

# **LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN SOCIAL**

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA**

**INFORME DE RESULTADOS**

Enero 2018



# 1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de La Rioja ha hecho explícito su compromiso con el diálogo y la apertura como señas de identidad. **Con fecha 17 de abril de 2017 ha aprobado “Declaración de Gobierno abierto” que tiene como objetivo enunciar de manera integrada los principios que han de operar en materia de transparencia, participación, colaboración y dato abierto.**

En el marco de este compromiso, el Gobierno se ha fijado como objetivo tramitar, ante el Parlamento de La Rioja, el proyecto de Ley de Participación Ciudadana que se ocupe de regular con precisión y autonomía esta cuestión en el ámbito de la administración autonómica, contribuyendo a mejorar los niveles de calidad democrática de la región.

Como inicio de los trámites preceptivos, se acordó con fecha 18 de agosto de 2017, **la apertura de un proceso de participación con carácter previo a la redacción del primer borrador de la norma.** El proceso se desarrollaba en cumplimiento de la regulación sobre la consulta previa prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si bien, y atendiendo al propio objeto de la norma a elaborar, se ha establecido un procedimiento cualificado, tanto en lo referido al plazo, como a los instrumentos de participación utilizados.

Se ha tratado de sustanciar una primera fase de participación ciudadana en torno a lo que deberían ser los elementos esenciales que orienten la futura norma, el objeto no era el de someter a participación un borrador de proyecto normativo, sino un conjunto de elementos previos, sobre los que debatir, y con los que extraer conclusiones que sirvan para su incorporación al posterior proceso de elaboración de la norma.

Para ello, se partió de la elaboración de un documento de consulta previa, que se acompaña como anexo de este informe, y del que extractamos en esta parte introductoria, el triple enfoque contenido en cuanto a la oportunidad de la norma:

- **Oportunidad desde el punto de vista social.** Cuestiones como la crisis de legitimación, o la complejidad de los problemas a los que se enfrentan las políticas públicas, nos sitúan en un momento adecuado para abordar la regulación de la participación ciudadana desde una perspectiva innovadora que integre participación, colaboración, codecisión, etc.
- **Oportunidad desde el punto de vista normativo.** El Libro Blanco para la Gobernanza Europea recogía recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones y abogaba por la apertura de las decisiones públicas a la participación ciudadana, Ya el Estatuto de Autonomía de La Rioja proclamaba la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social. En el marco legislativo, el Capítulo III de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, regulaba de forma breve algunas cuestiones como al alcance de la participación, la participación en el procedimiento de elaboración de las normas, así como un régimen de garantías para la participación. Todo ello, sin olvidar la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo Riojano.
- Finalmente, desde el punto de vista de la **oportunidad política**, el nuevo escenario parlamentario abierto en la presente legislatura, supone una oportunidad para profundizar en una cuestión estrechamente ligado con la mejora de los procesos democráticos de la mano de los grupos parlamentarios. De forma paralela, el Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad suscrito en Julio de 2015, completado con el pacto por la Calidad Democrática renovado, en enero de 2017. Inciden es esta cuestión.

El proceso de consulta, ha incluido un conjunto de **mecanismos diversos que complementan los mínimos exigidos por la normativa estatal, y que han servido para enriquecer el proceso de aportaciones**. El presente informe tiene como objetivo recoger de forma transparente los resultados del proceso de consulta, así como sintetizar sus conclusiones de cara a su consideración en la redacción del primer borrador de la norma.

Enunciamos de forma breve los diferentes trabajos que se han desarrollado en el marco de la consulta pública ciudadana de la fase previa.

- Consulta pública previa del artículo 133 de la Ley 39/2015
- Presentación a los grupos parlamentarios
- Reuniones de trabajo con algunos colectivos directamente relacionados.
- Presencia en redes sociales.
- Campaña de comunicación en el marco del plan de publicidad institucional
- Paneles ciudadanos y estudio cuantitativo con diferentes grupos de edad.

## 2. CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Tal y como hemos apuntado, uno de los principales hitos del proceso de consulta pública ciudadana de esta primera fase de elaboración de la norma ha sido la **consulta pública previa prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**:

*“Artículo 133 Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*

*1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:*

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.*

En definitiva, se trata de responder a cuatro cuestiones previas en relación al proceso legislativo a emprender, y que se concretaron en relación al proyecto normativo que nos ocupa:

- a) Toda iniciativa legislativa responde a la **necesidad de abordar de forma renovada un determinada problemática**. El primer apartado de la consulta se refiere a la identificación de nueve problemas concretos que la iniciativa pretende abordar. Al enunciarlos pretendemos validarlos o refutarlos, y con ello orientar el enfoque previsto para la norma.
- b) La **necesidad y oportunidad de su aprobación**. Se apuntan un conjunto de razones, ya enunciadas anteriormente, que vienen a conformar el marco sobre el que se despliega el proyecto normativo.
- c) El apartado dedicado a los **objetivos de la norma** es el más extenso, y en él se detallan, de manera ordenada sobre cada uno de los aspectos identificados en el primer apartado de esta consulta. De esta manera se enuncian 30 objetivos específicos de la nueva normativa, entre los que se encuentran el propio reconocimiento de la participación como derechos subjetivos, el contenido y alcance del compromiso de los poderes públicos con la participación; los canales y formas de participación, las medidas dirigidas al fomento de la participación.
- d) Las **posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias**, un breve apartado que apunta diferentes alternativas que el Gobierno ha valorado con carácter previo a esta fase, y sobre las que ha adoptado una decisión inicial, que de igual manera somete a participación de la opinión ciudadana.

