencialidades en la comunicación influyente de la ciudadanía en los procesos de participación.

Objetivo del estudio

Finalmente, una vez que hemos enmarcado teóricamente el ámbito de la investigación, delimitado operativamente el concepto, identificadas las experiencias producidas, cabe sintetizar los resultados que esperamos del presente trabajo.

OBJETIVO PRINCIPAL

- **Valorar el fomento público de la participación ciudadana en Navarra a través de la percepción social y del impacto de los procesos participativos desarrollados.**
- **Prescribir propuestas para el futuro desarrollo de la nueva ley foral de participación democrática.**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- **Avanzar en una visión común y compartida entre instituciones y sociedad organizada sobre el fomento público de participación ciudadana en Navarra y el futuro de la misma en nuestra Comunidad.**
- **Aproximarnos a una valoración de los resultados conseguidos en los procesos desarrollados.**
- **Mejorar la información y facilitar la transparencia de los procesos participativos hacia la sociedad.**
- **Sentar las bases para la elaboración de un posible plan de promoción de la participación por el Gobierno en la próxima legislatura.**
- **Contrastar y retornar los resultados de esta investigación a través de una jornada**

“

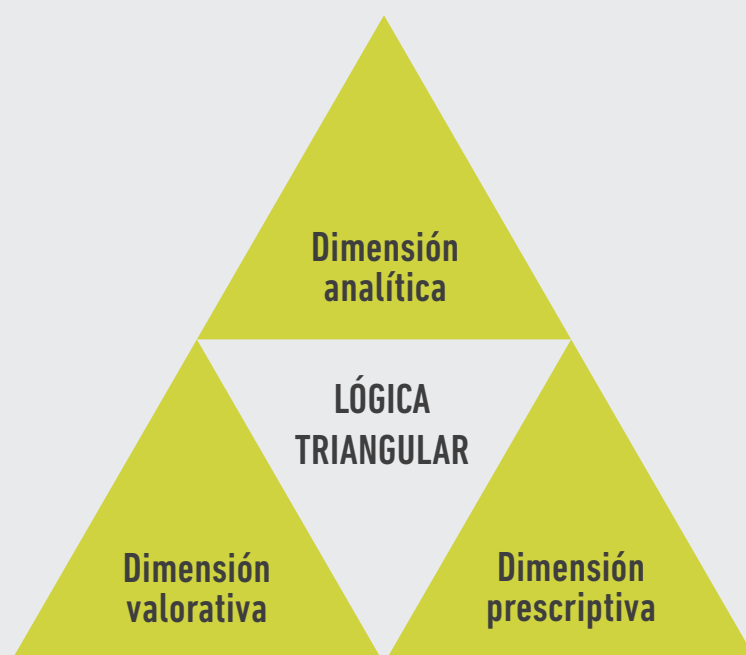
DEFINIMOS LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS COMO AQUELLAS INICIATIVAS INSTITUCIONALES QUE BUSCAN AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES DE LA CIUDADANÍA PARA INFLUIR EN LAS DECISIONES PÚBLICAS. ESTA DEFINICIÓN ENTRA EN PLENA COHERENCIA CON LO ESTABLECIDO EN EL PLAN DE IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE NAVARRA.

3.
**DISEÑO, METODOLOGÍA,
HERRAMIENTAS**

3.

DISEÑO, METODOLOGÍA, HERRAMIENTAS

Hemos diseñado el estudio desde una perspectiva triangular: Analítica, valorativa y prescriptiva.



Es decir, en primer lugar, procederemos al análisis de las políticas y procesos desarrollados por los entes públicos de Navarra en esta legislatura en materia de participación ciudadana. Un análisis, no meramente descriptivo, sino que ahondaremos en la lógica seguida, en las motivaciones, expectativas y en los obstáculos habidos en dicho desarrollo.

En segundo lugar, desde una dimensión evaluativa, trataremos de valorar el impacto, los resultados, que han

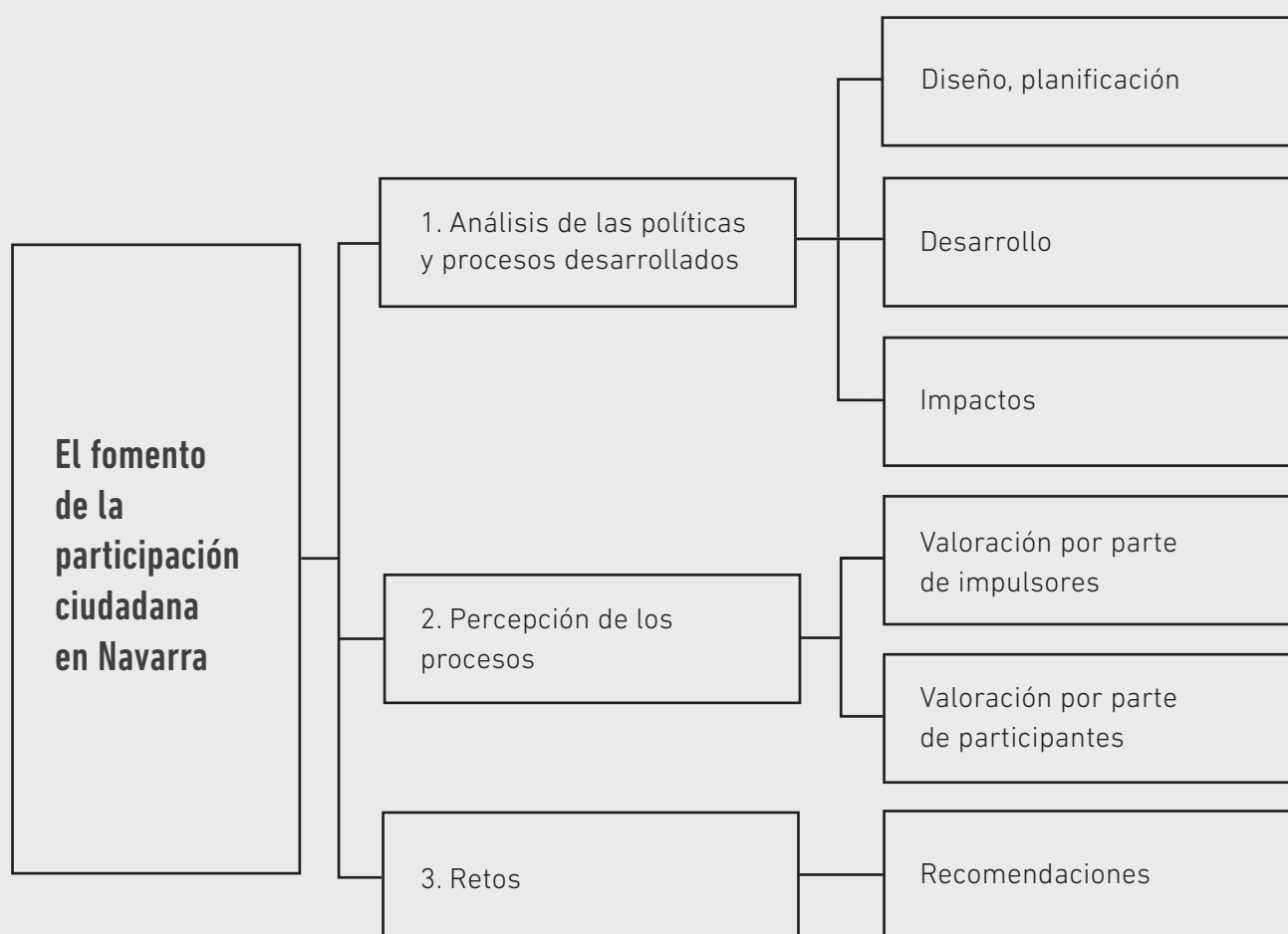
provocado los procesos participativos. Para lo cual, contaremos con los agentes protagonistas de los mismos.

En tercer lugar, como compendio de esta reflexión crítica y colectiva desarrollaremos una serie de prescripciones con el fin de retos de futuro y propuestas de mejora.

Metodología relacional

Se trata de un diseño que necesariamente debe implementarse desde una metodología relacional. Dicha metodología, el camino a seguir, se basa en perseguir el objetivo del proyecto desde el diálogo con el entorno, con los grupos de interés y con los responsables y agentes de los procesos participativos. Es decir, partimos a través de un camino de interrelación con los agentes protagonistas de los procesos. El presente estudio se nutre, fundamentalmente, del flujo de comunicación que éstos han producido fruto de su experiencia sobre los procesos desarrollados. También de las fuentes secundarias documentales.

Esquema diseñado del estudio



La caja de herramientas

Finalmente, una vez limitado el alcance y los objetivos del estudio; diseñado el mismo y establecida la metodología se procede a seleccionar las herramientas a utilizar. Serán diversas atendiendo a la triple dimensión del estudio. Entre ellas, cabe citar el análisis de las fuentes secundarias; la entrevista cualificada, el cuestionario, los grupos de trabajo y de contraste y el bechmarking.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y PROCESOS DESARROLLADOS

- **Desarrollo del Plan de Impulso de la Participación Ciudadana**
- **Memorias del Servicio de Atención y Participación Ciudadana**
- **Síntesis de las diferentes jornadas de reflexión llevadas cabo por el Servicio**
- **Estudios realizados por el Servicio sobre Participación Ciudadana.**
- **Jornadas territoriales y grupo de trabajo con EELL**
- **Cuestionaro a facilitadores sobre su percepción sobre el desarrollo de la Participación ciudadana**

VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS HABIDOS

- **Encuesta a personas participantes en los procesos de participación habidos**
- **Grupos de trabajo y talleres con responsables de procesos participativos**
- **Entrevistas a promotores del Plan de Impulso de Partipación**

RETOS DE FUTURO

- **Conclusiones Evaluación**
- **Recomendaciones**

Ejes de Evaluación

Hemos aplicado los estándares internacionales¹⁵ en materia de evaluación; éstos remarcan la participación de los actores implicados y una metodología enfocada sobre las evidencias. Para ello, hemos realizado una evaluación diagnóstica centrada en el análisis de las acciones diseñadas. Así como una evaluación de resultados e impactos sociales. Por ello, hemos recurrido a sus protagonistas. Desde tres campos operativos: Entrevistas cualificadas a promotores; encuesta realizada a participantes y Grupos de Trabajo entre promotores y protagonistas.

