

Guía sobre **participación ciudadana en planes y programas públicos**

Para responsables de procesos
participativos en políticas públicas





Edita | Ministerio de Hacienda y Función Pública

Autor | Quim Brugué

Diseño | Isdefe

Fotografías | Freepik Premium
Pixabay
Unsplash

NIPO Ed. digital | 137-23-101-1

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Guía sobre **participación ciudadana** **en planes y programas** **públicos**

Para responsables de procesos
participativos en políticas públicas

HazLab



Sobre el autor



Quim Brugué

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), posgrado en Análisis de Datos para las Ciencias Sociales (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Ha desarrollado su actividad docente e investigadora en los ámbitos del análisis de políticas públicas y la innovación democrática.

Fue Director general de Participación Ciudadana en el Gobierno de la Generalitat de Catalunya (2004-2008), director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (2009-2014) y presidente de la Asociación Española de Ciencia Política (2015-2017).

Actualmente, es catedrático de Ciencia Política y de la Administración y profesor de la Universidad de Girona, donde dirige el Campus sectorial “Cohesión y Responsabilidad Social”.

Algunas de las publicaciones más destacadas son las siguientes:

- z Brugué, Q. (2022) *Organizaciones que Saben, Organizaciones que Aprenden*. Madrid: INAP, Ministerio de Administraciones Públicas.
- z Brugué, Q., Martins, S. y Pineda, C. (coord) (2020) *¿Una Nueva Democracia para el siglo XXI?* Buenos Aires: Clacso.
- z Brugué, Q. (2014) *Es la Política, Idiotas*. Girona: Documenta Universitaria.

Contenido

Sobre el autor	4
Quim Brugué.....	4
Objetivos de la guía	6
A quién está dirigida	7
01. Justificando la participación ciudadana	8
¿Qué esperamos del proceso participativo?	9
¿Por qué resulta necesaria la participación en un caso concreto?.....	12
02. Definiendo la participación ciudadana	13
¿Qué es un proceso participativo?	14
¿Qué condiciones mínimas debe satisfacer un proceso participativo?	18
¿Cómo diferenciamos los procesos deliberativos de lo que hoy llamamos co-gestión o co-creación?	23
03. Realizando la participación ciudadana	25
Fase preparatoria	26
Fase informativa	41
Fase de debate y recogida de aportaciones	44
Fase de respuesta.....	57
04. Evaluando la participación ciudadana	64
Evaluar el camino recorrido	66
Evaluar las metas alcanzadas	72
05. Las 7 ideas claves del viaje deliberativo	80
Documentación complementaria	83

Objetivos de la guía

Nuestras sociedades y sus retos colectivos han aumentado en complejidad, provocando una intensa incertidumbre sobre la capacidad de las políticas públicas a la hora de abordar sus problemas y diseñar soluciones eficaces. Todos somos conscientes de esta situación, aunque resulta mucho más difícil aportar respuestas concretas.

Sin pretender ser una pócima mágica, la apuesta por incorporar la participación ciudadana en planes y programas debería entenderse como una forma de incrementar la capacidad de las instituciones públicas para diseñar e implementar políticas públicas; es decir, para abordar los complejos e inciertos retos que hoy demandamos a nuestros gobiernos.

La razón es simple: la participación articula las voces y los conocimientos de la ciudadanía, aportando la inteligencia y la energía que reclaman nuestras intervenciones

públicas. Así pues, la apuesta por la participación ciudadana se sustenta en aquella convicción democrática que sintetizaba Aristóteles en una célebre frase: “nunca la más sabia de las personas es tan sabia como muchas personas”. Es decir,

... sabiduría democrática para aumentar la capacidad de las políticas públicas. Así podríamos resumir lo que esperamos de la participación ciudadana.

Una expectativa tan imprescindible como difícil de alcanzar y que, por lo tanto, justifica la elaboración de una Guía que pretende servir de estímulo y de soporte para avanzar en la apuesta por la participación ciudadana. Una Guía que debería ayudar a la administración pública a transitar de la teoría a la práctica.

Se trata, además, de un documento que pretende ser accesible y orientador, que quiere ayudar a los y las responsables de la administración pública a saber qué se pretende con estos procesos, de qué estamos hablando exactamente cuando nos referimos a ellos, cómo deberían ponerse en marcha y cómo podemos valorar los resultados alcanzados.

Dos **qué** y dos **cómo** que articulan los cuatro apartados de esta Guía y que acompañaremos con algunos ejemplos prácticos. Unos contenidos y unas experiencias que se basan tanto en el conocimiento como en la práctica y que, por lo tanto, nos permitirán tanto clarificar conceptos como aportar ejemplos que, aunque sea de forma muy introductoria, parten de casos vividos desde dentro.

A quién está dirigida

Con este objetivo en mente, hemos elaborado este **documento, dirigido principalmente a los responsables de poner en marcha procesos de participación ciudadana** y, que más allá de la teoría democrática, necesitan ideas claras, criterios sencillos y pautas de trabajo para poder materializar procesos de participación ciudadana en planes y programas concretos. Así pues,

- z Esta Guía no se dirige específicamente a personas expertas en participación ciudadana. Tampoco a aquellas entidades especializadas en gestionar y dinamizar las prácticas participativas. No se trata, pues, de un documento orientado ni al mundo académico ni a los profesionales de la participación ciudadana.
- z En cambio, esta Guía sí se dirige a aquellas personas que, desde el diseño de las políticas públicas sectoriales, entienden que incorporar la participación ciudadana puede resultar beneficioso. Su foco de interés se encuentra en aspectos sustantivos (las políticas sociales, ambientales, hídricas o sanitarias), de manera que, en términos participativos, no necesitan conocer los detalles técnicos, sino sentirse seguros sobre qué están haciendo.
- z Adicionalmente, la Guía se centra en la fase decisional de las políticas públicas; es decir, en cómo incorporar la participación ciudadana en la definición de planes y programas públicos. Solo de forma tangencial nos referiremos a la participación ciudadana en las fases de implementación y evaluación de las propias políticas públicas. Así, por ejemplo, en el apartado dedicado a la evaluación ponemos el foco en los resultados del propio proceso y en la incidencia sobre la definición de las políticas, pero no en la propia ejecución de las mismas.

Disponemos de múltiples Guías pensadas para resolver aspectos técnicos e instrumentales de la participación ciudadana. Muchas de ellas son excelentes documentos y, por lo tanto, no vamos a sustituirlas. En concreto, se trata de un documento alineado con la “Guía de Primeros Auxilios para un Proceso Participativo”, redactada por Joaquín Meseguer y Nieves Escorza como coordinadores de la Subcomunidad de Procesos Participativos de la Comunidad de Prácticas del IV Plan de Gobierno Abierto.

No existe, sin embargo, una Guía que, para expresarlo de forma directa, no tenga en mente a los ejecutores de la participación, sino a los y las responsables de las múltiples políticas públicas.

En este documento, en definitiva, proponemos guiar a los responsables de las políticas públicas en el viaje de la participación ciudadana. Un viaje que a menudo observan desde la desconfianza y que, por lo tanto, necesitan entender mejor. Necesitan convencerse de su utilidad y conocer los aspectos claves del camino que deberán recorrer.

01

Justificando la participación ciudadana

Emprendemos este viaje hacia la puesta en marcha de un proceso participativo porque es bueno descubrir otras culturas y perspectivas que enriquezcan nuestra visión.

A pesar de las frecuentes invocaciones a la participación ciudadana, todavía son frecuentes las dudas sobre las razones que justifican destinar recursos, tiempo y esfuerzos a un proceso de resultados inciertos y ambiguos. Un viaje todavía percibido como muy incierto. Por lo tanto,

... antes de empezar cualquier proceso participativo es imprescindible tener muy claro el destino de esta aventura y, al mismo tiempo, estar convencido de la necesidad de emprenderla.

Expresándolo, en términos operativos, debemos iniciar cualquier proyecto participativo respondiendo a dos preguntas previas:

¿Qué esperamos del proceso participativo que vamos a iniciar?

¿Por qué resulta necesario en el caso concreto que nos ocupe?

Se trata de dos interrogantes que se solapan, aunque tratarlos por separado puede ayudarnos a disponer de un punto de partida más sólido.

¿Qué esperamos del proceso participativo?

Un proceso participativo no es un objetivo en sí mismo, de manera que su justificación debe encontrarse en sus impactos externos. El proceso es un viaje y el propósito, claro está, se encuentra en el destino. Recordémoslo una vez más: nuestro objetivo no es realizar un proceso participativo sino fortalecer nuestras capacidades a la hora de abordar problemas de alta complejidad.

Pero ¿qué significa fortalecer nuestras capacidades? ¿A qué nos estamos refiriendo exactamente? Para responder a estas preguntas de manera sencilla, resulta útil pensar en los **dos principales impactos que debería alcanzar** un proceso participativo:

- z Mejorar la política pública
- z Construir ciudadanía

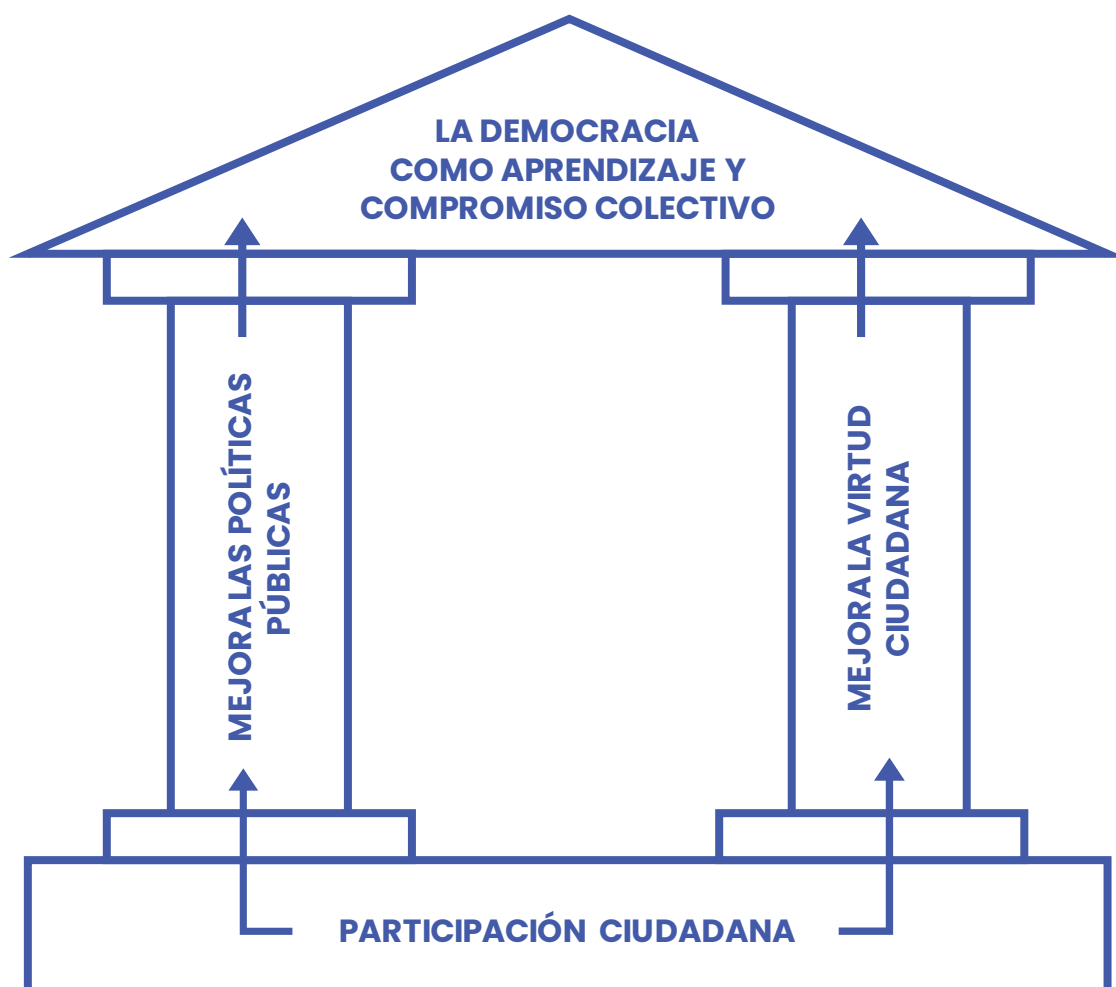


Figura 1 - Los pilares de la participación ciudadana

Mejorar la política pública

Mejorar las políticas públicas y, por lo tanto, su capacidad para incidir en la resolución de nuestros retos colectivos sería la justificación central de cualquier proceso participativo: el foco no es instrumental (*el proceso*), sino sustantivo (*la política pública*).

La mejora de una política puede darse en tres niveles:

- z De entrada, la participación **incrementa la legitimidad** de las decisiones públicas. Un aspecto crucial en sociedades, donde la intensidad de las controversias y la desconfianza hacia la política han limitado enormemente la legitimidad de las decisiones gubernamentales y de esta manera, reducido ostensiblemente su eficacia.

De todas maneras, es importante también reconocer con claridad la diferencia entre adoptar decisiones dotadas de legitimidad que legitimar decisiones ya tomadas. En el primer caso, la participación puede resultar una contribución positiva, mientras que, en el segundo, podría ser vista como algo cosmético e, incluso, perverso.

- z Por otro lado, la participación debería **mejorar la propia definición de la política** (el diseño), dotándola del conocimiento y de la inteligencia que solo puede proporcionar la diversidad y la pluralidad de voces. Es decir, escuchando y hablando, enriquecemos la decisión.

- z Finalmente, la participación debería **mejorar la puesta en marcha de la política** (la implementación), asumiendo que, cuando los diferentes actores se involucran en una política pública, también se promueve su compromiso y se reducen las resistencias, cada vez más intensas, a su ejecución. Es decir, escuchando y hablando, agilizamos la implementación.

Hemos vinculado la mejora de la política pública al hecho de “escuchar y hablar”, pero también podemos preguntarnos sobre si este proceso participativo nos permite **alcanzar acuerdos** y, por lo tanto, pacificar las políticas públicas.

Esta es una aspiración clásica en los debates participativos, pero pensamos que se trata exactamente de eso, de una aspiración, Escuchándonos y hablando nos acercamos y favorecemos puntos de encuentro, pero no necesariamente alcanzamos el consenso unánime. Los acuerdos amplios son pues una aspiración, pero debemos operar acercándonos a ellos, más que alcanzándolos.

Construir ciudadanía

A partir del punto anterior, es básico destacar que la participación ciudadana también es constructora de ciudadanía democrática. Es decir, expone a los diversos actores, con sus legítimas posiciones e intereses, a los argumentos de los que defienden posiciones e intereses diferentes y, de este modo, se cultiva la tolerancia y la empatía y se genera capital social. **Esta exposición a los otros rompe con la lógica clientelar y facilita el diseño de planes y programas equilibrados.** De este modo:

- z Por un lado, la participación ciudadana debería contribuir a superar un tipo de relaciones, donde el cliente siempre tiene razón y, por lo tanto, exige a la administración respuestas unívocas a sus demandas, sin considerar las de otros actores.
- z Por otro lado, un proceso de participación debería facilitar la emergencia de una ciudadanía capaz de asumir el equilibrio, entendiendo que las intervenciones públicas son menos respuestas a las demandas particulares y más articulación de proyectos colectivos.

En términos prácticos, pues, **un proceso participativo debería asumir tanto la riqueza como los límites de las aportaciones ciudadanas.** La ciudadanía aporta sabiduría y mejora los contenidos de la política,

pero también debe aceptar que las políticas públicas son puntos de equilibrio entre aspiraciones diversas y, a menudo, contradictorias.

La base de un proceso participativo es escuchar e incorporar las voces de los ciudadanos, pero esto no elimina que, finalmente, las políticas públicas se expresen con una voz que aspira a representar el interés público.



¿Por qué resulta necesaria la participación en un caso concreto?

Los impactos esperados de un proceso participativo deben proyectarse sobre cada caso concreto, lo que significa realizar **una reflexión previa sobre la complejidad del asunto a tratar y sobre el mapa de actores vinculado al mismo**:

- z **El asunto a debatir** en un proceso participativo requiere que no existan certidumbres previas, ni sobre sus características ni sobre la manera de resolverlo. Una afirmación obvia, pues si ya sabemos cuál es el problema y cuál es la solución, ¿para qué necesitamos incorporar algún debate público? Un proceso participativo es un proceso de aprendizaje, de manera que resulta superfluo cuando ya sabemos. Tenemos que asumir los límites y las incertidumbres como punto de partida.
- z También resulta imprescindible valorar la existencia de un **mapa de actores** diverso y las condiciones para incorporarlos al debate público. En políticas supralocales, puede resultar especialmente importante conocer las entidades que agrupan intereses, así como pensar en la posibilidad de incorporar a la ciudadanía a título individual. Igualmente, deberá tenerse en

cuenta la intensidad de los conflictos entre actores, y entre ellos y la administración, a la hora de diseñar un proceso participativo, pues será necesario adaptar la forma del diálogo a las diversas condiciones.

Finalmente, para ordenar estas reflexiones previas, recomendamos un trabajo previo donde valorar los beneficios y los costes, y las oportunidades y los riesgos de cada proceso de participación. A partir de este mapeo, podremos valorar, no solo la oportunidad del proyecto, sino también la forma de encararlo.

02

Definiendo la participación ciudadana

Una vez decidido emprender nuestro viaje participativo, es fundamental definir qué tipo de viaje queremos hacer, cuál sería nuestro destino, qué documentos necesitamos, y qué actividades queremos hacer para poder reservarlo.

Una vez valoradas las razones que justifican dedicar tiempo y recursos a la participación ciudadana, el siguiente paso consiste en clarificar tres nuevos interrogantes. Se trata de unos interrogantes básicos, pero hemos de reconocer cierta confusión sobre qué es y qué características mínimas debería tener un proceso participativo. Clarificar estas dudas nos parece imprescindible, pues las

diversas interpretaciones sobre el qué de la participación pueden provocar decepciones y enfados entre aquellos que valoran el proceso de forma diferente a aquellos que lo proponen. Es decir,

... si no tenemos claro de qué estamos hablando, las expectativas son libres y las frustraciones muy probables.

Los viajes siempre generan incertidumbre, pero lo que no podemos asumir es que provoquen desconcierto y miedo a lo desconocido. No vamos a poder prevenir todas las incidencias que aparecerán, pero estos tres interrogantes deberían ofrecernos cierta tranquilidad en relación con el trayecto que iniciamos.

¿ De qué estamos hablando exactamente cuando nos referimos a este tipo de procesos?

¿Cuáles son las condiciones que deberían satisfacerse siempre en un proceso participativo?

¿Cómo diferenciamos estos procesos deliberativos de la co-gestión o la co-creación de servicios y políticas públicas?

¿Qué es un proceso participativo?

Durante las dos últimas décadas, las referencias a la participación ciudadana han sido tan constantes como poco precisas. Suele suceder que la invocación excesivamente frecuente a un concepto tenga como resultado la difuminación de su significado. En otros términos,

... cuando todo es participación, el peligro es que nadie sepa exactamente qué es la participación.