A efectos de proceder a la consulta se habilitó en el portal PARTICIPA de la sede electrónica del Gobierno La Rioja un formulario de consulta previa que recogía de forma separada los cuatro extremos previstos, facilitando así la participación sobre cada uno de ellos sobre la base formulación realizada por el propio Gobierno, y que conformaba el contenido del documento de consulta previa que como decíamos se adjunta en la parte final de este informe.

**La consulta previa se abrió durante un periodo de dos meses**, ampliando así el habitual de 20 días seguido en otros proyectos normativos. El proceso participativo se abrió el 18 de agosto, y estuvo abierto hasta el 18 de octubre. Durante este periodo se recogieron un total de 16 aportaciones.

Si bien la consulta ofrecía de forma diferenciada las cuatro cuestiones apuntadas, las aportaciones de ciudadanas y ciudadanos han respondido de forma indiferenciada a las mismas, pudiéndose estructurar, en su caso, un primer bloque referido a los problemas y objetivos que debiera perseguir la norma; y un segundo bloque sobre las expectativas que la tramitación de una norma con rango de ley genera entre la ciudadanía, y las posibles alternativas presentadas.

**En general, se observa la dificultad que presenta un proceso participativo sin la existencia de un borrador previo**, lo cual obliga a reflexionar en un marco más amplio de cuestiones, lo que hace complejo el tratamiento homogéneo de los resultados, a la vez que enriquece el enfoque. Aflora de esta forma una de las cuestiones que forma parte del propio objeto de la reflexión, como es la relativa al coste de la participación en términos de esfuerzo exigido a la ciudadanía.

Recogemos a continuación el contenido de las aportaciones atendiendo a esta estructura.

## 2.1. Problemas a solucionar y objetivos propuestos para la norma

El documento de consulta previa estructuraba un total de nueve aspectos sobre los que operar una nueva política pública de participación y colaboración ciudadana, desplegando sobre estos un total de 30 objetivos. Los nueve aspectos sobre los que establecer propuestas de mejora y fijar objetivos eran:

1. Limitaciones de la democracia representativa.
2. Crisis de legitimidad de los Gobiernos.
3. Complejidad de los problemas sobre los que tratan de intervenir las políticas públicas.
4. Falta cobertura normativa de un reconocimiento amplio del derecho a la participación y colaboración.
5. Falta de integración de los diferentes instrumentos que contribuyen a la apertura de los gobiernos.
6. Carencias en la institucionalización de redes y vínculos.
7. Falta de incentivos a la participación.
8. Ausencia de mecanismos internos que reconozcan y normalicen los procesos participativos y colaborativos en el ámbito político y administrativo.
9. Indefinición de un marco metodológico adecuado para la participación y colaboración.

**Las limitaciones de la democracia representativa y la crisis de legitimidad de los poderes públicos** (punto 1 y 2), conforman dos de cuestiones de fondo reflejadas en varias de las participaciones. En un plano más operativo, se ponen de manifiesto la **ausencia de facilitadores de la participación, tanto internos como externos** (puntos 6, 7 y 8), así como la **necesidad de concretar mecanismos y procesos concretos para hacer efectiva la participación** (punto 9)

Exponemos a continuación las aportaciones recibidas al respecto.

### ***Sobre la necesidad de adaptar los procedimientos participativos los distintos perfiles de población.***

- La sociedad actual representa muy diferentes culturas en distintos tramos de edad. Cada persona con derecho a participar debe tener la oportunidad de ser informado efectivamente en las campañas previas a la realización de una consulta, lo que requiere diferentes modelos y canales de comunicación para cada público objetivo. Así mismo estas grandes diferencias culturales son de aplicación los diferentes usos que se dan a los distintos canales de comunicación y participación. Por ello, cualquier **propuesta debe ser flexible y adaptada a este hecho de modo que segmente comunicación y participación**, tanto en medios como en herramientas, en los diferentes grupos poblacionales.
- Se apunta la necesidad de escuchar los problemas y necesidades de toda La Rioja y no solo de la capital. Por tanto es necesario una ley que permita participar a los ciudadanos y ciudadanas en decisiones que les compete y les afecta finalmente a ellos mismos.
- Identificación de los canales de comunicación segmentados por edades de modo que garanticen la participación efectiva y fiable de los distintos tramos de edad.

- Analizar la efectividad de la comunicación previa a procesos participativos en los distintos segmentos sociales.
- Para ello se requiere acercarse a la ciudadanía desde diferentes enfoques cercanos a su realidad cultural y a su capacidad (medios, tecnología).