El esquema básico que hemos aplicado para esos tres procesos de campo de evaluación ha sido el siguiente:

EFICACIA-EFICIENCIA

- **¿Se ha cumplido, con satisfacción, el impulso de la participación ciudadana?**
- **¿Se ha conseguido mejorar la calidad de los procesos con los procesos desarrollados?**

PERTINENCIA

- **¿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?**

IMPACTO

- **¿Los procesos participativos impulsados han influido en las decisiones tomadas?**
- **¿En qué grado?**
- **¿Los procesos han contribuido a un cambio en la cultura de la función pública?**

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES

- **¿Qué innovación ha supuesto la implementación del plan?**
- **¿Qué recomendaciones se elevan para la mejora?**



“

**HEMOS DISEÑADO EL ESTUDIO SOBRE LA
EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DESDE UNA PERSPECTIVA TRIANGULAR:
ANALÍTICA, VALORATIVA Y PRESCRIPTIVA.**

4.

**HITOS PRINCIPALES DE
LA NOVENA LEGISLATURA**

4.

HITOS PRINCIPALES DE LA NOVENA LEGISLATURA

“Uno de los grandes retos al que debemos responder en esta legislatura será el desarrollo de la participación ciudadana como instrumento de democratización y de acercamiento de la ciudadanía a la toma de decisiones. También como metodología de trabajo que permita ampliar los consensos de manera previa a la puesta en práctica de las decisiones políticas, posibilitando un seguimiento y evaluación de las mismas”.¹⁶

Estas palabras recogen el compromiso institucional del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales del Gobierno de Navarra al inicio de la legislatura pasada. En el presente capítulo, pasaremos a describir los hitos principales realizados.

El punto de dónde se partía

Al comenzar la legislatura, el Servicio de Atención y Participación Ciudadanía realizó un diagnóstico del estado de la participación ciudadana promovida por la administración pública de Navarra. Es decir, se quería ver desde dónde se partía. Dicho diagnóstico se recoge en el Plan de Impulso. En él, se exponía como déficit principal, para poner en marcha el despliegue de la participación ciudadana, la falta de planificación. Por

ello, una de las primeras medidas fue la redacción de un plan.

Otro factor negativo para el fomento de la participación ciudadana se entendía que era la inexistencia de una cultura de gobernanza en participación.

“La ausencia de una visión compartida entre las personas directivas y técnicas del Gobierno sobre lo que implica integrar la participación en el proceso de toma de decisiones y cómo gestionarla, unida a la escasa formación y capacitación técnico-administrativa existente en esta materia es un lastre para el desarrollo de la participación”.¹⁷

Esa falta de cultura de gobernanza en participación derivaba en la inexistencia de una estructura interdepartamental de carácter político-administrativo para el impulso y coordinación de las políticas del Gobierno en esta materia y otras de carácter técnico en cada uno de los Departamentos.

Por otro lado, se advertía de que la Ley 11/2012 no había tenido desarrollo reglamentario lo que impedía la aplicación de los derechos reconocidos a la ciudadanía y

no determinaba con precisión las obligaciones que para ello deben tener las Administraciones. También se detectaba la necesidad de una mayor formación y conocimiento de la Ley Foral 11/2012 y la ausencia de criterios de calidad para su aplicación. Sobre manera, el diagnóstico ponía el dedo en llaga en la transversalidad.

“La actual segmentación existente en el funcionamiento de nuestras administraciones constituye un importante obstáculo. Es una condición imprescindible para su impulso y para poder responder de manera integral a las propuestas ciudadanas que se formulan en todos los procesos participativos. La aplicación del principio de transversalidad en materia de participación ciudadana comporta elementos de carácter tanto político como técnico para movilizar compromisos y voluntades para impulsarla y para gestionarla adecuadamente”

Desde esa carencia se apelaba a la necesidad de disponer de unos criterios comunes en el conjunto del Gobierno para garantizar la transparencia y la calidad democrática de los procesos participativos que se impulsan relacionados con los planes, programas, proyectos, desarrollo normativo, etc. promovidos por los Departamentos. “Es igualmente necesario compartir dichos criterios con las empresas, fundaciones públicas y otras organizaciones sociales”, se advertía.

Por otro lado, se consideraba que el modelo de participación orgánica estable a través de los Órganos Colegiados existentes en los Departamentos del Gobierno era preciso mejorarlo para que fueran más útiles a las partes interesadas y así contribuir de manera más eficaz a la mejora de la calidad democrática de las decisiones públicas.

La presencia de la participación ciudadana en la estrategia de las otras organizaciones del sector público

(empresas, fundaciones, etc.) se decía que en general era débil.

Las Entidades Locales adolecían también de muchas de las deficiencias indicadas anteriormente. Sin embargo, la cercanía ciudadana de las instituciones locales procura una mayor facilidad para la participación.

Por otro lado, el diagnóstico de la situación de partida también se refería a otros ámbitos sociales. En el ámbito empresarial, la participación de las personas trabajadoras en la gestión de las empresas se había venido impulsando desde los proyectos de Responsabilidad Social que había apoyado el Gobierno en las dos últimas legislaturas en el marco de los planes en esta materia.

En las ONGs, se relataba, la participación ciudadana se desarrolla de formas muy diversas y en escenarios muy diferentes: desde la reivindicación al voluntariado, pasando por la formulación de alegaciones en los procedimientos de información pública o la organización de eventos, programas, proyectos y acciones de todo tipo.

Finalmente, cabe destacar que en el diagnóstico se detectaba la ausencia de investigaciones específicas acerca de participación ciudadana, por lo que el conocimiento de su situación en Navarra era muy deficiente.

Lo realizado en esta legislatura

Una de las primeras medidas tomadas por el Gobierno fue solventar la necesidad de unidades impulsoras del fomento de la participación. Así, en la estructura del gobierno, principalmente se crearon dos unidades transversales especializadas: el Servicio de Atención y Participación Ciudadana y el Servicio de Gobierno Abierto.

El primero, tenía la misión de promover la participación en los diferentes departamentos del Gobierno, en las Entidades Locales y en otras organizaciones públicas y privadas de nuestra sociedad; mientras que el segundo, a través del portal de Gobierno Abierto, colaboraría con el primero, facilitando la transparencia de los procesos participativos, canalizando las Exposiciones Públicas y las Consultas Previas (en el caso de la aprobación de normativas y reglamentos) y favoreciendo la participación digital relacionada con los planes y normativas promovidas por el Gobierno.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra aprobó un Plan de Impulso de la Participación Ciudadana del que más adelante daremos cuenta. El Plan ha sido un agente dinamizador de los múltiples procesos participativos habidos.

En el seno del Gobierno, se ha realizado un plan anual con la información aportada por los departamentos; se ha asesorado y colaborado activamente con todas las Unidades Administrativas que lo han solicitado en la preparación, desarrollo y evaluación de los procesos participativos llevados a cabo y se ha elaborado una guía que orienta el trabajo a realizar en estas fases; se ha desarrollado un gestor interno de conocimiento para el uso colaborativo de todos los departamentos; se ha evaluado el funcionamiento de los Órganos Colegiados del Gobierno; se ha puesto en marcha un plan de formación en esta materia dirigido al personal del Gobierno; se han realizado memorias anuales y se ha realizado una campaña de sensibilización interna entre todo el personal del Gobierno.

Además, en algunos departamentos se han llevado a cabo iniciativas voluntarias no obligadas por la normativa, tales como el Foro de Salud; Foro del Ebro; proceso de mayores, presupuestos participativos en Juventud, etc.

Dentro del sector público hay que citar igualmente el papel desarrollado por las Empresas Públicas, gestionando en unos casos procesos encomendados por el gobierno y en otros promovidos por ellas vinculados, fundamentalmente al desarrollo de proyectos europeos. Con estas empresas también se han llevado a cabo algunas acciones de sensibilización y de formación en participación ciudadana

En el ámbito de las Entidades Locales, en el año 2016 se firmó un Protocolo de colaboración con la Federación Navarra de Municipios y Concejos, que ha permitido desde su firma llevar a cabo de manera colaborativa entre el Gobierno y las FNMyC diferentes actuaciones anuales, entre las que cabe citar las siguientes: Constitución de un Grupo Motor para la planificación y seguimiento anual de las actividades; organización de jornadas de sensibilización y de formación para cargos públicos y personal técnico de las Entidades Locales; puesta en marcha de un Seminario de formación para el personal técnico; creación de un Grupo de Trabajo de Presupuestos Participativos abierto a todas las Entidades Locales que vienen promoviéndolos; elaboración de algunas Guías Técnicas, etc.