Así pues, **un primer paso** debe consistir en desgranar el grano de la paja: ¿qué es y qué no es un proceso de participación ciudadana en planes y programas públicos?

Empezaremos despejando el concepto y, por lo tanto, identificando **aquello que NO es participación ciudadana**. Para ello nos centraremos en cuatro *noes* que, a nuestro entender, suelen estar presentes en muchas de las perversiones de nuestras experiencias participativas:

No es una reunión de mucha gente:

Desde un punto de vista social y comunitario, es muy positivo que la gente se reúna y disponga de espacios y momentos de encuentro. Pero estamos hablando de otra cosa. El acto de reunirse es útil para establecer relaciones y vínculos, pero no responde al objetivo de un proceso participativo, destinado a aumentar la capacidad y la eficacia de un plan o un programa público.

No es una encuesta demoscópica:

Una encuesta es una forma de conocer las opiniones de una población determinada y, también, usando el rigor estadístico, de

dotar a sus resultados de ciertos niveles de confianza. Sin embargo, el objetivo de los procesos participativos no es recoger opiniones estadísticamente significativas, sino incidir, a través del diálogo, en los contenidos de una política pública.

No es un mostrador de reclamaciones:

A menudo hemos usado los procesos participativos como mostradores de reclamaciones o, usando otra expresión, como plataformas desde donde expresar nuestras quejas y nuestras exigencias personales. No estamos hablando de estos mostradores ni de estas plataformas, pues los espacios participativos deben basarse en el diálogo colectivo, no en la queja particular. Su objetivo no es satisfacer nuestras demandas personales, sino construir nuestros proyectos públicos.

No es una estrategia de marketing político:

Finalmente, en un contexto donde la insatisfacción democrática está muy extendida, la participación ciudadana puede caer en la tentación de convertirse en poco más que una operación de imagen. Los réditos políticos pueden resultar apetitosos en el corto plazo, aunque también pueden fácilmente volverse en contra nuestra en un efecto bumerang. La participación ciudadana despierta ilusiones, pero frustrarlas, genera heridas difíciles de cicatrizar.

Descartadas las cuatro tentaciones democráticas, aparece un segundo interrogante: **entonces, ¿qué SÍ es participación ciudadana?** Para responder a esta pregunta daremos un **segundo paso** destinado, tanto a asumir que se trata de un concepto polisémico como a identificar diferentes tipos de participación ciudadana.

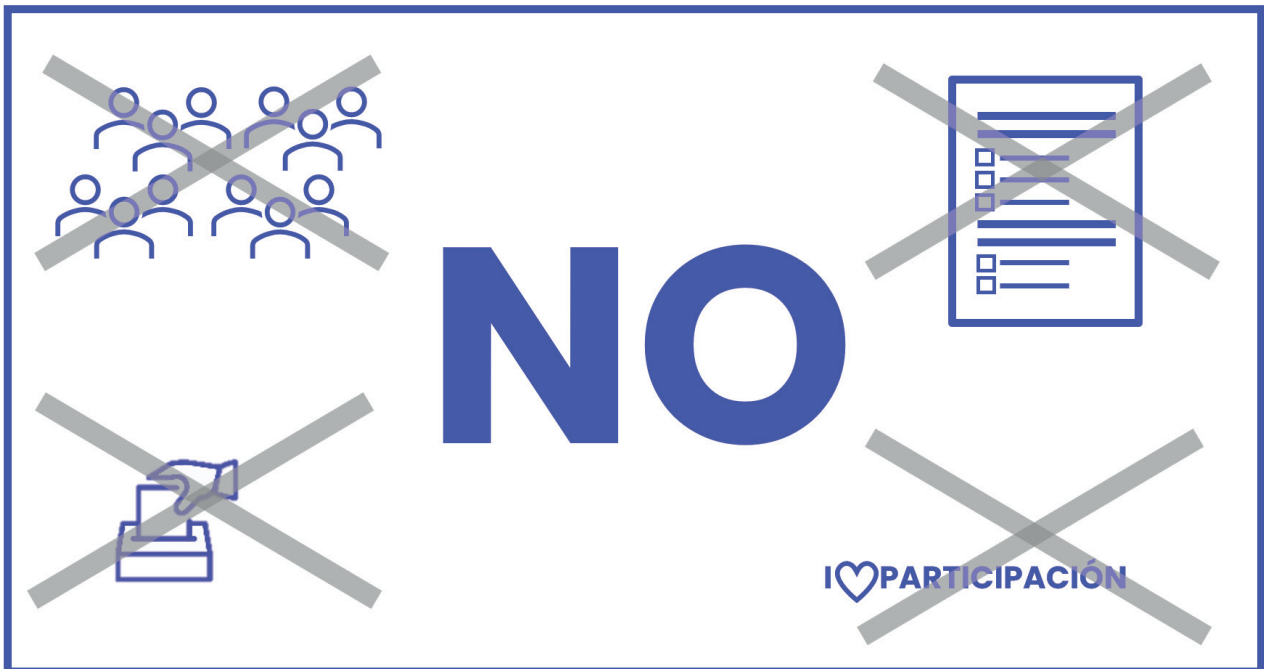


Figura 2 - Qué es y qué no es participación ciudadana

Vamos pues, a proponer una tipología y a escoger aquel *tipo* que nos sirva para caracterizar los procesos participativos en planes y programas. Para ello usaremos la teoría democrática, que nos permite diferenciar entre varios escenarios democráticos en función de dos criterios básicos: el *quién* y el *cómo* de las decisiones democráticas.

Tal como se muestra en el siguiente cuadro, el *quién* nos permite distinguir entre **democracia representativa** (los representantes deciden) y **democracia directa** (la ciudadanía decide), mientras que el *cómo* distingue la **democracia agregativa** (decidimos votando) de la **democracia deliberativa** (decidimos hablando).

	Democracia representativa	Democracia directa
Democracia agregativa	Democracia de los modernos (elecciones)	Referéndums y consultas ciudadanas
Democracia deliberativa	Participación ciudadana en planes y programas	Democracia de los antiguos (asambleas ciudadanas)

No vamos a explicar el cuadro detalladamente, sino que pondremos el foco únicamente en el cuadrante donde hemos ubicado la participación ciudadana en planes y programas, que entendemos como:

- z Un proceso donde la toma de decisiones se realiza deliberativamente: **la palabra sustituye al voto** y, así, usamos el potencial del intercambio de argumentos y del aprendizaje que éste puede generar.
- z Un proceso donde **la decisión se mantiene en manos de los representantes electos**: aunque exista deliberación entre voces diversas, los responsables políticos retienen la última palabra -el ejercicio de autoridad.

Una participación que se define a partir de dos rasgos esenciales: se trata de un proceso **deliberativo y consultivo**.

Ambas características son constitutivas del *tipo* de participación ciudadana de la que estamos hablando. Y ello implica que debemos descartar dos aproximaciones que, a menudo, generan confusiones y conflictos:

- z No se trata de un proceso donde se voten opciones de política pública, sino que se analizan y se discuten las diferentes perspectivas.
- z No se trata de un proceso donde la voz de la ciudadanía sea vinculante, pues se considera que ésta no es única, sino plural y que, por lo tanto, ante las diferentes voces, son los representantes electos quienes deben adoptar la decisión.

Así pues, no cambiamos el quién, sino que modificamos el cómo de la decisión, que precede a la definición de una política pública. Hemos enriquecido el proceso decisional, pero la decisión sigue en manos de los responsables políticos. Unos responsables políticos que se comprometen a escuchar y a tomar en consideración, pero que no pueden renunciar a la toma de decisiones. Somos reiterativos en esta idea,

pero nos parece crucial que estos procesos no lleven a engaño y, en este sentido, hemos de ser muy claros desde sus inicios:

se trata de un proceso consultivo, no vinculante; un proceso donde pretendemos articular un diálogo colectivo, no canalizar demandas personales.



Figura 3. La participación como proceso deliberativo

Esta aproximación sintoniza con la perspectiva de la OCDE sobre el Gobierno Abierto, que articula a partir de cuatro elementos:

Esta guía pone el foco en uno de los cuatro ingredientes, la participación, que la propia OCDE define en los siguientes términos:

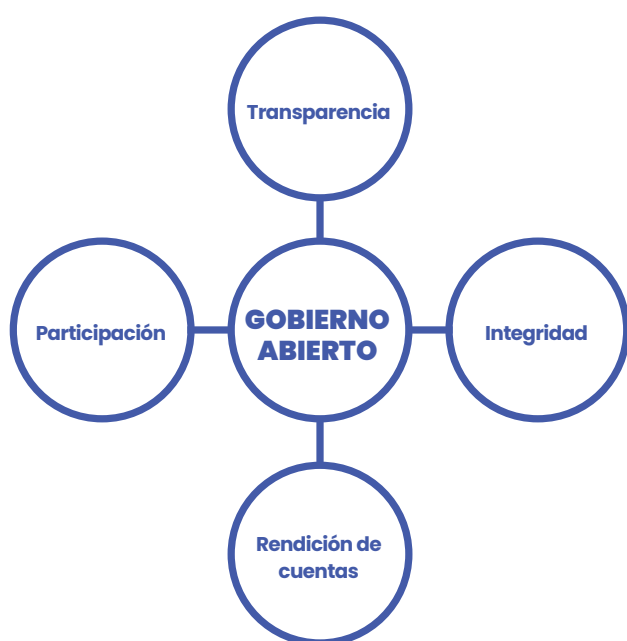


Figura 4. Los elementos de un Gobierno Abierto

“El público puede influenciar el funcionamiento de su gobierno, al igual que la toma de decisiones y la prestación de servicios.”

Finalmente, una vez hemos identificado las características básicas de la participación en planes y programas (deliberativa y consultiva), el **tercer paso** consiste en identificar las condiciones mínimas que debe satisfacer este tipo de proceso participativo.

¿Qué condiciones mínimas debe satisfacer un proceso participativo?

En este segundo apartado abordaremos las condiciones que deberían darse antes de iniciar un proceso participativo-deliberativo con garantías de éxito. No nos referimos al cómo implementar este proceso -que trataremos en el siguiente epígrafe- sino que pretendemos identificar las condiciones que nos han de proporcionar un adecuado punto de partida. Se trata, usando otros términos, de situar los cimientos antes de construir el edificio participativo.

La propia OCDE (2022) menciona las condiciones que deben preceder la decisión de promover un proceso participativo de una forma clara e intuitiva:

- z Cuando podamos ayudar a resolver un problema.
- z Cuando dispongamos de margen para que la ciudadanía influya realmente en la decisión.
- z Cuando dispongamos de un auténtico compromiso institucional con el proceso.
- z Cuando dispongamos de los recursos mínimos pero imprescindibles en términos económicos, humanos, técnicos o temporales.

En esta guía vamos a elaborar un poco más estas ideas, aunque se inspiran en la misma base. Las condiciones que proponemos, a continuación, no son necesariamente imprescindibles, pero sí que deberíamos incidir en ellas antes de empezar un proceso participativo-deliberativo. Un arranque ideal quizá sea difícil, pero esto no significa que podamos empezar de cualquier manera.

Así pues, vamos a referirnos a los cuatro tipos de condiciones que afectan, tanto al propio

CONTEXTUALES

INSTITUCIONALES

SOCIALES

OPERATIVAS

proceso participativo como al plan o programa objeto del proyecto participativo:

(1) Condiciones contextuales

Aquello importante en cualquier proceso participativo no es el propio proceso, sino la temática, el objeto de la participación. Por lo tanto, el objeto del plan o programa es un aspecto central y debería reunir algunas condiciones:

- z **Relevancia.** De entrada, el objeto de la participación debe resultar significativo para los diversos actores sociales, despertando así su interés por formar parte del debate. A menudo, la participación ha sido precavida y se ha practicado sobre asuntos menores. Este enfoque es un error. La participación sirve para abordar problemas importantes o se banaliza y deja de interpelear a los participantes.
- z **Conflicto.** Adicionalmente, el objeto de la participación -el tema del plan o el programa- debe ser observado desde visiones diversas y conflictivas por parte de los actores. El término “conflicto” suele despertar reticencias, pero, por un lado, la política (y con ella, las políticas públicas) existen porque no hay acuerdo y, por otro lado, sin discrepancia, desaparece la deliberación. La participación sirve para abordar temas conflictivos, y aquí radica precisamente su interés.
- z **Comprensibilidad.** Además de relevante y conflictivo, el objeto de la participación debe ser comprensible para los diversos actores. Volveremos sobre este asunto en el siguiente apartado, pero no podemos dejar de

mencionar una obviedad: solo podremos iniciar una deliberación pública si el público entiende aquello de lo que se está hablando.

- z **Aplicabilidad.** Finalmente, debemos garantizar que cualquier proceso de participación finalice con una decisión que sea aplicable. En las aulas universitarias, en las tertulias mediáticas o en las sobremesas familiares, podemos debatir largamente y no necesitamos converger en una decisión concreta y aplicable. En cambio, el proceso al que ahora estamos refiriéndonos, sí debe culminar en una decisión concreta y aplicable. Esto, como también abordaremos más adelante, exigirá asumir límites: no se discute para soñar un paraíso, sino para construir una realidad.

Al margen de estas condiciones, la OCDE (2022) recomienda tomar en consideración algunos aspectos prácticos al decidir sobre la adecuación de una temática para ser objeto de un proceso participativo-deliberativo:



Sí cuando...

El tema preocupa a la comunidad.

Existen múltiples respuestas correctas.

Conviven múltiples grupos y actores con perspectivas diversas.

Se requiere tanto de conocimiento experto como de juicio público.

NO cuando...

La respuesta es exclusivamente técnica.

Se espera una respuesta dicotómica en términos de sí/no, blanco/negro.

Se requiere obtener una respuesta de manera inmediata.

El tema genera un conflicto polarizado y sin posibilidad de diálogo.

(2) Condiciones institucionales

Los procesos de participación-deliberación en planes y programas son impulsados por las instituciones públicas y afectan a las decisiones que éstas toman. Es obvio, por tanto, que las instituciones públicas deberán satisfacer algunas condiciones de partida. Nos referimos a tres de ellas:

- z **Margen de maniobra.** Un proceso participativo no sustituye la responsabilidad de tomar las decisiones, pero sí que debe tener capacidad de influir en ella. En este sentido, la decisión pública no debe estar tomada y debe disponer de cierto margen de maniobra que permita encajar la influencia generada en el proceso deliberativo.
- z **Soporte técnico-administrativo.** La participación de la ciudadanía en un proceso deliberativo debe sustentarse en información y conocimiento, tanto sobre la materia objeto del debate como sobre los eventuales instrumentos de intervención. En este sentido, la institución pública debe comprometerse a ofrecer esta información, a resolver dudas y a dar soporte técnico a los participantes. Este soporte, adicionalmente, también tiene que ser organizativo, garantizando la logística y las condiciones para que pueda producirse adecuadamente.
- z **Liderazgo político.** El objeto de la participación es incidir en las decisiones de los responsables públicos, de manera que son ellos y ellas quienes han de aceptar y liderar el proceso de debate y escucha. Sin liderazgo y compromiso político, el proceso participativo puede

quedar sin referencias reales y convertirse en un ejercicio retórico, en un artificio vacío de contenido.

(3) Condiciones sociales

Los procesos participativos, tal como los hemos definido, consisten en deliberaciones entre diferentes agentes de la sociedad civil. Así pues, podemos identificar algunas características del entorno social que pueden facilitarlos. Nos referiremos a tres condiciones:

- z **Un mapa de actores múltiples y diverso.** Una sociedad organizada y comprometida con lo público es la principal garantía de éxito para cualquier proceso participativo, ya que, sin su involucración, el proceso simplemente languidece y desaparece.

Esta sociedad civil debe disponer de capacidades para estar presente y expresarse; pero, además, debe ser múltiple y diversa. No olvidemos que los principales peligros para el diálogo son el monólogo o el parloteo. El monólogo se produce cuando las capacidades de participación están concentradas en un único actor, mientras que el parloteo aparece cuando las voces son dispersas y no están suficientemente organizadas.

- z **Conflicto sin polarización.** Aunque ya nos hemos referido a este aspecto, subrayamos de nuevo la necesidad de participar en torno a la confrontación. Sin ella, no existe el diálogo argumentativo. Esta confrontación, sin embargo, no debe estar dominada por la polarización, sino por el respeto mutuo.

Un proceso deliberativo, dirían los expertos, no sirve para lograr el acuerdo, sino para construir juntos a pesar del desacuerdo y, en este sentido, avanzando hacia la tercera condición, es necesario pactar (acordar) la forma de estar en desacuerdo. O, usando la terminología deliberativa, “minimizar el desacuerdo” y, de este modo, lograr bases de entendimiento lo más amplias posibles.

- z **Alianza sobre el proceso participativo.** Efectivamente, pactar las propias condiciones con los múltiples y diversos actores es una condición para cualquier proceso participativo.

A menudo se constituyen grupos motores que, formados a partir de una alianza entre la institución pública y las diferentes sensibilidades, tienen el objetivo de pactar las reglas del juego y, de esta manera, dar cobertura y seguridad a un proceso que dará sus frutos, aunque existan posiciones diferentes y argumentos contrapuestos.

(4) Condiciones operativas

Finalmente, un proceso participativo también requiere de algunas condiciones operativas básicas. Se trata de condiciones más prosaicas, pero que también tienen una gran incidencia en sus resultados finales.

- z **Capacidad para diseñar un proyecto sólido.** El resultado de un proceso participativo es influir en el diseño de una política pública, de un plan o un proyecto, que debe poder definirse de manera sólida y con garantías de aplicación.

En este sentido, el proceso debe dotarse de recursos técnicos que permitan que el debate no olvide que su destino es una decisión concreta y aplicable.

- z **Recursos económicos, personales y comunicativos.** Aunque resulte una obviedad, no podemos olvidarnos que un proceso participativo necesita recursos de diferente tipo. Destinar recursos públicos suficientes, además, es una forma de mostrar el compromiso con el proceso participativo.

Ciertamente, no se trata de cantidades importantes, pero también hay que ser claros: no se puede hacer participación sin destinarle partidas presupuestarias.

- z **Gestión del calendario.** Frecuentemente se ha mencionado el trade-off, el intercambio entre eficiencia y participación ciudadana. Expresándolo de manera muy intuitiva el argumento consiste en alabar la participación mientras, simultáneamente, se lamenta su lentitud y los retrasos que provoca.

Este trade-off se ha mostrado empíricamente falso: a menudo corremos mucho al inicio y luego, precisamente por las prisas iniciales, quedamos bloqueados; mientras que el trabajo participativo y lento del inicio nos permite superar futuros bloqueos. Por lo tanto, los tiempos son necesarios y la gestión de los calendarios es una parte relevante del proceso participativo.

Un proceso participativo debe:

Ser relevante

Asumir el conflicto

Ser comprensible

Sea aplicable

Influyente en la decisión

Contar con información

Compromiso político

Actores diversos

Respeto mutuo

Con recursos

Con un calendario claro

¿Cómo diferenciamos los procesos deliberativos de lo que hoy llamamos co-gestión o co-creación?

