

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN Y DIAGNÓSTICO PARA ESPAÑA¹

Rafael Rubio
Subdirector de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y
Constitucionales
rafa.rubio@cepc.es

Cecilia Güemes
Investigadora García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
cecilia.guemes@cepc.es

Resumen:

El III plan de Acción de Gobierno Abierto presentado por España, en relación al eje de participación, considera preciso llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación y su verdadera eficacia. La pregunta base es: en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos.

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

El objetivo de este trabajo es presentar y discutir los avances alcanzados a partir de una estrategia de trabajo colaborativo y participativo en relación al diseño de pautas metodológicas y diseño de métricas para diagnosticar y evaluar de modo riguroso la realidad existente en España. Buscando conocer lo que hay se espera sentar bases sólidas para desarrollar futuras acciones que refuercen la participación ciudadana.

Nota biográfica

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

Cecilia Güemes Doctora en Ciencia Política, Mención en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset). Magister en Ciencias Sociales orientación en Sociología (FLACSO-Argentina). Abogada (Universidad Nacional del Litoral, Argentina). Co-Fundadora y Presidente actual de GIGAPP. Profesora de Políticas Públicas en Universidad Carlos III de Madrid.

Palabras claves: participación ciudadana, diseño metodología, métricas, diagnóstico.

¹Jornadas Académicas en Gobierno Abierto - AcademicConference on Open Government Encuentro Regional de las Américas, Buenos Aires, Argentina. 17-18 de noviembre de 2017
Area temática: 04 Metrics and Methodologies for Open Government /Métricas en gobierno abierto

Introducción

En el marco del III Plan de Gobierno Abierto del Gobierno de España, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Ministerio de la Presidencia) asumió la tarea de desarrollar de modo colaborativo, una metodología de trabajo que fuera útil para evaluar las iniciativas y esfuerzos en materia de participación ciudadana del gobierno de España a la vez que diagnosticar el estado de la participación en materia de consejos consultivos y redes digitales y portales web.

A tal objeto, se celebraron una serie de reuniones de trabajo durante junio y septiembre de 2017 que congregaron a profesionales con experiencia en ámbitos de la participación ciudadana que han estado involucrados en proyectos asociados a gobierno abierto y la gestión política desde la academia, desde la gestión pública o el activismo social en diferentes niveles de gobierno para reflexionar sobre la materia y proponer herramientas de medición. Sumado a ello, los avances que se fueron obteniendo se abrieron al debate, crítica y participación del público especializado e interesado en eventos científicos con vocación iberoamericana celebrados en los últimos meses: VIII Congreso Internacional de GIGAPP (25 al 29 de septiembre) y IV Congreso Iberoamericano de la Innovación Pública de NOVAGOB (18-20 de octubre). Asimismo, y con la vocación de integrar al mayor número de participaciones, se crearon foros virtuales en Novagob e INAP social invitando a la participación y se publicaron en el propio portal del CEPC las agendas, minutas y documentos asociados a las reuniones de trabajo. <http://www.cepc.gob.es/investigacion/encuentros-cientificos/participacion-ciudadana>

En esta ponencia, se desea presentar los avances de dichas reuniones a expertos y público interesado nucleado en torno Gobierno Abierto.

La **pregunta** eje de nuestro trabajo es: ¿cómo desarrollar una metodología rigurosa y útil para evaluar los esfuerzos de los gobiernos en relación a la participación ciudadana en: a) consejos consultivos, b) el ámbito pre-legislativo, c) políticas públicas, d) redes sociales y mecanismos electrónicos de participación en el ámbito de la AGE y de sus Organismos Públicos?

La intención del presente trabajo es estudiar, a la luz de los datos empíricos, cual está siendo el uso de las figuras de participación institucionalizada, prestando especial atención a su evolución en los últimos años, y ofreciendo una serie de recomendaciones lege ferenda que podrían servir para acercarnos al objetivo de lograr que estas figuras de participación sean recibidas por los ciudadanos como canales

eficaces de participación política y no como una mera justificación de la legitimidad genérica de las instituciones. El desafío es encontrar y debatir las mejores herramientas para poner en práctica la metodología y descubrir experiencias de participación destacables (ya sea exitosas o fracasadas) de las cuales podría aprenderse.