Por su parte las Entidades Locales al comienzo de la legislatura, en algunos casos, crearon concejalías específicas y/o compartidas responsables del fomento de la participación y contrataron algunos recursos técnicos. En su desarrollo continuaron mejorando el funcionamiento de las Comisiones municipales; fueron aprobando algunas Ordenanzas; disponiendo de recursos digitales para la realización de diversos procesos participativos, así como tratando de descentralizar y diversificar, en varias localidades, la participación mediante la puesta en marcha de foros de barrio; presupuestos participativos y consultas ciudadanas.

Igualmente se han desarrollado algunas Experiencias Piloto en el ámbito de la infancia y de la inmigración; se han llevado a cabo asesoramientos a todas las Entidades que lo han solicitado; se han organizado Jornadas Territoriales en la Montaña, en la Zona Media y en la Ribera para evaluar los avances y retos de la participación local; se ha abordado la identificación de las necesidades de formación en el ámbito local (tanto de las personas políticas como de las técnicas); se ha realizado un estudio comparativo de las ordenanzas municipales en materia de participación ciudadana así como del funcionamiento de las primeras concejalías responsables de esta materia.

Finalmente, cabe citar la realización de un vídeo sobre la participación ciudadana local.

También se han desarrollado algunas acciones formativas para las ONGs y profesionales de la facilitación de los procesos participativos y otras acciones transversales tales como las siguientes: una convocatoria de ayudas para promover proyectos promovidos por las EELL y otras organizaciones sociales; un concurso de Buenas Prácticas; diversas jornadas y otros recursos orientados a la sensibilización ciudadana; una encuesta ciudadana; y un estudio de las necesidades de formación del sector de la consultoría especializada en la facilitación de los procesos de participación.

Cabe desatacar el trabajo de reflexión, de capacitación y desarrollo de algunos proyectos específicos en materia de participación llevados a cabo por determinadas ONGs y Asociaciones ciudadanas.

Finalmente, el Gobierno de Navarra a través del Servicio de Atención y Participación Ciudadana dio soporte técnico al proyecto de ley foral de Participación Democrática que contempla todo el ciclo de participación democrática dentro del ámbito competencial de Navarra.

El Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra (2017-19)

Como hemos relatado, el Servicio de Atención y Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales, en coordinación con el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia y con la colaboración del resto de los Departamentos del Gobierno de Navarra, programó el desarrollo de la participación ciudadana para la legislatura 2015-2019 (aprobado formalmente en el 2017). El documento advierte que no se trata de una planificación estratégica sino que más bien pretende sentar las bases para generar una visión compartida sobre la importancia de la misma. Impulsándola de forma más planificada y coordinada. Por ello, el documento recoge, en primer lugar, reflexiones sobre la participación ciudadana a la vez que se propone objetivos para desarrollarla de forma robusta.

El responsable del plan es el Servicio de Atención y Participación Ciudadana del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales del Gobierno de Navarra. El liderazgo del Servicio busca la cooperación interdepartamental. Por un lado, se encuentra el Servicio de Gobierno Abierto, adscrito al Departamento de Presidencia, Función Pública, Justicia e Interior. Por otra parte, en el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local se ha creado una Sección de Participación y Sostenibilidad con el fin de gestionar la participación ciudadana correspondiente a los Planes, Programas y Normativas referidas a las competencias de este Departamento. En la Dirección General de Salud se ha creado un Servicio de Ciudadanía Sanitaria, Aseguramiento y Garantía cuyas funciones incluyen el impulso de la ciudadanía sanitaria y de las políticas de transparencia y de buen gobierno. Todas estas Unidades y otras trazan un proyecto de fomento de la participación ciudadana del Gobierno de Navarra. Por otro lado están los entes locales.

LOS 11 OBJETIVOS DEL PLAN

Objetivo 1. Disponer de un Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019.

Objetivo 2. Implantar el Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en los Departamentos del Gobierno de Navarra.

Objetivo 3. Apoyar la implantación de la participación ciudadana en las Entidades Locales.

Objetivo 4. Apoyar la implantación de la participación ciudadana en otras entidades públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales.

Objetivo 5. Impulsar la difusión de los valores y la importancia de la participación ciudadana y contribuir al desarrollo de experiencias de aplicación y buenas prácticas.

Objetivo 6. Profundizar en la investigación y el conocimiento sobre la situación de la participación ciudadana en Navarra.

Objetivo 7. Establecer las medidas necesarias, de carácter transversal, para hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra.

Objetivo 8. Preparar una nueva propuesta legislativa en materia de participación ciudadana.

Objetivo 9. Establecer mecanismos de colaboración e intercambio de experiencias con otras Comunidades Autónomas en el impulso de la participación ciudadana.

Objetivo 10. Realizar el seguimiento del desarrollo del Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019

Objetivo 11. Evaluar el Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019.

En agosto del año pasado el Servicio de Atención y Participación Ciudadana desarrolló un primer informe evaluativo del grado del cumplimiento de los objetivos del Plan; y en mayo del 2019 ha realizado un informe final. En el mismo se concluye que en el desarrollo del Plan, las medidas llevadas a cabo han afectado a todos los objetivos aunque no con la misma intensidad en todos ellos. Los objetivos en los que más medidas y acciones se han llevado a cabo han sido los siguientes: 1,2,3,4,5,8,9,10 y 11. En estos objetivos los resultados alcanzados han estado entre un 75 y un 100% de los resultados esperados.

Los objetivos con menor nivel de desarrollo han sido: el 6 y 7 en los que se han alcanzados los objetivos previstos entre un 50 y un 60%.

Pero más allá de esta positiva evaluación en cuánto al cumplimiento de los objetivos del plan, el Servicio de Atención y Participación Ciudadana expone que muchos de los puntos de partida de inicio de legislatura no se han resuelto. El Servicio de Atención y Participación Ciudadana que ha liderado el impulso de la participación ciudadana por parte del Gobierno de Navarra ha reconocido algunas dificultades en dicho despliegue que son recogidas en sus Memorias. De tal modo, que reconociendo un evidente incremento de la Participación se expresa que aún no es una materia asumida como factor sistémico de gobernanza, echan en falta el factor transversal de la participación en el sistema de acción del gobierno. No existe una cultura de participación.

Por ello, el Servicio detecta una falta de visión compartida entre las personas directivas y técnicas del Gobierno. Junto con ello, se observa una importante debilidad de las actuales estructuras existentes para el desarrollo y potenciación de la participación interna y externa. "La actual segmentación existente en el funcionamiento de nuestras administraciones constituye

un importante obstáculo para alcanzar este objetivo". También destaca la falta de adecuación del actual modelo de participación orgánica estable a través de los Órganos Colegiados.

En definitiva, luces y sombras desde un importante esfuerzo institucional. Un gran impulso institucional promovido desde lo público (responsables políticos, técnicos y participantes).

Este esfuerzo es reconocido por la sociedad civil. De tal modo, más de nueve de cada diez personas entrevistadas en la Encuesta sobre Participación Ciudadana¹⁸ considera muy útil que las instituciones navarras pongan en marcha formas de participación ciudadana. Básicamente, porque entienden las personas encuestadas que posibilitan el ejercicio de la democracia, tomando decisiones más acertadas y transparentes. En dicha encuesta, se evidencia que un 44% de las personas entrevistadas conoce alguna actividad encaminada a la participación ciudadana promovida por su Ayuntamiento o Gobierno. De las personas que conocen, un 46% ha participado en alguna de ellas. Por otro lado, el IV Panel de Tendencias de Navarra¹⁹ también denota que Navarra ha avanzado en estos cuatro años como una sociedad más participativa.

Ley Foral de Participación Democrática

La Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra supone uno de los hitos de esta legislatura en participación. Una norma de cuyos resultados dará cuenta la presente legislatura. El Servicio de Atención y Participación Ciudadana se encargó de los trabajos técnicos precisos para la elaboración del anteproyecto de ley de participación democrática. Pudiéramos expresar que dicha ley se asienta en cinco pilares fundamentales. >>

AMPLIACIÓN DE DERECHOS CIUDADANOS

DESARROLLO DE ESTRUCTURA Y PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LAS ADMINISTRACIONES

AMPLIFICACIÓN AL SECTOR PÚBLICO Y OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO

PROMOCIÓN Y APOYO A LAS INICIATIVAS CIUDADANAS

DESARROLLO DE UNA CULTURA PARTICIPATIVA Y DELIBERATIVA

Es de interés que al inicio del preámbulo cite a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015 por 193 países, donde la garantía de la participación ciudadana es un elemento fundamental. La Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, recientemente aprobada por el Parlamento, se estructura en siete Títulos.

El título I se ocupa de las disposiciones generales como el objeto, los fines, los sujetos y el ámbito de aplicación de la ley foral. Pero, sobre todo, garantiza a la ciudadanía ciertos derechos de participación ante dichas Administraciones Públicas.

El título II acomete los procesos participativos ciudadanos entre los que figuran procesos deliberativos, presupuestos participativos, consultas ciudadanas, foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos. Es significativo que la presente ley obliga a la Administración de la Comunidad Foral a que todos los planes y programas que vayan a ser aprobados por el Gobierno de Navarra, hayan de venir acompañados no ya por esa exposición pública, sino además por alguno de los procesos participativos ciudadanos recogidos en ese título.

El título III se ocupa de las iniciativas ciudadanas. Tales como la iniciativa legislativa popular ; la iniciativa para solicitar del Pleno de una corporación local la reprobación

de cualquiera de sus miembros o promover procesos participativos; la apertura de un proceso participativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra mediante la consecución de determinadas firmas.

