



## NOTA INFORMATIVA DE LA REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL FORO DE GOBIERNO ABIERTO

En Madrid, a 7 de junio de 2019.

Se reunió el Grupo de Trabajo de Colaboración y Participación del Foro de Gobierno Abierto, con el siguiente orden del día:

1. Aprobación del acta de la reunión anterior.
2. Información sobre los avances del Tercer Plan.
3. Propuestas de iniciativas para el Cuarto Plan.
4. Próximos pasos a seguir.
5. Ruegos y preguntas.

Asistieron a la reunión los miembros del grupo de trabajo, invitados y otros asistentes relacionados con el tema. Presidió la misma la Subdirectora General de Gobierno Abierto (SGGA) y actuó como Secretario el Coordinador de Área de Gobierno Abierto.

La Directora General de Gobernanza Pública (DGGP) saludó a los presentes y les dio la bienvenida. La SGGA presentó a los asistentes presenciales y por videoconferencia y comienza con el orden del día:

### **1. Primer punto del orden del día. Aprobación del acta de la reunión anterior.**

No se han formulado observaciones al acta de la reunión de 31 de enero de 2019, por lo que se procedió a la aprobación de la misma.

### **2. Segundo punto del orden del día. Información sobre los avances del Tercer Plan.**

La SGGA informó de que, a 31 de marzo de 2019, el avance general del III Plan es muy satisfactorio, con más del 90% de las actividades finalizadas o en curso. A continuación dio la palabra a la Jefa de Área de Gobierno Abierto, que expuso los principales resultados: a 31 de marzo, habían finalizado el 61% de actividades previstas y un 30% de ellas estaban en curso. Destacó que los ejes con mayor avance en su ejecución son el de Formación y Sensibilización, seguido del eje de Participación.

#### **2.1. Red de Entidades Locales de Transparencia y Participación Ciudadana.**

Tomó la palabra al representante de la FEMP, que expuso los avances en el compromiso **Red de Entidades Locales de Transparencia y Participación Ciudadana**:

Señaló que la Red se constituyó formalmente en la Asamblea de la FEMP de mayo de 2016, y que el III Plan recoge las actividades de los últimos 2 años:

- Han participado en foros y grupos especializados: INAP Social, Comisión Sectorial y Foro de Gobierno Abierto, han realizado aportaciones al Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, y han participado en congresos y jornadas nacionales e internacionales.
- Se han celebrado las Asambleas previstas.
- Han realizado estudios de seguimiento de implantación de la Ley 19/2013 en las entidades locales. Señaló que, debido a las recientes elecciones municipales, muchas entidades locales no han respondido al último cuestionario, lo que retrasará los resultados de este estudio.
- Se han creado grupos de trabajo en los que se han desarrollado temas de integridad, transparencia de los órganos colegiados, participación ciudadana, etc.
- Se ha aprobado el Decálogo de Integridad y Contratación Pública Local.



- A finales de 2017 se puso en marcha el canal de comunicación de la Red y actualmente hay canales específicos de difusión en redes sociales. Están a la espera de tener un nuevo modelo de portal web.
- Han realizado asesoramiento a diversas entidades locales.
- Se han firmado convenios con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil (Transparencia Internacional España, Acreditra, CIVIO, Access Info Europe, Alorza, Cosital, Transparencia Pública).
- En cuanto al convenio con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública sobre el Portal de la Transparencia, indica que se ha colaborado, pero no al nivel que se pretendía, debido a ajustes presupuestarios.
- Se han realizado diversas actividades de sensibilización a la ciudadanía. Se han recogido Buenas Prácticas de entidades locales en un Banco de Buenas Prácticas, se han presentado distintas publicaciones sobre datos abiertos, acceso a la información pública, adaptación al reglamento de protección de datos, gobernanza participativa, etc.
- Informa de que el 30 de junio se incluirá en el informe de seguimiento del III Plan, la presentación de la Guía de Integridad en la Contratación Pública Local, presentada en Madrid el pasado 14 de mayo.
- Señala que se ha pospuesto la celebración un congreso bienal sobre Gobierno Abierto.
- Se ha elaborado un Reglamento- Tipo de Participación Ciudadana y un Código de Buen Gobierno Local.
- El proyecto Madrid Decide se ha difundido a través del Canal Red y se ha incluido como Buena Práctica.
- En el ámbito internacional, destaca la constitución de la Comunidad de Prácticas en el marco de las Ciudades y Gobierno Locales Unidos (CGLU).