#### **Sobre la representatividad de los procesos participativos.**

- Incrementar el número de participantes en estos procesos para obtener una mayor fiabilidad de que las acciones que se planteen **representen al mayor número de personas.**
- Las herramientas de participación utilizadas deben ser garantistas y representativas del mayor número de público objetivo. *“El sistema debe evitar servir de altavoz exclusivo de grupos minoritarios que son los que normalmente se acercan a los procesos de participación. Debe convertirse en un elemento extensivo y la administración preocuparse de que alcance al mayor número de ciudadanos para que las conclusiones sean realmente representativas”.*
- Se precisa un elemento de participación realmente representativo de la mayoría ciudadana que normalmente es más silenciosa.
- Recogemos literalmente la reflexión de una de las aportaciones recibidas *“Me declaro una ciudadana sin afiliación política, con afinidades y desacuerdos en mayor o menor parte con todos los partidos políticos actuales. No me siento identificada ni representada por ninguno de ellos, pero lo que sí estoy, es muy muy preocupada por todos los acontecimientos políticos y sociales actuales. Como ciudadana sin reivindicaciones radicales me siento mal y responsable de mi silencio, me siento avasallada por los actos y manifestaciones violentas de grupos de personas, que entiendo son minorías pero que gritan y defienden a cualquier precio sus reivindicaciones, Yo también las tengo, quiero un mundo libre de injusticias y sobre todo vivir en paz, por lo que agradezco, y me comprometo a participar en cuantos foros racionales, manifestaciones, declaraciones, encuestas nos den voz a todos los ciudadanos que asistimos en silencio a demasiadas cuestiones que no nos gustan, o incluso a reivindicaciones de unos pocos que vulneran o suponen negarnos derechos a todos los demás.”*
- En relación a una cuestión, una de las aportaciones aflora el concepto de **la participación como deber.** Se hace mención a la necesidad de conseguir una participación representativa, real y legítima en las propuestas
- Finalmente, en el ámbito más operativo se hace referencia al **uso de la tecnología como mecanismo que deberá servir para un doble fin: incrementar los niveles de participación, dotar de seguridad al modelo para evitar prácticas fraudulentas que alteren estos niveles.**

#### **Sobre la cultura del empoderamiento. Formación.**

- Desde el punto de vista de la participación de la ciudadanía en su dimensión individual se incide en los conceptos de empoderamiento y formación. Se trata de la formación en todos los niveles sobre el empoderamiento individual. *“Se ha instalado en la sociedad un fuerte y arraigado sentimiento de impotencia que paraliza la acción de muchos individuos perfectamente capaces de mejorar nuestro entorno. Se deriva esa capacidad a críticas fáciles o chistes que dejen escape a la frustración. si no se empodera al ciudadano, se le hace consciente de su capacidad y posibilidad de transformar lo que le rodea, el resto de elementos facilitados por las instituciones pierde su potencial principal”.*
- Se identifica un vínculo entre esta ausencia de cultura participativa y la **incorporación de la cuestión en los ciclos educativos.**
- En el sentido de reforzar la presencia de la cultura participativa en el proceso educativo se hace mención expresa a la necesidad de hacer de la participación algo natural e intuitiva, contando para ello con la necesidad de impartir contenidos en centros de enseñanza de todos los niveles. Se apunta en alguna de las aportaciones que sobre este aspecto no se vislumbra ninguna intencionalidad por parte del Gobierno, *“y parece más bien que lo que se pretende es que sólo aquellos que tengan un interés propio por intentar implicarse en participar sean los que lleven a cabo el desarrollo de la colaboración”.*

### ***Sobre la información y la comunicación.***

- También en el contexto del empoderamiento ciudadano se hace referencia a la necesidad de dotar los mecanismos necesarios de información pública suficiente. *“Entiendo que las instituciones tienen los medios para formar y retar a los ciudadanos a mejorar lo que les rodea. Ofreciendo ejemplos y promocionando los medios disponibles. El vino no se promociona con carteles y folletos, se promociona con las obras palpables que se han realizado, sobre las que se pueden hacer carteles y folletos”.*
- Se proponen **forma sencillas de participación** que favorezcan la comunicación de los procesos participativos:
  - o Exposiciones didácticas de las decisiones de gobierno. Muestra de pros y contras expuestos por los diferentes agentes.
  - o Protocolo simplificado de toma de decisiones en las que puedan intervenir los ciudadanos y ciudadanas.
  - o Acceso simplificado a la información relevante en la toma de decisiones. Más información y menos fútbol y peleas de gallos en los informativos televisivos.
  - o Información básica en bares y puntos de encuentro habituales para el fomento de debate.
  - o Información didáctica sobre el procedimiento de debate y pensamiento científico para mejorar la forma de discusión y análisis de la ciudadanía.