Sobre Gobierno abierto

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

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

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

los valores a los hechos, asumir compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y vayan alterando su funcionamiento y su organización.

En este trabajo enfocaremos nuestra atención en uno de los pilares del Gobierno Abierto y la democracia: la participación ciudadana. Recientemente, la Guía para la Participación Cívica en la toma de Decisiones Públicas adoptada por el Consejo de Europa, buscando fortalecer la confianza y la credibilidad en las instituciones democráticas, reitera la importancia de garantizar y ensanchar las oportunidades de la participación individual, de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en general en el ejercicio de la autoridad pública (Council of Europe, 2017)

En sentido similar, la Asociación Internacional para la Participación Pública, considera que ésta se basa en la creencia de que todos aquellos afectados por una decisión tienen el derecho de involucrarse en el proceso de toma de decisión y las autoridades deben facilitar ello. Esto incluye el compromiso de las autoridades a brindar información sobre los asuntos, abrir canales de participación, tener en cuenta la contribución de los participantes y comunicar como eso se traduce en la decisión (IAP, 2016)

El intercambio sincero y honesto de puntos de vista es fundamental para que las autoridades aseguren las posiciones de la sociedad civil y las tomen en cuenta. Se establecen 8 principios desde el Consejo Europeo (2017) que la participación debe promover:

1. Respeto mutuo entre todos los actores sobre la base de interacciones honestas
2. Respeto a la independencia de las ONG y sus opiniones, independientemente de que coincidan o no con las opiniones de las autoridades públicas
3. Respeto de las posiciones de las autoridades públicas que son quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones
4. Apertura, transparencia y rendición de cuentas
5. Responsabilidad de escuchar e interactuar con todos los actores (*appropriate feedback*)
6. No discriminación e inclusión de todas las voces, incluyendo a los menos privilegiados
7. Equidad de género y participación equilibrada de todos los grupos con particulares intereses y necesidades (jóvenes, mayores, personas con discapacidad y minorías)

8. Accesibilidad a partir del uso de un lenguaje claro y medios apropiados para garantizar la participación presencial y virtual.

Tomando como referencia estos principios, este trabajo propondrá evaluar y medir los esfuerzos que el gobierno realiza en materia de participación en los consejos consultivos, trámite pre-normativo, planes y programas públicos y redes y portales digitales. Antes de entrar en la materia, ofreceremos un breve relato sobre la importancia de “juridificar” el gobierno abierto y la participación y el marco constitucional que los regula en España.

De la ley a la cultura o de la cultura a la ley

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

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

Este proceso se puede observar también en el gobierno abierto que, como señala Sergio Castel (2013), se ha tratado de desarrollar por dos vías, el modelo de experimentación y la vía normativa. El «modelo de experimentación» optaba por la aplicación progresiva de mecanismos de participación entendiendo que la puesta en marcha de estos procesos supondría un cambio de cultura². Últimamente podemos decir que se ha generalizado la estrategia normativa, que opta por la creación de

normas jurídicas, principalmente leyes y reglamentos, que pretenden ir consolidando principios, organizaciones y procesos para el establecimiento del gobierno abierto.

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

La ley es sólo un escalón más en este proceso, tan necesario, de pasar de los valores a las realidades. Estamos ante una gran oportunidad de provocar un verdadero cambio de mentalidad en la administración y las instituciones hacia el gobierno abierto, una oportunidad de empezar a trabajar con indicadores reales, medibles y comprensibles, de empezar a abrir una puerta a la participación verdadera de la sociedad, incluso una buena oportunidad, para hacer del gobierno abierto una realidad transformadora que vaya mucho más allá del eslogan publicitario.

