

NORMAS Y CRITERIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS MUNICIPALES

1. Justificación

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz aprobó en Junta de Gobierno del 31 de enero de 2020 el Plan Municipal de Participación ciudadana 2020-23 acordado por todos los grupos políticos municipales.

Entre las acciones detalladas en el citado Plan está la elaboración de un manual para la realización de los procesos participativos municipales. Y de ahí, la presentación de este documento.

2.-Objeto

Este documento tiene por objeto disponer de unas normas y criterios comunes de obligado cumplimiento para el diseño, desarrollo, evaluación y seguimiento de cualquier proceso participativo aprobado en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Teniendo en cuenta que cada proceso es singular y diferente y precisa de una flexibilidad metodológica para poder realizarlo adecuadamente, este documento no pretende burocratizar ni constreñir los procesos participativos sino marcar los elementos y criterios básicos para llevar a cabo adecuadamente los procesos participativos municipales.

3.-Concepto de proceso participativo

Por “proceso participativo” entendemos una suma de momentos y acciones participativas (talleres, dinámicas de grupo, exposiciones interactivas, foros o grupos de trabajo presenciales o virtuales, espectáculos creativos...) relacionadas con la participación de diferentes agentes, colectivos o personas para aportar diferentes perspectivas o visiones en relación a un tema o un problema sobre el que se quiere tomar una decisión.

Así, solamente llamaremos proceso participativo a aquel en el que se plantean cuestiones sobre las que aún no ha tenido lugar una decisión administrativa firme reciente por parte de alguno de los órganos de decisión municipal (Alcalde, Junta de Gobierno o Pleno) y con el claro objetivo de que tenga incidencia directa en esa toma de decisión.

Los procesos participativos atenderán a los siguientes principios: Transparencia, publicidad, claridad, acceso a la información, neutralidad institucional, primacía del interés colectivo, diversidad, debate público, igualdad y no discriminación, inclusión

social, eficiencia, protección de los datos de carácter personal y rendición de cuentas.

Estos principios constituyen obligaciones para el Ayuntamiento y derechos y garantías para las personas legitimadas para participar en procesos participativos establecido en este Decreto.

4 Finalidades y limitaciones de un proceso participativo municipal

Las finalidades del proceso pueden ser una o más de las siguientes:

- Hacer el diagnóstico de una determinada situación
- Articular una actuación pública sobre un tema determinado.
- Buscar ideas creativas e innovadoras respecto de una determinada actuación municipal.
- Sugerir o valorar propuestas concretas para intervenir en una determinada situación.

Una vez aprobado el inicio de un proceso participativo no se pueden tomar decisiones sobre la cuestión objeto del proceso hasta que éste esté finalizado por completo.

Es importante que desde el inicio estén claros los límites del proceso, es decir, aquello que queda fuera del ámbito de decisión. De igual manera, hay que hacer explícito al comienzo cómo se aplicarán los resultados en la decisión final.

Deberá incorporarse el proceso participativo al procedimiento administrativo correspondiente con un tiempo adecuado y necesario para su efectiva realización.

Cada proceso participativo que se realice deberá contar con una devolución final por parte del equipo de gobierno, o del promotor, explicitando que conclusiones del proceso participativo se tendrán en cuenta y cuales no y por qué. Esto permitirá subrayar la incidencia del proceso participativo, sin menoscabar en ningún momento las facultades decisorias de los órganos de gobierno del Ayuntamiento.

Una vez finalizados los actos y debates del proceso participativo, el promotor del proceso, ha de comunicar cómo aplicará los resultados en un plazo máximo de 60 días desde la entrega del informe de resultados de la fase de debate.

Esta comunicación se realizará a través de la página web municipal y, de manera individualizada, a las personas y colectivos que han participado en el proceso.

No se pueden convocar procesos participativos que limiten o restrinjan los derechos y las libertades fundamentales de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución y los derechos y deberes de los capítulos I, II y III del título I del Estatuto.

5.-Promoción de procesos participativos municipales

Un proceso participativo puede ser promovido por:

- Cualquier departamento o empresa municipal
- Los órganos de participación ciudadana municipales
- Entidades del municipio
- Grupos de ciudadanos y ciudadanas
- Los grupos políticos municipales.