### ***Sobre la necesidad de establecer compromisos firmes sobre el resultado del proceso participativo***

Uno de los aspectos que se apuntan para mejorar la credibilidad de este tipo de procesos es el relativo a la obligatoriedad de que las autoridades tengan en cuenta el resultado de la participación *“y en su caso realizar las peticiones y opiniones de la ciudadanía con sanciones si los políticos no los tienen en cuenta. Sin una verdadera implicación de los políticos en este sistema no sirve para nada”.*

### ***Sobre la necesidad de introducir cambios en los procedimientos internos***

- Las aportaciones hacen referencia también a la necesidad de introducir cambios internos. Se refieren expresamente a *“cambio burocrático y técnico tanto de la elaboración como de la aprobación de las normas, así del modelo que se sigue para ello (heredado de antiguos modelos cuasi decimonónicos), sin hacer mención ninguna de la implementación de nuevas tecnologías, métodos, simplificación de vocabulario e ideas técnicas, para llevar a cabo todo ello”.*
- En este sentido, se demanda aparcarse los aspectos técnicos y burocráticos, y **profundizar en mecanismos reales de que faciliten la eficiencia de la participación real de la ciudadanía** en los asuntos públicos.
- Una de las aportaciones apunta expresamente a la necesidad de dotar medios para su aplicación efectiva.

## **2.2. Solución normativa con rango de ley y alternativas.**

### ***Sobre el escepticismo ante un simple cambio normativo.***

- Son varias las aportaciones que afloran una actitud escéptica sobre la verdadera voluntad de la Administración, en este sentido se hace referencia al efecto *“reactivo”* de la Administración frente al interés surgido por las movilizaciones sociales previas.
- En esta misma línea crítica, se apunta la necesidad de superar los conceptos y concretar acciones: *“Están vendiendo o justificando la idea de regeneración democrática y participación popular, sin concretar ninguna acción al respecto y sencillamente vendiendo una idea que les obliga las leyes a vender, dando la apariencia de no tener ninguna intención en cambiar nada del sistema actual”.*



- Surge aquí una idea más específica que apunta que *“no son leyes lo que necesitamos sino los medios y técnicas”*.

#### ***Sobre los riesgos del “copia y pega”***

Se apuntan los riesgos de trasladar a nuestro ámbito normas de otras Comunidades Autónomas, y se incide en la necesidad de evitar una norma que refunda lo que ya existe en otras, pues tendría el *“breve recorrido y eficacia que hayan podido tener las mismas”*, sin indagar si es lo más eficaz para una Comunidad Autónoma tan pequeña como la nuestra.

#### ***Sobre la oportunidad de la Ley.***

Finalmente, también se apunta expresamente la oportunidad de dotar de marco normativo a la cuestión: *“La participación activa de la ciudadanía en temas de ámbito político territorial. Es sabido por todos que muchas veces, los políticos no conocen de primera mano los problemas y las necesidades de los ciudadanos. Además, en otras ocasiones las decisiones de los políticos no son suficientemente consensuadas ni consultadas siendo, en ocasiones, menos que beneficiosas para los ciudadanos. Por eso es necesario una participación ciudadana respaldada por la ley.”*

### **2.3. Otras cuestiones tangenciales.**

Finalmente reflejar algunas cuestiones no directamente vinculadas con el proyecto objeto de consulta, que no queremos dejar sin reflejar:

- Un cuestión, que excede de nuestro desarrollo normativo, pero que parece importante reflejar, que es la relativa a la **conveniencia de que estas políticas se traten a nivel nacional**, reunificando y puliendo las normas que existen para crear una única norma que funcionase en todos los sitios
- En cuanto a las ayudas públicas, se solicita que no pongan plazos tan cortos. *“No da tiempo a enterarte de que han salido algún tipo de ayudas y cuando por fin lo sabes, resulta que el plazo es tan corto (algunas ayudas solo de un mes), que es del todo imposible reunir la documentación que se precisa aportar. Esto me da pie a pensar que únicamente se pone poco plazo para que los ciudadanos no estemos al corriente de dichas ayudas, para no usarlas; o voy más allá, que los funcionarios que redactan estas normas, lo primero que hacen es avisar con más tiempo a sus amiguetes o empresas, que estas sí que entonces tienen más tiempo para prepararse y acceder a las ayudas.”*
- Una última cuestión, interroga sobre una cuestión vinculada con el régimen electoral, cuestión que excede del alcance de la norma proyectada, y es la relativa a la modificación del derecho al voto de las personas con discapacidad psíquica aunque tengan un grado mayor del 33% y este a cargo de un tutor.

### **3. PRESENTACIÓN A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Con carácter previo a la apertura de la consulta previa prevista en la Ley 39/2015, el texto de la misma, en el que se recogen de forma detallada los objetivos previstos para la norma como ya hemos visto, fue compartido con todos los portavoces de los grupos parlamentarios en el propio del Parlamento de La Rioja, la reunión de trabajo se desarrolló el 2 de agosto de 2017.