Marco constitucional en España

La regulación de la participación política en España se desarrolla en el marco constitucional del derecho de participación política “en los asuntos públicos” (Art. 23.1). Según el TC la participación política se define como un derecho de configuración legal de carácter no sustantivo, lo que “ha permitido una mayor libertad al legislador a la hora de definir el derecho” (Pérez Alberti, 2013). Como señala Castellá (2013) el Tribunal asume el “precio de excluir dichas figuras participativas del contenido del derecho fundamental de participación política (“en los asuntos públicos”, art. 23.1 CE), de modo que su mayor o menor potenciación queda a la entera disposición de los legisladores ordinarios, nacional o autonómicos. De esta manera la jurisprudencia del TC (SSTC 103/2008 y 31/2010) deja su concreción en manos de los legisladores, lo que permite, entre otras cosas que la regulación nacional y autonómica nos regale una configuración diferente de figuras similares.

Junto a esta vinculación genérica a la participación política del artículo 23, que el Tribunal Constitucional no ha reconocido, la participación se vincula a la eficacia de las decisiones públicas (artículo 103) que justificaría, entre otros motivos, esta

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

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

Desde la perspectiva apuntada, lo primero que nos llama la atención es el hecho que, desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 estas normas han sufrido escasas modificaciones, más allá de su propio desarrollo normativo. La iniciativa legislativa popular (art. 67.3 CE) se reguló por Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada recientemente por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, el derecho de reunión (art. 21 CE) se encuentra en la L.O. 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, modificada (art. 4.3) por la L.O. 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y por la L.O. 9/1999, de 21 de abril (art. 9). Por último las peticiones ante las cortes (arts. 29 y 77 CE) que forman parte del derecho fundamental de petición, regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, se regulan en los artículos 49.4 del Reglamento del Congreso y 194 del Reglamento de Senado.

Lo segundo sería la homogeneidad inicial de las normas que regulan el ejercicio del derecho de participación política entre todas las Comunidades Autónomas. Aunque algunos atribuyen esta homogeneidad al artículo 149.1.1 que reserva al Estado la competencia exclusiva en la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los

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

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

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

estratégico, no pueden dejarse fuera del debate público. En este punto cabe destacar, como una novedad reciente e interesante, la configuración de un derecho a la iniciativa reglamentaria.

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

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

Medir para diagnosticar y evaluar

Teniendo como marco de referencia las preocupaciones exhibidas con anterioridad, queremos presentar ahora el esfuerzo colaborativo que en el marco del CEPC estamos desarrollando para, primero, elegir y sistematizar las mejores herramientas y metodologías disponibles para evaluar la participación en las mencionadas áreas, en segundo lugar, diagnosticar el estado de la participación en consejos consultivos y redes digitales.

Para ello presentamos el protocolo sobre el que estamos trabajando en el caso concreto de los consejos consultivos.

**III PLAN DE ACCIÓN DE
GOBIERNO ABIERTO DEL
GOBIERNO DE ESPAÑA**



**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN
GENERAL DEL ESTADO Y DE SUS
ORGANISMOS PÚBLICOS**



**PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN,
DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN PARA
CONSEJOS CONSULTIVOS**



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Trabajo de Investigación y desarrollo colaborativo

<http://www.cepc.gob.es/investigacion/encuentros-cientificos/participación-ciudadana>

DEFINICIÓN Y OBJETIVOS

¿Qué estamos
haciendo y por
qué?

El Tercer Plan de Gobierno Abierto de España contiene 20 medidas estructuradas en torno a 5 grandes ejes: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de cuentas y Formación. Dentro del eje de participación, se considera preciso llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación, su verdadera eficacia, en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos. A tal fin se propone llevar a cabo un cuádruple diagnóstico sobre la participación, por un lado, sobre los órganos consultivos, por otro, sobre el trámite de información pública, un tercero sobre los planes y programas públicos y, finalmente, sobre páginas webs y mecanismos electrónicos de participación en el ámbito de la AGE y de sus Organismos Públicos.