El título IV regula la organización administrativa de la participación, que se articula sobre todo alrededor de la creación, por parte del Gobierno de Navarra, de un Espacio digital de Participación en el que se centralizan y visibilizan las diferentes realidades participativas.

El título V regula de modo novedoso la recogida de las firmas apostando por un modelo de acreditación y recogida de las mismas mediante un sistema de usuario y contraseña validado por la Administración de la Comunidad Foral.

El título VI regula por primera vez en Navarra la promoción y garantía del derecho a la participación infantil tanto en el nivel autonómico como en el municipal.

El título VII, por último, se ocupa de las medidas de fomento y sensibilización de la participación ciudadana entre la sociedad navarra.

En definitiva, un texto básico para el desarrollo de procesos participativos desde el ámbito público que en la iniciada legislatura se deberá llenar de contenido.

Resumen de los hitos principales de esta legislatura

ACTUACIONES MÁS IMPORTANTES REALIZADAS DESDE EL GOBIERNO

Creación de dos unidades transversales especializadas y de otras unidades sectoriales o departamentales

Aprobación de un Plan de Impulso de la Participación Ciudadana

Evaluación inicial y propuestas de mejora (2016) y final (2019) de los Órganos Colegiados

Desarrollo de 58 procesos participativos; 152 Consultas previas (de normativas y reglamentos) y 286 Exposiciones Públicas.

En algunos departamentos se han llevado a cabo otras iniciativas de Foros (Salud; Medio Ambiente; etc)

Presupuestos participativos (Subdirección de Juventud); procesos con sectores específicos (Derechos sociales con las Asociaciones de Mayores), etc

Experiencias piloto locales en materia de infancia y de inmigración; desarrollo de planificaciones estratégicas en dos ayuntamientos (mediano y grande)

Desarrollo de una guía para el diseño, desarrollo y evaluación de los procesos participativos

Plan de formación presencial y desarrollo (parcial) para el personal del Gobierno y elaboración de un módulo formativo on line para las personas empleadas de las Administraciones Locales

Realización de un seminario de formación para el personal técnico de las Entidades Locales

Desarrollo de acciones formativas para las Empresas Públicas, ONGs y profesionales

Convocatoria de ayudas para Entidades Locales y otras organizaciones sociales para promover proyectos de participación

Concurso de Buenas Prácticas.

Recopilación de fichas de Buenas Prácticas gubernamentales y locales

Publicación de 3 guías técnicas y un manual de técnicas y herramientas en participación ciudadana. Realización de otras 4 sin publicar: Urbanismo y OT; intervención comunitaria; participación infantil y adolescente; inmigración .

Se han promovido diversas jornadas y otros recursos orientados a la sensibilización ciudadana (vídeos, obra de teatro, folletos etc.)

Realización de una encuesta ciudadana sobre participación

Identificación de las necesidades de formación: del sector de la consultoría en facilitación de procesos y de las entidades locales

Aprobación del anteproyecto de Ley Foral de Participación Democrática de Navarra (aprobada por el Parlamento el pasado 14 de marzo de 2019, con el nº 12/2019, de 22 de marzo)

Investigaciones sociales y estudios: encuesta ciudadana; la participación en la juventud; estudio de las Ordenanzas locales y del funcionamiento de las Concejalías de participación ciudadana

Realización de memorias anuales

El Presupuesto destinado por el conjunto del Gobierno desde el 2016 al 2018 ha sido de 1.104.426,35 €

Evaluación de la participación ciudadana promovida desde las Administraciones Públicas

Actuaciones más significativas en las Entidades Locales

Grupo Motor" formado por las EELL más activas, promovido y coordinado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos

Creación de algunas concejalías específicas y otras compartidas

En algunos Ayuntamientos se ha contratado personal técnico

Desde la FNMyC, con la colaboración del Gobierno de Navarra, se han organizado varias jornadas de sensibilización y formación para responsables políticos y técnicos, así como tres jornadas territoriales en las diferentes zonas de Navarra para evaluar los avances y próximos retos de la participación ciudadana local

Aprobación de algunos planes estratégicos de participación ciudadana local

Desarrollo de varios procesos participativos vinculados a planes y ordenanzas locales y consultas ciudadanas

Desarrollo de nuevos mecanismos participativos a los ya existentes en muchas entidades (Comisiones) entre los que cabe citar:

Presupuestos participativos locales en más de 20 Entidades Locales significativas de nuestra Comunidad

Plataformas digitales para la Participación Ciudadana (Pamplona), webs y otras aplicaciones para la participación vecinal.

Foros de Barrio

Consultas ciudadanas

A white quotation mark icon consisting of two curved lines, one opening to the left and one opening to the right, positioned to the right of a vertical black line.

**LA LEY FORAL 12/2019, DE 22 DE MARZO,
DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN NAVARRA
SUPONE UNO DE LOS HITOS DE ESTA LEGISLATURA
EN PARTICIPACIÓN. UNA NORMA DE CUYOS
RESULTADOS DARÁ CUENTA LA PRESENTE
LEGISLATURA.**

5.
RESULTADOS DE LAS
INVESTIGACIONES

5.

RESULTADOS DE LAS INVESTIGACIONES

Una vez realizada la evaluación diagnóstica centrada en el análisis de las acciones diseñadas y desarrolladas hemos pasado a la evaluación de resultados e impactos sociales. Para ello, hemos recurrido a sus protagonistas. Desde tres campos operativos: Entrevistas cualificadas a promotores; encuesta realizada a participantes y Grupos de Trabajo entre promotores y protagonistas. El informe completo de las tres investigaciones realizadas figuran como anexos. En este capítulo, vamos a aportar las evidencias más significativas para el objeto de esta evaluación. Queremos hacer hincapié en el importante despliegue operativo investigador. Podemos afirmar que más de trecientas personas, entre promotores públicos y participantes han aportado su valoración y experiencia de estos procesos de participación.

5.1. La herramienta de las entrevistas cualificadas

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. Conocer qué valoraciones, qué hallazgos y qué propuestas les ha deparado el impulso público de los procesos de participación.

FICHA TÉCNICA

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

5.2. La herramienta de la encuesta

El segundo campo de trabajo realizado ha sido el realizado a través de una encuesta a personas que han participado en algún proceso. Si el primer campo era el de entrevistas a promotores de estos procesos; en este segundo campo se trata de conocer las valoraciones de los participantes y de promotores.

La metodología empleada ha sido la encuesta on line, mediante cuestionario estructurado, a aquellas personas que han colaborado en procesos participativos tanto de la administración foral, como de empresas públicas o entidades locales. No se trata por tanto de una muestra aleatoria representativa de la población general sino de una muestra no probabilística que representa sólo a los expertos consultados. Se ha tenido en cuenta la proporcionalidad entre personas pertenecientes a la Administración Foral y sus empresas públicas; a las Administraciones locales y entidades públicas de ámbito local o comarcal y a personas que pertenecen al ámbito privado, asociativo, empresarial o ciudadano.

FICHA TÉCNICA

Base de datos: La base de datos de partida era de 2.150 personas participantes de las que se disponía su correo electrónico. Tras el primer envío se recibieron 379 correos por direcciones incorrectas. Por tanto, la base de datos correcta fue de 1.771 personas, de las que han contestado 292.

Entrevistas finalizadas: 292 entrevistas.

Técnica de la entrevista: Entrevistas on line. Primer envío carta del Departamento, segundo envío con el enlace on line y tercer envío de recuerdo con el enlace.

Fecha del trabajo de campo: Del 8 al 18 de febrero de 2019

5.3. La herramienta de los Gupos de Trabajo

Este tercer campo de investigación recoge una dimensión valorativa y prescriptiva desde una perspectiva deliberativa por parte de las personas que han participado en los diferentes procesos. Para tal fin se ha utilizado la técnica de Grupo de Trabajo (talleres-grupos focales). Las personas participantes se han organizado en 4 categorías: Personal de las administraciones públicas; entidades locales, entidades económicas; asociaciones y tercer sector. En total se han realizado 6 grupos de trabajo, 3 talleres deliberativo/propositivos y 3 grupos focales valorativo/propositivos.

Se ha hecho hincapié en la dimensión valorativa de lo realizado en la legislatura en relación con la participación ciudadana. También se ha tenido en cuenta la dimensión prescriptiva como en las anteriores técnicas.

FICHA TÉCNICA

Objeto de análisis: La deliberación significativa en torno a las experiencias de procesos de participación habidos

Unidades de observación: Se han realizado 6 grupos de trabajo: 3 talleres deliberativo/propositivos y 3 grupos focales valorativo/propositivos.



Unidades de información: Agentes públicos y privados con experiencia en procesos de participación ciudadana. Agrupados en cuatro categorías: Personal de las administraciones públicas; entidades locales; entidades económicas; asociaciones y tercer sector.