Durante los últimos años las referencias genéricas a la participación ciudadana han dejado paso a otros conceptos, como la co-gestión o la co-creación. En los apartados anteriores hemos definido con precisión el objeto de esta guía -los procesos deliberativos que acompañan la definición de políticas públicas-, pero necesitamos también clarificar sus diferencias respecto de los procesos de co-gestión o co-creación.

- z En primer lugar, **la deliberación y la co-gestión se diferencian tanto en los objetivos como en los medios.**
 - Por un lado, mientras el objetivo de la deliberación es mejorar el contenido de una política pública; la co-gestión busca mejorar la forma de prestar un servicio público. La deliberación busca la inteligencia colectiva, mientras la co-gestión pretende potenciar la eficiencia en la acción.
 - Por otro lado, en relación con los medios, la deliberación se materializa a través del diálogo; mientras que la co-gestión se articula a través de la cooperación. No es lo mismo pensar juntos que trabajar juntos.

z En segundo lugar, la deliberación y la co-creación también se diferencian tanto en los objetivos como en los medios.

- Por un lado, el objetivo de la deliberación puede resumirse como usar el diálogo para incidir en las decisiones; mientras el objetivo de la co-creación sería colaborar para construir nuevas respuestas.
- Por otro lado, mientras la deliberación opera a través del intercambio de opiniones; la co-creación lo hace a través de articular la construcción conjunta de políticas y servicios concretos.
- En ambos casos se piensa conjuntamente, pero en la deliberación se piensa para incidir, y en la co-creación para construir. Por esta razón, el compromiso de las autoridades públicas con la deliberación debe ser la escucha y la toma en consideración; mientras que, con la co-creación, debería ser la recepción y la experimentación.



03

Realizando la participación ciudadana

Una vez definidas las características básicas del proceso participativo, es hora de plantear aspectos concretos de nuestro viaje: el destino, el mapa, los acompañantes, la mochila, el transporte, el alojamiento, etc.

Tras definir qué entendemos por participación ciudadana en planes y programas, **el objetivo de este capítulo se centra en el cómo del proceso participativo-deliberativo**. Para ello, nos referiremos a las diferentes fases que podrían organizar el proceso.

Queremos subrayar que no estamos presentando una metodología participativa específica. No hablaremos de herramientas concretas. **Nuestra intención, en cambio, es mostrar los pasos a emprender y ofrecer una serie de criterios y recomendaciones que pueden ayudar al correcto desarrollo de un proceso participativo-deliberativo**. Estos pasos pueden incorporar -de hecho, deben incorporar- diferentes metodologías e instrumentos en función de cada caso.

En este sentido, nuestra aproximación se formula en paralelo al texto de la OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, donde se plantean 10 pasos para “planificar, implementar y evaluar los procesos participativos”.

Incorporamos muchas de las recomendaciones de este documento, aunque en nuestra propuesta, hemos resumido los 10 pasos en 4 fases y, al mismo tiempo, hemos reservado la evaluación para ser abordada con más detalle en el último capítulo.

Las 4 fases que proponemos en esta Guía empiezan con la **preparación** del proceso y siguen con los tres pasos que deberían caracterizar cualquier diálogo: **explicar** el objeto del debate, **escuchar** el intercambio de argumentos y, finalmente, **responder** a aquellos que han participado en el debate a través de la decisión de política pública adoptada:

FASES

PREPARATORIA

**INFORMATIVA/
COMUNICATIVA**

**DEBATE Y RECOGIDA DE
APORTACIONES**

RESPUESTA

Fase preparatoria

Antes de iniciar cualquier proceso de participación en planes y programas, deberíamos responder a algunas preguntas previas y saber con qué recursos contamos para iniciar un viaje que, sin un destino claro y una brújula que nos oriente, puede desviarse del buen camino. Usaremos la metáfora de **la preparación de un viaje participativo** para distinguir tres aspectos a considerar en este momento inicial:

- z Saber a dónde vamos: el destino
- z Saber con quién viajamos: los acompañantes
- z Saber qué recursos necesitamos: la mochila

El destino: saber a dónde vamos

Cualquier viaje debe empezar fijando cuál es el destino; es decir, saber a dónde nos dirigimos y por qué hemos escogido un destino determinado. Cuando trasladamos este mismo planteamiento a un proceso participativo, también necesitamos tener claro nuestro destino; es decir: **saber sobre qué tema queremos debatir y qué esperamos de este debate.**

Resulta sencillo anticipar que en esta fase **los protagonistas son los responsables político-administrativos**; pues son ellos y ellas quiénes, por un lado, escogen un tema para someterlo al debate público y quiénes, por otro lado, esperan que este debate sirva para aportar valor al proceso de toma de decisiones.

Subrayar la responsabilidad pública, sin embargo, no debería hacernos olvidar la **importancia de conectar con las preocupaciones y las inquietudes de la ciudadanía**. Nada resulta más perjudicial para el impulso de un proceso participativo que intentar debatir sobre una preocupación gubernamental que no despierta el interés de la población. A partir de aquí, dos interrogantes básicos:

¿Sobre qué participamos?

¿Qué esperamos de la participación?

Sobre qué participamos

Ya nos habíamos referido en el capítulo anterior a los condicionantes del objeto de la participación (relevancia, conflicto, comprensibilidad y aplicabilidad), mientras que ahora mencionaremos dos aspectos, tan intuitivos como fundamentales, a la hora de emprender nuestro viaje:

- z **Definir de qué SÍ queremos hablar;** es decir, precisar el destino del viaje participativo en términos sustantivos. Esta definición nos obliga, no solo a anunciar el objeto del debate (por ejemplo, un nuevo plan de lucha contra el cambio climático), sino también los ejes, las coordenadas, de este debate (energía sostenible, nuevas formas de movilidad, cambios en los hábitos de consumo, etc.)

Así pues, hemos de definir tanto el contorno como el contenido de nuestro debate. En términos sencillos, no

basta con anunciar el objeto del proceso participativo, sino que necesitamos también estructurar los ítems concretos que vamos a discutir. Y también, como apuntamos a continuación, los que quedarán fuera de la discusión.

- z **Definir de qué NO queremos hablar;** es decir, cuando delimitamos el perímetro del debate, estamos definiendo tanto lo que queda dentro como lo que queda fuera. Es fundamental dejar claro que vamos a hablar de cambio climático, pero tampoco podemos esconder los límites de este debate. Por ejemplo, no contemplamos introducir en el intercambio de argumentos las posiciones negacionistas: abrimos un debate sobre cómo abordar el cambio climático, no sobre si éste existe o no.

Se trata, pues, de **definir tanto los contenidos como los límites del proceso deliberativo**. A menudo resulta incómodo para los responsables públicos identificar e imponer estos límites, pero no hacerlo, puede despertar falsas expectativas. Además, una parte del potencial pedagógico de la participación democrática consiste, precisamente, en que la ciudadanía entienda que no todo es posible; que existen límites políticos, económicos o legales que no pueden traspasarse.

Qué esperamos de la participación

Además de saber a dónde vamos, resulta importante saber qué esperamos encontrar en nuestro destino. En este sentido, al definir los contenidos del proceso participativo estamos detallando aquellos ámbitos sobre los que esperamos recibir contribuciones de los participantes.

Más allá de esta formulación genérica, de cualquier proceso participativo-deliberativo esperamos dos resultados esenciales: conocimiento y comunidad.

- z **Conocimiento.** Dado que un proceso deliberativo implica un intercambio de argumentos, de él esperamos que se generen ideas y propuestas concretas. En realidad, esperamos que éstas sean innovadoras, aunque a menudo también tenemos que poner en valor aquellas ideas que, sin ser realmente novedosas, nos llegan reforzadas por el simple hecho de haberse generado en un debate público.
- z **Comunidad.** Dado que un proceso deliberativo implica establecer relaciones entre actores con posiciones diferentes, de él esperamos que permita construir una comunidad más sólida y, por lo tanto, más capaz de acompañar el despliegue de las políticas públicas. Esta comunidad, a menudo, no alcanzará el consenso, pero se fortalece a través del conocimiento y el reconocimiento mutuo.

La política hídrica y las orientaciones de la Directiva Marco del Agua de la UE

Iniciamos el nuevo milenio con la obligación de desplegar una nueva política del agua. Una política que, tal como establecía la propia DMA, debía establecer de forma obligatoria un proceso de consultas – debates con los principales actores involucrados. No quedaba muy claro el cómo de esta indicación, aunque el argumento era claro: el agua es un asunto que afecta a la agricultura, a la industria, al medio ambiente, a la energía, al consumo ... y, por lo tanto, todas estas perspectivas tenían que ser escuchadas, debatidas y tomadas en consideración.

Volveremos sobre este ejemplo más adelante, pero resulta destacable como se trató en los momentos iniciales de explicar aquello sobre lo qué sí se quería hablar y aquello sobre lo qué no se quería hablar.

Por un lado, se trabajaron materiales comunicativos destinados a explicar tanto el planteamiento de la DMA (UE) como los informes que definían el estado de las masas de agua en nuestras cuencas hídricas. Se trata de asuntos complejos y sofisticados, de manera que algunas autoridades hídricas, no todas, realizaron un importante esfuerzo divulgativo usando diferentes registros comunicativos: desde los largos informes técnicos a versiones simplificadas, información territorializada, trípticos explicativos, vídeos para ser divulgados, etc.

Por otro lado, había algunos asuntos que no iban a formar parte del debate público. Uno de ellos, en el caso de la cuenca interna catalana, era la posibilidad de un trasvase desde el Ródano, un caudaloso río francés que podía garantizar el acceso al agua en tiempos de sequía. Una posibilidad que quedaba fuera de los límites de lo discutible. No solo por ser una iniciativa costosa y

compleja, sino que la razón era más bien política: la nueva DMA proponía una política hídrica basada en reducir, contener y gestionar la demanda de agua; no en asegurar su oferta. Es decir, el trasvase garantizaría el acceso al agua, pero lo que se pretendía era promover una política que incidiera en un uso más sostenible de un recurso escaso.

El esfuerzo comunicativo permitía canalizar el debate, mientras que delimitar su perímetro evitaba posibles frustraciones posteriores, al tiempo que articulaba la participación ciudadana con la responsabilidad pública.

I, ENS PREGUNTEM...

15

...què farà la DMA per nosaltres? Per què és tan important?

Les conseqüències de desenvolupar la DMA permetrà assolir innombrables beneficis entre els quals cal destacar:

- Assolir el bon estat ecològic de les masses d'aigua reporta beneficis ecològics, que són conseqüència directa de la protecció i la millora de la qualitat de les aigües i els seus hàbitats. Un ecosistema saludable és la garantia per tenir una bona aigua potable.
- Entre els beneficis socials que es deriven de la DMA, cal destacar la possibilitat de recuperar la qualitat de molts ecosistemes aquàtics i per tant recuperar la seva funció vertebradora del territori, aglutinadora com a element social (bany, pesca, rem o altres activitats de lleure) i d'identitat de les poblacions riberenques.

La DMA també reporta beneficis econòmics i tècnics amb mesures més senzilles, concertades i eficients per resoldre els problemes i les inseguretats que genera la gestió de l'aigua.

...què podem fer nosaltres per la DMA? Com hi podem contribuir?

Assolir els objectius de la DMA és crucial, però inassolibles sense la col·laboració i la complicitat de tothom.

- Cal que aportem les nostres opinions, que ens preguntem quin riu volem i que expressem les nostres exigències als responsables polítics i administratius. La DMA ens obre una porta per establir uns espais de participació amb la intenció de compartir i contrastar totes les visions existents al territori.
- Cal que prenguem consciència que l'aigua és un bé públic i essencial per a la natura i per a nosaltres. Depèn també de nosaltres l'èxit de la nova cultura de l'aigua.

Imagen 1. Què se va a preguntar en el proceso participativo (Folleto "La Directiva Marc de la L'Aigua: la nova política de L'Aigua per a una nova cultura de L'Aigua" – Generalitat de Catalunya)



Los acompañantes: saber con quién viajamos

No debe sorprendernos que, en un proceso participativo, el **quién** sea un aspecto clave: quién esperamos que participe y cómo los reclutamos son dos aspectos cruciales que debemos abordar en esta fase preparatoria. Se trata de un viaje donde lo más importante son los acompañantes, de manera que necesitamos saber:

¿Quiénes queremos
(y necesitamos) que
nos acompañen?

¿Cómo los invitamos
para que acepten
viajar con nosotros?

¿Cuál es la mejor
forma de deliberar
entre ellos?

¿Quiénes participan? El mapa de actores participantes

En relación con este aspecto, absolutamente crucial en cualquier proceso deliberativo vinculado a planes y programas, dos consideraciones:

Primera consideración: antes de iniciar el proceso resulta imprescindible elaborar un mapa de actores bajo criterios de **heterogeneidad y diversidad**. La clave es que todas las voces estén presentes en la deliberación, pues es aquí donde encontramos el potencial de la inteligencia colectiva.

- z En este sentido, proponemos **apostar por la diversidad, y no por la representatividad**. Por un lado, nos interesa más la pluralidad de voces que saber en nombre de cuántos hablan; mientras que, por otro lado, el énfasis en la diversidad puede provocar, obviamente, conflictos de representatividad, especialmente graves cuando -como hemos subrayado anteriormente- estamos hablando de procesos consultivos, donde la decisión queda finalmente en manos de los representantes electos.
- z Así pues, el principal reto a la hora de elaborar un *buen* mapa de actores se encuentra en lograr la máxima diversidad de voces, pero reconociendo también que **no todas las voces tienen la misma capacidad de estar presentes ni la misma fuerza a la hora de expresarse**. Por tanto, un mapa de actores requiere de un trabajo proactivo y selectivo. **Proactivo** porque para llegar a muchos de los actores no basta con una simple invitación, sino que se requiere dedicar esfuerzos y recursos en llegar a ellos y facilitarles

la participación. Y **selectivo** porque no todos los actores reclaman los mismos esfuerzos.

Segunda consideración: también tenemos que abordar la distinción -a menudo convertida en tensión- entre participantes individuales y colectivos o, usando la terminología de la OECD (2020), entre **ciudadanos (particulares) y stakeholders (intereses organizados)**. No se trata de una distinción excluyente, sino que deberemos pensar en términos de complementariedad. En un proceso deliberativo caben, tanto las aportaciones individuales como las colectivas, aunque deberemos tener en cuenta algunas diferencias entre ellas:

- z En primer lugar, el papel que adoptará la ciudadanía individual o los grupos organizados **va a depender, tanto de nivel territorial como de la temática** objeto de la participación. Por un lado, parece claro que la presencia de la ciudadanía individual resulta más sencilla en el ámbito local que en el estatal; mientras que, por otro lado, la complejidad del tema facilita la presencia de grupos organizados y dificulta la participación de individuos particulares.
- z En segundo lugar, siempre es adecuado combinar ambos perfiles de participación porque **pueden aportar cosas diferentes**. Mientras las aportaciones colectivas pueden resultar más elaboradas y, además, introducir el conflicto real de intereses sobre el que finalmente operará la política pública; las individuales pueden reflejar mejor el estado de ánimo de la población y, simultáneamente, beneficiarse del potencial pedagógico de la participación.

- z Finalmente, hay que tener en cuenta que **los canales para facilitar y articular la participación pueden ser diferentes** en función de si se dirigen principalmente a la ciudadanía individual u organizada. Por un lado, el registro del debate deberá ser más divulgativo en un caso y más técnico en otro. Por otro lado, los formatos también deben adaptarse, ya que las disponibilidades de tiempo o las habilidades de la ciudadanía o de los *stakeholders* son distintas.

¿Cómo los reclutamos? Invitar a participar (inclusión)

Como ya hemos señalado, no todos los actores tienen la misma capacidad para participar (recursos, habilidades, tiempo, etc.), de manera que necesitaremos estrategias explícitas que garanticen la inclusión de las voces más débiles. Tres ideas pueden ayudarnos a definir estas estrategias:

- z **Incentivos adaptados a cada caso.** La incorporación de determinados actores puede requerir movilizar incentivos diversos, que pueden ir desde el pago de una compensación económica al reconocimiento de sus aportaciones, pasando por ofrecer facilidades a la participación (servicio de guarderías, horarios adaptados, etc.).
- z **Diferentes mecanismos y diversos lenguajes para diferentes actores.** Más allá de los incentivos, nos parece claro que diferentes actores (jóvenes, mayores, entidades sociales, empresas privadas, personas en situación de exclusión o de origen extranjero, etc.) se sentirán más atraídas y cómodas en función del tipo de



mecanismo participativo y del lenguaje que utilicemos para articularlo.

No son los actores los que se adaptan a nuestro proceso participativo sino al contrario, razón por la cual hemos de empezar identificando el quién, para posteriormente definir el cómo.

- z Finalmente, la incorporación de los actores puede adoptar tres formas: **la llamada abierta, la llamada cerrada y la llamada por sorteo**. La llamada abierta se dirige al conjunto de la ciudadanía y permite el acceso a cualquiera que quiera incorporarse al proceso participativo. La llamada cerrada se dirige específicamente a un número predeterminado de actores, y solo éstos pueden acceder al proceso participativo. Finalmente, la llamada por sorteo utiliza las técnicas del muestreo aleatorio para obtener un grupo representativo de ciudadanos.

Cada una de las formas tiene ventajas e inconvenientes que deberán valorarse en cada caso:

- La **llamada abierta** facilita el acceso universal y, por lo tanto, refuerza la dimensión “popular y democrática” del proceso. Sin embargo, la práctica de los últimos años ha mostrado que estos llamados abiertos facilitan aquella crítica tan frecuente de “siempre son los mismos” y, por lo tanto, aparecen sesgos participativos.
- La **llamada cerrada**, en cambio, permite seleccionar los perfiles y, de esta manera, garantizar

una participación diversa y equilibrada. Sin embargo, se trata de un procedimiento que restringe el acceso y que, por lo tanto, puede ser interpretado como menos “democrático” o, incluso, como una oportunidad de “manipulación”.

- La **llamada por sorteo**, por su parte, actualmente usada en las llamadas asambleas deliberativas, garantiza la representatividad de los participantes y asegura un acceso neutral al proceso participativo. Sin embargo, puede suponer ignorar el conflicto real que subyace bajo el objeto de la participación, así como no incorporar a aquellos actores que, desde su vinculación real, son fundamentales para el posterior desarrollo de la política pública.

Deliberación caliente versus deliberación fría

Un último aspecto que nos interesa destacar -conectado con las formas de llamada citadas anteriormente- tiene que ver con el tipo de deliberación que se genera: caliente o fría.

- z **Deliberación caliente.** Los actores tienen posiciones fuertes y representan colectivos frente a los cuales deberán rendir cuentas. Además, conocen el tema y van a tener una influencia importante cuando se despliegue la política pública. En este tipo de deliberación, por lo tanto, los actores son poco dados a escuchar y todavía menos a cambiar sus posiciones, aunque son cruciales para lograr puntos de equilibrio, siempre inestables.

- z **Deliberación fría.** Los actores -habitualmente ciudadanía a título individual- ni tienen posiciones fuertes ni tienen que dar cuenta de sus aportaciones. Tampoco suelen disponer de conocimientos directos y especializados, pero pueden ofrecer una mirada más fresca y liberada de los conflictos existentes. Son también más maleables, en el sentido positivo; es decir, están más dispuestos a aprender de los otros y a dejarse seducir con propuestas e ideas diversas.