La SGGG le agradeció su intervención y destacó la gran labor realizada por la Red de Entidades Locales de Transparencia y Participación Ciudadana y el buen grado de ejecución del Plan.

## **2.2. Observatorio sobre participación (Fase de diagnóstico y recomendaciones). Estudio de la participación en el proceso de elaboración de normas.**

A continuación la SGGG dio la palabra a J.S., profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia, que pasó a exponer los resultados del **Estudio de la participación en el proceso de elaboración de normas** en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE).

El estudio se ha desarrollado en varias fases:

- Fase de exploración: análisis de páginas web y censo de procesos de participación.
- Fase de autoevaluación: mediante cuestionarios y entrevistas a funcionarios de la AGE.
- Fase de contraste: mediante cuestionarios y entrevistas a representantes y técnicos de organizaciones y particulares que participan en la elaboración de normas.
- Selección de buenas prácticas y recomendaciones.

El estudio se ha realizado sobre los 694 procedimientos de participación, en los procesos de consulta previa y de información pública, publicados en las correspondientes páginas web, desde abril de 2017 a mayo de 2018. El ministerio que más procesos de participación ha desarrollado ha sido el de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, seguido del Ministerio de Sanidad, Servicios



Sociales e Igualdad (según la denominación y estructuras departamentales vigentes en el momento del estudio).

En líneas generales, el ejercicio de la participación fue valorado como satisfactorio, aunque la falta de difusión de los procesos participativos es una posible mejora. A su vez se destaca que el 50% de los procedimientos tienen participación, pero solo en uno de cada diez procesos se superan los diez participantes, siendo éstos en su mayoría organizaciones o asociaciones.

Los principales problemas detectados han sido:

- La dificultad de localizar los procedimientos
- Las diferencias entre los distintos ministerios
- La percepción de que los plazos para participar son cortos
- La falta de acuse de recibo y respuesta lo que provoca que los participantes desconozcan si sus aportaciones se han valorado y tenido en cuenta.

Con los hallazgos encontrados, se han realizado las siguientes recomendaciones:

- Unificar la publicación de los procesos participativos de la AGE, de forma que haya un único espacio para participar.
- Perfeccionar los trámites de participación: abrir el proceso de consulta en una fase más inicial, abrir los procesos a todos los participantes, y normalizar las vías informales de participación, facilitar la huella legislativa.
- Seleccionar normas que necesitan una difusión reforzada más allá del mero cumplimiento legal, a través de redes sociales, eventos presenciales, publicidad, etc. Establecer un censo de participación y un sistema de alertas, con datos actualizados y en el que se pueda localizar a entidades menos conocidas hasta el momento y que puedan estar interesadas en participar.
- Generalizar los preavisos y flexibilizar los plazos.
- Mejorar las páginas web, con un lenguaje más sencillo e incorporando elementos visuales.
- Utilizar canales alternativos para alegaciones: foros presenciales, redes sociales, etc.
- Mejorar el sistema de retorno: mandar acuse de recibo, reconocer el esfuerzo de los participantes, difundir valoraciones de las aportaciones.
- Fomentar una cultura proclive a la participación ciudadana. Destaca que actualmente hay poca participación de ciudadanos particulares, por la dificultad técnica y de lenguaje.

La SGGA felicitó al profesor por su trabajo y abrió turno de palabra. El representante de La Rioja comentó que aumentar los plazos de participación aumentaría la lentitud de los procesos. Por otra parte, comentó que en La Rioja realizan acciones presenciales de difusión de los procesos participativos para planes a largo plazo, destacando su gran utilidad.

La invitada del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación preguntó al profesor cuál es su opinión sobre la exigencia de identificación del ciudadano. El profesor respondió primero al representante de La Rioja, señalando que los participantes han declarado que quieren mayores plazos y que para que su ampliación no demore la aprobación de las normas, sería necesario abrir los plazos lo antes posible. Comentó a este respecto que, en ocasiones, el plazo de consulta previa se abriría cuando ya hay un borrador, lo cual no tiene sentido.