Fecha de campo: Del 2 al 28 de marzo

5.4. Significaciones más relevantes proporcionadas por promotores, participantes y facilitadores.



De la extensa y rica información que ha resultado de los tres campos de investigación realizados, hemos extractado una serie de significaciones. Las más notorias para el objeto de la evaluación. Las hemos ordenado por roles de Promotores, Participantes y Facilitadores (técnicos y consultoras de participación). Y las hemos sintetizado en el clásico diagrama de Puntos Fuertes y Puntos Débiles

PUNTOS FUERTES-DÉBILES EVIDENCIADOS POR LOS PROMOTORES



PUNTOS FUERTES 	PUNTOS DÉBILES 
Reconocimiento global de que, en esta legislatura, se ha avanzado significativamente en esta materia	Se evidencia como escaso lo avanzado en torno a los órganos colegiados; que en muchos casos, se describen como estructuras meramente formales
El origen principal de este impulso se debe al liderazgo político implementado en esta área de gobierno. Ello ha propiciado el desarrollo de herramientas técnicas y programas como el Plan de Impulso y las Programaciones Anuales	Se alerta sobre una posible involución si no se mantiene el impulso político
En el ámbito local se entiende que la cultura de participación está más asentada; que ha llegado para quedarse. No es reversible	Se denota un escaso avance ejecución de los procesos de participación y sobre todo en la evaluación de los mismos.
Coordinación entre los Servicios de Atención y Participación Ciudadana y Gobierno Abierto. También con FNMC	Acumulación y solapamiento de procesos participativos
Los promotores entienden que el impacto más significativo de los procesos no está en el grado de influencia de la ciudadanía sino en una nueva gobernanza a través de una inteligencia relacional	No se ha asumido el Plan de Impulso por parte de los Departamentos que actúan de forma autónoma
Satisfacción global por parte de los promotores en los procesos participativos experimentados por ellos	Falta de una cultura de ciudadanía activa más allá del asociacionismo



PUNTOS FUERTES-DÉBILES EVIDENCIADOS POR LOS PROMOTORES



PUNTOS FUERTES 	PUNTOS DÉBILES 
Activación Portal de Gobierno Abierto	Escasez de recursos humanos para dar soporte y apoyo lo que redundaría en la calidad
Consideración de que el esfuerzo realizado en procesos es suficiente	Escaso cambio en la cultura de organización de la Función Pública. Resistencia al Cambio
Se tienen en cuenta las propuestas ciudadanas siempre que sean técnicamente viables	Muchos procesos no son diseñados previamente. No cuentan con diagnóstico comunitario; no seleccionan el método
	Se percibe en algunos procesos una banalización de los mismos. No se produce retorno; no son informados; no se dota de recursos
	Se echa en falta una mayor profesionalización, tanto entre el personal de las administraciones públicas como entre las asistencias técnicas que se prestan en procesos participativos.
	Se critica el encorsetamiento del procedimiento. Estandarización de los procesos participativos/protocolos para la gestión en las administraciones.

PUNTOS FUERTES-DÉBILES EVIDENCIADOS POR LOS PARTICIPANTES



PUNTOS FUERTES 	PUNTOS DÉBILES 
<p>Globalmente los participantes en los procesos reconocen que se ha avanzado en el fomento público en la participación, en esta legislatura</p>	<p>Se evidencia cierta confusión sobre qué es participación ciudadana, y sus límites conceptuales.</p>
<p>Consideran que en ámbito local el impacto ciudadano es alto</p>	<p>Los participantes consideran que su influencia no ha sido decisiva. En muchos casos, la consideran periférica</p>
<p>Se considera adecuada la información que se suministra en los procesos de participación</p>	<p>Una mayoría de participantes considera que el esfuerzo realizado por los promotores públicos en participación es insuficiente</p>
<p>Se valora que la administración les escuche</p>	<p>Las áreas de Educación, Empleo y Economía son las que se perciben como menos avanzadas en participación</p>
<p>Las áreas de transporte, igualdad de género, el urbanismo, la salud y medio ambiente son las que más se ha avanzado en participación según participantes</p>	<p>Los participantes de los procesos entienden en el impacto de sus propuestas y en el retorno no hay avances con otros procesos anteriores</p>
<p>Los participantes entienden que se ha mejorado en programas, procesos y divulgación de la cultura participativa</p>	<p>No se llega a la población en general; sólo a los más activos</p>
<p>Se valora y se reconoce el despliegue institucional habido en los procesos</p>	<p>Los procesos participativos adolecen de definición inicial sobre los límites. Lo que provoca, en algunos casos, insatisfacción, a los participantes</p>



PUNTOS FUERTES-DÉBILES EVIDENCIADOS POR LOS PARTICIPANTES

PUNTOS FUERTES 	PUNTOS DÉBILES 
<p>Navarra es una comunidad socialmente densa y membrada que permite más agilidad en el proceso participativo</p>	<p>Se cuestiona la pertinencia de algunos procesos ¿Realmente había que realizar procesos participativos para todo?</p>
	<p>Muchos procesos no cuentan con diagnóstico comunitario; no seleccionan el método; no se produce retorno</p>
	<p>No se identifican qué agentes son invitados a los procesos participativos y su vinculación con el tema.</p>
	<p>Se exponen como debilidades la falta de recursos; digitales, humanos y económicos y los cortos plazos.</p>
	<p>Los tiempos de la participación son diferentes para la ciudadanía y para las administraciones.</p>
	<p>La valoración general es que existen multitud de órganos de participación que no son eficaces en la facilitación y promoción de la participación</p>
	<p>No existe transversalidad en los procesos participativos</p>

PUNTOS FUERTES-DÉBILES EVIDENCIADOS POR LOS FACILITADORES

PUNTOS FUERTES 	PUNTOS DÉBILES 
<p>Eclosión de una segunda oleada de participación en Navarra. La primera fue circunscrita al ámbito de los temas ambientales. Ésta tiene un perfil concreto, ligada a planeamiento, a planificación, a proyectos</p>	<p>Sobrecarga de procesos participativos que imposibilita atender la demanda con calidad y provoca "cansancio" de los agentes participantes</p>
<p>Al contexto social y político favorable se le suma el impulso técnico del Departamento de Relaciones Institucionales.</p>	<p>No se ha sabido transmitir a la ciudadanía la importancia de participar y de cómo participar.</p>
<p>En el plano político-administrativo se ha producido una estructura de oportunidad. En el nivel de la ciudadanía, se ha recogido la demanda existente de participación activa. En el técnico, ha habido una creciente demanda de profesionales.</p>	<p>Se constata que en términos generales falta "cultura participativa"</p>
<p>Existencia de profesionales consolidados con experiencia en participación y multidisciplinares</p>	<p>Las expectativas respecto al retorno social de la iniciativa son muy elevadas y no se suelen cumplir lo que genera frustración</p>
<p>Formación Permanente como herramienta de mejora de calidad</p>	<p>Se constata una asimetría participativa. En muchos casos, la selección de actores participantes no ha seguido los criterios más adecuados. No se llega a los más vulnerables, ni a la población en general, se llega a las "elites"</p>
	<p>Cierta desatención en lo que se refiere a la interlocución de los profesionales con la Administración y de inferioridad o de desventaja frente a la misma.</p>
	<p>Poca desarrollo del sector a nivel profesional Intrusismo profesional sin capacitación adecuada</p>
	<p>Propuesta de procesos muy cerradas que impiden la potenciación del proceso participativo.</p>



**MÁS DE TRECIENTAS PERSONAS,
ENTRE PROMOTORES PÚBLICOS Y
PARTICIPANTES HAN APORTADO
SU VALORACIÓN Y EXPERIENCIA
DE ESTOS PROCESOS DE
PARTICIPACIÓN.**

6. **CONCLUSIONES DE EVALUACIÓN**

6.

CONCLUSIONES DE EVALUACIÓN

Una vez, realizado el análisis de los procesos documentados y expuesto el resultado de la información obtenida a través de las tres fuentes directas de información (entrevistas, encuesta, grupos de trabajo) procedemos a sintetizar una serie de conclusiones de evaluación.

Las hemos ordenado a través de los ejes de evaluación previamente establecidos para valorar el fomento público de los procesos de participación ciudadana, que por otra parte, son los parámetros clásicos de evaluación en ámbito internacional. Estas son las valoraciones sobre los criterios de eficacia, eficiencia y pertinencia. Y el resultado obtenido a través del impacto y los hallazgos e innovaciones percibidas de la experiencia.

Cabe recordar que la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos establecidos previamente. La eficiencia hace referencia al hacer, al modo, del proceso para llegar al objetivo. No se trata de conseguir el objetivo sino de hacerlo con satisfacción. La pertinencia se basa en percibir en qué medida la intervención desarrollada es congruente. Si llega a la población a la que se quiere incidir; si es coherente con las políticas públicas marcadas... Mientras que el impacto es la huella producida tanto en la población que participa como en el ámbito público que lo promueve. Los hallazgos y las innovaciones tienen que ver con las consecuencias, con el aprendizaje, que ha producido la implementación de los procesos.

Eficacia

El fomento público de los procesos de participación ciudadana ha supuesto un avance importante. Se puede afirmar que el objetivo perseguido de implementar estos procesos se ha conseguido razonablemente. Máxime partiendo de un estado de situación previo muy bajo.

El número de procesos abiertos, la intensidad y calidad de los mismos ha sido constatada por promotores y participantes. La gran mayoría de estos agentes consideran que la participación ciudadana ha mejorado en estos años, tanto en lo que se refiere al Gobierno de Navarra como en las Entidades Locales.

Se advierte que los procesos implementados han estado básicamente desarrollados en el área de planificación pública. No así, en la gestión de la política pública.

Se reconoce el avance en el procedimiento de los procesos de participación ciudadana promovidos por el Gobierno de Navarra.

Desde el reconocimiento global del avance de los procesos públicos de participación, se advierte, en los participantes, una cierta confusión en qué es participación ciudadana, y sus límites. Lo que conlleva a insatisfacción por parte de éstos.