Así pues, cada modelo tiene ventajas e inconvenientes, de manera que la elección va a depender de la naturaleza de cada caso:

- z La deliberación fría será más adecuada cuando la política pública abre un debate general con un nivel de confrontación relativa. Un ejemplo clásico son las asambleas climáticas.
- z La deliberación caliente, en cambio, resulta más oportuna cuando los actores se confrontan en el marco de una política pública concreta. Un buen ejemplo puede ser el debate en torno al racismo inmobiliario.

Comparando la consulta pública de la DMA con las asambleas climáticas

El quién genera siempre debates y dilemas que podemos ilustrar comparando dos experiencias con aproximaciones tan distintas como complementarias. Lo haremos en base a 3 aspectos: diversidad versus representatividad, organizados versus articulados y formas de reclutamiento.

En primer lugar, tanto en la aplicación de las obligaciones participativas de la DMA como en las asambleas climáticas se ha primado el objetivo de la diversidad de los participantes, no su representatividad. Sin embargo, esta diversidad se ha abordado de formas diferentes:

- z En el caso de la DMA, la preocupación central era la diversidad de intereses, de manera que se realizaron exhaustivos mapas de actores, agrupando los potenciales participantes bajo ámbitos sectoriales: ecologistas, industriales, productores de energía, agricultores, expertos, distribuidores locales, entidades vecinales, etc.
- z En cambio, en las asambleas climáticas preocupa la diversidad de perfiles de los participantes, de manera que se diseña una muestra donde se encuentren personas de diferentes géneros, edades, situaciones socioeconómicas, procedencia territorial, niveles educativos, etc.

En segundo lugar, los diferentes tipos de diversidad se traducen en participantes colectivos e individuales:

- z Los mapas de actores que se usaron para debatir la política hídrica son listados de entidades o instituciones que agrupan y representan intereses. El proceso participativo – deliberativo no estaba cerrado a participantes individuales, pero su diseño no se orientaba a ellos.

El nivel de exigencia, en términos tanto temporales como de conocimientos, así como el tipo de intercambio que se producía en las sesiones de debate, hacían realmente poco probable la participación individual. Esto puede resultar una limitación del proceso, pero también permite articular un debate más sólido y con más probabilidad de generar propuestas concretas y aplicables en términos de política pública.

- z En el caso de las asambleas climáticas, en cambio, se utiliza la idea de una muestra poblacional que exprese la diversidad de perfiles. Las personas escogidas no participan agrupando y expresando intereses sectoriales sino posiciones particulares.

Se trata de una opción que permite que el debate alcance a personas “normales” de la calle, aunque también es cierto que requiere una determinada dinámica de funcionamiento (con una importante fase inicial de formación y concentrando el debate en un período más limitado de tiempo)

y comporta un nivel de debate más asequible y que, en consecuencia, se traduce en resultados más genéricos y menos operativos en términos de políticas públicas. Se recogen menos propuestas concretas y más orientaciones generales.

En segundo lugar, las dinámicas de reclutamiento también son diferentes:

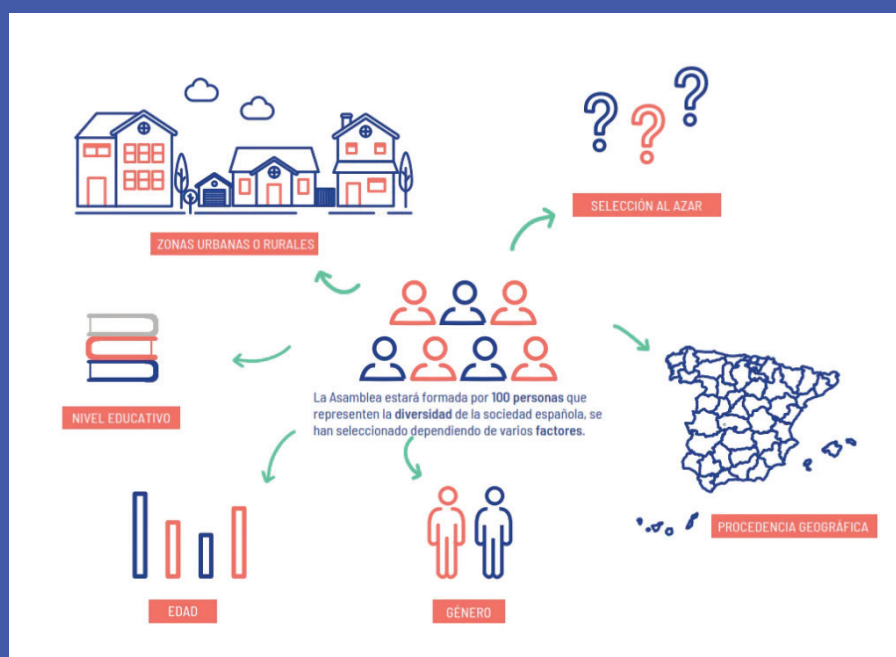
- z Por un lado, los grupos de intereses participan en el debate hídrico por iniciativa propia y lo hacen, precisamente, en función de ser una entidad con un conocimiento y una posición específica. Las personas que participan en una asamblea climática, en cambio, son reclutadas desde el propio proceso en relación con su perfil. Unos se presentan motu proprio, mientras los otros han de ser expresamente invitados.
- z Por otro lado, los participantes colectivos tienen interés en participar, mientras que las personas particulares solo

participan si son seleccionadas. Esto genera sistemas de incentivos diferentes. Los participantes organizados, en realidad, no necesitan incentivos, pues son actores interesados. Sin embargo, también es cierto que no todos los actores interesados tienen las mismas capacidades de participar y que, por lo tanto, a menudo también necesitan soporte.

En el caso de la DMA, los sindicatos agrarios o los sectores industriales están muy organizados y disponen de recursos para participar, mientras las entidades ambientales están fragmentadas, desarticuladas y son frágiles. Un proceso deliberativo debería, pues, ayudar a las voces más frágiles a estar presentes en el debate.

En el caso de la asamblea climática, en cambio, la selección es por sorteo y, por lo tanto, los problemas de reclutamiento tienen que ver con el desinterés inicial de los y las participantes. En este sentido, es habitual usar incentivos como el pago por participar.

Imagen 2. Infografía sobre el proceso de selección de participantes (Asamblea Ciudadana por el Clima de España)



La mochila: saber qué recursos necesitamos para el viaje

Ya en el apartado anterior nos hemos referido a los recursos y a las condiciones institucionales y operativas que necesitamos para emprender el viaje de un proceso deliberativo. Vamos a insistir en ello e, insistiendo en la metáfora viajera, identificaremos aquellos ingredientes básicos que hemos de meter en nuestra mochila:



Un mapa



Una brújula



Ropa de abrigo



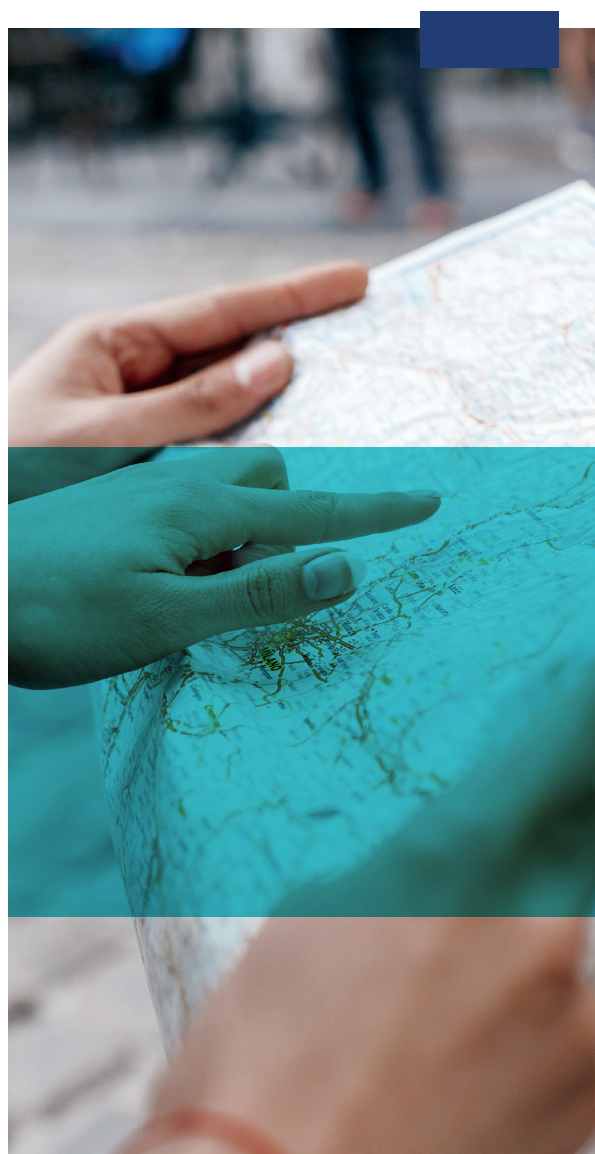
Algo de comida

Un mapa

Para desarrollar un proceso deliberativo, necesitamos un plan que nos marque el camino. Viajar improvisando puede tener su encanto, pero debemos descartarlo para un viaje participativo que pretenda no decepcionar expectativas.

Un mapa preciso y detallado es un recurso imprescindible; una herramienta que ha de definir el itinerario, los tiempos, las etapas y, en definitiva, lograr que los participantes en este viaje entiendan siempre donde están, se sientan seguros y, sobre todo, que no perciban improvisaciones que pueden ser interpretadas como trampas o incumplimientos.

La desconfianza es una característica que, inevitablemente, marca el arranque de nuestro viaje, mientras que el mapa debe proporcionarnos seguridad y servirnos para, paulatinamente, ir ganando confianza.



Una brújula



Mientras un mapa detalla el camino, la brújula ofrece orientación. El mapa es un recurso que genera seguridad sobre el recorrido, pero también necesitamos dotarnos de sentido, que el viaje tenga un propósito conocido y compartido.

La brújula, que siempre debe estar en la mochila, puede ser interpretada como una metáfora de un ingrediente imprescindible en cualquier viaje deliberativo: el liderazgo. El destino de cualquier proceso participativo-deliberativo es incidir en la toma de decisiones de los responsables públicos, de manera que necesitamos que este destino esté, no solo subrayado con claridad sino, también, impulsado desde la propia instancia decisoria.

Necesitamos, en otros términos, que los responsables políticos de tomar decisiones sean los que lideran el proceso, que se comprometan con él y que aseguren el propósito final del viaje participativo.

Ropa de abrigo



Durante el viaje siempre podemos experimentar cambios ambientales que nos obliguen a protegernos. En este sentido, mientras que en cualquier mochila ponemos ropa de abrigo, para hacer frente a inclemencias diversas, durante el viaje participativo necesitaremos protección institucional.

Los momentos complicados van a aparecer, de manera que deberemos recurrir al abrigo institucional; es decir, a un entorno que nos asegure que se mantendrán las condiciones y que no se dejará el proceso a la

intemperie. A menudo hablamos de acuerdos institucionales, de grupos motores o de comisiones de seguimiento; se trata, en cualquier caso, de abrigos institucionales.

Algo de comida



Finalmente, los víveres son imprescindibles en cualquier mochila, aunque sea de forma austera y muy seleccionada. En este sentido, un proceso participativo-deliberativo no requiere de una gran cantidad de recursos, pero tampoco podemos emprender el viaje sin unos mínimos.

Así pues, en nuestra mochila participativa, será imprescindible contar con algunos recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos, logísticos y comunicativos. Antes de iniciar el viaje, deberemos proveernos de estos recursos en cantidad suficiente, descartando una idea -demasiado habitual- según la cual se trata de iniciativas que resultan gratuitas, y que no necesitan más que del entusiasmo de algunos promotores heroicos.

Abordando el racismo inmobiliario desde un proceso participativo deliberativo

En una ciudad mediana del norte de España irrumpió durante el año 2020 la problemática del racismo inmobiliario. Una segunda generación de jóvenes de orígenes diversos (africanos, asiáticos, latinoamericanos) veía como, a pesar de haber nacido en el país y disponer de plena ciudadanía, eran discriminados en el acceso a viviendas de alquiler. Su nombre y su raza los excluía. Se organizaron, se movilizaron, salieron en la televisión autonómica y, finalmente, el ayuntamiento incorporó el problema en su agenda.

El reto, sin embargo, era ¿qué hacer? ¿Cómo abordar un problema para el cual no encontraban ni respuestas de expertos ni otras experiencias de las que aprender? En este contexto de complejidad e incertidumbre se plantearon utilizar la deliberación como una forma de generar conocimiento y construir una política pública. Era una apuesta arriesgada para abordar un tema tan conflictivo como delicado. Un viaje probablemente turbulento que reclamaba disponer de un mapa, una brújula, ropa de abrigo y algo de comida para el camino:

El mapa. De entrada, se planteó un proceso con un mapa que establecía tres grandes etapas que, además, tenían que trascurrir lentamente. Se trataba de convocar un diálogo entre actores diversos (propietarios, agentes inmobiliarios, personas racializadas, entidades sociales, asociaciones vecinales y profesionales municipales) y se trazó un itinerario con tres grandes temas y un determinado ritmo de trabajo:

- z Las etapas de la conversación tenían que seguir una lógica que, además de ordenada, iba de los asuntos más asequibles a los más comprometidos: (1) el diagnóstico (¿cuál es la situación de partida?), (2) los objetivos (¿hacia dónde nos gustaría ir?) y (3) las acciones para alcanzarlos (¿qué podríamos hacer?).
- z Además, dada la conflictividad del tema y la importancia de establecer relaciones constructivas entre los participantes, se planteó un proceso de ritmo lento. Avanzar poco a poco permitía multiplicar los encuentros e ir reforzando las confianzas mutuas. La duración del viaje fue de casi dos años y, efectivamente, a pesar de la persistencia de los desacuerdos, se puede observar como el clima de trabajo iba mejorando y, de este modo, iban apareciendo resultados concretos.

La brújula. Más allá del mapa, desde el inicio se dispuso de una brújula que indicaba con precisión dónde se quería llegar. A menudo las expectativas movían el horizonte preestablecido, pero la brújula ayudaba a recordar el destino del viaje. Un destino que tenía dos características básicas y que, en realidad, formaban parte del acuerdo de partida:

- z En primer lugar, el destino era una propuesta de acciones (lo más concretas posibles) que se trasladaría al ayuntamiento para que primero las valorara y, si parecía oportuno y posible, se comprometiera a aplicarlas. En este sentido, la interlocución era muy clara y la voluntad diáfana: pretendemos que el ayuntamiento escuche nues-

➤ **Objectiu 1. ON SOM? Valorar i acordar un punt de partida**

Aquest primer objectiu implica generar un coneixement compartit sobre la realitat de la discriminació immobiliària a Olot. Aquest coneixement reclama recollir dades i evidències, però sobretot escoltar als diferents actors i acordar amb ells un diagnòstic que actuï com a punt de partida compartit.

➤ **Objectiu 2. CAP ON VOLDRÍEM ANAR? Acordar un escenari de futur "ideal"**

És important no només acordar el punt de partida sinó també l'estació d'arribada. En un tema com aquest pot semblar una obvietat, però resultarà crucial fer explícits els reptes i uns objectius discutits i acordats entre actors diversos i sovint amb interessos divergents. Aquests reptes compartits s'hauran de convertir en l'impuls per abordar les línies de treball i les accions que permetran avançar en superar la discriminació immobiliària.

Imagen 3. Ejemplo de los objetivos planteados en el proceso participativo sobre el racismo inmobiliario en el municipio (Documento final sobre la discriminación en el acceso a la vivienda)

tras propuestas, aunque finalmente lo determinante será cuáles de ellas acaban siendo incorporadas en los presupuestos y en la acción gubernamental.

- z En segundo lugar, aunque parezca contradictorio, el destino del proceso no era "la solución" del problema del racismo inmobiliario. Se buscaban acciones concretas, pero también era importante reconocer que un asunto como el que les ocupaba era tan complejo y dependía de tantas variables que resultaba iluso esperar una respuesta definitiva. La brújula, por lo tanto, no nos conducía a un paraíso, sino a un lugar real; un lugar donde estaríamos trabajando para abordar un problema, no solventándolo de un plumazo. Tener estas expectativas sobre la mesa desde el inicio ayudó enormemente al desarrollo del proceso.

Ropa de abrigo y algo de comida. En este ejemplo, la ropa de abrigo y los víveres los tenía que proporcionar el propio ayuntamiento a través de un fuerte compromiso con el proceso participativo. Es evidente que, en un proceso de dos años, donde se

discuten temas muy sensibles y donde las capacidades de estar participando de los diferentes actores son muy dispares, van a aparecer momentos de tensión o de bloqueo. En estos momentos, el liderazgo de la institución municipal fue determinante.

Un liderazgo que se traducía en el compromiso personal del concejal de Urbanismo y la concejala de Servicios Sociales, en su capacidad para garantizar las implicaciones de diversos profesionales del consistorio, en asumir los costes logísticos y de dinamización, en descolgar frecuentemente el teléfono para pedir a los actores que siguieran en el proceso, en no instrumentalizar ni mediatizar la iniciativa deliberativa, etc.

Este liderazgo institucional fue importante, pero su efectividad también se explica por las actitudes de los actores participantes. Unos actores que, más allá de sus intereses particulares, entendieron que se trataba de dialogar, de proponer (y no únicamente demandar) y de escuchar las posiciones de los demás. Sin ciudadanos dispuestos a trabajar con generosidad resulta muy difícil avanzar en este tipo de proyecto; pero cuando se logra, los resultados suelen ser sorprendentes.



Imagen 4. Una de las sesiones de trabajo realizadas en el marco del proceso participativo sobre el racismo inmobiliario en el municipio (Documento final sobre la discriminación en el acceso a la vivienda)

Fase informativa

Ya con la mochila llena, la siguiente fase -ya propiamente integrada en el proceso deliberativo- consiste en informar a los diversos agentes sobre los contenidos, los objetivos y los límites del debate, que se encuentran en el núcleo de cualquier proceso participativo.

En el apartado anterior ya nos referimos al *qué sí* y al *qué no* sería objeto de debate durante el proceso deliberativo en términos sustantivos, mientras que ahora nos centraremos en los aspectos más operativos de esta fase informativa.

En concreto, nos referiremos a las dos dimensiones que deberemos tener siempre en consideración en este momento informativo:

- z Capacidad explicativa
- z Capacidad divulgativa

Ambos aspectos son inseparables y están estrechamente relacionados, pero nos conviene diferenciarlos en términos prácticos: la dimensión explicativa se refiere a los contenidos del mensaje, mientras la divulgativa se refiere a los canales que utilizamos para trasladarlo al conjunto de la ciudadanía.

Capacidad explicativa

El principal objetivo -a menudo convertido en reto- de esta fase consiste en lograr que un conjunto heterogéneo de actores entienda el objeto de la deliberación y, de esta forma, se sienta capaz de intervenir en el debate, aportando sus ideas y sus puntos de vista.