En cuanto a la pregunta de la identificación de los ciudadanos, en su opinión se debe primar la búsqueda de la máxima participación, por lo que se deben facilitar vías informales de participación. A mayores exigencias de identificación, menos incentivos para la participación de la ciudadanía.

El representante de Castilla y León comentó, sobre este particular, que en su Comunidad Autónoma las aportaciones en la elaboración de proyectos de ley, planes y programas, etc., se realizan de forma anónima para evitar barreras y fomentar la participación.

### **2.3. Observatorio sobre participación (Fase de diagnóstico y recomendaciones). Estudio de la participación en consejos consultivos.**

La SGGa dio la palabra a R.R., profesor de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, para que expusiera los resultados de los estudios sobre la participación en consejos consultivos y a través de medios electrónicos.

Respecto al **estudio de la participación en consejos consultivos** informó de que se realizaron una serie de entrevistas a organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de la AGE que forman parte de consejos consultivos.

En total se identificaron 172 órganos colegiados de carácter permanente y 38 grupos de trabajo y comisiones ad hoc. Se han realizado seis estudios específicos: dos de órganos de expertos, dos de órganos de relación entre sociedad civil y Administración, uno del Consejo de Estado y otro del Foro de Gobierno Abierto.

Las conclusiones son las siguientes:

- El 80% de los órganos consultivos tiene web propia o bien de la entidad a la que pertenecen, pero no han encontrado información del 20% restante.
- En la mitad de los casos no hay acceso a sus memorias de actividad.
- En la mitad de ellos hay información sobre sus integrantes.

A continuación expuso las recomendaciones para los órganos consultivos, extraídas de las conclusiones:

- Los procedimientos de trabajo deben asumir los estándares internacionales de participación.
- También se deben asumir los estándares internacionales para el desarrollo de herramientas TIC.
- Debe haber mayores garantías de escucha activa, puesto que se ha detectado que las asociaciones participan muchas veces a través de otros canales.
- Deben establecerse sistemas de apertura a otros organismos o asociaciones que estén interesados en formar parte de los consejos.
- Se deben abrir a la sociedad, dando publicidad a sus decisiones, organizando actos, etc.
- Se deben evaluar las actividades de los órganos consultivos.

### **2.4. Observatorio sobre participación (Fase de diagnóstico y recomendaciones). Estudio de la participación a través de medios electrónicos.**

En relación con el **estudio de la participación a través de medios electrónicos**, el profesor comentó que las conclusiones están muy relacionadas con lo expuesto por el profesor J.S. sobre el estudio de participación en elaboración de normas, puesto que ese estudio también ha analizado páginas web



institucionales. Informó de que el estudio se hizo sobre 3 canales: páginas web, buzones de quejas y sugerencias y redes sociales.

Explicó en detalle el estudio de redes sociales: se hizo una monitorización general en la que detectaron más de 1.000 cuentas y 140.000 tweets, de los que se extrajeron todos aquellos en los que detectaron términos relacionados con la participación, obteniéndose 147 resultados, de los cuales solo 27 tenían relación directa con la Administración. La mayoría de ellos tenían que ver con procesos de consulta previa. Destaca que de los 27 tweets de participación, el 30% no indicaban el plazo y el 80% incluían enlaces a las páginas web.

Tras explicar la metodología y los resultados, expuso las principales conclusiones:

- Las redes sociales se utilizan para redirigir la participación a las páginas web. En las propias redes sociales no se produce participación, más allá de críticas o comentarios.
- Hay muy poca vinculación entre los distintos organismos.
- La interacción es mínima y la participación es de baja calidad.

En base a ello, informó de que se han emitido las siguientes recomendaciones:

- Se debe aumentar la coordinación entre distintos organismos públicos.
- Se debe impulsar la corresponsabilidad para fomentar la participación: homogeneizar los espacios de participación en las páginas web, crear una base de datos unificada que permita realizar búsquedas sobre los procesos de participación de la AGE, mejorar la difusión de los procesos de participación.
- Las publicaciones en redes sociales deben evolucionar del perfil informativo al perfil participativo.
- Se debe reforzar la creación de contenidos con lenguaje sencillo y recursos gráficos para que la participación sea informada.