Se reconoce como escaso lo avanzado en torno a los órganos colegiados. Existen multitud de órganos de participación pero poco operativos. No han desarrollado todo el potencial que tienen para impulsar la participación ciudadana.

El Plan de Impulso de la Participación Ciudadana no ha sido interiorizado de manera adecuada por el conjunto de la administración foral. Se advierte de una departamentalización de la acción global del gobierno en

este ámbito. De tal modo, la encuesta realizada a los participantes muestra que el avance de estos procesos participativos ha sido desigual atendiendo a Departamentos o áreas de gestión.

Por otro lado, ha sido positiva, para el cumplimiento de los fines, la coordinación con los entes locales a través de la Federación de Municipios y Concejos de Navarra en el marco de Convenio entre el Gobierno de Navarra y la FNMC.

Como logro se hace notar que el Gobierno de Navarra a inicios de año establece el Plan Anual de Participación. Sin embargo, esta planificación anual contiene lagunas dado que no abarca todos los procesos.

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

Eficiencia

El impulso público proporcionado a la participación ciudadana tiene como origen principal la prioridad política establecida a nivel de gobierno. Es decir, el objetivo se cumplió por mor de un impulso político nítido. Algo positivo pero susceptible de ser efímero. Los procesos participativos necesitan de una ciudadanía exigente y de dirección pública.

La nueva Ley Foral de Participación Democrática supone un claro avance respecto a LF 11/2012 de Transparencia y Participación para la institucionalización de la participación ciudadana en el ámbito público.

Ambos hitos, impulso político y nueva ley foral son claves para seguir avanzando. Necesario pero no suficiente.

En el ámbito local se entiende que la cultura de participación está más asentada por la cercanía y proximidad que el municipio representa. De hecho, los participantes en estos procesos entienden que los desarrollados en el ámbito local son más influyentes, tal como la encuesta realizada evidencia.

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 eficiencia de los objetivos de los procesos.

Desde los participantes se denota la ausencia de marcos que definan los momentos de participación. También, se constata, en algún caso, la sensación de algunos procesos hechos por obligación, sin tener claros los objetivos del mismo.

Respecto a la calidad de los procesos, el Servicio de Atención y Participación Ciudadana los clasifica por niveles. Una mayoría de ellos, ha sido evaluados por el Servicio como nivel Alto.

No obstante, para que los procesos participativos sean de calidad se debe tener un diseño que valore la conveniencia de un diagnóstico comunitario; que seleccione el método más oportuno y que se dote de recursos suficientes para el proceso. Algo que en pocos procesos se establece, el ciclo integral.

La encuesta realizada así como las conclusiones de los Grupos de Trabajo, muestra una insatisfacción de los participantes con la evaluación de las sesiones y procesos habidos. También con la escasez de los recursos.

Pertinencia

Por parte de los promotores públicos, se incide en la necesidad de explicar adecuadamente la verdadera naturaleza de los procesos públicos de participación ciudadana. Evitar que pueden entenderse por algunos sectores sociales como una plataforma para sus reivindicaciones grupales. La encuesta realizada muestra una cierta indefinición de los participantes sobre los objetivos a perseguir.

Desde los Grupo de Trabajo desarrollados se cuestiona, la pertinencia de estos. ¿Realmente había que realizar procesos participativos para todo?, se expone.

Son muchos los promotores y participantes que identifican un exceso de estandarización de los procesos participativos/protocolos.

Se denota, a través de la encuesta, entrevista y grupos, que se ha llegado a más gente. Que se ha ampliado el perímetro social pero también se reconoce que, a veces, los más activos y más reivindicativos son a los que más caso se les hace.

Se perciben como aspectos nocivos de participación, la inflación de procesos que, en ocasiones, se centran en un mismo territorio o grupo social.

Aunque la mayoría de los procesos participativos se han centrado en los Planes. Estos planes no contienen en su desarrollo el factor de la participación en sus objetivos operativos. Simplemente, se usa la participación para su aprobación inicial.

El Servicio de Atención y Participación Ciudadana ofrece, para la realización de estos procesos, asesoramiento y acompañamiento; incluso financiación. También, formación. Sin embargo, la respuesta por parte de las diferentes unidades orgánicas ha sido dispar.

Otra cuestión sobre la pertinencia de los procesos se basa en el equilibrio territorial. Los promotores y los participantes son conscientes de las dificultades de llegar a la pluralidad territorial de Navarra que se encuentra demográficamente descompensada.

Transparencia y Gobierno Abierto son procesos íntimamente ligados a la Participación Ciudadana. Se ha avanzado en este vínculo. En líneas generales, se informa del proceso de partida, del marco referencial del mismo, del proceso y del grado de ejecución y de los hitos producidos en dichos planeamientos.

Impacto

Los participantes consideran que el grado de influencia ciudadana es bajo, según se extrae de la encuesta y de los grupos de trabajo. En aquellos promovidos por los entes locales entienden que es un poco más positivo. Consideran que las opiniones de la sociedad civil no son tomadas en cuenta de forma importante. Es más, una escucha activa.

Se considera, por parte de los participantes, que el esfuerzo e impulso realizado por el Gobierno es insuficiente para que sus decisiones tengan en cuenta la opinión ciudadana.

Esta opinión no es compartida por los promotores de los procesos que entienden que las propuestas ciudadanas se tienen en cuenta siempre y cuando sean viables técnicamente. A este respecto, se incide en que es preciso que cuando se nieguen las propuestas ciudadanas se expliquen las razones de la negativa.

Más impacto positivo se percibe por parte de promotores. Consideran que los procesos participativos han ayudado a marcar y priorizar las áreas de actuación.

Los participantes se muestran satisfechos en lo relativo a la información recibida y en la oportunidad de ejercer su propia voz. De tal modo, el impacto no sólo se encuentra en el resultado de las propuestas ciudadanas, se muestra satisfacción con el diálogo social establecido; detectando mejoras y nuevas demandas.

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 y que se informe de 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.

Hay una valoración positiva de que el cambio en la cultura de la función pública desde la experiencia de los procesos participativos es relevante. Pero se es consciente de que, en determinadas áreas, están más interesadas por el escrupuloso cumplimiento legal que por aquello que significa cambio de cultura. Por tanto, el impacto de estos procesos en la cultura administrativa tiene todavía un largo recorrido.

Hallazgos aprehendidos y propuestas de mejora

Una de las innovaciones más importantes, que afecta a todos los procesos, ha sido la habida en la implementación del Plan de Impulso para el Fomento de la Participación. Desde el mismo, se han derivado las programaciones anuales y la clasificación de la calidad de los procesos. Tal como se constata internamente su ejecución ha tenido un importante grado de cumplimiento de los objetivos marcados. Algo que se constata por los evaluadores en los diferentes campos de investigación realizados.

Cabe resaltar, como hallazgo, los procesos participativos habidos previos a las regulaciones por parte de las personas afectadas. Es decir, antes de regular subvenciones, ayudas, convocatorias se ha contado con la participación de los sectores objeto de las mismas.

También los presupuestos participativos iniciados en el ámbito local, y en alguna parte de la administración foral, son de interés innovador.

Como hallazgo también se pueden considerar las acciones de participación emprendidas para condiciones sociales determinadas. Así, se pretende enfocar la perspectiva de género y de edad en todos los procesos participativos que desarrolle la administración.

Las personas participantes entienden necesario innovar en una mayor comunicación de la participación ciudadana. También en potenciar las consultas ciudadanas. Y de compatibilizar estos procesos con la participación a través de asociaciones y colectivos.

Una de las conclusiones importantes de lo aprendido en estos procesos, por parte de los participantes y promotores, es conocer, de previo, el alcance, límites y objetivos del proceso participativo. Garantizando la devolución de la información y resultados del proceso. En la misma óptica, se concluye la necesidad de un diseño previo.



Una de las innovaciones más importantes, que afecta a todos los procesos, ha sido la habida en la implementación del Plan de Impulso para el Fomento de la Participación. Desde el mismo, se han derivado las programaciones anuales y la clasificación de la calidad de los procesos.

7. RECOMENDACIONES

7.

RECOMENDACIONES

El equipo evaluador eleva una serie de recomendaciones susceptibles de ser tomadas en consideración por los promotores públicos (Gobierno de Navarra; Entidades Locales, Empresas Públicas y otros entes) En algún caso, se hace mención específica al promotor correspondiente.





RECOMENDACIÓN PRIMERA

El fomento de la participación ciudadana en lo público conlleva un cambio de cultura en la corporación pública. Por ello, recomendamos a los promotores públicos implementar una nueva gobernanza desde el liderazgo político.

Cultura es aquel sistema de valores integrado por aprendizajes y conductas que nos permite tomar criterio y opciones. Cada cultura organizacional impregna y compromete a todas y cada una de las personas miembros de la corporación.

Desde esta perspectiva, es imprescindible que la dirección política, asuma el reto de culturizar a las administraciones públicas de Navarra en la gobernanza de la participación ciudadana. Es preciso superar la posición periférica de la participación, algunas veces, considerada como banal y convertirla en posición de centralidad.

La participación no es sólo una manera de escuchar a los de fuera sino, también, una forma diferente de trabajar desde dentro. Se recomienda asumir los principios y conceptos básicos de la participación ciudadana en lo público.

Por otro lado, se hace preciso fortalecer el tejido ciudadano desde el respeto a su autonomía. La participación no puede depender exclusivamente de la voluntad política; también es necesaria de una ciudadanía exigente y activa. Tal como expresa la nueva ley foral de participación democrática. La participación no sirve para hacer “todo lo que pide la gente”. La participación ciudadana es una contribución al proceso decisional: imprescindible, sí; sustitutoria, no.