Esta capacitación no es sencilla, especialmente cuando la diversidad de los participantes nos obliga a ajustar nuestras explicaciones a distintos niveles y registros. No podemos explicarnos de la misma manera cuando nos dirigimos a los jóvenes o a las personas mayores. No es lo mismo informar a especialistas o a personas profanas en el tema objeto de la discusión. Tampoco podemos dirigirnos de la misma manera a aquellos que dominan la lengua que a aquellos que tienen dificultades con la misma. O, por poner un último ejemplo, no podemos usar los mismos términos cuando tratamos con personas individuales o con actores organizados.

Frente a la diversidad de públicos, deberemos elaborar diferentes registros informativos, utilizando lenguajes y formatos adaptados a quién nos dirigimos.

Capacidad divulgativa

Los mismos argumentos utilizados anteriormente para justificar la necesidad de diversificar los registros informativos nos sirven ahora para entender la necesidad de multiplicar los canales de comunicación que deberemos utilizar.

Los canales de comunicación deben ser diversos y orientados de forma explícita a los diferentes públicos identificados durante la elaboración del mapa de actores. Tanto la claridad como el acceso son claves en el momento de divulgar el proceso deliberativo. La claridad ha de permitir a los actores comprender los términos del debate; mientras que el acceso ha de posibilitar que todos los actores -independientemente de sus perfiles- puedan incorporarse al mismo.

Comunicar el debate urbanístico

El mundo del urbanismo, así como el de la planificación territorial, ha incorporado desde hace algunas décadas la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. Existen, por ejemplo, regulaciones que obligan a los ayuntamientos a acompañar la revisión o la redacción de sus planes urbanísticos de procesos de carácter deliberativo.

Se trata de un ámbito de política pública complejo, donde a menudo la ciudadanía -organizada o a nivel individual- no dispone de los conocimientos necesarios para intervenir en el debate. Así pues, resulta crucial un proceso comunicativo que explique y difunda la información necesaria para una participación efectiva en el proceso deliberativo:

En primer lugar, en términos explicativos, un plan de comunicación en este ámbito debería tener dos objetivos:

- z Por una parte, frente a la tendencia a la presentación de mapas y planos por parte de arquitectos/as expertos/as en urbanismo, un proceso deliberativo requiere explicarse en otro tipo de lenguajes y formatos. Para ello es fundamental definir los objetivos comunicativos (el mapa de actores) e identificar los registros adecuados para cada uno de ellos.

En este sentido, por ejemplo, algunos ayuntamientos han utilizado formatos lúdicos y pedagógicos que han trasladado a las aulas de los institutos para llegar a los jóvenes. A menudo con

ejercicios para preparar en clase que ayudaban a trasladar el debate urbanístico a las familias. En otro caso, las sesiones de debate contaban con el soporte de estudiantes de arquitectura, que ayudaban a los participantes a traducir sus ideas y sus percepciones al formato del lenguaje urbanístico.

- z Por otro lado, la estrategia comunicativa debe tener claro que no se trata de debatir en torno a demandas particulares (¿qué hay de mi parcela o del parque de delante de mi casa?), sino sobre el modelo de ciudad y, por lo tanto, de sus implicaciones en términos más amplios y generales.

Se trata de discutir un proyecto colectivo, no de formular quejas y/o demandas personales. Estas ya encontrarán espacio durante el momento final que se dedica a las alegaciones públicas, que no son parte del proceso deliberativo.

En este sentido, es útil recordar a la famosa urbanista neoyorquina, Jane Jacobs, quien ya en los años setenta nos recordaba la importancia de no dejar el debate sobre la construcción de nuestras ciudades en manos de la terminología arquitectónica. No podemos discutir sobre urbanismo sin tomar en consideración su relación con un modelo económico, social o educativo de ciudad; de manera que un proceso deliberativo debe incorporar estas perspectivas y no limitarse a demandas estrictamente urbanísticas.

En segundo lugar, también la difusión es crucial, pues sin ella no llegaremos a los potenciales participantes en el proceso deliberativo. En un entorno tan comunicativamente saturado como el nuestro, la difusión siempre es un reto difícil de alcanzar. En este sentido, más allá de invertir en materiales y canales de difusión, resulta muy relevante que el tema objeto de debate -en este caso una revisión urbanística o un plan territorial- sea presentado y tratado como una prioridad política. Entramos, pues, en el tema del liderazgo político de los procesos deliberativos. Sin un liderazgo que otorgue importancia y sitúe la reforma urbanística como prioridad política, difícilmente la difusión del proceso deliberativo será efectiva.

Sin embargo, también es importante modular la estrategia comunicativa y el potencial del liderazgo político. Un exceso de exposición mediática puede contribuir a la difusión del proceso, pero también a que éste sea percibido como una operación de imagen por parte de la institución. O todavía peor, la exposición pública del proceso puede ayudar a su difusión, pero convertirlo en un espacio de mera confrontación pública y hacer muy difícil la capacidad de construcción conjunta que atribuimos a estos procesos.

En definitiva, la comunicación y la difusión son fundamentales, pero hay que evitar el peligro de banalizar o teatralizar los motivos del proceso deliberativo.



Imagen 5. Folleto informativo (Orientaciones para la planificación de las políticas con impacto ambiental)

Fase de debate y recogida de aportaciones

Nos encontramos en la fase más *técnica* del proceso deliberativo, aquella en la que el objetivo es organizar y sistematizar el propio intercambio de argumentos. Se trata de la piedra roseta del edificio participativo y, por lo tanto, un momento clave en el cual los y las participantes debaten entre ellos y realizan las aportaciones que deberán ser tomadas en consideración por parte de los decisores públicos.

No vamos a entrar en los detalles técnicos, ya que no es éste el propósito de la guía. Sí que intentaremos, en cambio, proporcionar algunos criterios relevantes a la hora de abordar esta fase. Estos criterios deben ayudarnos a pensar cómo abordar el momento estrictamente deliberativo de nuestro proceso, aunque no a articular los detalles precisos de su puesta en marcha, Así pues, para *pensar el cómo* del proceso deliberativo nos ayudará:



Distinguir entre el diseño y la dinamización del proceso

De entrada, en cualquier proceso deliberativo, hemos de trabajar, tanto en su diseño como en su dinamización. Diseñar un proceso deliberativo significa definir y articular sus pautas de funcionamiento; mientras que dinamizarlo, comporta incidir en las dinámicas y las relaciones que se establecen entre los participantes.

Tanto el diseño como la dinamización son aspectos que condicionan el éxito del proceso y que requieren de conocimientos técnicos y habilidades instrumentales muy específicas. Como ya hemos advertido, no podemos ahora ahondar en estos conocimientos y habilidades, aunque sí sugerimos algunas consideraciones que pueden ayudar a los promotores de estas iniciativas.

Diseño: pautas de funcionamiento

Establecer las pautas de funcionamiento de un proceso deliberativo implica decidir cuándo nos encontraremos, dónde y con qué formato lo haremos. Se trata, por lo tanto, de fijar el número de reuniones, el calendario, las actividades que realizaremos, la estructura temática, la organización en grupos y subgrupos de las sesiones, la forma de recoger las conclusiones, etc.

No creemos que este diseño pueda ser pautado de antemano. Lo percibimos, en cambio, como algo que debe definirse en cada momento y en función de las peculiari-

dades de cada caso. Una aproximación más artesanal sobre la cual sí podemos hacer dos consideraciones:

Primera consideración. Para responder a los interrogantes relativos al calendario, al número de reuniones o al formato de estas, **deberemos ser capaces de adaptarnos** tanto a la temática que sea objeto del debate público como a los recursos disponibles en cada momento:

- z No es lo mismo organizar el proceso participativo-deliberativo en torno al plan de gestión de las cuencas hídricas que sobre la ubicación de las prisiones o sobre el nombre que asignamos a una calle. Se trata de temas que tienen niveles muy diversos, tanto de complejidad técnica como de confrontación política. Parece obvio que la complejidad técnica condiciona el intercambio de argumentos, mientras que el grado de confrontación política condiciona las relaciones que se establecen entre los actores.
- z En la medida que un proceso deliberativo -tal como lo hemos definido anteriormente- implica argumentos y relaciones, las pautas de funcionamiento deberán adecuarse a los mismos y, claro está, requerirán de más tiempo y más asiduidad cuando la complejidad temática sea más intensa y, sobre todo, cuando la distancia y la tensión entre los actores sean más mayores.
- z Más allá de la propia naturaleza del asunto que abordamos, también importa la coyuntura. En este sentido, el momento electoral, la existencia o no de plazos para tomar la decisión

o la disponibilidad de más o menos recursos, condicionarán inevitablemente el diseño del proceso.

- z Sin duda, debemos evitar los extremos, y no es justificable un proceso tan rápido que no permita una mínima deliberación ni tiene sentido un proceso tan dilatado en el tiempo que difumine los objetivos o que, incluso, pueda ser interpretado como una excusa para eludir la toma de decisiones. Sin embargo, entre ambos extremos, existen múltiples puntos intermedios, que deberemos determinar en función de los casos y las coyunturas.

Segunda consideración. Las pautas de funcionamiento pueden ser interpretadas como las reglas del juego que van a condicionar el desarrollo del proceso participativo-deliberativo. Quizá no se trata de un juego que requiera de unas reglas tan sofisticadas y estrictas como las que se requieren cuando se realiza, por ejemplo, una operación a corazón abierto.

Un proceso deliberativo no es algo tan complejo, pero sí que es algo muy delicado, pues reclama el tiempo de unas personas que, además, exponen sus inquietudes y sus preocupaciones. Debemos, por lo tanto, ser muy cuidadosos con estas reglas en, al menos, tres sentidos: compartirlas, respetarlas y cuidarlas

- z En primer lugar, **compartirlas**; es decir, no imponerlas, sino hablarlas y pactarlas con, al menos, una parte relevante de los potenciales participantes. A menudo se usa la idea de un *grupo motor*, donde los promotores del proceso se encuentran con los principales actores involucrados en el proceso

participativo con el fin de pactar las principales coordenadas del proceso y vigilar su cumplimiento.

- z En segundo lugar, **respetarlas**; es decir, evitar cambiar las reglas a mitad de partida, ya que esto -incluso cuando pueda resultar justificable- despierta muchas suspicacias y sospechas. Una vez nos hemos dotado de unas pautas de funcionamiento, hay que seguirlas al pie de la letra y, otra vez, garantizar este desarrollo respetuoso de las reglas es una tarea en la que los *grupos motores* pueden jugar un papel relevante.
- z En tercer lugar, **cuidarlas**; es decir, dado que afectan a intereses, inquietudes y preocupaciones de personas que nos dedican su tiempo, debemos ser muy cuidadosos con los detalles. Ciertamente, no necesitamos el sofisticado instrumental ni las condiciones asépticas de un quirófano, pero es muy importante cuidar las características del espacio donde nos encontramos, la distribución de la información previa, la claridad de las instrucciones operativas, la calidad del material que se reparte, o la atención de posibles necesidades de los participantes.



Dinamización: normas de comportamiento

En el momento deliberativo, no solo importan las reglas, sino también, cada vez más, las formas. No se trata únicamente de seguir unas pautas, sino de adoptar los comportamientos que favorecen las relaciones y el intercambio de argumentos. Mientras que el diseño se refiere a aspectos tangibles, como el número de sesiones; ahora nos referimos a intangibles, como el tono de las intervenciones, el respeto mutuo, la capacidad no solo de hablar sino también de escuchar, el equilibrio en los turnos, evitar monopolizar la palabra o la empatía.

Alcanzar unas formas adecuadas y constructivas no depende, tanto del diseño como de la dinamización, de manera que hemos de subrayar la importancia -a menudo poco apreciada- de esta tarea. La administración pública no suele disponer de personas preparadas para estas tareas, mientras que muchas de las entidades a quienes se delega la organización de los procesos deliberativos, suelen tener más conocimientos de diseño que habilidades de dinamización.

Recomendamos, pues, prestar una atención especial a este aspecto, y ser conscientes de la necesidad de incorporarlo de forma explícita en los procesos participativo-deliberativos.

Deberíamos recurrir a expertos en dinamización de grupos y en mediación de conflictos para desarrollar con más detalle este punto, aunque nos atrevemos, usando la experiencia, a identificar tres ámbitos sobre los que incidir:

- z **Dinamizar las relaciones internas.** Un aspecto central de la dinamización es aquel que afecta al clima más o menos

colaborador entre los diferentes participantes. Es decir, es importante favorecer una dinámica donde los participantes se sientan cómodos y seguros para intervenir, donde la relación entre ellos sea respetuosa y donde, usando la terminología de la teoría deliberativa, se persiga el principio de la *economía moral del desacuerdo*.

Se asume la existencia del desacuerdo, pero no se hace de él el centro del debate. Minimizarlo no implica negar los conflictos; pero sí ser capaz de observarlos desde las diferentes perspectivas, en un entorno que nos empuja simultáneamente a defender nuestras posiciones, y a ser capaces de ponernos en el lugar de los otros.

z Dinamizar las relaciones externas.

Un segundo aspecto que condiciona el clima y los modos de comportamiento tiene que ver con la proyección externa del proceso deliberativo. Por un lado, el proceso debe ser público y transparente, pues así se garantiza su pulcritud y se somete al control de la comunidad. Sin embargo, por otro lado, también puede ser relevante la discreción y cierta reserva sobre los debates que se producen en el marco de un proceso deliberativo.

No estamos invocando la opacidad, pero sí reconociendo que un exceso de exposición puede tener efectos perversos. Así, sobre todo cuando los temas generan conflicto y polarización, la desconfianza marca el punto de partida y necesita ser construida desde cierta intimidad.

La exposición pública, en cambio, puede intensificar la desconfianza, provocando tanto la tentación de instrumentalizar el proceso (más que hablar, quieren salir en los medios explicando qué hablan) como la dificultad de una empatía efectiva (más que escuchar los argumentos de los otros, hemos de mostrar al público que defendemos los nuestros).

z Asegurar la orientación a los resultados.

Finalmente, una tarea fundamental de la dinamización es lograr que el proceso avance y alcance unos resultados concretos, sorteando bloqueos y superando aquellos momentos inevitables de máxima tensión y posible parálisis. Seguramente se trata más de una habilidad que de una técnica, pero la dinamización debe gestionar los nudos del proceso; impidiendo que se tensen demasiado y asegurando que se van superando.

Es decir, la dinamización tiene como objetivo los acuerdos y los equilibrios, pero por el camino deberá aparcar temas en los cuales éstos son inalcanzables. Deberá decidir hasta dónde podemos acercar las posiciones y cuando la cuerda ya no soporta más tensión. Deberá proponer salidas y renunciaciones que dañan el proceso, pero que le permiten seguir prosperando, ya que, lamentablemente, es imposible llegar al final del trayecto sin ningún rasguño, a menudo incluso sin alguna herida dolorosa.

Comparando el diseño del proceso deliberativo en la política de agua y en el mapa de equipamientos penitenciario

La primera consideración de este apartado hace referencia a la necesidad de adaptarnos a cada caso. El diseño de un proceso deliberativo tiene un notable componente artesanal, ya que, más allá de las pautas que apuntamos en esta Guía, es imprescindible reconocer las peculiaridades de cada política pública y adaptarse a ellas. En este sentido, nos parece oportuno comparar dos casos: la ya mencionada política hídrica y la elaboración del mapa de equipamientos penitenciarios.

Ambos casos son experiencias deliberativas que se han desarrollado a nivel autonómico (Cataluña): el proceso de participación que acompañó el despliegue de la Directiva Marco del Agua se desarrolló entre 2003 y 2007; mientras que la deliberación en torno a las ubicaciones de las nuevas prisiones se desplegó durante el año 2005.

De entrada, pues, dos casos diferentes:

- z Por un lado, la política hídrica implica tanto una elevada complejidad técnica como un intenso conflicto entre diferentes intereses. Se trata de un ámbito que nos obliga a incorporar conocimientos diversos y a menudo sofisticados: ingeniería, biología, ciencias ambientales, energía, agricultura, industria, fijación de precios, etc. Una diversidad de enfoques que, además, colisionan entre ellos y muestran un elevado grado de enfrentamiento, pues afectan a intereses muy concretos. El resultado es que no es nada fácil alcanzar posiciones de equilibrio.

- z Por otro lado, el debate sobre la ubicación de una prisión puede despertar muchas resistencias, incluso pasiones; pero se trata de un asunto que puede abordarse de manera más sencilla y que genera más rechazo que conflicto entre intereses contrapuestos. En este sentido, podemos anticipar un proceso deliberativo menos sofisticado y con menos enfrentamiento entre las partes. Un proceso donde los aspectos emocionales son muy importantes y donde el rechazo es la principal dificultad que superar.

A partir de estas diferencias, el diseño del proceso deliberativo ha de adaptarse a cada caso. Se trata de una operación hasta cierto punto artesanal, pues no siempre disponemos del mismo tiempo, los mismos recursos, los mismos actores o niveles de confrontación similares y, por lo tanto, no podemos enfocar el proceso participativo de la misma manera. Sí que deberemos, en cada política pública específica, establecer unas pautas deliberativas particulares.

En el caso de la política hídrica, las reglas del juego se concretaron en un total de aproximadamente 200 reuniones distribuidas a través de tres momentos:

Fase informativa. El proceso se inicia con sesiones informativas, 2 por cada una de las 12 unidades de cuenca utilizadas. En estas sesiones se explica la DMA que impulsa la UE, el compromiso con el debate público por parte de los responsables políticos, se distribuyen materiales informativos, se explican los límites del proceso y se invita a los participantes a la siguiente fase.

Fase de debate. Esta fase acumula la mayoría de las reuniones y se estructura a partir de la siguiente secuencia:

- z 6 reuniones sectorializadas donde cada ámbito de interés analiza el punto de partida (el estado de las masas de agua) y propone los principales temas-retos que necesitan ser abordados para una adecuada gestión fluvial.
- z 1 reunión plenaria donde, ahora sí, se encuentran los diversos actores y se validan tanto el diagnóstico de partida como los 4-6 temas que deberán articular el debate posterior.
- z A partir de este momento, se abren 4-6 grupos de trabajo formados por los diversos intereses, con el objetivo de analizar cada ámbito temático y proponer respuestas que eventualmente deberán ser incorporadas en los planes de gestión.

Cada grupo realiza un mínimo de 2 sesiones (apertura para lanzar ideas y cierre para convertirlas en propuestas concretas y, si es posible, consensuadas) hasta un máximo de 5. Estas sesiones se replican en los 12 ámbitos de cuenca y, por lo tanto, alcanzan una cifra cercana a 200.

- z Finalmente, tras el trabajo de los grupos temáticos, se convoca un nuevo plenario al que asisten los responsables institucionales, y donde los participantes entregan un documento con las diferentes propuestas (la mayoría consensuadas, aunque se permitían discrepancias para evitar el bloqueo). Este documento, una vez recogido por parte de la administración competente, es analizado y valorado durante un período de aproximadamente 2-3 meses, tras los cuales se convoca una nueva reunión para dar respuesta a cada una de las propuestas.