6.-Aprobación del proceso participativo municipal

La aprobación del proceso participativo corresponde al Alcalde o Alcaldesa que puede delegar esta atribución en la Junta de Gobierno, concejales o concejalas delegados/as y órganos y cargos directivos del ayuntamiento.

La denegación del proceso participativo propuesto deberá ser debidamente motivada fundamentándose en las limitaciones expuestas en el punto 3 o en que no es competencia municipal o en que hay una decisión legítimamente ya tomada por parte de los órganos municipales de decisión.

7 Grupo impulsor del proceso participativo

Se constituirá un grupo impulsor del proceso participativo con personas del departamento, órgano de participación o colectivo que han propuesto el proceso participativo y también con representación del Servicio Municipal de Participación Ciudadana para asesorar sobre el desarrollo del proceso.

Este grupo impulsor tiene las siguientes funciones:

- a/ Identificar y proponer los perfiles de las personas a participar
- b/ Colaborar en la definición de las metodologías más adecuadas para la participación efectiva de las personas
- c/ Encargarse del seguimiento y evaluación del proceso.

8.- Personas llamadas a participar en los procesos participativos

- La aprobación del proceso participativo debe indicar el perfil personal, técnico, político, profesional, asociativo o de cualquier otro tipo de las personas que, como mínimo, deben convocarse para el proceso.
- En caso de que en el momento de la aprobación no sea posible determinar los perfiles de las personas que deben ser convocadas, se emprenderán los estudios necesarios que recojan el mapa de actores que permita su identificación, con carácter previo al comienzo de los debates.
- Los perfiles de las personas llamadas a participar deben contemplar necesariamente la máxima pluralidad y diversidad, de acuerdo con las características de la materia que se debatirá, así como la efectiva igualdad de género.

- Para que sea efectivo y participativo debe incorporar formas de provocación/atracción de calle y provocar la interacción abierta e interactiva de las personas.
- Asimismo, deben desplegarse los medios de apoyo necesarios para facilitar la incorporación de aquellas personas con especiales dificultades por sus condiciones individuales o sociales, como la edad, la discapacidad, el origen o el sexo, teniendo en cuenta la composición social y poblacional del ámbito territorial afectado. La realización del proceso debe contemplar los instrumentos adecuados para facilitar su presencia efectiva, particularmente en el caso de la infancia y la adolescencia, y tiene que garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad y de personas con responsabilidades en labores de cuidados.
El grupo impulsor del proceso participativo tiene que velar especialmente por el despliegue de los instrumentos que permitan la máxima inclusión y diversidad de los participantes.
En el caso de los procesos participativos dirigidos a colectivos específicos, se tiene que velar, especialmente, por la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación, tanto en la selección de los colectivos llamados en función del objeto del proceso como de los colectivos mismos.
- Pueden ser llamadas a participar en los procesos personas jurídicas, como asociaciones ciudadanas o personas a título individual. También pueden intervenir personas que, por sus conocimientos técnicos específicos, pueden ayudar a la mejor comprensión del objeto del proceso.

9.-Metodología de los procesos participativos

No existe una metodología estándar para todos los procesos participativos. Cada proceso requerirá la suya en función de la cuestión a abordar y de los objetivos operativos que nos hayamos marcado al respecto.

El decreto de convocatoria, redactado a partir de la propuesta del grupo impulsor, debe indicar como mínimo y de forma muy clara, lo siguiente:

- a) El periodo de tiempo en el que se articularán los actos y debates, que no puede ser superior a 120 días, salvo que, por razones especiales que habrá que justificar, el alcalde o alcaldesa o persona en quien delegue lo acuerde.
- b) La planificación general de los actos y debates que se desarrollarán.
- c) La documentación y la información necesarias para que las personas llamadas a participar se puedan formar una opinión.
- d) El sistema de información y comunicación del proceso participativo.
- e) Las formas de retorno de los resultados del proceso participativo a los participantes en particular y a la ciudadanía en general.
- f) Los indicadores orientativos para la evaluación del proceso participativo.
- g) La forma de creación de grupos específicos encargados del seguimiento y la evaluación del proceso participativo, si existen.
- h) El presupuesto necesario

Sin embargo en todo proceso participativo van a existir **ciclos de apertura y ciclos de cierre**. Ciclos de apertura en los que buscaremos la variedad de discursos y posicionamientos existentes, y con ello, abrimos a los diferentes grupos y sectores sociales potencialmente implicados y/o afectados en relación al tema tratado. Y en los ciclos de cierre lo que se persigue es construir consensos, negociar si es necesario y repensar y rehacer a la luz del debate, formas organizativas que permitan desarrollar aquello que se quiere poner en marcha.