En este documento ofrecemos un **protocolo de investigación elaborado colaborativamente** en el marco de un grupo de trabajo que se reunió durante 2017 en el Centro de estudios Políticos y Constitucionales para diagnosticar y evaluar la participación ciudadana en **los Consejos Consultivos** en el ámbito de la Administración General del Estado

DESCRIPCIÓN DE LA
INVESTIGACIÓN

FASES DE
INVESTIGACIÓN

DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Los órganos colegiados, como afirma Cerrillo (2011:72), son unidades administrativas, creadas formalmente y caracterizadas por tener una pluralidad de titulares, cuya voluntad se plasma en el acto colegial, y que realizan funciones administrativas. Tradicionalmente, estos órganos son el mecanismo a partir del cual se ha institucionalizado la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, aunque, en muchas ocasiones la definición de la composición, funcionamiento y funciones de estos órganos no ha respondido al traslado de los intereses sociales a las administraciones públicas

Como premisa de partida en este documento, se establece que todos los consejos son de participación en sí, en tanto buscan aportar conocimiento experto a un tema en especial integrando saberes externos a la administración pública. Sin embargo, y como señala la OCDE (2016), lo importante es definir cuanto aportan a la participación en términos de representatividad social (inclusión y legitimidad) y aportes prácticos (competencia y eficiencia) estas instancias participativas.

¿Cuántos de los consejos consultivos existentes son consejos técnicos de expertos (cuyo fin es asesoría técnica o política) y cuántos son consejos que buscan estimular y convocar la participación (abiertos)? ¿Gozan estos consejos de autonomía financiera y capacidad para generar su propia agenda? ¿Son sus decisiones vinculantes? ¿Son

transparentes en el desarrollo de sus funciones y permiten conocer a los ciudadanos lo que pasa dentro de ellos?

Estas preguntas generales nos remiten a las siguientes cuestiones que conducen a preguntarse por:

- Quiénes integran/forman los consejos y cómo se seleccionan sus miembros,
- Cómo se organizan internamente,
- Qué productos generan y cuáles son los efectos e impactos de sus decisiones,
- Si se transparentan y difunden sus debates y resultados

Teniendo como **meta** el diagnóstico y la evaluación de la participación en los consejos consultivos, la investigación se propone:

- 1. Relevamiento de información y análisis de documentación para una correcta identificación de los Consejos Consultivos en el ámbito AGE.**
- 2. Identificación de herramientas y proceso metodológico para desarrollar la evaluación.**
- 3. Construcción de una tabla de indicadores para poder medir la participación en el ámbito de interés destacado**