## 4. OTROS COLECTIVOS

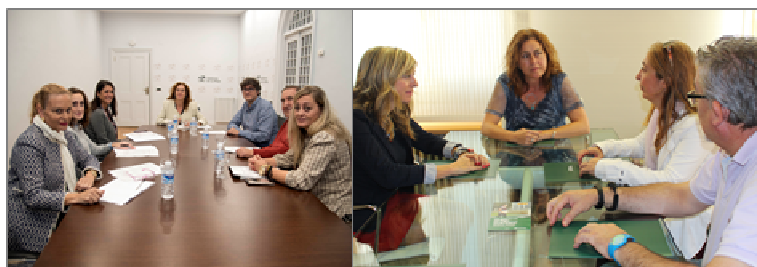
De forma paralela a la realización de la consulta previa, se han realizado varias reuniones con colectivos que pudieran estar interesados en participar en esta primera fase de consulta.

El objeto de las reuniones no era otro que el de trasladar de primera mano el contenido de la consulta previa, y contrastar con estos agentes su percepción al respecto.

En este ámbito se mantuvieron reuniones con la Federación de Asociaciones de Vecinos de La Rioja (integra a cerca de treinta colectivos vecinales), la Federación Riojana del Voluntariado Social (aglutina a cerca de 40 entidades riojanas, en su mayor parte del ámbito social y socio-sanitario) y la Asociación de la Prensa.

En los tres casos se han recibido aportaciones por escrito que se recogen como parte del proceso participativo. Las aportaciones realizadas se resumen en los siguientes puntos:

- En lo relativo al proceso de redacción del texto de la norma se propone **la creación de una comisión o mesa de trabajo**, en la que estén presentes grupos políticos, agentes socioeconómicos, Universidad de La Rioja y organizaciones sociales implicados en la participación ciudadana en la Comunidad Autónoma de La Rioja. El grupo de trabajo debería estar supervisado por la propia Consejería, estableciendo las reuniones oportunas y enviando tras cada una de ellas, a los miembros de dicho grupo, las modificaciones existentes para seguir debatiendo e intentando llegar a acuerdos.
- Establecer los mecanismos necesarios para **facilitar la participación de los colectivos más vulnerables**.
- Se traslada la dificultad de trabajar en esta fase sin un borrador previo, debe haber una voluntad de diálogo con todos los agentes sociales, partidos políticos y sindicatos con una reunión de trabajo previa contando con un borrador
- Se aporta que se debería aprobar una **Ley autonómica que no incurra en conflicto con los reglamentos municipales** ya existentes en algunos casos.
- Se **propone distribuir el contenido normativa entre una norma con rango de Ley y el desarrollo reglamentario**, el primero referido a los conceptos generales, y el segundo a la forma en que se realizaran las diversas consultas.
- Se hace mención a algún documento generado en otras Comunidades Autónomas, cuyo contenido puede servir como referente. Más concretamente se cita el *Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana de Euskadi* no es una Ley, así como a otras leyes ya aprobadas.



Desde la perspectiva de la comunicación se reconoce que la sociedad de hoy tiene un mayor acceso a la información y a la comunicación y por lo tanto más posibilidades de poder expresarse y de que se le escuche.

Por lo que se refiere a la forma en la que se considera más oportuno canalizar la participación de la ciudadanía, se recogen las siguientes propuestas:

- Comunicación inmediata mediante el uso de **dispositivos móviles**. Usando aplicaciones de móvil para que el ciudadano pueda participar denunciando situaciones y problemas de interés general o incluso pudiendo votar alguna propuesta que desde las instituciones se considere que pueda o deba tomarse por consenso público.
- Uso de una **red social propia de participación** en la que se informe día a día de la actualidad política y ciudadana de las instituciones, y que permita aportar ideas y comentarios.
- La cuestión del anonimato es objeto de reflexión, proponiéndose la idea de que este tipo de redes sean abiertas, pero **requieran de un registro previo que favorezca la identificación**. En otro caso se abre paso a la desinformación y la contaminación de la información que pueden producirse en las redes sociales.
- En cuanto a los foros de participación, sería interesante dar a conocer las posibilidades que el ciudadano tiene de participar. **Reuniones periódicas que segmente por áreas o facetas a actores sociales con los ciudadanos para escuchar sus ideas y conocer sus inquietudes**.
- Se apunta la posibilidad de buscar la **colaboración de los canales de comunicación que los medios de comunicación tienen** con la sociedad a través de teléfonos del lector, cartas al director, programas de debate, denuncia...
- En general se incide en que **las ciudadanas y ciudadanos sientan que su Gobierno les escucha y que su opinión también es escuchada no sólo por el Gobierno, sino por el resto de la sociedad**.