Es recomendable que estos ciclos de apertura y cierre se concreten en **fases y sesiones de trabajo** con los diferentes agentes participantes dependiendo de los objetivos del proceso y del contexto en que se va a desarrollar. De cualquier forma, sí podemos apuntar en el siguiente punto un esquema general de fases básicas que se dan en los procesos participativos

El debate de los procesos participativos se puede producir también de manera on line, a través de las tecnologías de información y comunicación. Si bien, tenemos que asegurarnos de que todas las personas que van a participar tienen acceso y conocimiento a la herramienta o herramientas que vayamos a utilizar y que el “espacio virtual” donde se desarrollará el proceso participativo será adecuado para la dinámica de trabajo que planteemos.

En la página web se publican las actas de las sesiones presenciales o virtuales realizadas, se garantiza la transparencia, la trazabilidad y la difusión de la información. Debe permitir seguir el recorrido que han tenido las diferentes aportaciones y su impacto en la decisión final.

10.-Las fases del proceso participativo

En todos los procesos participativos tienen que existir las siguientes fases:

a) **Fase de información**, mediante la cual se difunde al conjunto de la ciudadanía interesada la materia o el proyecto sobre el que se quiere pedir la participación, utilizando los medios adecuados. **En esta fase es muy importante facilitar la información sobre las fases y características del proceso, así como la documentación relativa a la temática a debatir.**

b) **Fase de debate**, mediante la cual, y utilizando las metodologías adecuadas y adaptando las condiciones del debate a las necesidades específicas de las personas y colectivos implicados, se promueve el diálogo y el contraste de argumentos y se recogen las aportaciones de las personas. **Esta fase, salvo excepciones, tendrá una duración máxima de 120 días.**

c) **Fase de retorno**, mediante la que se trasladan a las personas participantes y al conjunto de la ciudadanía los resultados del proceso. **En esta fase se realiza una síntesis del proceso, recopilando las principales conclusiones de los debates. Éstas se trasladan a los y a las responsables políticas, que han de comunicar cómo aplicarán los resultados. También se ha de explicitar el calendario de ejecución y cómo y con qué medios se llevará a cabo la propuesta resultante. Tendría un período de 60 días máximo, desde la finalización de la fase de debate.**

d) **Fase de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas**, mediante la que se facilita el seguimiento del desarrollo de los resultados del proceso, **los resultados de la medición de los indicadores y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.**

En todas las fases del proceso debe utilizarse el lenguaje más adecuado **no sexista**, comprensible, incorporando los códigos de comunicación de las personas con diversidad funcional y, siempre que sea posible, los de las diferentes culturas que conviven en ~~nuestra ciudad~~ **nuestro municipio**. En la medida de lo posible, se realizará una versión de lectura fácil.

11.-La evaluación del proceso participativo

Para realizar una evaluación correcta será necesario que previamente se hayan elegido unos indicadores adecuados al proceso de participación en cuestión.

El seguimiento y evaluación es una condición necesaria en cualquier proceso participativo. Y no desde la concepción de la evaluación como un momento cumbre que valida o invalida el proceso, sino como una oportunidad permanente de mejora, es decir, como evaluación continua.

Y es que la evaluación no empieza al final, sino al principio desde el momento que fijamos unos objetivos y un objeto del proceso. Ya en ese momento, en relación con los objetivos fijados deberemos determinar parámetros e indicadores que nos sirvan para evaluar.

Y la evaluación continua implicará mantener constantemente abiertos canales de recogida de información, análisis y deliberación en los espacios participativos que se establezcan, y que permitan reorientar el proceso según los resultados que se vayan obteniendo.