RECOMENDACIÓN SEGUNDA

Se recomienda al Gobierno de Navarra que lleve a cabo una reestructuración orgánica para el impulso coordinado de sus procesos de participación.

Una de las debilidades advertidas por las diferentes fuentes de información ha sido la estancidad de los Departamentos del Gobierno de Navarra y de sus unidades orgánicas. Desde el vicio organizacional de que lo que no es de mi competencia no es de mi incumbencia. Por ello, se hace preciso desarrollar formas organizacionales más transversales, más horizontales. Establecer espacios orgánicos de coordinación y liderazgo compartido en procesos de participación ciudadana. La participación es una nueva forma de gestionar lo público para lo que se precisa una visión compartida, una óptica holística e integral.

En aras a esta mejor coordinación podemos sugerir la integración de Participación y Transparencia. Otra medida orgánica de coordinación pudiera ser la creación de un Organismo Autónomo de Gobernanza. Todo ello, mediante la implementación de recursos técnicos estables y suficientes.

Se recomienda abordar, dando contenido a la nueva ley, desde el inicio de la legislatura, una planificación específica de impulso de la participación por departamentos; definiendo una unidad competencial responsable en cada uno de ellos.

Se recomienda continuar con la línea de colaboración con los entes locales.

Se propone implementar algún espacio orgánico o comisión interdepartamental donde se puedan contrastar y adoptar acuerdos que afecten a todos los departamentos.

Se ve necesario reducir el número de Órganos Colegiados por Departamentos. Mejorando a su vez su funcionamiento y transparencia, tal como los estudios realizados sobre esta materia proponen. Es preciso informar claramente del alcance, los objetivos y sistemas de funcionamiento del órgano colegiado. Incorporando protocolos internos que desarrollen mecanismos que faciliten la participación en los órganos. Contemplando las técnicas digitales. En algún caso, se recomienda establecer materias de carácter decisorio.

Se propone la cooperación institucional más allá del ámbito de Navarra. Por ello, cabe seguir colaborando con otras Comunidades Autónomas en el impulso de la participación ciudadana en el marco de la Red Autonómica de Participación Ciudadana.



RECOMENDACIÓN TERCERA

Se recomienda al Gobierno de Navarra priorizar la aprobación de un Decreto Foral para la Participación Democrática en el sector público

Como advertimos, el despliegue de la nueva ley, obliga a una nueva organización administrativa y nuevas normas. Por ello, recomendamos cierta agilidad en la aprobación de un Decreto Foral para su desarrollo reglamentario.

Junto con ello, se debe aprobar una planificación a cuatro años vista de legislatura para el impulso de los procesos de participación ciudadana.

Se recomienda una normativa simple, clara, que posibilite una participación ciudadana entendida como una herramienta y no como un fin. Que delimite el alcance y el marco de la participación para las políticas públicas identificando que puede ser objeto de un proceso participativo y qué no.

Todo ello conlleva un apoyo a la gestión administrativa de los procesos participativos: procedimientos, protocolos, elaboración de manuales/guías...



RECOMENDACIÓN CUARTA

Sobre el Espacio Web de Participación del Gobierno de Navarra

La nueva ley foral obliga a la construcción de un Espacio Web de Participación al uso de otras Comunidades Autónomas. En la misma, se centralizarán todos los procesos participativos ciudadanos implementados por el Gobierno de Navarra. Así como Guías, Catálogos y diferentes recursos.

Es de interés encontrar fórmulas de coordinación con el Portal de Gobierno Abierto.

Asímismo, se recomienda realizar un bechmarking entre los portales de referencia en otros espacios autonómicos e internacionales.

La coordinación del nuevo Portal a las diferentes aplicaciones y redes sociales es factor de éxito.

También se recomienda abrir la colaboración a los entes locales.



RECOMENDACIÓN QUINTA

Se recomienda a los promotores públicos incidir en la calidad de los procesos participativos

La calidad de los procesos ha ido en aumento a lo largo de esta legislatura. De tal modo, se ha mejorado en transparencia, seguimiento, retorno y análisis de impacto. Se ha establecido una metodología para el diseño, desarrollo y evaluación de los procesos. También se ha incluido un informe de calidad de los procesos.

Las diferentes fuentes de información (promotores públicos, participantes, profesionales) han advertido del riesgo de banalizar los procesos participativos que se emprenden desde lo público. Es decir, tomarlos como algo trivial, una mera rutina de proceso administrativo. Por otro lado, se ha advertido del riesgo de saturación de diversos procesos en las mismas personas o asociaciones civiles. También de la dilatación de la toma de decisiones debido a estos procesos de participación.

Asimismo, la mayoría de los procesos participativos se han centrado en los Planes. Sin embargo, el desarrollo de estos planes no se realiza atendiendo el factor participativo. Es decir, contemplan el proceso para su aprobación pero no incorporan en su gestión la participación ni la evaluación.

Por todo ello, se recomienda incidir en el diseño y programación de los procesos antes de iniciarlos. Discernir sobre aquellos asuntos que tengan una mayor necesidad de implicar a la ciudadanía. Tomar criterio sobre qué tipo de procesos y metodología necesita cada asunto. No todos son iguales. Incorporar la evaluación ex ante. En definitiva, percibir en qué medida la intervención que se va a desarrollar es congruente con las prioridades establecidas.

En aquellos de especial interés se hace preciso contar con el diagnóstico previo que nos lleve consecuente y lógicamente a la implementación, seguimiento y evaluación de los procesos participativos.

Se recomienda potenciar el retorno a la población participante. El feedback de los resultados y el grado de cumplimiento de las propuestas aceptadas. Para la mejor calidad de los procesos de participación es preciso que los resultados sean transparentes ante la ciudadanía. No se trata tanto de evaluar la calidad técnica de las propuestas ciudadanas que se plantean sino de implementar una nueva gobernanza a través de una inteligencia relacional.



RECOMENDACIÓN SEXTA

Impulso de la formación por parte de los promotores públicos

Podemos afirmar que, en la pasada legislatura, se han identificado las necesidades básicas de formación del personal de la administración pública y se ha iniciado la oferta de acciones formativas. También se han desarrollado algunas acciones de investigación y sensibilización.

Desde una nueva gobernanza, se recomienda desarrollar acciones formativas para responsables políticos, para líderes públicos de estos procesos (nivel Directores Generales y Directores de Servicio entre otros). Es imprescindible que los responsables del fomento de la implantación de los procesos reciban formación sobre el significado de la nueva gobernanza.

Asimismo, se recomienda acometer planes de formación para personal empleado público, tanto de forma presencial, mixta u online. Se aconseja disponer de recursos didácticos para la formación de empleados/as públicos.

Del estudio realizado sobre necesidades formativas, se desprende la demanda de formación en teoría y metodologías participativas. También en nuevas tecnologías; estrategias de comunicación y dinamización comunitaria.

Por otro lado, se propone generar espacios para la innovación e intercambio de experiencias. En esa línea de compartir conocimiento, se hace conveniente implementar alguna Comunidad de Práctica, o repositorio en intranet. Algo oportuno con el nuevo Portal de Participación.

En lo referente a la formación ciudadana en participación se hace preciso potenciar el desarrollo de la competencia clave en Competencias Cívicas; tanto a nivel formal y de aprendizaje permanente. Las competencias claves desde la orientación de la Unión Europea se conceptualizan como un "saber hacer" que se aplica a una diversidad de contextos académicos, sociales y profesionales. La competencia cívica conlleva la voluntad de participar en la toma de decisiones democráticas a todos los niveles.

Del mismo modo, es recomendable que el Gobierno de Navarra, Servicio Navarro de Empleo y Formación Profesional, priorice la cualificación profesional en Participación Ciudadana con el fin de atender esa demanda; a través de los centros que programen dicha formación.



RECOMENDACIÓN SÉPTIMA

Se recomienda a los promotores públicos comunicar eficazmente los procesos de participación ciudadana.

A lo largo del presente estudio, se ha hecho hincapié en que la participación ciudadana es una actitud, una nueva cultura de gobernanza y cívica a la vez. Por ello, lo simbólico y la repercusión social es necesaria. Se recomienda escenificar los procesos de participación, acentuando “la puesta de largo” de dichos procesos.

Hacemos hincapié en la necesidad de comunicar mejor y poner en valor los resultados de la participación. En general, hay que mejorar los procesos y canales de información y comunicación entre las entidades promotoras de los procesos y las personas participantes.



RECOMENDACIÓN OCTAVA

Se precisa romper las barreras a la accesibilidad ciudadana de los procesos públicos

Los procesos de participación deben ser diseñados para que su acceso sea universal; es decir, que llegue al conjunto de la sociedad. Por ello, se debe procurar la extensión ciudadana; evitando que sólo participen los más capacitados, las personas disponibles, o las personas más concienciadas y comprometidas. De la evaluación de experiencias de procesos realizadas en el ámbito estatal²⁰, se evidencia que, en la mayoría de las experiencias participativas llevadas a cabo, las tasas de participación no son muy altas. Generalmente, las personas o grupos que participan tienden a ser los mismos que ya participaban o que ya tenían voz.

El gran reto por tanto es, que las personas y grupos que no participen lo hagan. Evitar que la participación no se difumine en procesos burocráticos o políticos ajenos a la mayoría de la ciudadanía.