## 5. REDES SOCIALES

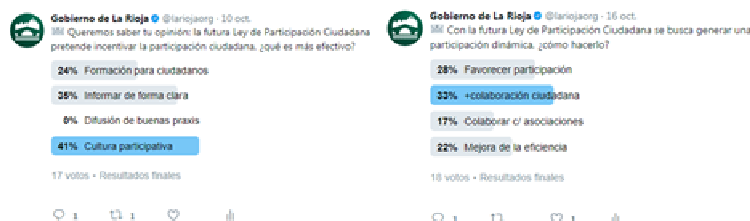
La comunicación de la apertura del periodo de consulta pública se articuló también desde las redes sociales. Junto a la acción comunicativa se utilizó la red social *twitter* para formular dos preguntas rápidas, la dinámica es la habitual de esta red, se formula la pregunta con cuatro respuestas cerradas, y durante un plazo de 24 horas se mantiene abierta la posibilidad de mostrar las preferencias. Las preguntas y resultados fueron las siguientes:

***Queremos saber tu opinión: la futura Ley de Participación Ciudadana pretende incentivar la participación ciudadana. ¿qué es más efectivo?***

- Formación para ciudadanos. 24%
- Informar de forma clara. 35%
- Difusión de buenas praxis. 0%
- Cultura participativa. 41%

***Con la futura Ley de Participación Ciudadana se busca generar una participación dinámica. ¿cómo hacerlo?***

- Favorecer la participación. 28%
- Más colaboración ciudadana. 33%
- Colaborar con asociaciones. 17%
- Mejor de la eficiencia. 22%



Se obtuvieron un total de **35 respuestas**, distribuidas en las dos preguntas.

En ambos casos se trataban de cuestiones sencillas, adaptadas al medio en que se realiza, si bien su carácter es escasamente representativo, **se observa que el estímulo de la cultura participativa, y de los espacios colaborativos, se entienden más efectivos que la difusión de buenas prácticas, o la colaboración con el tejido asociativo.**

## 6. CAMPAÑA DE PUBLICIDAD

Con el fin de comunicar la apertura del proceso de consulta previa se ha realizado, en el marco del II Plan Anual de Publicidad del Gobierno de La Rioja una campaña de comunicación que tenía como **objetivo poner de manifiesto la importancia que tiene una ciudadanía implicada y participativa en la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas públicas**. Se trataba en definitiva de sensibilizar al ciudadano sobre la posible que tiene de aportar valor a título individual, y contribuir con sus propuestas a mejorar la economía, la sociedad y el entorno medioambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La idea original de la campaña de publicidad **ponía el acento en el ciudadano, como individuo, capaz de aportar ideas y propuestas**, mediante un conjunto de herramientas que favorecen el acceso y las dinámicas de participación. Todo ello enmarcado dentro de la política que en materia de Gobierno Abierto desarrolla la administración autonómica.

El *brief* de comunicación establecía un objetivo concreto, *“el aumento del número de participantes en la consulta pública ciudadana abierta por la consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior para recabar sugerencias, contenidos e ideas de los riojanos ante la redacción de la futura Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social”*.



La campaña se ha extendido **desde el 25 de septiembre al 10 de octubre**

La campaña se dirigía a un público objetivo concreto formado por personas desde los 18 hasta los 65 años. Por ello, **se han elegido medios como la prensa escrita regional, la radio auditada de corte generalista, medios digitales y publicidad exterior**.

En el apartado de publicidad exterior destaca, que junto a los *muppie* y laterales del autobús metropolitano, **se difundieron 101.600 tarjetones** con información relativa a la política pública del Gobierno en materia de participación ciudadana, y más concretamente a la apertura del periodo de consulta previa. La distribución incluía todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

En la fase de evaluación de la campaña se han recopilado los siguientes datos:

Número de visitas a página	844
Sesiones	22
Usuarios	194
Usuarios nuevos	12
Tasa de rebote	72,73%
Número de participaciones web	16

## 7. PANELES CIUDADANOS Y ESTUDIO CUANTITATIVO

Con el fin de incidir en apertura del proceso participativo a la ciudadanía, y por medio de un acuerdo establecido con la **Universidad de La Rioja** se han realizado dos estudios que pretenden profundizar en el diagnóstico de situación paralelo al proceso de elaboración del texto normativo.

El estudio tiene un carácter que excede del proceso participativo de la consulta previa, y será objeto de tratamiento a lo largo de todo el proceso de elaboración de la norma.

No obstante, queremos anticipar en la memoria de esta primera fase participativa, la de la consulta previa, algunos datos previos que nos parecen de interés de cara a su consideración en la fase previa de elaboración de los primeros borradores.

Son dos los estudios realizados, **uno de tipo cualitativo**, basado en cuatro grupos de discusión heterogéneos; **y otro, de tipo cuantitativo**, basado en un trabajo de campo cuantitativo mediante la técnica de encuesta.

En el desarrollo de los **grupos de discusión** la heterogeneidad se basaba tanto en realizar grupos distribuidos en el territorio (Logroño, Haro, Calahorra), como en la diversidad atendiendo a cuestiones de género, grupos de edad, nivel de cualificación o situación laboral.