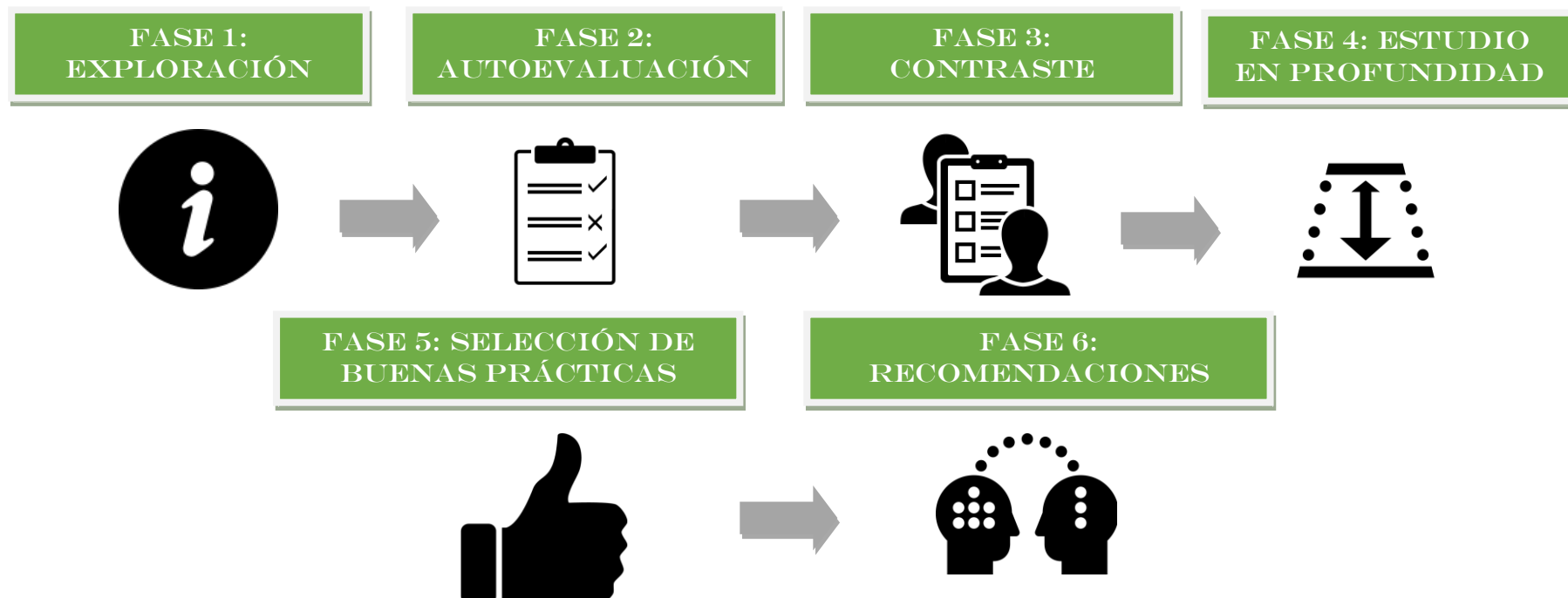
4. Procesamiento de información y primer diagnóstico

5. Estudios en profundidad y contrastación de los resultados con expertos y ciudadanía

6. Buenas prácticas y ejemplos de casos (también no exitosos).

7. Recomendaciones clave para mejorar la participación.

FASES Y CRONOGRAMA DE TRABAJO



En este documento se presentan las herramientas, estrategias y metodología que se consideran más adecuadas

para conducir un diagnóstico riguroso de la participación en el ámbito de los Consejos Consultivos, objetivos 1, 2 y 3 de la

anterior lista.

RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE HERRAMIENTAS

A continuación se describen las herramientas y fuentes de información más aconsejables para reunir la información necesaria para el diagnóstico en cada una de las fases

FASE 1: EXPLORATORIA

El **objetivo** de esta fase es reunir información actualizada sobre consejos consultivos y su desempeño en el ámbito de la AGE.

Para ello **se propone** listar los consejos e indagar:

- De qué ministerio depende
- Que normativa los regula
- Cuántos están activos
- Cuántos de ellos son de expertos y cuantos participativos

Herramientas y fuentes:

- Análisis documental de la normativa creadora de los Consejos Consultivos (BOE y Diarios Oficiales)
- Revisión de portales web

RESULTADO: PRIMER MAPEO DE
LOS CONSEJOS

FASE 2: AUTOEVALUACIÓN

El **objetivo** de esta fase es someter a los propios consejos consultivos un formulario para autoevaluarse en una serie de categorías pre-determinadas

Para ello se distribuirá a los funcionarios responsables de dar seguimiento al plan de gobierno abierto dentro de cada Ministerio las siguientes tablas metodológicas para que ellos reúnan la información y autoevaluación de cada consejo consultivo en su área.

Herramientas:

