



PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EXPERIENCIAS INSPIRADORAS EN ESPAÑA

CECILIA GÜEMES, JORGE RESINA
Y CÉSAR CRUZ-RUBIO (EDS.)

GIGAPP
|CENTRO DE|ESTUDIOS|POLÍTICOS Y|CONSTITUCIONALES|

CAPÍTULO 8
AGENDA PARA LA POBLACIÓN DE LA RIOJA 2030.
MODELO DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN

Antonio Ruiz Lasanta

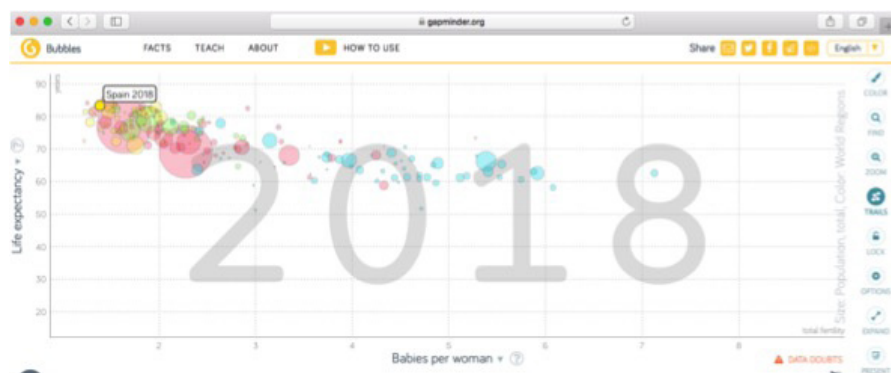
I. CONTEXTO Y SITUACIÓN: EL IMPACTO SOCIAL DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO.
UN RETO

Las variables demográficas que se observan en las primeras décadas del siglo XXI están poniendo de manifiesto una serie de patrones comunes en un buen número de los países desarrollados. Europa, España, y también La Rioja, comparten los rasgos básicos del cambio demográfico que se identifica habitualmente con el denominado envejecimiento de la población.

Para aproximarnos al diagnóstico de la cuestión cabe identificar un conjunto de tendencias que ayudan a definir el contexto en el que desarrollar nuestra política pública.

- **Incremento de la esperanza de vida**, que en datos de la Unión Europea de 2005 había crecido en 8 años en el intervalo 1960-2005, y cuya expectativa de ampliación para los siguientes 45 años es de 5 años. La Rioja se sitúa, según datos provisionales del INE de enero de 2018, como la cuarta Comunidad Autónoma en esperanza de vida al nacer, indicador que se sitúa en los 83,62 años.
- **Descenso del número de nacimientos**, situándose el indicador a nivel nacional en 1,3 hijos por mujer. En 1960 este dato era de 2,9 hijos por mujer. A esto se suma el retraso en la edad de maternidad y la propia disminución de la población joven.

Una primera combinación de estas dos variables da como resultado el referido proceso de envejecimiento de la población. Diferentes instrumentos comunitarios han incidido en la cuestión, y de hecho la propia «estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, EUROPA 2020», lo ha apuntado como una de las carencias estructurales de la Unión Europea.



<https://www.gapminder.org/tools/>.

Sin entrar en un detalle pormenorizado de variables que inciden, sin duda amplio y complejo, sí que cabe apuntar algunas que consideramos significativas:

- **Modificación de las transiciones de edad**, con la necesidad de introducir enfoques de solidaridad intergeneracional. Las transiciones entre las distintas edades de la vida se han vuelto más complejas, en particular en el caso de los jóvenes, cuyos procesos de emancipación se han visto alterados por factores socioeconómicos. También en la transición hacia la edad de jubilación el proceso está siendo alterado, produciéndose de forma más pausada y secuenciada.
- **Una sociedad intercultural**. Europa acoge ya flujos importantes de migración neta procedente de terceros países. Unos flujos migratorios que son un factor determinante para evitar algunos procesos de descenso de poblaciones, y que en general tienden a rejuvenecer la población. Unos flujos que exigen de las Administraciones públicas su intervención para garantizar el desarrollo equitativo de la sociedad.
- Una sociedad global, donde **la movilidad, especialmente en los jóvenes**, provoca la emigración de un número importante de jóvenes, muchas veces con formación superior, y, con ello, efectos negativos sobre la economía y las perspectivas de desarrollo social.
- **Distribución irregular de la población en el territorio**, caracterizada por el aumento de la concentración de la población en el entorno urbano, y la dificultad de identificar recursos que favorezcan los proyectos de vida en el entorno rural.
- El cambio demográfico también va acompañado de profundos **cambios sociales** que tienen su incidencia en factores como la natalidad o la emancipación. Cuestiones que en la mayoría de los casos entronca con esos factores

que pueden generar debilidades desde el punto de vista colectivo, pero que responden al ejercicio de la libertad en un contexto de progresivos avances sociales.