El resultado del trabajo arroja dos grupos de conclusiones:

- Las relaciones entre ciudadanos y gobiernos tienen que ser bilaterales aunque se es consciente de que es una relación completamente asimétrica.
- Es fundamental que los ciudadanos y ciudadanas se sientan importantes. Los gobiernos tienen que escuchar, es su deber.
- La educación y la formación para la participación es determinante y fundamental. Aunque se debate la necesidad una asignatura específica o un principio transversal en los contenidos educativos.
- Importancia de la formación para la participación en las familias, que también haya mecanismos para transmitirlo desde ahí.
- Los ciudadanos tienen que involucrarse, responsabilizarse en la toma de decisiones. Se insiste en su papel activo y que también tiene unas obligaciones.
- Importancia de lo local como lo más cercano.
- Con respecto a los mecanismos que tendrían que implantarse para mejorar la participación ciudadana, entre los más destacados surgieron:
  - o Legislar la participación ciudadana.
  - o Mayor comunicación con asociaciones.
  - o Creación de comisiones y grupos de trabajo.
  - o Creación de una Dirección General del Gobierno de La Rioja dedicada exclusivamente a la participación.
  - o Cercanía con la ciudadanía a través de canales de comunicación.
  - o Profundizar en la información.
  - o Generar confianza.
  - o Profundizar en la transparencia de la toma de decisiones y de la ejecución presupuestaria, y explicar los motivos de las decisiones.

- La Rioja como un territorio ideal, debido a sus dimensiones, para poder profundizar en la democracia participativa.
- Mayores lugares de encuentro para que los propios ciudadanos puedan conocerse más entre ellos. Espacios comunes que sean ofrecidos por los gobiernos.
- Que puedan llevarse a cabo consultas.
- Difundir de forma más efectiva los mecanismos de participación, que la ciudadanía los conozca.

Por lo que respecta al **estudio cuantitativo**, se ha llevado a cabo un trabajo exploratorio (con un total de 264 encuestas) sobre la participación ciudadana y algunos aspectos vinculados a los mecanismos de participación y a la percepción de los gobiernos, así como a la participación de los jóvenes y niños. **Se han realizado 264 encuestas, todas ellas en el contexto de diversos ámbitos educativos.**

- Así se ha realizado un grupo de encuestas entre alumnos y alumnas de la Universidad de La Rioja, incluidos de forma expresa los procedentes de la Universidad de la Experiencia.
- Un segundo grupo de encuestas entre alumnas y alumnos de la ESO.
- Y finalmente un grupo de encuestas referido al alumnado de 6ª de primaria.

Destacamos algunas de las conclusiones generales:

- Hay una visión de la participación que está centrada en aspecto colaborativos, de ayuda, de mejora, pero se indica de una forma muy abstracta y no muy dotada de contenido. **Es una dimensión social más que política.**
- Para buena parte de las personas encuestadas la responsabilidad de la participación tendría que estar del lado de los ciudadanos y ciudadanas, que son los que se tienen que implicar. Un concepto de participación que estaría **más vinculado al voluntariado.**
- Pero es la educación, junto a la **formación**, el medio que puede dar lugar a un aumento de la participación. Y se entiende la educación en todos los niveles, desde el nivel de Infantil hasta la Universidad.
- Importancia de los **agentes de intermediación** para incrementar la participación, vinculados al asociacionismo.
- Necesidad de los gobiernos de **medidas de apertura**. La ciudadanía precisan de una mayor apertura de los gobiernos así como de canales de comunicación eficientes y que las relaciones no sean de carácter unilateral sino bilateral.
- Pero **no hay una confianza** en aspectos como la transparencia, la credibilidad, la propia apertura, su apuesta por el diálogo, etc., especialmente entre las personas más jóvenes.
- Las personas encuestadas muestran no confiar en los gobiernos a la hora de transmitir sus propuestas, señalan que o bien no les escuchan o bien, si lo hacen, no cuentan con sus opiniones, sin olvidar que también hay una apuesta por estas cuestiones que no sería real.
- Tanto jóvenes, como niños y niñas se sienten **desvinculados de los mecanismos de participación**. Demandan una mayor presencia.
- El **ámbito local y las entidades cercanas** (por ejemplo el Instituto en el caso de las personas de ESO) se perciben como los espacios más factibles para la participación.



## 8. CONCLUSIONES

Como consecuencia de los diferentes mecanismos utilizados en el proceso de consulta previa podemos resumir el total de *interacciones*.

Participaciones vía formulario	16
Participaciones vía correo electrónico	3
total participaciones consulta pública	19
Participaciones en las encuestas de twitter	35
Charla Universidad de la Rioja	12
Representantes grupos parlamentarios	4
Intercambio opiniones representantes CCAA	16
Paneles colaboración UR	27
Encuestas trabajo cuantitativo	264
<b>Total <i>interacciones</i></b>	<b>396</b>

Para cerrar el informe, procede un breve resumen de las aportaciones que sirven de pauta para los compromisos que el Gobierno de La Rioja asume en relación a la redacción del borrador de la norma y su tramitación.

- Se incide en la necesidad de **incrementar los niveles de participación** como mecanismo que legitime el resultado de estos procesos. Sin una participación amplia y diversa no podrá legitimarse el resultado de los procesos participativos.

**Propuesta:** Como resultado de las aportaciones, se propone incidir en la necesidad de que el resultado de cualquier proceso participativo sea transparente en cuanto al nivel de participación, cuestión que deberá ser tenida en cuenta de manera especial en lo relativo a la vinculación establecida en relación al resultado del proceso participativo.