Imagen 6. Estructura de las sesiones de trabajo a lo largo de todo el proceso participativo (Aplicación de la Directiva Marco del Agua- Generalitat de Catalunya)

Fase de respuestas, que se daban por parte de los responsables públicos en sesión plenaria, en cada uno de los 12 ámbitos de cuenca. Se dio respuesta a más de 200 propuestas y, para facilitar el proceso, se presentaba un documento de retorno donde a cada propuesta se le asignaba un color:

- z Verde:** la propuesta es aceptada, aunque en realidad no es una novedad, sino que la propia administración ya la tenía contemplada en su plan de trabajo. Los datos variaban en las diferentes cuencas, pero el verde afectaba aproximadamente al 55-60% de las propuestas.
- z Rojo:** la propuesta no era incorporada a los planes de gestión y se ofrecía una justificación del rechazo, que podía ser económica, legal o política. En ningún caso, el volumen de propuestas rechazadas superó el 10%.
- z Amarillo:** la propuesta era aceptada y, además, se reconocía en ella una contribución original. En este caso, se habría producido aquello que hemos

llamado inteligencia colectiva, algo que no es sencillo de alcanzar y que podía representar entre el 10 y el 15% de las propuestas.

- z Marrón:** la propuesta no es ni aceptada ni rechazada, sino que la propia administración no es capaz de responder, básicamente por problemas de comunicación interna. Es decir, la iniciativa provenía del departamento de Medio Ambiente, pero las propuestas eran horizontales y afectaban a otros departamentos (Agricultura, Energía, Industria, Ordenación Territorial, etc.) que simplemente no se sentían interpelados -una muestra del clásico problema de los silos departamentales o de las dificultades de la transversalidad-, que afectó a un 20-25% de las propuestas. Una cifra que, más allá de su volumen, afectaba temas estratégicos -el modelo territorial, la apuesta energética o la política agraria- y que, por lo tanto, puso en jaque al conjunto del proceso.

Imagen 7. Ejemplo de la valoración de las propuestas presentadas en las sesiones de retorno en la cuenca (Aplicación de la Directiva Marco del Agua)

FRANCOLÍ

CONTAMINACIÓ AGRÍCOLA-2

Propostes en estudi

- La major part són perfectament assumibles i de fet ja estan integrades en els programes que s'han citat abans. Algunes d'elles són pràctica ordinària. Per exemple, l'anàlisi pluviomètric, inspeccions,...
- Algunes no tenen concreció en programes concrets i per la seva naturalesa tot i que poden ser positives poden no ser prioritàries en ordre a assolir objectius de les directives abans referides. Per exemple: Disseny d'un distintiu de garantia de qualitat ambiental de bones pràctiques en l'aigua o vetllar la correcta aplicació d'adobs en jardins, gespes, zones verdes recreatives,...
- En altres, podem estar d'acord però no ens corresponen. Exemple: Repartir manuals de bones pràctiques(DAAAR), recollida de sobrants de plaguicides i envasos ARC (Agència de Residus de Catalunya).

Propostes que corresponen a altres administracions

- Tot el que fa referència a bones pràctiques, investigació agrària específica, metodologies de producció (alimentació del bestiar, producció ecològica o integrada...), subvencions i encaix agrari en el món econòmic, ... podem compartir-ho però no és competència de l'ACA. Se sotmetrà a la consideració dels organismes competents (Fonamentalment DAAAR).

Agència Catalana de l'Aigua

15/22

Tras este largo proceso, que duró desde 2003 hasta 2007, el Plan de Gestión de las Cuencas Fluviales de Catalunya fue aprobado en el Parlament de Catalunya. Los diversos actores, siempre enfrentados, asumieron este plan sin grandes entusiasmos, pero lo aceptaron. El Plan expresaba un equilibrio que no satisfacía totalmente a nadie, pero al que, gracias al proceso deliberativo, se le reconocía la legitimidad.

Esto no sucedió en otras cuencas hídricas, que dedicaron menos esfuerzos y recursos al proceso participativo, y que vieron como el conflicto del agua y la fuerza de sus intereses bloqueó durante años la aprobación de la nueva regulación hídrica derivada de la DMA.

Además, desde esta experiencia de éxito, la Agencia Catalana del Agua, inicialmente reticente a este tipo de procesos deliberativos, cuenta con una unidad de participación todavía hoy en funcionamiento.

Por otro lado, el caso del **mapa penitenciario** se desarrolló en el plazo de un año. El esquema deliberativo era el mismo, aunque la arquitectura del proceso era más simple que en el caso anterior. Concretamente, tras identificar el mapa de actores, se plantearon tan solo dos reuniones, aunque replicadas en 5 ámbitos territoriales:

La **primera sesión**, que duraba un día entero, convocaba a todos los actores (unos 50-60 dependiendo del territorio) y se organizaba alrededor de tres momentos:

- z** De entrada, exponer los miedos: se proponía una lluvia de ideas para identificar todos aquellos temores que se traducían en la oposición que genera la construcción de una prisión cerca de nuestras casas. Aparecían temas diversos, desde la seguridad hasta el precio de las viviendas, pasando por la imagen de marca del municipio. No se trataba tanto de responder a estos miedos como de identificarlos.
- z** En un segundo momento, se proponía una dinámica que tenía como finalidad definir un escenario de futuro ideal; es decir, si todo saliera bien y la prisión estuviera plena y satisfactoriamente integrada en el territorio, ¿cómo os la imagináis?
- z** Finalmente, se pedía a los participantes que realizaran propuestas orientadas tanto para desmontar sus miedos como para alcanzar los ideales anteriormente descritos. Estas propuestas eran trasladadas a los responsables institucionales para, como en el caso anterior, ser analizadas y valoradas.

A continuación, la **segunda sesión** era una sesión de retorno. Se volvía a convocar a los 50-60 participantes y se respondía a cada una de las propuestas recogidas. Los números fueron más bajos que en el caso del agua, pero se generaron algunas aportaciones interesantes, como por ejemplo la creación de mesas penitenciarias locales para seguir el proceso de construcción y puesta en marcha. Una forma de ir conjurando los temores que pudieran despertarse. En uno de los municipios donde se tenía construir un centro penitenciario, incluso se logró trasladar el equipamiento a un terreno cercano, pasando de la cima a la ladera para, de este modo, minimizar tanto el impacto ambiental como el efecto marca de una construcción excesivamente visible.

Queremos también finalizar este ejemplo subrayando la contribución positiva del proceso deliberativo a la aprobación e implementación del plan penitenciario. En realidad, se trataba de una política pública que llevaba más de 15 años bloqueada por los conflictos y las resistencias que generaba; mientras que, usando la deliberación, tras algo menos de un año de trabajo, se aprobó la ubicación de 5 nuevas prisiones y se inició su proceso de construcción. Como en el caso de la política hídrica, seguían las resistencias, pero se ganó la legitimidad y la aceptación de una iniciativa necesaria, pero de compleja materialización.



Distinguir entre los espacios estables y los procesos coyunturales

El debate que caracteriza cualquier deliberación puede producirse en el marco de un espacio estable o de un proceso definido temporalmente por un inicio y un final. En esta Guía nos hemos centrado en la participación en planes y programas y, por lo tanto, estamos refiriéndonos principalmente a un proceso que culmina cuando este plan o programa se aprueba.

Se trataría, pues, de un proceso coyuntural, aunque durante su desarrollo puede, y es recomendable, que utilicen espacios estables que ya existían anteriormente y que van a seguir funcionando una vez culminado el proceso.

Disponemos de una extensa literatura sobre espacios estables de participación, donde se discuten sus funciones, su composición o sus dinámicas. No vamos a profundizar ahora en estos temas, aunque sí vamos a apuntar alguna reflexión en torno a su uso en el marco de un proceso deliberativo.

Espacios estables de participación

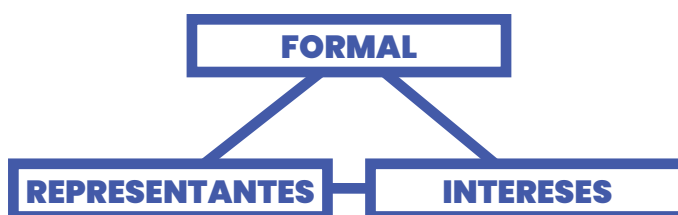
Nuestras instituciones públicas disponen de múltiples espacios estables de participación: mesas o consejos normalmente vincu-

lados a un ámbito sectorial de intervención (Consejo Nacional del Agua) o a un colectivo determinado (Consejo Nacional de Juventud). Estos espacios se caracterizan por su estabilidad y por una composición que incorpora a los principales actores de cada ámbito o grupo poblacional en cuestión.

Se reúnen con cierta periodicidad (normalmente 1 o 2 veces al año) y funcionan a través de un plenario, donde los responsables institucionales de cada política pública informan, promueven debates, se posicionan frente determinados temas y, en definitiva, escuchan y rinden cuentas. A menudo, también pueden existir grupos de trabajo que elaboran informes de análisis o de recomendaciones.

Así pues, se trata de espacios formales donde se encuentran representados los principales actores y que son informados y escuchados de forma genérica sobre su ámbito de interés y de conocimiento.

Debemos retener la triada **formal - representantes - intereses**, pues a través de este prisma, podemos canalizar su contribución a los procesos deliberativos: actores representativos, con intereses y conocimiento sobre el ámbito sectorial y que, por lo tanto, pueden aportar opiniones sólidas sobre un determinado plan y programa.



Estos espacios pueden ser útiles y complementan -no sustituyen- los procesos de debate creados *ad hoc* para una iniciativa de política pública concreta. Mientras que, en el proceso, podemos mostrarnos **abiertos** a actores más diversos y **experimentar** con metodologías innovadoras; las mesas y los consejos pueden aportar **alianzas estratégicas** con actores de peso en el ámbito de la política, al tiempo que nutrirse de su **experiencia y conocimiento**.

Se trata, pues, como ya hemos anticipado, de dos enfoques que han de complementarse y entre los cuales hay que evitar dinámicas de conflicto o disputas por el protagonismo. Es decir, llevar la elaboración de, por ejemplo, una eventual Ley de Juventud al Consejo Nacional de la Juventud puede resultar imprescindible si queremos llegar al conjunto de los actores y tejer complicidades con ellos; aunque esto deberá complementarse y enriquecerse con procesos que nos permitan interactuar con asociaciones juveniles concretas o, incluso, con jóvenes a nivel individual de una forma más abierta, plural e innovadora.

Escoger las metodologías participativas y las herramientas

Hemos sido testigos durante las últimas décadas de una exuberante proliferación de metodologías participativas. Son diversas y responden a criterios técnicos específicos, aunque a menudo también aparecen en función de modas o de estrategias de venta de las consultoras del sector.

Así pues, en una Guía orientada sobre todo a los responsables institucionales de promover procesos de participación en planes y programas, no vamos a detenernos en los detalles técnicos de unas herramientas que, en todo caso, forma parte de las capacidades de los ejecutores concretos de cada iniciativa.

Existen múltiples textos donde podemos encontrar largos listados de técnicas participativas; repertorios metodológicos que pueden ser útiles para conocer las diferentes propuestas (ver referencias al final del documento). Sin embargo, la propia diversidad de estos listados debería hacernos sospechar y advertirnos de que, a menudo, cada listado responde al momento concreto de su redacción (las novedades son frecuentes en este ámbito), a la voluntad de concretar más o menos las metodologías o, simplemente, a las preferencias de los redactores por unas técnicas determinadas.

Tan solo a modo de ilustración, presentamos los repertorios de metodologías participativas expuestos en dos documentos de referencia:

Smith, G. (2005) *Beyond the ballot. Democratic innovations from around the world.*

- *Innovaciones electorales*
- *Innovaciones de consulta (documentos consultivos, encuestas, reuniones diversas)*
- *Innovaciones deliberativas (jurados ciudadanos, conferencias de consenso, encuestas deliberativas, mapeo deliberativo, consejos ciudadanos, el día deliberativo, democracia de café, etc.)*
- *Innovaciones de gobernanza*
- *Innovaciones de democracia directa*
- *Innovaciones de e-democracia*

OECD (2022) *Guidelines for citizen participation processes.*

- *Herramientas de acceso a los datos y a la información*
- *Reuniones abiertas*
- *Consultas públicas*
- *Innovación abierta*
- *Ciencia ciudadana*
- *Formas de seguimiento cívico*
- *Presupuestos participativos*
- *Procesos deliberativos representativos*



Fase de respuesta

Finalmente, tras las fases informativa y deliberativa, existe un momento crucial para los procesos que estamos analizando: la fase de respuesta. Las respuestas, tal como argumentamos al inicio de este documento, no tienen por qué ser necesariamente afirmativas. Los procesos deliberativos no son vinculantes, de manera que las **aportaciones de la ciudadanía pueden ser incorporadas y también descartadas**.

Sin embargo, aunque no exista el compromiso afirmativo, sí existe el compromiso por parte de la administración promotora del proceso deliberativo de escuchar atentamente las aportaciones, valorar detenidamente sus contenidos y responder con claridad sobre si van a ser incorporadas o no en la política pública. Cuando no se satisface este compromiso, se diluyen los propósitos y los objetivos finales de la deliberación pública, la ciudadanía no entiende la utilidad de su implicación y, en definitiva, se pervierte y deslegitima el conjunto del proceso.

Estamos, pues, ante un momento crucial, sobre el cual proponemos tres consideraciones:

- z Este compromiso, en primer lugar, debe hacerse explícito ya desde el inicio y planificarse con detalle cómo va a ser incorporado en el desarrollo del proceso. Cuando no existe esta previsión, es frecuente llegar al final del proceso participativo sin disponer de los datos y la capacidad para poder satisfacer las expectativas de esta fase de respuesta. Así pues,
 - **Compromiso inicial.** No podemos asegurar que todas las demandas y expectativas van a ser satisfechas, pero sí que todas van a ser escuchadas, procesadas y van a obtener una respuesta. Dar cumplimiento a este compromiso es básico para cualquier proceso participativo, mientras que no hacerlo -como ha sucedido demasiado frecuentemente- supone una frustración para los participantes y deslegitima el conjunto del proceso.
 - **Compromiso de respuesta.** Debemos prepararnos para poder recoger todas las aportaciones, para poder analizarlas técnicamente, valorarlas políticamente y, de forma clara y entendible, responder qué vamos a hacer con ellas. En este sentido, planificar la recogida de las aportaciones o los protocolos de análisis de éstas son aspectos que deberán estar programados y que son imprescindibles para satisfacer el compromiso de respuesta.

z En segundo lugar, para articular en la práctica este compromiso, necesitamos trabajar en la elaboración de dos documentos: un primer documento que recoja todas las aportaciones y un segundo documento de retorno que dé respuesta a cada una de ellas:

- **Documento de aportaciones.** Tal como hemos insistido, debemos planificar la recopilación exhaustiva y sistemática de todas las aportaciones. Un proceso deliberativo genera conocimiento y éste se materializa en las ideas y las propuestas que afloran y se recogen sistemáticamente.

Este documento de aportaciones debe de ser validado por parte de los propios participantes (¿os reconocéis en él? ¿aparecen adecuadamente los contenidos de vuestras aportaciones?).

Simultáneamente funciona, tanto como una forma de demostrar que se ha escuchado, como de reconocer la importancia de lo que se ha expresado. Sin este documento de aportaciones, podría parecer que los promotores nos invitan a hablar de forma ritual, para cumplir con un expediente, pero que, en realidad, la escucha ni es efectiva ni reconocen la relevancia de nuestras aportaciones.

- **Documento de retorno.** Si nos imaginamos un documento a dos columnas, en la de la izquierda encontraríamos el listado de aportaciones y en la de la derecha una respuesta a cada una de ellas. Esto sería el documento de retorno; el documento donde, ante cada idea o sugerencia recogida durante el proceso deliberativo, se expone qué se va a hacer con ella: incorporarla en el plan o programa, asumirla parcialmente o descartarla.

Además, cuando no se asumen las aportaciones, debemos explicar las razones, que pueden ser jurídicas (*no tenemos competencias legales*), económicas (*no disponemos de los recursos*) o políticas (*esta idea no forma parte o es contradictoria con el proyecto político que el gobierno pretende impulsar con esta política pública*).

A continuación, lo ilustraremos con algún ejemplo. Terminamos, en cualquier caso, subrayando que la ciudadanía es capaz de tolerar las respuestas negativas, pero nunca el silencio.

El proceso deliberativo para la redacción de la Ley de Servicios Sociales en Aragón

Durante el año 2008, la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón impulsó un interesante proceso deliberativo, que acompañó la redacción y la posterior aprobación de una ley tan importante como la de Servicios Sociales. En este proceso participativo se incorporaron multitud de agentes y entidades diversas del mundo social, y se favoreció un intenso debate sobre los contenidos de la nueva legislación.

Los diferentes aspectos del proceso pueden ser consultados en el Portal Aragón Participa, donde también se encuentra tanto la memoria del proceso (documento de aportaciones) como las respuestas institucionales (documento de retorno).

En este último documento se recogen 6 aportaciones generales y 24 aportaciones específicas vinculadas a aspectos concretos del articulado normativo; y también las respuestas que la institución da a cada una de ellas.

Se trataba de una legislación sensible y donde el proceso deliberativo supuso una importante inyección de legitimidad y, así, una contribución tanto a su redacción como a su posterior aprobación e implementación.

Documentación del proceso participativo			
Fase	Fechas	Contenido	Fichero descargable Enlace
Fase 1 Participantes	Del 21-02-2023 al 21-02-2023	A quién se convoca: a toda la ciudadanía. Elaboramos una propuesta pero puede participar cualquier persona que tenga algo que aportar	Mapa de actores colaborativo Mapa de actores propuesto
Fase 2 Información	Del 21-02-2023 al 28-02-2023	Información básica sobre el proceso y la política pública para conseguir una participación efectiva	VIDEO SESION INFORMATIVA Inscripción en Sesión Informativa DOCUMENTO DE DEBATE_ EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN.pdf Documento borrador soporte al Proceso Participativo.pdf 20230228_ActaSesionInformativa.pdf Banco colaborativo de conocimiento
Fase 3 Deliberación	Del 01-03-2023 al 03-03-2023	Deliberación y aportaciones al texto borrador sometido a participación ciudadana o a la política pública objeto de la participación	Inscripción a talleres Documento borrador soporte al Proceso Participativo.pdf DOCUMENTO DE DEBATE_ EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN.pdf 20230301_ActaTaller1_IIIPlanServiciosSociales.pdf 20230303_ActaTaller2_IIIPlanServiciosSociales.pdf
Fase 4 Retorno	Del 31-03-2023 al 31-03-2023	Respuesta a las aportaciones recogidas en el proceso y balance	EJES ESTRATEGICOS_ con incorporaciones del proceso participativo.pdf MisiónVisiónValores_ con incorporaciones del proceso participativo.pdf PRESENTACIÓN SESIÓN DE RETORNO Marzo 2023 .pdf IIIPlanServiciosSociales-SRETORNO.pptx RESPUESTA a las aportaciones
Fase 5 Impacto	Desde el 03-04-2023	Observación de la implementación y/o cumplimiento	Inspección ciudadana

Imagen 8. Documentación del proceso participativo sobre la Ley de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón presente en el Portal Aragón Participa

z En tercer lugar, cerramos este epígrafe destacando dos conclusiones que lo trascienden y que, en realidad, nos sirven también para concluir con este apartado dedicado a la realización del proceso participativo:

- **La clave del éxito está en la preparación y en los resultados del proceso.**

Ciertamente, la piedra angular de un proceso participativo – deliberativo se encuentra en la fase de diálogo entre los diversos actores involucrados en la política pública. Es, en este momento, cuando el protagonismo del intercambio de argumentos puede generar los objetivos de enriquecer las decisiones y reforzar las relaciones y las confianzas mutuas. Sin embargo, sugerimos que, en la realización efectiva de estos procesos, la clave del éxito se encuentra en lo que sucede antes y después de este momento central.