Siete factores que resultan suficientes para una primera aproximación al fenómeno, y que lo convierten en un reto para los responsables de implementar políticas públicas en los diferentes niveles territoriales. Un reto que, como tal, constituye un estímulo para quien lo afronta.

La inclusión de la cuestión demográfica en la agenda pública es un ejercicio de responsabilidad política al abordar uno de los retos a los que se enfrentan gran parte de los países del mundo desarrollado. Una cuestión que presenta algunas notas de complejidad que la hacen prototípica de las políticas públicas transversales.

En esa complejidad intervienen tres elementos fundamentales:

- Un **gran número de variables** que se consideran como determinantes en la consecución de objetivos y resultados favorables: dinámica económica, hábitos sociales, entorno globalizado, desarrollo educativo y profesional, etc.
- La dificultad de actuar sobre algunas de estas variables aplicando visiones del corto plazo, dado que se trata de ámbitos en los que es necesario implementar dinámicas suficientemente sostenidas en el tiempo de tal manera que puedan generar resultados en un **contexto de medio y largo plazo**.
- Si es cierto que las políticas públicas están orientadas a intervenir en una realidad que se desea cambiar, en este caso la cuestión se complica dado que la realidad a cambiar sería lo que podemos denominar **una «realidad deseada»** y que cabe calificar como positiva, una realidad que viene motivada por un contexto de libertad, igualdad de oportunidades y progreso social, lo que hace aún más compleja la forma en la que intervenir.

Con estas características se nos presenta un reto demográfico, y con él la oportunidad de articular una política pública integral, que requiere un desarrollo adecuado de algunos elementos necesarios: consensos fuertes, impulso sostenido en el tiempo, y coordinación de las políticas sectoriales.

2. LA AGENDA PARA LA POBLACIÓN DE LA RIOJA 2030. UN INSTRUMENTO

Si hemos formulado el reto demográfico como la realidad sobre la que la política pública desea intervenir, la Agenda para la Población de La Rioja 2030 se convierte en el instrumento estratégico desde el que abordar la política.

Esta Agenda quiere recoger una serie de medidas orientadas a revertir la actual tendencia demográfica de La Rioja poniendo la atención en aquellos colectivos que

poseen una influencia fundamental en el devenir futuro de la región: las familias, los jóvenes, las personas de mayor edad y los municipios, especialmente los afectados por la despoblación rural.

Unas medidas que, en la propia formulación de la Agenda, se pretende que sean elaboradas en un proceso colaborativo y participativo entre todos los agentes implicados, con el fin de articular las políticas adecuadas para el cumplimiento de los objetivos específicos propuestos.

2.1. Descripción de la estrategia

2.1.1. Alcance de la estrategia

La estrategia se ha diseñado partiendo de la concurrencia de las notas de multi-causalidad y transversalidad aludidas, de tal forma que se han establecido en una primera instancia 6 objetivos generales en los que trabajar, además de un metaobjetivo que precede a los anteriores.

- **Objetivo 0. Invertir la tendencia demográfica.** Invertir la tendencia demográfica negativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante los últimos años mejorando las proyecciones realizadas por el INE para 2030.
- **Objetivo 1. Apoyo a las familias y la natalidad.** Apoyar a las familias riojanas creando las condiciones necesarias para que tengan el número de hijos que desean.
- **Objetivo 2. Emancipación juvenil.** Adelantar el proceso de emancipación de los jóvenes favoreciendo su participación activa en la sociedad y permitiendo la consolidación de proyectos personales y profesionales.
- **Objetivo 3. Interculturalidad.** Favorecer los procesos de integración de las personas y grupos con identidades culturales específicas contribuyendo a generar flujos migratorios positivos hacia la región.
- **Objetivo 4. Retorno voluntario.** Promover y facilitar el retorno voluntario de los riojanos emigrados a otras Comunidades Autónomas y otros países distintos a España e integrarlos desde el punto de vista económico, jurídico y social.
- **Objetivo 5. Desarrollo territorial y despoblación rural.** Favorecer un desarrollo territorial equilibrado a través de políticas eficientes de desarrollo rural, con especial atención a los municipios con mayores dificultades demográficas y geográficas
- **Objetivo 6. Envejecimiento activo.** Favorecer una vida más longeva y de calidad y fomentar una mayor participación activa de este grupo de edad en el ámbito económico, político y social.