- En relación con lo anterior, surge la necesidad de **reforzar mecanismos legales que garanticen la equidad en la participación**, segmentando para ello canales, mensajes, metodologías, etc. Se apunta expresamente a la segmentación por edad, discapacidad, cultura y localización en el territorio.

**Propuesta:** Como resultado de estas aportaciones se propone incluir en el contenido necesario de la carta de la iniciativa participativa una mención expresa que detalle que la forma en la que se atenderá esta cuestión. Igualmente, se refuerza la cuestión en el apartado referido a los principios de la norma.

Se apunta la necesidad de garantizar la legitimidad del resultado, tanto por el número de participantes, como con instrumentos que eviten el uso fraudulento de los canales.

**Propuesta:** Se articularán mecanismos que garanticen al menos una fase de registro previo para evitar participaciones anónimas en los procesos de consulta. También se contemplarán niveles cualificados de acceso en aquellos procesos de participación cuyo resultado tenga especial incidencia.

- Por lo que respecta a la necesidad de trabajar en el ámbito del **empoderamiento ciudadano**, surgen dos cuestiones esenciales: **la formación** y la información. Por lo que respecta a la formación existe

consenso en la necesidad de incluir la cuestión en el proceso educativo en todos sus niveles, si bien la concreción de la forma en la que se materializa es más compleja.

**Propuesta:** Respecto de la formación la cuestión resulta compleja de regular dada la existencia de normativa específica al respecto, si bien se trata de incidir en la sensibilización sobre este apartado, dejando abierto en todo caso el debate para el resto del proceso de elaboración de la norma.

- En cuanto a **la información**, la cuestión aparece ligada al esfuerzo que supone para la ciudadanía su implicación en los procesos participativos, y a tal efecto se incide en simplificar los procesos, clarificar la terminología, y difundir de forma periódica canales y medios de participación.

**Propuesta:** A la vista de las aportaciones se incide en estas cuestiones en el marco regulatorio para hacer efectivos estos enunciados. Se trasladan tanto al ámbito de los principios, como a la parte más operativa de cada proceso participativo. Se presta especial atención a las campañas de comunicación.

- Por lo que respecta al **resultado de la participación**, se incide en **reflejar de forma clara los compromisos que el Gobierno asume a la vista de los resultados de la participación**.

**Propuesta:** En este sentido el borrador a elaborar contemplará esta cuestión de forma que se deje claro el sentido vinculante de cada proceso, y en todo caso la necesidad de hacer transparentes los resultados y motivar la decisión adoptada.

- En cuanto al **cambio interno**, se apunta la necesidad de superar procesos formales de participación, avanzando en mecanismos efectivos de implicación de la ciudadanía.

**Propuesta:** A este respecto se ha considera oportuno incluir en la norma un abanico diversos de mecanismos de participación que favorezcan la implicación efectiva, conscientes de que el proceso no es únicamente normativo, se favorecerán también los procesos de sensibilización y divulgación interna.

- En cuanto a la pertinencia de la tramitación de un texto normativo, se encuentran opiniones favorables a la regulación, así como alguna que se muestra escéptica con el resultado de la acción regulatoria, y apuesta por medidas y actuaciones más prácticas.

**Propuesta:** el Gobierno de La Rioja es consciente de la complejidad que el nuevo entorno supone, y en este sentido comparte la cuestión referida a la necesidad de articular medidas diversas, y en este sentido, entendemos oportuno seguir trabajando en la elaboración de un marco normativo completo, que garantice derechos, y que dote de sostenibilidad al modelo. La necesidad de implicar a todas los grupos con representación parlamentaria en un acuerdo de este tipo hace que el Gobierno siga entendiendo la necesidad de tramitar una norma con rango legal. Todo ello sin perjuicio de trabajar de forma paralela en otros instrumentos que contribuyan a hacer efectivo un nuevo modelo de relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía.

- En lo relativo al proceso participativo para la elaboración de la norma se incide en la **necesidad de constituir una mesa o grupo de trabajo que integre a los principales agentes implicados**.

**Propuesta:** Se creará al efecto una mesa de trabajo para el proceso participativo relativo a la redacción del texto articulado.

- Necesidad de articular un buen mecanismo de **convivencia con otros instrumentos normativos**, y más concretamente con los Reglamentos municipales preexistentes.

**Propuesta:** Dada la experiencia de las entidades locales en la materia, se considera más oportuno limitar el alcance de la norma autonómica a los procesos participativos desarrollados en el ámbito de las políticas públicas competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Conveniencia de **hacer uso del desarrollo reglamentario** para favorecer el proceso de elaboración normativa.

**Propuesta:** Se opta contemplar el desarrollo reglamentario en algunos apartados de la norma. No obstante, existen varios apartados cuya regulación vía reglamento podría ser considerada a lo largo de la tramitación de la norma.

- Por lo que respecta a la importancia del **papel de las asociaciones** en el proceso participativo, se insiste en la necesidad de reforzar su papel, así como el conocimiento y acceso.

**Propuesta:** La norma prestará especial atención al fomento del asociacionismo como instrumento para hacer efectiva la participación ciudadana.