Por un lado, únicamente lograremos articular un buen proceso deliberativo si, desde su inicio, los participantes tienen claro de qué vamos a hablar y de qué no vamos a hablar. Es decir, necesitamos clarificar con precisión los términos y los límites del debate antes de empezar a hablar o, de otra forma, el conjunto del proceso se verá amenazado por la frustración de un diálogo disperso e imposible de traducir en resultados concretos.

La idea es intuitiva (antes de empezar a hablar debemos saber de qué vamos a hablar), aunque su ejercicio es menos obvio de lo que parece; unas veces por las dificultades de informar y explicar los términos del diálogo, y otras veces por un afán de

apertura que puede llevarnos a discutir aspectos que quedan fuera de las posibilidades efectivas de nuestras políticas públicas. Si no nos explicamos bien, podemos generar resultados poco provechosos, mientras que, si no definimos bien los contornos, podemos provocar falsas expectativas y frustraciones.

Por otro lado, la valoración que podamos hacer del proceso deliberativo, más allá de su calidad interna, depende de su capacidad de incidencia; es decir, de la capacidad del proceso deliberativo de generar resultados e impactos tangibles en los planes y programas. Lo que pasa después de hablar es fundamental, ya que es aquí donde encontramos la propia razón de ser del proceso.

A menudo hemos situado tantos esfuerzos en la fase operativa que hemos olvidado que el objetivo no es la calidad del proceso sino la relevancia de los resultados. No negamos la importancia de cuidar los aspectos procedimentales, pero, para los participantes, puede resultar frustrante involucrarse en un proceso deliberativo de calidad y, una vez culminado, no ser capaces de identificar sus impactos; es decir, no saber exactamente para qué han servido y en qué se han traducido sus aportaciones.

En definitiva, la piedra angular es el diálogo, pero el éxito está en su preparación y en sus impactos. Los momentos pre y post que, como señalaremos a continuación, son momentos de naturaleza eminentemente política.

- **Se trata de un proceso de incidencia política y, por lo tanto, requiere protagonismo político.** Definir los términos del debate y asumir sus resultados son actividades políticas por excelencia. Por un lado, se trata de definir la agenda (los objetivos y los límites de las políticas públicas) y, por otro, de tomar decisiones sobre aquellas aportaciones que podrán o no ser incorporadas a los planes y programas (la responsabilidad de los representantes políticos).

También demasiado a menudo se ha pretendido despolitizar los procesos participativos, subrayando sus aspectos técnicos y buscando una falsa neutralidad. Un proceso participativo – deliberativo tiene como objetivo incidir en la toma de decisiones y, por lo tanto, se encuentra en el núcleo de la actividad política. Eludir esta obviedad únicamente puede provocar su banalización y su irrelevancia.

No necesitamos politizar la participación si por ello entendemos instrumentalizarla y someterla a intereses partidistas. Reclamamos su politización, en cambio, entendiendo que la política implica fijarse objetivos, escuchar las diferentes posiciones, buscar equilibrios y, finalmente, tomar decisiones. Nuestros responsables políticos no toman decisiones usurpando nuestro poder ciudadano, sino que toman decisiones por qué es su obligación, también cuando lo hacen de forma participativa.

La idea de “poner el proceso en manos de la ciudadanía” puede sonar muy atractiva, pero elude la responsabilidad de tomar decisiones cuando la ciudadanía, legítimamente, muestra intereses en conflicto y dificultades para ponerse de acuerdo. Es aquí donde aparece la necesidad de la política, algo que no pueden ignorar los procesos deliberativos.



¿Despolitizar la participación en la política urbanística?

Para ilustrar este punto parece oportuno referirse a alguna experiencia que, precisamente, por haber optado por una opción despolitizadora, ha resultado fallida. Sin embargo, no nos parece adecuado señalar ningún proceso participativo en concreto, de manera que usaremos un ámbito genérico de participación -el urbanismo- y nos inspiraremos en algunos casos concretos sin referirnos explícitamente a ellos (tan solo una breve referencia a la avenida Diagonal de Barcelona).

Imaginemos una ciudad donde hemos de redactar un nuevo plan urbanístico y donde optamos por incorporar un proceso participativo. El partido político que ha ganado las elecciones contempla en su programa electoral un urbanismo vertical, contrapuesto al urbanismo disperso de la ciudad anglosajona. Se trata de una opción política que favorece la diversidad de usos del espacio, la mezcla de perfiles poblacionales, el ahorro energético, la reducción de la movilidad y, en general, la sostenibilidad del proyecto urbano. Al mismo tiempo, desde un fuerte compromiso con la voz de la ciudadanía, también impulsan un proceso participativo lo más abierto posible, sin límites ni mediaciones políticas. Se trata solo de escuchar, sin imponer ningún perímetro a la conversación.

En este caso imaginado, aunque inspirado en experiencias reales, el resultado fue que se impuso un plan de ordenación del espa-

cio urbano que favorecía la construcción de amplias urbanizaciones, formadas por casitas adosadas que ocupan una enorme cantidad de terreno, zonifican los usos del espacio, segregan la población en función de su renta e imponen importantes necesidades de movilidad en automóvil.

Técnicamente no hay nada que reclamar: la propuesta es técnicamente factible y se deriva de la participación de la propia ciudadanía. Sin embargo:

- z Se trata de una propuesta que quedaría fuera de los criterios marcados en el programa del partido del gobierno municipal. Un programa que, recordémoslo, había ganado las elecciones.
- z Se trata de una propuesta efectivamente derivada de una iniciativa participativa, aunque también se observa como, en el desarrollo de este proceso, se han movilizado especialmente aquellos interesados en la segregación residencial, espoleados por los recursos de los intereses vinculados al sector de la construcción. Algo parecido sucedió, y ahora concretamos algo más nuestro ejemplo, cuando el alcalde de Barcelona, Jordi Hereu, en 2016, impulsó un proceso participativo sobre la pacificación de la avenida Diagonal y la instalación de un tranvía en esta vía rápida, tradicionalmente usada por los coches para atravesar la ciudad.



Imagen 11. Avenida Diagonal de Barcelona. Fuente: Wikimedia Commons.

Era una propuesta que se encontraba en el programa electoral y que formaba parte de un modelo político de ciudad, aunque el proceso participativo -dominado por la persistente presencia del lobby del automóvil y por la influencia de ciertos medios de comunicación- acabó imponiendo otros criterios políticos.

En definitiva, la participación y la deliberación ciudadana aportan inteligencia a las decisiones de los responsables políticos, pero no debería sustituirlas. La forma de estos procesos no los legitima para tomar decisiones, sino para influir en ellas. Despolitizar la participación ciudadana puede traducirse más en una fragilidad que en una fortaleza democrática.



04

Evaluando la participación ciudadana

Una vez que, en tanto que responsables de diseñar un plan y programa público, hemos decidido -con todo lo que supone de costes, riesgos e incertidumbres- emprender el viaje participativo, nos toca preguntarnos ¿ha valido la pena? ¿Qué hemos sacado en claro de todo ello?

La evaluación siempre se nos presenta como un desafío, como un reto pendiente de abordar. Sucede cuando nos referimos a los planes y programas que se impulsan desde la administración pública y, también, incluso con especial intensidad, cuando nos referimos específicamente a los procesos participativos de carácter deliberativo.

Podríamos adentrarnos en los vericuetos más técnicos y entrar en debates especializados sobre la evaluación de las políticas públicas, aunque nos parece que éste no es el lugar. Tal como explicábamos, este documento no pretende profundizar en discusiones académicas ni en aspectos técnicos o estrictamente profesionales.

Nuestro objetivo es ayudar a los responsables de políticas públicas a entender qué están haciendo cuando incorpo-

ran la deliberación ciudadana en el diseño de sus planes y programas. Y, por lo tanto, también han de poder saber qué han hecho y para qué les ha servido; saber y valorar si tanto esfuerzo ha sido de utilidad. Evaluar significa plantearse interrogantes sobre la tarea realizada y, en este caso, vamos a partir de una pregunta clave:

Una vez que los responsables de diseñar un plan y programa público, hemos decidido -con todo lo que supone de costes, riesgos e incertidumbres- emprender el viaje participativo, ¿ha valido la pena? ¿Qué he sacado en claro de todo ello?

A continuación, intentaremos ayudar a estas personas *valientes* a responder a este interrogante y, de este modo, aunque sin parafernalia conceptual, a realizar una evaluación del viaje participativo – deliberativo. Podemos, pues, recuperar la metáfora del viaje y evaluar, tanto el camino recorrido como las metas alcanzadas:

Evaluar el camino recorrido

Implica valorar cómo hemos transitado; es decir, cómo hemos ejecutado el propio proceso participativo.

Evaluar las metas alcanzadas

Significa preguntarnos sobre si se ha satisfecho el porqué del proceso, sobre si los objetivos han sido logrados.



Evaluar el camino recorrido

Para evaluar el camino transitado por un proceso participativo, hemos de fijarnos en dos aspectos o, si se prefiere, plantearnos dos preguntas:

- z ¿Nuestro viaje ha comportado las experiencias previstas?
- z ¿Hemos cubierto las diferentes etapas del viaje con éxito?

¿Hemos tenido y aprovechado las experiencias del viaje participativo?

De entrada, para responder a este interrogante hemos de tener claro cuáles son las experiencias que esperábamos del viaje participativo y, más tarde, podremos también preguntarnos sobre si éstas han sido más o menos satisfactorias. Para identificar qué tipo de experiencias esperamos del viaje participativo, hemos de recordar las características que le hemos atribuido.

Así, tal como proponíamos en apartados anteriores, un buen viaje participativo debería caracterizarse por favorecer cuatro tipos de experiencias:

1. **Experiencia inclusiva:** un proceso deliberativo debe facilitar un acceso abierto y comprensible para la ciudadanía.
2. **Experiencia argumental:** un proceso deliberativo debe comportar un intercambio de argumentos.
3. **Experiencia relacional:** un proceso deliberativo debe permitir a los diferentes actores conocerse y reconocerse mutuamente.
4. **Experiencia constructiva:** un proceso deliberativo debe estar vinculado a una decisión concreta e influir en ella.

De este modo, para poder evaluar el nivel de satisfacción de cada una de estas experiencias, proponemos utilizar el siguiente cuadro, donde identificamos la pregunta a formularse y la información que necesitaremos para responderla:



Experiencia	Pregunta a responder	Método para obtener la información	
Inclusiva	¿Han estado presente todos los actores potencialmente involucrados o interesados?	Documentación	Revisar el mapa de actores.
		Entrevista – encuesta	Preguntar a los diferentes participantes si se ha echado en falta algún actor relevante.
Argumental	¿Se ha producido efectivamente un intercambio de argumentos?	Documentación	Revisar las actas y contrastar las dinámicas a través de la observación del participante.
		Entrevista – encuesta	Preguntar a los participantes si se han sentido escuchados y si han escuchado los argumentos de los otros.
Relacional	¿Han establecido relaciones y han conocido a los otros actores? ¿Este conocimiento los ha distanciado o los ha acercado?	Entrevista – encuesta	Preguntar a los participantes sobre su experiencia relacional.
Constructiva	¿Se han incidido de manera concreta y tangible en el plan o programa objeto de la participación?	Documentación	Revisar el listado de aportaciones y contrastar si han sido o no incluidas en el contenido final del plan o programa.
		Entrevista – encuesta	Valorar los resultados concretos y definirlos de forma lo más concreta posible.

Así pues, se trata de un viaje que realizamos con otras personas, con las que nos relacionamos a pesar de nuestras diferencias, con las que discutimos y con las que vamos tomando decisiones de manera conjunta. Durante nuestro viaje, el contacto con ellas determinará el éxito de nuestra experiencia viajera. **El viaje participativo es un viaje colectivo y es aquí, en esta dimensión colectiva, donde debemos centrar la evaluación.**

A veces resulta más sencillo evaluar las satisfacciones individuales de los y las participantes, pero recordamos que, en nuestra aproximación, hemos descartado la voluntad de responder a las demandas particulares de los procesos deliberativos. Un proceso como el que estamos evaluando es, por definición, un proceso colectivo, y son los factores colectivos, los que definen el éxito del viaje, aunque, a menudo, sean más difíciles de evaluar.

Ejemplo comparativo entre la política hídrica y el plan de equipamientos penitenciarios

	Política hídrica (DMA)	Plan de equipamientos penitenciarios
Inclusiva	Se realiza un mapa de actores muy completo, aunque no todos los actores participan de la misma manera. Por ejemplo, los entes locales -que gestionan la red de agua en baja- son pequeños, no disponen de recursos humanos suficientes y, por lo tanto, tuvieron poca presencia. Por su parte, las asociaciones ecologistas, demasiado dispersas e informales, necesitaron cierto soporte de la propia administración para seguir un proceso deliberativo muy exigente. Algunas de ellas también rechazaron participar en una iniciativa que era institucional y que no querían legitimar.	El mapa de actores obtuvo el éxito de incorporar, no solo a actores como ayuntamientos, entidades vecinales, asociaciones comerciales y profesionales del ámbito, sino que, a pesar de algunas dificultades iniciales, se incorporaron las Plataformas anti-prisión, nacidas exclusivamente para oponerse a la iniciativa del Gobierno. En cambio, en la evaluación, se detectó la ausencia de la voz de los propios presos y de las asociaciones de sus familiares. También algunos desequilibrios territoriales.
Argumental	Se logró un adecuado intercambio de argumentos, que la evaluación vinculó a la duración del proceso y, por lo tanto, a su capacidad para cocinar puntos de equilibrio. Hay que destacar, sin embargo, alguna excepción que coincidía con aquellas reuniones donde había cobertura mediática. Se detectó que, en estas ocasiones, en lugar de dialogar se dirigían discursos a la cámara. No se intercambiaban argumentos con los otros, sino que se lanzaba un monólogo para el propio público.	También aquí el resultado fue adecuado, destacándose como las propias Plataformas anti-prisión, tras el intercambio de argumentos, acaban afirmando que siguen estando en contra de la ubicación del equipamiento penitenciario, pero que entienden que en algún lugar hay que hacerlo y reconocen la legitimidad de los criterios que se están esgrimiendo.

	Política hídrica (DMA)	Plan de equipamientos penitenciarios
Relacional	De manera muy destacada, cuando durante el proceso de evaluación se preguntaba a los participantes sobre aquello que apreciaban más del proceso participativo, la respuesta más frecuente se refería precisamente al “haber conocido a los otros”. Este conocimiento conlleva reconocimiento y establece tanto vínculos de aprendizaje como relaciones que pueden perdurar en el tiempo.	El caso de las prisiones, como hemos explicado anteriormente, fue más simple y, en realidad, no ofreció la oportunidad de conocerse y reconocerse mutuamente. Este es, pues, un punto débil de la experiencia.
Constructiva	Más de 200 propuestas concretas, la mayoría de ellas aceptadas. Finalmente, además, se aprueba la legislación y, por lo tanto, se puede vincular la participación a un resultado concreto y tangible.	La evaluación del proceso señala que los resultados tangibles del proceso son escasos (hemos mencionado anteriormente las mesas locales y el cambio de parcela de una de las prisiones); aunque, en cambio, su eficacia es alta, pues se logra aprobar un plan de equipamientos penitenciario que llevaba más de 15 años bloqueado.



¿Hemos cubierto las diferentes etapas del viaje con éxito?

Un proceso participativo – deliberativo, tal como lo hemos descrito anteriormente, debe cubrir una serie de etapas, cada una de ellas con sus propias características. Así pues, más allá de las experiencias, hemos de evaluar también si se han cubierto adecuadamente cada una de ellas. Todas son necesarias y, por lo tanto, la calidad del conjunto del proceso -del viaje- dependerá de la calidad de sus partes -de cada etapa.

Las etapas del viaje participativo ya han sido identificadas en el apartado anterior:

- 1. Etapa informativa:** un proceso deliberativo debe partir siempre de una buena información, disponible y comprensible.
- 2. Etapa de escucha:** un proceso participativo se desarrolla a través de la conversación, del hablar y escucharse entre los diferentes participantes.
- 3. Etapa de respuesta:** un proceso deliberativo culmina con unas conclusiones que se trasladan a los responsables públicos, quienes tienen que darles respuesta; es decir, explicar si serán o no introducidas en el plan o programa finalmente aprobado.

Como en el epígrafe anterior, en el siguiente cuadro apuntamos, tanto las preguntas como las formas de responder a ellas, para cada una de las etapas a cubrir por el proceso deliberativo:

Experiencia	Pregunta a responder	Método para obtener la información	
Informativa	<p>¿Han quedado suficientemente claros los contenidos del diálogo que se propone?</p> <p>¿Se han comunicado para llegar a todos los públicos?</p> <p>¿Se han explicitado los límites?</p>	Documentación	Revisar el plan y los materiales de comunicación y difusión del proceso.
		Entrevista – encuesta	Preguntar a los participantes sobre el acceso a la información y sobre su comprensibilidad. Poner el énfasis en la clarificación de los límites del debate.
De escucha	<p>¿Cómo se ha participado?</p> <p>¿Cuál ha sido el diseño, las normas y los comportamientos del proceso?</p>	Documentación	Revisar el itinerario del viaje; es decir, los espacios y los momentos participativos, así como la metodología utilizada, el volumen y la diversidad de las personas participantes o la calidad de los espacios y los materiales utilizados.
		Entrevista – encuesta	Preguntar a los participantes sobre su satisfacción subjetiva con la experiencia participativa, diferenciando los aspectos procedimentales (duración, espacios disponibles, número de participantes, etc.) del clima de trabajo (eficacia de la dinamización, respeto mutuo, satisfacción subjetiva, etc.)
De respuesta	<p>¿Existe un documento que recoja todas las aportaciones?</p> <p>¿Cada aportación dispone de una respuesta específica sobre su incorporación o no al plan o programa?</p>	Documentación	Constatar la existencia de los informes de propuestas y de respuestas, así como analizar sus contenidos.
		Entrevista – encuesta	Preguntar a los participantes sobre si han percibido que han sido escuchados por los responsables públicos y si las respuestas institucionales han sido satisfactorias y/o entendidas.