- Cuestionarios auto gestionados sobre preguntas de índole cuanti y cualitativa

RESULTADO: INFORMACIÓN
PRIMARIA PARA ELABORAR UN
1ER DIAGNÓSTICO

Cuestiones Descriptivas	Naturaleza del órgano	¿Cómo se regula y cuáles son sus funciones?	<p>¿Qué normativa lo regula?</p> <p>¿De qué Ministerio o Institución depende?</p> <p>¿Tiene autonomía?</p>
	Integración y recursos	¿Quiénes lo forman y que recursos tiene?	<p>Composición: ¿Cómo y quién nombra a sus integrantes?</p> <p>¿Es de pertenencia abierta o cerrada?</p> <p>¿Son creados con vocación permanente o ad hoc?</p> <p>¿Tiene autonomía financiera o se trata de un órgano colegiado donde se hace uso de los recursos del ministerio en el que se adscribe depende de un ministerio?</p>
	Diseño del órgano	Objetivos y composición	<p>¿Sus objetivos son específicos y claros?</p> <p>¿A qué público va dirigido?</p> <p>¿Qué tipo de estructura formal tiene el órgano?(Pleno, Comisión Permanente, Comisión de trabajo?</p> <p>¿Qué dice la norma sobre la periodicidad: ¿Cada cuánto se reúne?</p> <p>¿Es el director, presidente o responsable máximo del consejo quién convoca o existe un órgano específico encargado de este tema?</p> <p>¿Quién asume la coordinación (portavoz) y quién lidera el proceso?</p> <p>¿Está regulado en la normativa?</p> <p>Si se elige ¿quién elige?</p> <p>¿Tiene un instrumento de planificación?</p>
	Participación	Función y Caracterización	<p>¿Brinda asesoramiento en casos puntuales y depende de la agenda del ministerio al que pertenece o diseña su propia agenda?</p> <p>¿Su función es de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control?</p> <p>¿Está abierto o cerrado (expertos) a la participación?</p> <p>¿Se integra por expertos o por asociaciones representativas de individuos?</p> <p>¿Qué intereses se supone representan sus vocales?</p>

Solo para aquellos que tienen entre sus funciones o competencias ser abiertos a la participación	
¿Cuáles son los mecanismos de participación regulados en esta área?	a-Consultas b-Foros c-Escritos/emails
¿Qué orientación tiene el organismo hacia la participación?	a-Abierta o cerrada a expertos
¿Cómo se difunde los procesos de participación?	¿Se ha implantado en la web gubernamental una sección específica en materia de participación donde se informe de los mecanismos/canales de participación existentes?

Cuestiones sobre Funcionamiento	Convocatoria	<p>¿Cada cuanto se reúne?</p> <p>¿En qué momento se reúne (antes, durante al final del proceso político)?</p> <p>¿Quién decide los temas sobre los que se convoca el proceso? Son libres o están determinados por la agenda del Ministerio al que pertenecen?</p> <p>¿Quién puede introducir temas en el orden del día?</p> <p>¿Qué relevancia social o mediática tiene el tema?</p>
	Documentación	¿Qué herramientas de comunicación o seguimiento de temas existen en el tiempo que transcurre entre las reuniones?
	Participantes	<p>¿Responde su composición al diseño?</p> <p>¿Tiene mecanismos para revisar la composición? Asistencia?</p> <p>¿Participan quienes deben tomar luego las decisiones sobre la materia o asunto principal?</p> <p>¿Hay paridad de género?</p>
	Difusión	<p>¿Qué acciones que se llevaron a cabo?</p> <p>¿Se difunde públicamente la convocatoria? ¿Por qué vías? ¿Hay pluralidad de canales de información?</p> <p>¿Se circula información antes de las reuniones? ¿Con cuanta anticipación? ¿En lenguaje claro y accesible? Hay seguimiento de si se adoptaron las decisiones previas</p>