A tal fin, se recomienda una serie de actuaciones. Tales como la construcción de un lenguaje común y facilitador entre técnicos y ciudadanía. Construir cauces de participación para todas las personas interesadas, atendiendo adecuadamente sus necesidades (hábitat, ocupación, territorio...)

En este aspecto, las herramientas informáticas coadyuvan, aun cuando no sustituyen. Se debe incidir más en la atención a la perspectiva de género y en la presencia de mujeres en procesos en que éstas estén infrarrepresentadas. La existencia de un grupo motor en determinados procesos puede ayudar a empatizar y generar confianza entre el resto de personas participantes.

Se recomienda un diálogo previo con los agentes sociales antes de emprender procesos de participación ciudadana. La confianza, el reconocimiento y la escucha con el tejido social van a ser claves.

Un proceso participativo debe ser transparente desde su formulación, su implementación y sus resultados. Si el proceso es transparente tiene muchas más posibilidades de existir. Es muy relevante que se informe por los canales adecuados. En algunas ocasiones la participación sin la información necesaria puede llevar a que un proceso participativo fracase, es necesario informar a la población y hacerlo por los canales más adecuados en función del perfil participativo.



RECOMENDACIÓN NOVENA

Se recomienda a los promotores públicos institucionalizar la participación

El procedimiento técnico de los procesos asegura y viabiliza los objetivos que se persiguen. En ese afán, es preciso introducir modelos de gestión de procesos, diseño y evaluación. Es esencial adaptar las metodologías a los objetivos, contenidos y participantes en los procesos participativos. La participación es una actitud, pero necesita de institucionalización que dé garantías y avale el proceso.

Hay que sistematizar las evaluaciones periódicas en todos los ámbitos que permitan continuar mejorando e impulsando la participación ciudadana. De tal modo, se recomienda aplicar el esquema lógico de cualquier estrategia. Ésta pasa por determinar los resultados, cubriendo el rendimiento de la organización, tanto en términos económicos y financieros como operativos, como las percepciones de todos los grupos de interés de la organización. Enfocar y desplegar las acciones a cumplir. Y finalmente, evaluar y revisar los enfoques utilizados en función del análisis de resultados y del aprendizaje.

Todo ello, desde la sencillez, cotidianeidad, rigor y organización. Se recomienda evitar rigideces. No es tan importante cumplir con el procedimiento como con la actitud siempre que exista un protocolo de actuación que asegure una mínima calidad.

Se recomienda desarrollar procesos participativos que tengan incidencia en las políticas públicas, partiendo de las prioridades de la ciudadanía y superando las lógicas meramente informativas. Esto debería permitir elaborar políticas de abajo a arriba.



RECOMENDACIÓN DECIMA

Se recomienda a las entidades locales una apertura a las pulsiones sociales

El ámbito municipal es el espacio institucional más cercano a la ciudadanía. Como definió Tocqueville el municipio es la Escuela de la Democracia. Por ello, se recomienda a las entidades locales estar abiertos a las demandas ciudadanas en participación y a abordar las cuestiones que se susciten en los procesos participativos aunque no se hayan previsto inicialmente.

Desde el ámbito local se puede avanzar de mejor modo hacia formas de relacionarse la ciudadanía con lo público que nos ayuden a transformar las quejas permanentes en propuestas y aportaciones constructivas.



RECOMENDACIÓN UNDÉCIMA

Se recomienda al Gobierno de Naavrra establecer un marco de colaboración entre sector público-sector social-sector profesional

En lo referente a la sensibilización se hace preciso contar con un tejido social robusto. Para ello, se recomienda profundizar en el trabajo con los sectores sociales, continuar colaborando con las Organizaciones del Tercer Sector; iniciar actuaciones en el ámbito de la empresa, sindical, universitario y colaborar en la extensión de la participación en ámbitos sociales tales como mujer, jóvenes, acción social... Ello nos lleva a potenciar el trabajo en red entre todos los agentes para facilitar los procesos participativos.

Se recomienda construir un marco estable de relación con sectores profesionales privados dentro de un partenariado que asegure agilidad, compromiso y calidad. Consolidando un sector profesionalizado en el ámbito de la participación.

Se eleva a consideración y estudio, el establecimiento de una red de facilitadores del tejido social. Es decir, contar con un tejido social voluntario que pueda facilitar la implantación de procesos de participación. Desde lo público se aportarán las herramientas, el conocimiento y los recursos precisos.



RECOMENDACIÓN DUODÉCIMA

Se recomienda a los promotores públicos de una evaluación continua, divulgando los resultados. Incluyendo la presente.

La evaluación en cualquier política pública es fundamental al igual que cuando se pretende llevar a cabo una experiencia participativa. La evaluación nos puede arrojar luz sobre algunos sesgos que no se habían contemplado previamente, o sobre cómo se puede mejorar el proceso en una segunda etapa. Mediante la evaluación propondremos propuestas de mejora para un mayor acceso a los procesos.

Por ello, se recomienda una evaluación externa de los procesos a los dos años de la ejecución del nuevo Plan de Fomento de la Participación. Dicha evaluación será participada entre los diferentes grupos de interés. Posteriormente, se divulgarán sus resultados.

En este contexto, la presente evaluación debería tener una divulgación adecuada y extensa.



RECOMENDACIÓN DECIMOTERCERA

Se recomienda al Gobierno de Navarra potenciar la investigación en el marco de un Observatorio de la Participación, en colaboración con las entidades locales

En la actualidad, el establecimiento de un marco de investigación de nuevos aprendizajes y de observatorio de lo que otras administraciones propias o externas desarrollan forma parte de la nueva gobernanza. Por ello, se recomienda potenciar este campo en el ámbito de la participación ciudadana.

A tal fin, se recomienda la creación de un Observatorio de la Participación o el alojamiento de esta área de investigación en otros ya existentes.



8.

EQUIPO DE TRABAJO



Carlos Zufía y Catalina Uzcanga de CIES S.L.



Félix Taberna del Espacio Colaborativo InPactos



Andoni Iso y Aitor Garjón de Nommad Microoperativa de Iniciativa Social

9.

ANEXOS EN TOMOS

Tomo 1. Entrevistas a promotores públicos de la participación

Tomo 2. Encuesta a participantes y promotores

Tomo 3. Grupos de Trabajo



NOTAS

1. CRANA, "Administración Pública y RSC", 2009 https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/0F81C85F-CDF9-4D5D-93ED-9-CBB45ACC1E0/165722/Doc_Transferencia_RSC.pdf
2. Ganuza, "Nuevos instrumentos de participación" CSIC Dítital. <digital.csic.es/bitstream/10261/80605/1/400526.pdf>
3. Giner, S. "Las razones del republicanismo" Claves de razón práctica, Nº 81, 1998, págs. 2-13
4. Comisión Europea, Informe sobre Ciudadanía-2017 <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CitizenshipReport-Summary-ES.pdf>
5. Punto europeo de Ciudadanía <http://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/cooperacion/mc/pec/europa-con-los-ciudadanos-2014-2020.html>
6. Comisión Europea. "Libro Blanco de la Gobernanza Europea" Bruselas, 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
7. OCDE, "Manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas", 2001. Una referencia en castellano en <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0534691.pdf>
8. Gobierno de Navarra, "Plan de Impulso de la participación ciudadana en Navarra(2017-19)" <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos-de-participacion/propuestas-gobierno/plan-impulso-participacion-ciudadana>
9. Carta de Zaragoza, http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/carta_de_zaragoza.pdf
10. IESA-CSIC, Proyecto Cherrypicking coordinado por Joan Font, <https://cherrypickingproject.wordpress.com/home/>
11. Parés, M. (2009) Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, página 17 Barcelona, Editorial Ariel.
12. Gobierno Vasco, "Libro Blanco de Participación", 2014, https://bideoak2.euskadi.eus/debates/participacion/Libro_Blanco_DyPC_Un_punto_de_partida_es.pdf





NOTAS

- 13.** Gobierno de Navarra, Plan de impulso para la participación ciudadana en Navarra (2017-19), página 11. <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos-de-participacion/propuestas-gobierno/plan-impulso-participacion-ciudadana>
- 14.** García-Espín, P. y Jiménez Sánchez, M. (2017). Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil. *Revista de Estudios Políticos*, 177, 113-146. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/60209>
- 15.** OCDE, Estándares de Calidad para la Evaluación, 2010, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>
- 16.** Ana Ollo, Consejera de Relaciones Ciudadanas e Institucionales. Presentación en el Parlamento de las líneas estratégicas del Departamento al inicio de la legislatura.
- 17.** "Situación de partida de la participación ciudadana en Navarra", capítulo del Plan de Fomento de la Participación (2017-2019).
- 18.** Gobierno de Navarra, "Encuesta sobre participación ciudadana", 2017, https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/informe_encuesta_participacion.pdf
- 19.** CoCiudadana, "Panel de Tendencias de Navarra", 2018, <http://www.cociudadana.es/wp-content/uploads/2018/09/PANELweb.pdf>
- 20.** Jiménez Romera-Parra Romero, Experiencias de participación ciudadana en España. Resultados y límites. "Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017". http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_522_1504260147ExperienciasdeparticipacionciudadanaenEspaa.Resultadosylimites.GT2017-20.pdf

**EVALUANDO EL
FOMENTO PÚBLICO
DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA PARA
PROYECTAR LOS
PRÓXIMOS RETOS**



Colegio de Sociología y
Politología de Navarra
Nafarroako Soziologia
eta Politologia Elkargoa

Nafarroako  Gobierno
Gobernua  de Navarra