En relación con los buzones electrónicos, destacó las siguientes recomendaciones:

- Se debe aumentar las posibilidades y el valor de la comunicación, a través de cauces que vayan más allá de las quejas y sugerencias. Anota que estos buzones no solo se usan para quejas, sino que en algunos ministerios casi el 50% de las comunicaciones son sugerencias.
- Se debe facilitar el retorno y la bidireccionalidad, así como hacer un seguimiento de las quejas.

La SGGa felicitó al profesor por su trabajo y destaca la importancia de realizar un buen diagnóstico de la participación para mejorarla.

La DGGP señaló que en la AGE es obligatorio contestar a las quejas y sugerencias. El profesor respondió al respecto que los datos indican que se responde a todas las quejas y sugerencias, pero que varía el tipo de respuesta.

El representante de La Rioja sugirió que, al igual que se hace en La Rioja, se incluya una encuesta de satisfacción sobre la respuesta obtenida frente a una queja o sugerencia.

## **2.5. Observatorio sobre participación (Fase de diagnóstico y recomendaciones). Estudio de la participación en Planes y Programas.**

La SGGa presentó un breve resumen del informe sobre el diagnóstico de la participación en planes y programas coordinado por el profesor F.A., catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, quien no ha podido acudir a la reunión.



En primer lugar, entre febrero y mayo de 2018 se realizó un seminario-taller con funcionarios de la AGE de alto nivel de las Inspecciones de Servicios y de Gobierno Abierto, cuyo objetivo era elaborar una metodología propia para evaluar la participación en planes y programas. Se estudiaron los planes publicados en el Portal de la Transparencia en los que se hacía referencia al proceso de participación, se elaboró una metodología basada en un cuestionario que se diseñó siguiendo los estándares de participación y co-creación de la OGP y los criterios de valor Gene Rowe and Lynn J. Frewer. Este cuestionario se aplicó a los siguientes planes:

- Plan de Cultura 2020,
- Plan de la Red de Parques Nacionales,
- Plan de Fondo Europeo Marítimo y de Pesca 2014-2020
- Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadiana.

Posteriormente, en la SGGa se analizaron 4 planes más con esta metodología:

- III Plan de Gobierno Abierto
- Plan Estratégico General del INAP 2017-2020
- Plan Estratégico 2015-2010 de la Biblioteca Nacional de España
- Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas.

Se hizo un análisis documental de los planes, entrevistas a los gestores, análisis y valoración de la información obtenida, codificación de los cuestionarios y redacción de un informe con conclusiones y recomendaciones. Posteriormente, se hizo un análisis en profundidad de los 79 planes publicados en el Portal de la Transparencia, detectándose que en la mayoría de ellos no se mencionan los procesos de participación.

Informó a continuación de las recomendaciones genéricas:

- Deben generalizarse el desarrollo de procesos participativos de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de planes.
- Debe ofrecerse información suficiente sobre el contexto de los planes.
- Debe aumentarse la difusión de la participación: medios de comunicación, jornadas de sensibilización, redes sociales, etc.
- Debe facilitarse la comprensión del proceso, empleando un lenguaje administrativo claro.

Informó también de que el informe contiene recomendaciones específicas para las fases de elaboración, implementación y evaluación. Finalmente, el informe hace una serie de propuestas para evaluar la participación en planes y programas:

- Publicar las respuestas individualizadas a las aportaciones ciudadanas.
- Publicar información estadística sociodemográfica de los participantes.
- Valorar el coste de la participación.
- Elaborar una memoria del proceso y los resultados de la participación.
- Recoger información de los gestores de los planes y de los participantes.
- Elaborar una guía de estándares sobre qué y cómo recoger la información en los procesos participativos.

Informó de que los informes se publicarán en el Portal de la Transparencia.

El representante de La Rioja preguntó si en este estudio se centraron en estudiar la participación online o la participación en general.



La SGGA contestó que en un primer momento se seleccionaron aquellos planes que incluyeran en su redacción una referencia expresa a la participación, y se aclaró que se estudiaba tanto la participación online como la presencial.

La Vocal Asesora, que ha colaborado en la elaboración del estudio, aclaró que se trata de planes en los que hay constancia de que se ha desarrollado un proceso participativo, de acuerdo con lo publicado en el Portal de la Transparencia. La metodología es un estándar en el que la máxima participación se valora con 1000 puntos. En el caso del III Plan de Gobierno Abierto la puntuación fue muy elevada porque, además de celebrarse reuniones presenciales, hubo un trámite de consulta previa online y posteriormente se abrió un plazo para observaciones.