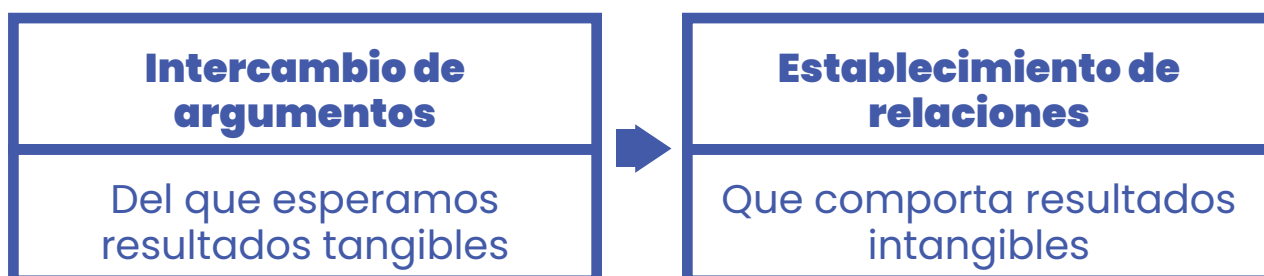
Cada una de estas etapas son imprescindibles para el éxito del viaje participativo y, por lo tanto, **la evaluación final deberá considerarlas en conjunto**. Un problema habitual es poner un excesivo énfasis en la fase central de escucha, donde quizá resulta más sencillo obtener indicadores cuantitativos (número de sesiones, número y perfil de participantes, encuestas de satisfacción con la dinamización y los espacios, etc.), olvidando la fase informativa y la fase de respuesta:

Ya hemos hecho referencia a ello, incluso con ejemplos que han sido relatados en el apartado anterior, pero queremos recordar que mientras la piedra angular del viaje deliberativo es efectivamente la etapa de escucha (cuando escuchamos las voces de la ciudadanía), también es cierto que el éxito del conjunto del viaje depende de los preparativos (fase informativa) y de la capacidad para llegar al destino (fase de respuesta).

Evaluar las metas alcanzadas

Conectando con la fase de respuesta que cerraba el epígrafe anterior, una segunda dimensión evaluadora es aquella que sitúa el foco de atención en las metas alcanzadas. Estas, según nuestra metáfora, tienen que ver con **los aprendizajes que incorporamos durante el viaje, aquellas experiencias que nos enriquecen y nos transforman**. También cuando hablamos del debate ciudadano en torno a planes y programas públicos, esperamos que este viaje nos enriquezca y nos transforme:

- z Por un lado, asociamos el hecho de enriquecernos con los resultados tangibles del proceso deliberativo; es decir, con las aportaciones y las mejoras que se generan y que inciden, tanto en los contenidos como en la legitimidad de la política pública.
- z Por otro lado, la idea de transformación nos remite a los resultados intangibles del proceso deliberativo; es decir, a nuestros aprendizajes en relación con los otros. Se trata, pues, de una transformación que tiene que ver con nuestra capacidad para estar con los distintos, para tolerar los puntos de equilibrio, y para mostrar respeto frente a las posiciones de lo que no piensan como nosotros.



Definíamos la deliberación a partir de dos elementos constitutivos: el intercambio de argumentos (del que esperamos resultados tangibles) y el establecimiento de relaciones (que comporta resultados intangibles). Ambos son igualmente importantes, además de estar estrechamente interrelacionados. No podríamos entenderlos por separado.

Así, en primer lugar, para evaluar los **resultados tangibles** de un proceso deliberativo, hemos de valorar el intercambio de argumentos y preguntarnos por los aprendizajes y las consecuencias que se han generado. En realidad, como mostramos en el siguiente cuadro, deberíamos preguntarnos por tres aspectos que pueden mostrarse como una secuencia:

1. En primer lugar, debemos preguntarnos si se han generado **aprendizajes concretos**, traducibles en aportaciones identificables sobre la política pública objeto de debate ciudadano.
2. En segundo lugar, una vez ya disponemos de las aportaciones, debemos preguntarnos si éstas se han incorporado o no en el diseño de la política pública; es decir, si el aprendizaje se ha convertido en **capacidad de incidencia real**.
3. Y, en tercer lugar, podemos también preguntarnos si el binomio aprendizaje-incidencia genera una política pública que resulta aceptable para los múltiples y diversos actores implicados. Nos estamos refiriendo a la **legitimidad de la decisión pública**; una legitimidad actualmente muy dañada y que la deliberación pública podría ayudar a recomponer.



Resultados tangibles	Pregunta a responder	Método para obtener la información	
Aprendizaje	¿Han aparecido ideas y propuestas que eventualmente puedan mejorar la política pública?	Documentación	Análisis del informe de propuestas, observando la cantidad y la calidad de las mismas, así como los perfiles de quiénes las han impulsado.
	¿Cuáles han sido las aportaciones concretas del proceso?	Entrevista – encuesta	Preguntar por la valoración subjetiva que hacen los diferentes participantes en relación con sus aprendizajes personales.
Capacidad de incidencia	¿Qué tipo de aportaciones y cómo se han incorporado o descartado?	Documentación	Contrastar los informes de propuestas y de respuestas para valorar la capacidad de incidencia: número de propuestas aceptadas, rechazadas, reformuladas, etc.
	La decisión finalmente adoptada, ¿ha resultado más innovadora gracias al aprendizaje generado durante el proceso deliberativo?	Entrevista – encuesta	Preguntar sobre las percepciones de los participantes en relación con la potencia de la incidencia lograda y sobre si ésta ha generado una mejora significativa (una innovación) en la política pública.
Legitimidad	La decisión finalmente adoptada, ¿ha resultado aceptable para el conjunto de los actores?	Documentación	En este caso parece necesario analizar, tanto aspectos institucionales (por ejemplo, número de alegaciones recibidas) como mediáticos (grado de conflictividad y movilizaciones provocadas por la aprobación del plan o programa).
	¿Qué nivel de conflicto y de resistencia ha generado?	Entrevista – encuesta	Preguntar a los participantes sobre cómo perciben la intensidad del conflicto y hasta qué punto entienden y aceptan la decisión finalmente adoptada.

Para ilustrar como podemos evaluar los resultados de un proceso deliberativo...

Usaremos el ejemplo de la iniciativa para luchar contra el racismo inmobiliario en una ciudad mediana. Nos limitaremos a mostrar como el cuadro que hemos propuesto puede ser utilizado para reflejar hasta qué punto el proceso participativo ha alcanzado algunas metas concretas y tangibles:

	Resultados tangibles
Aprendizaje	Una evaluación del proceso participativo muestra como éste ha sido uno de sus logros más frágiles. El proceso, efectivamente, acabó generando una batería de más de 20 propuestas de actuación. Sin embargo, también se valoró que la potencia de estas propuestas tenía más que ver con la forma de producirlas (conjunta y dialogada) que con sus contenidos (en general bastante predecibles). En este sentido, los resultados, en términos de aprendizaje, fueron escasos.
Capacidad de incidencia	En cambio, la capacidad de incidencia es evaluada de forma más positiva, ya que las propuestas han sido trasladadas al gobierno municipal y se han traducido en un plan de acción. El proceso participativo ha sido, pues, la palanca para iniciar una política pública inexistente hasta el momento. Podemos, así, evaluar positivamente su capacidad de incidencia.
Legitimidad	En tercer lugar, los logros más importantes se encuentran, quizá, en la legitimidad de la política contra el racismo inmobiliario emprendida por el ayuntamiento. Una política que ha surgido de un largo diálogo y que cuenta con la aceptación de intereses tan contrapuestos como los agentes inmobiliarios y los colectivos de personas que sufren la discriminación. La legitimidad siempre se encuentra amenazada y deberá ahora pasar por el filtro de la implementación de la política; pero podemos evaluar muy positivamente su presencia en la definición deliberativa de la política.

En segundo lugar, en cuanto a los **resultados intangibles**, su evaluación siempre resulta más complicada, aunque esto no debería llevarnos a despreciar su importancia. Al contrario, se trata de un aspecto altamente relevante en este tipo de procesos; especialmente en sociedades cuyo individualismo e incapacidad para propiciar encuentros con los diferentes dificulta su propia gobernabilidad.

Vivimos en sociedades cada vez más complejas, pero también cada vez parece que nos encerramos más en nuestras propias burbujas. En este contexto, un proceso deliberativo supone una oportunidad para salir de ellas y encontrarnos con los diferentes. Un encuentro que favorece el conocimiento y el reconocimiento mutuo, condiciones sin las cuales no podremos avanzar.

El reto de la actual gobernanza democrática no es llegar a consensos, sino **avanzar a pesar de nuestros desacuerdos**. Incluso más: avanzar a lomos de unos desacuerdos que nos enriquecen, pero que solo podremos aprovechar desde el encuentro y la relación, este intangible crucial en cualquier proceso deliberativo. Podemos hacer operativa esta idea desglosando tres tipos, también interconectados de resultados intangibles:

1. Un primer resultado consiste en favorecer **las relaciones entre los propios actores**, a pesar de sus intereses diversos y a menudo contrapuestos. Estas relaciones no tienen por qué traducirse en acuerdos, pero sí que provocan aquello que la teoría deliberativa denomina “economía moral del desacuerdo”. Es decir, se asume el desacuerdo, pero se minimiza a través del respeto mutuo, de la capacidad de entender -sin com-

partir- la posición de los otros. En sociedades complejas, no podemos aspirar al consenso absoluto, pero debemos buscar equilibrios que nos permitan desplegar políticas en situaciones de conflicto.

Sin que los actores se relacionen -se conozcan y se reconozcan- este reto resulta inalcanzable. Cuando las relaciones se establecen y se cultiva el respeto y la confianza, se incrementa la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas.

2. En segundo lugar, en un proceso deliberativo también establecemos **relaciones con los gobernantes**. En un contexto de desprestigio de la política y de profundo descrédito de los gobernantes, estas relaciones permiten reconstruir la confianza imprescindible para desplegar políticas públicas. Otra vez, no se trata de mostrarse plenamente satisfecho con las decisiones gubernamentales sino, más modestamente, de entenderlas y aceptarlas.

Conocer a los gobernantes, sentirse escuchado y establecer unas relaciones honestas con ellos, son condiciones deliberativas que incrementan la confianza mutua y el potencial de las políticas públicas.

3. Finalmente, cuando deliberamos es más probable que aparezcan situaciones de equilibrio y que **las decisiones expresen mejor una idea del interés público**. Sin deliberación, en un entorno donde algunas perspectivas habitualmente no tienen voz, las posiciones dominantes tienen más fácil imponerse. El resultado son políticas públicas sesgadas, que responden más a posiciones domi-

nantes que a un equilibrio entre los diferentes intereses.

Los espacios y los procesos deliberativos son una oportunidad para romper con estos sesgos y conectar mejor las políticas públicas con un siempre escurridizo interés público.

Resultados intangibles	Pregunta a responder	Método para obtener la información	
Relaciones entre actores	Durante el proceso de participación deliberativa, ¿se ha incrementado o se ha reducido el respeto mutuo y la confianza entre los actores? ¿Los diferentes actores se conocen y se reconocen mutuamente?	Entrevista – encuesta	Preguntar por las percepciones subjetivas sobre las relaciones que se han generado durante el proceso con los otros participantes, así como sobre el papel que cada uno de ellos ha jugado.
Relaciones con los gobernantes	Durante el proceso de participación deliberativa, ¿ha mejorado o ha empeorado la percepción y la confianza con las instituciones públicas?	Entrevista – encuesta	Preguntar sobre el rol que ha jugado la institución promotora del proceso (políticos y profesionales) y valorar su contribución al buen desarrollo del proceso.
Interés público	La decisión finalmente adoptada, ¿puede explicarse mejor a través de algún interés parcial o refleja un punto de equilibrio entre ellos?	Entrevista – encuesta:	Preguntar por la percepción subjetiva sobre la decisión finalmente adoptada y su capacidad para integrar las diferentes posiciones que han confluído en el proceso deliberativo.

Vamos a utilizar de nuevo el caso del racismo inmobiliario...

Para ilustrar una evaluación, eminentemente cualitativa, sobre sus resultados intangibles. Anticipamos que estos factores intangibles han sido valorados como los resultados más relevantes del proceso; es decir, a partir de una aproximación a la deliberación -caracterizado por su doble dimensión argumental y relacional-, la parte relacional ha sido la más importante.

Más allá de los aprendizajes modestos que apuntábamos anteriormente, la capacidad del proceso para tejer relaciones de confianza entre actores diferentes ha sido quizá su principal resultado. Un resultado intangible y que, a menudo, las evaluaciones más tradicionales tienden a olvidar, pero que resulta crucial para el éxito de las políticas públicas.

	Resultados tangibles
Relaciones entre actores	Este ha sido uno de los aspectos más destacados del proceso y, además, un resultado explícitamente buscado a través de la duración y la dinamización de las sesiones. El proceso se ha convertido en un espacio de encuentro y construcción de confianzas, de manera que se ha generado un clima propicio para el diseño y la implementación de la política pública.
Relaciones con los gobernantes	Algo parecido ha sucedido con las relaciones entre los actores y los representantes institucionales, aunque hay que reconocer que, en este terreno, falta la prueba de la implementación de la política. Es decir, se reconoce el papel de liderazgo y el compromiso institucional con el proceso, aunque en las entrevistas todavía se manifestaban dudas sobre la efectividad final del mismo. En este terreno, la gestión del calendario es fundamental, y algunos de los actores empezaban a pensar que los tiempos estaban resultando excesivos.
Interés público	Finalmente, los participantes -a pesar de su diversidad y sus intereses contrapuestos- han validado el conjunto de las 20 propuestas y, de este modo, han alcanzado un punto de equilibrio que refleja determinada idea del interés público como un conjunto de aportaciones y de cesiones.

Así pues, proponemos poner el foco de la evaluación de los espacios y procesos participativos -deliberativos tanto en los aspectos tangibles (racionales) como en los intangibles (emocionales).

Nuestro objetivo es mejorar las decisiones públicas y, para ello, hemos de ser capaces de favorecer un diálogo que nos permita intercambiar argumentos, pero también establecer relaciones.

No siempre resulta sencillo realizar esta evaluación, que deberá combinar el uso de algunos indicadores, el análisis del propio proceso y la recogida de las percepciones de los y las participantes. El esfuerzo es, sin embargo, ineludible, pues necesitamos ser capaces de visualizar y poner en valor los resultados de la deliberación pública.

El viaje participativo ha finalizado, pero hemos de recapitular y saber mostrar que hemos alcanzado nuestras metas y que la experiencia nos ha enriquecido.





05

Las 7 ideas claves del viaje deliberativo

UNO

Antes de empezar,
saber qué estamos
haciendo

Estamos promoviendo un proceso deliberativo que acompaña el diseño de una política pública.

Estamos, por lo tanto, incidiendo en la forma de tomar decisiones por parte de los/las responsables públicos, no trasladando la toma de las decisiones a la ciudadanía. Se trata de tomar las decisiones de otra manera, no de dejar de tomarlas.

DOS

Tener claras las metas,
aquello que esperamos
alcanzar

Esperamos mejorar las políticas públicas, enriqueciendo la toma de decisiones (mediante la incorporación de múltiples perspectivas) y facilitando su implementación (a través de generar mayores complicidades).

Esperamos también construir ciudadanía; entendiendo que el/la ciudadano/a es aquel/la que es capaz, tanto de participar en el debate público como de entender que éste acaba alcanzando puntos de equilibrio que no siempre expresan sus prioridades individuales.

TRES

Saber cuándo
es oportuno usar la
deliberación pública
para acompañar planes
y programas públicos

Cuando partimos de un problema complejo e inédito que no sabemos cómo abordar. En estas situaciones de incertidumbre, tan frecuentes hoy, la participación deliberativa puede desplegar todo su potencial.

Cuando disponemos de múltiples actores que, con voces y perspectivas diversas, pueden ayudarnos a generar un aprendizaje significativo para el diseño de la política pública.

CUATRO

Prepararnos para un proceso que no es sofisticado en términos técnicos, pero sí muy delicado política y socialmente

Deberemos gestionar adecuadamente las expectativas que se generan y, por lo tanto, saber qué podremos y qué no podremos hacer -tanto en términos del proceso como de sus resultados. Esta gestión de las expectativas requiere liderazgo político y directivo.

También deberemos tener claro el mapa de actores con el que contamos, garantizando su diversidad e inclusividad.

CINCO

La práctica del proceso deliberativo se organiza a través de 3 fases

1. Explicarnos: ¿de qué sí y de qué no vamos a hablar?
2. Escuchar: ¿a través de qué proceso y con qué dinámicas organizaremos el diálogo?
3. Responder: ¿qué respuesta damos a cada una de las aportaciones recibidas?

SEIS

Importancia de evaluar la experiencia participativa, que implica responder a dos grandes interrogantes

¿Cómo ha funcionado el proceso en términos de inclusividad, de diversidad, de intercambio de argumentos y de comportamientos constructivos?

¿Qué resultados hemos obtenido, tanto en una dimensión tangible (aportaciones concretas) como en otra intangible (relaciones de confianza y colaboración)?

SIETE

Finalmente, reconocer que estamos ante un proceso político, no técnico

Porque el foco no está en el cómo lo hacemos (instrumental) sino en el qué hacemos (sustantivo).

Porque el éxito del proceso deliberativo, aunque tenga en la fase de escucha-diálogo su piedra angular, depende sobre todo de sus fases más políticas: inicialmente al informar sobre los contenidos y los límites del debate y, en el momento de cierre, al tomar la decisión final, incorporando la inteligencia colectiva generada durante el proceso.



Figura 4 - Las fases y las claves de un proceso participativo

Documentación complementaria

Breckon,J., Hopkins,A. & Rickey,A. (2019) *Evidences versus democracy. How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts and evidence.*

Creighton,J.L. (2005) *The public participation handbook. Making better decisions through citizen involvement.*

EC DG Connect Making Sense (2020) *Citizen sensing. A tool-kit.*

FAMP (2010) *Guía práctica para la implementación de la participación ciudadana en los gobiernos locales de Andalucía.*

Gerwin,M. (2018) *Paneles ciudadanos. Una Guía para una democracia que funciona.*

Generalitat de Catalunya (2012) *Guia per avaluar processos participatius.*

Generalitat de Catalunya (2017) *Guia per disenyar i executar processos participatius a l'àmbit municipal.*

Foro de Gobierno Abierto (2023) *Guía de 'primeros auxilios' para un proceso participativo.*

Gramberger,M. (2001) *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas.*

Intermares (2021) *Guía de procesos participativos de la estrategia de gobernanza de Life Intermares.*

Involve (2005) *People and participation. How to put citizens at the heart of decision-making.*

MASS LBP (2017) *How to run a civic lottery: designing fair selection mechanisms for deliberative processes.*

New Democracy (2020) *Enabling national initiatives to take democracy beyond elections.*

OECD (2020) *Good practice principles for deliberation processes for public decision making.*

OECD (2020) *Innovative citizen participation and new democratic institutions.*

OECD (2022) *Guidelines for citizen participation processes.*

Paterson,A., Nelis,P. & Escobar,O. (2019) *Strengthening community councils.*

Smith,G. (2005) *Beyond the ballot. Democratic innovations from around the world.*

The Jefferson Center (2004) *Citizens jury handbook.*

WWF (2000) *Stakeholder collaboration. Building bridges for conservation.*

HazLab