Herramientas se priorizan para llevar adelante la participación	Tipo de técnicas utilizadas	<p>¿Son deliberativas o promueven la deliberación?</p> <p>¿Se ofrecen puntos concretos sobre los que opinar o es abierta y general?</p> <p>¿Se puede adjuntar documentos o material extra por parte de los que participan?</p> <p>¿Se participa de modo directo o mediado?</p>
	Acciones presenciales	<p>a-Reuniones</p> <p>b-Foros</p> <p>c-Conversatorios</p> <p>d-Otras</p>
	Acciones no presenciales	<p>Correo electrónico</p> <p>Teléfono</p> <p>Buzón de Sugerencia</p> <p>Redes sociales</p>
Documentación	Caracterización de procesos de documentación	<p>¿Hay documento, minuta o informe final de la reunión?</p> <p>¿Cómo se reúne la información obtenida: se elaboran tablas o documentos en acceso sencillo y abierto?</p> <p>¿Hay memorias de impactos, donde se pueda dilucidar el impacto o efecto de lo decidido en el órgano al cual asesoran/respondan?</p>
Difusión y feedback	Caracterización de difusión y transparencia de los procesos	<p>¿Se transparentan y publican los procesos?</p> <p>¿Están previstos mecanismos de devolución a la ciudadanía?</p> <p>¿Están previstos mecanismos de devolución a los participantes?</p> <p>¿Por qué vías o canales?</p>
Evaluación cuantitativa	Cantidad de participantes	¿Qué representación porcentual poblacional o de población afectada tienen?
	Diversidad de los participantes, Consenso y Transversalidad	<p>¿Cuál es la procedencia? Sector empresarial, sector académico, medios de comunicación organizaciones de la sociedad civil, ciudadano individual, instituciones sociales o políticas</p> <p>¿La representación es a título personal o institucional?</p> <p>Se les paga a quienes participan</p>
	Recursos se destinan	<p>¿Cuánto dinero o que partida presupuestaria destina al proceso(s) de participación?</p> <p>b¿Qué cantidad de recursos humanos o personal se afecta a la realización de estas actividades?</p>
	Cantidad de respuestas recibidas	¿Cómo se mide: número de personas que participa, representación social o política, etc.?

FASE 3: CONTRASTE

El **objetivo** de esta fase es cotejar la información proveniente de los propios autores con la opinión de externos y de la ciudadanía

Herramientas:

- Reuniones presenciales con expertos donde se presenten y debatan los resultados (Focus Group)
- Presentación de resultados en foros de la sociedad civil
- Apertura de espacios virtuales abiertos al público en general

RESULTADO: ROBUSTECER LA INFORMACIÓN DISPONIBLE TRIANGULANDO LAS FUENTES

FASE 4: ESTUDIO EN PROFUNDIDAD

El **objetivo** de esta fase es conocer con mayor detalle y precisión el funcionamiento de la participación en los consejos consultivos. Para ello se prevé la selección justificada de un número pequeño de casos para ahondar en su funcionamiento

Herramientas:

Estudios de casos

RESULTADO: INFORMACIÓN DETALLADA

FASE 5: SELECCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

El **objetivo** de esta fase es generar un repositorio de buenas prácticas, siguiendo la estela de la OCDE.

Herramientas:

- Extractar buenas prácticas que surgen de los diferentes diagnósticos previos y de los estudios de caso
- Entrevistas con responsables de dichos consejos para definir la buena práctica

RESULTADO: REPOSITORIO DE BUENAS PRÁCTICAS

FASE 6: RECOMENDACIONES

El **objetivo** de esta fase es desarrollar una serie de recomendaciones prácticas y útiles para fomentar la representatividad y calidad de los productos de los consejos consultivos

Herramientas:

Reuniones de expertos (Focus Group) donde se someta los resultados de las fases anteriores a evaluación y elaboración de recomendaciones

RESULTADO: DECÁLOGO DE RECOMENDACIONES

Referencias

Bobbio, Norberto. Contribución a la teoría del derecho. 3a ed México, Cajica, 2006, págs. 389-390.

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

Castellá Andreu, Josep Ma. Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad. Cuadernos Manuel Giménez Abad, n 5. Zaragoza, 2013. Pp. 202-233.

Cotino, Lorenzo. "Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y de su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública 82 ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, 2013, pp. 60-64

Pérez Alberdi, María Reyes. El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Colección monografías. Congreso de los Diputados, 2013.

Rubio, Rafael (2007) Los Ciudadanos ¿Protagonistas De La Globalización? En "El derecho en el contexto de la globalización". Universidad del Externado, Colombia, 2007. <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/Ciudadanosprotagonistasglobalizacion.pdf>

Rubio, Rafael (2014) "Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos" En Calderón, César (coord.) Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos. Goberna América Latina Escuela de Alto Gobierno, pg. 41-65

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

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