Consideramos que hay que evaluar:

- Los resultados específicos: propuestas, consecución de objetivos, compromisos,...
- El proceso en sí mismo: acciones participativas, número de asistentes, número de propuestas,...
- Pero además... otras cuestiones más intangibles: percepciones, discursos de los agentes intervinientes, capacitaciones, generación de relaciones,...

Probablemente la pregunta clave en el proceso de evaluación es saber qué impacto se ha logrado con el proceso.

Cuando valoramos los efectos del proceso estamos teniendo en cuenta no sólo si se han cumplido los objetivos, sino qué ha cambiado gracias a la participación. Estos cambios pueden ir en línea con los previstos, o resultar inesperados.

Los impactos más importantes derivados de los procesos de participación se concentran en diferentes ámbitos:

- Efectos en la organización promotora.
- Efectos en las personas y colectivos participantes.

- Efectos en los proyectos, las políticas o servicios objeto de la participación.

Cada uno de estos efectos debe de ser medido en el proceso de evaluación.

Indudablemente la responsabilidad de promover un seguimiento y evaluación del proceso es del grupo impulsor.. Y es importante disponer de indicadores de evaluación (de resultados y de proceso) para realizar una evaluación cuantitativa, y también una valoración cualitativa con la opinión de las personas que participan.

Y no olvidemos nunca que el seguimiento y evaluación deben servirnos para mejorar el proceso y otros procesos participativos que llevemos a cabo en el futuro, entendiendo por tanto, la evaluación, como fuente de conocimiento y aprendizaje

11.- Seguimiento de la ejecución de las actuaciones municipales que hayan tenido un proceso participativo.

Todas las actuaciones municipales que hayan tenido un proceso participativo deben facilitar un sistema de seguimiento de su ejecución, preferiblemente a través de la página web municipal y con una actualización periódica, así como el acceso a los datos abiertos y la trazabilidad y transparencia de las acciones realizadas.

Tan importante es el proceso como la implementación de las propuestas aceptadas por las partes en el proceso de participación. Tiene que existir una trazabilidad sencilla de seguir tanto por las personas y colectivos que hayan participado en el proceso como cualquier ciudadano o ciudadana que permita conocer en qué fase se encuentra la implementación de las propuestas acordadas en el proceso participativo.

12.- Los procesos participativos preceptivos.

1. Deben impulsarse de manera preceptiva procesos participativos realizados con ocasión de la aprobación de los siguientes elementos:
 - a) Planes de actuación municipales y planes de inversiones municipales.
 - b) Planes sectoriales o territoriales que tengan unos efectos especiales, porque afectan, al menos, a un distrito o porque suponen más de 5 millones de euros de inversión.
 - c) Planes directores.
 - d) Instrumentos de planeamiento general, salvo que su ámbito territorial haga referencia a una única parcela o a un ámbito inferior a 10.000 m², y también de los planes de usos de ámbito de distrito o de ciudad o de los planes especiales cuyo objeto sea la ordenación de infraestructuras que no deriven de una previsión del planeamiento general.
 - e) Ordenanzas y reglamentos municipales de relevancia ciudadana especial. Cuando se trate de una modificación puntual o de alcance limitado de

ordenanzas y reglamentos, no será preceptivo impulsar el proceso participativo.

2. Estos procesos deben recogerse en las memorias del proceso, las cuales se tienen que incluir en los expedientes administrativos correspondientes. No serán preceptivos los procesos participativos a los que hace referencia la letra c) del apartado anterior si previamente se ha hecho un proceso participativo sobre el planeamiento general o el documento que le da cobertura.
-

NOTAS.

No queda claro en el Decreto la metodología para solicitar un proceso participativo, especialmente si este lo propone un colectivo o una plataforma ciudadana (¿a quien se le pide?, ¿Cómo?), tampoco está claro como lo harán los grupos políticos de la oposición, o los elkargunes o auzogunes.

Quizás se podría plantear un formulario tipo para solicitar el inicio de un proceso participativo que sea similar para todos los posibles promotores y este disponible en la web municipal.

Creemos que es fundamental determinar en que casos los procesos participativos serán preceptivos, desde BG hemos expuesto esta propuesta, pero somos conscientes que se pueden añadir o quitar cuestiones, pero este aspecto creemos que es muy importante.