### **2.6. Presupuestos participativos en la Región de Murcia.**

La SGGA dio la palabra al representante de la **Región de Murcia** para que expusiera los avances de los **presupuestos participativos de 2019** de esa Comunidad Autónoma. Destacó que en 2019 se han realizado talleres para participar en los presupuestos con personas mayores de 69 años, con estudiantes de ESO, Bachillerato y FP de grado medio y superior, y con población infantil. En total han participado 623 mayores de 69 años y 1011 alumnos, con 109 docentes implicados y 26 centros de enseñanza. Informó de que pretenden mantener los presupuestos participativos e invitó a consultar la información en su página web.

### **3. Tercer punto del orden del día. Propuestas de iniciativas para el IV Plan.**

La SGGA informó de que se han recibido 130 propuestas que han realizado particulares y organizaciones de la sociedad civil mediante formulario que se habilitó para ello en el Portal de Transparencia. Las propuestas están siendo revisadas y organizadas. La mayoría de ellas corresponden al eje de transparencia, seguidas de las correspondientes a los ejes de participación, sensibilización y, por último, de integridad pública. El ministerio al que afectan la mayoría de las propuestas es el Política Territorial y Función Pública, seguido del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, y de los Ministerios de Justicia, Sanidad, Consumo y Bienestar Social y Hacienda. Destaca que hay 21 iniciativas que afectan también a las Cortes Generales, a las CC. AA. y/o a la FEMP.

Se han analizado los datos sociodemográficos de los participantes. Así, la mayoría de los participantes han sido hombres (81%), siendo el grupo mayoritario del rango de edad de 45 a 54 años, y la mayoría tienen formación universitaria.

La representante de la Plataforma del Tercer Sector comentó su sorpresa por la gran diferencia de participación entre hombres y mujeres, a lo que la DGGP respondió que las solicitudes de Derecho de Acceso también suelen hacerse en su mayoría por hombres. A continuación, la SGGA dio la palabra al representante del CCU para que expusiera sus propuestas para el IV Plan. Este informó de que las propuestas del CCU están recogidas en 2 grupos:

- Participación en procesos normativos y órganos consultivos: solicitan mayores plazos de participación, informar sobre los actores que han participado en la huella legislativa, supervisar el funcionamiento y publicar las agendas de los órganos consultivos, etc.
- Formación en materia de Gobierno Abierto, teniendo en cuenta la brecha digital, utilizando material en papel y digital descargable, incorporar a las AMPA en el proyecto de Educación en Gobierno Abierto, facilitar la participación ciudadana en planes de Gobierno Abierto, etc.



La SGGA agradeció la intervención e informó de que las propuestas están siendo analizadas en los ministerios competentes. Posteriormente, se publicarán en el Portal de la Transparencia junto con su valoración. Aprovechó para recordar a las CC. AA. que pueden realizar sus aportaciones y que les enviarán aquellas propuestas de la sociedad civil que sean de su competencia.

#### **4. Cuarto punto del orden del día. Próximos pasos a seguir.**

La SGGA informó de que la próxima reunión del Pleno del Foro estaba prevista para el 18 de junio, pero propone aplazarla para esperar a que se hayan constituido los Gobiernos.

Informó de que posiblemente se convocará a la Comisión Permanente del Foro a una reunión para reajustar la hoja de ruta y establecer un nuevo calendario de reuniones del Foro, puesto que la reunión de hoy es la última de las programadas.

Todos los asistentes están de acuerdo con lo planteado.

#### **5. Ruegos y Preguntas**

El representante de La Rioja preguntó si se va a recuperar la celebración de la Semana de la Administración Abierta 2019. La DGGP contestó que, puesto que la Semana es una iniciativa de la OGP, considera que lo más adecuado es esperar a la próxima convocatoria. Informa de que se harán otras actividades de difusión del Gobierno Abierto.

La SGGA informó de que del 27 al 30 de mayo se celebró la cumbre de 2019 de la OGP en Ottawa (Canadá), a la que acudió una delegación de la Dirección General de Gobernanza Pública y una delegación del Gobierno Vasco y de la FEMP. Sin otras cuestiones planteadas, la SGGA agradeció la participación de los asistentes y cierra la sesión.