2.1.2. Enfoque colaborativo

Además de las diferentes líneas de trabajo que aborda la Agenda, en la definición de la estrategia se ha considerado, dado el factor de complejidad antes apuntado, que es necesario diseñar un modelo que acompañe la inmediatez en la necesidad de adoptar algunas medidas que reflejen la acción de gobierno, y empiecen a favorecer cambios de tendencia; con otras que favorezcan el consenso en la estrategia y el desarrollo de acciones de forma que se favorezca su sostenibilidad y eficiencia en el medio y largo plazo.

En el primer bloque se sitúan las medidas que el Gobierno de La Rioja ya está adoptando, con el foco puesto en incorporar la dimensión demográfica en las políticas sectoriales, incentivos fiscales, medidas en transporte rural, programa retornar, pacto por la emancipación de los jóvenes, refuerzo de escuela rural, etc.

En el segundo bloque, cuyo desarrollo temporal exige un proceso más pausado, se sitúa lo relacional, lo deliberativo, la participación y colaboración, el diálogo y el aprendizaje continuo, la búsqueda de medidas sostenibles y eficientes, y, en definitiva, el despliegue de una lógica de actuación propia del Gobierno Abierto que diseñe un modelo de relación de agentes basado en la deliberación y el consenso.

Es en este segundo extremo donde la definición de la estrategia hace aflorar la verdadera dimensión del Gobierno Abierto, al aplicar sus postulados, de sobre formulados en un plano teórico, en el contexto de una política pública caracterizada por un alto grado de transversalidad y complejidad. Es en este momento donde la estrategia reorienta su foco al establecimiento de un nuevo modelo de relaciones.

Imagen 1: modelo deliberativo compatible con la eficiencia operativa



2.1.3. Desarrollo de la estrategia participativa

Nos resta descender a la forma en que desde el Gobierno de La Rioja se está haciendo operativa la cuestión en su vertiente participativa.

En este sentido, hay algunas notas generales que forman parte de la forma en la que se enfocan con carácter general las dinámicas de gobierno abierto en la organización autonómica:

- Los mecanismos de participación deben ser **diversos y secuenciados** en el tiempo para favorecer un modelo sostenido.
- La participación ciudadana debe evolucionar hacia un estadio más complejo, como es el de la **colaboración ciudadana**, en consecuencia, las prácticas participativas deben identificar a los agentes más propios para avanzar en esos modelos colaborativos.
- Los mecanismos de participación deben responder a la **diversidad de públicos** implicados en la política pública.

Bajo este marco, el Gobierno ha articulado, durante los últimos 18 meses, varios procesos de participación que responden al esquema general que acabamos de describir, y de los que nos ocupamos brevemente:

a) Consulta Pública Ciudadana

Desarrollada a través de un cuestionario *online*, que recogía un modelo de 10 preguntas con respuestas cerradas, y pregunta abierta que cerraba el cuestionario. Se estructuraba de acuerdo con los 7 ámbitos de actuación de la Agenda, diferenciando la percepción referida a la causas de las posibles medidas a adoptar. Participaron cerca de 60 personas, y el proceso se cerró con un informe de resultados transparentado en la web corporativa.

Como resultado de la consulta se obtuvieron unas primeras aportaciones:

- Mayor prioridad a las acciones orientadas a frenar y revertir el proceso de despoblación y a conseguir un mayor equilibrio en el desarrollo de las diferentes zonas de La Rioja.
- Creación de empleo tanto entre los diferentes colectivos demográficos como entre las distintas zonas del territorio.
- Apoyo a las familias y la natalidad. Surge la necesidad de avanzar en las medidas de conciliación entre la vida profesional y personal.
- Ayudas de acceso a la vivienda como medida fundamental a la hora de adelantar el proceso de emancipación de los jóvenes, atraer e integrar a la población inmigrante y promover el retorno de los emigrados.

- Permanencia de las personas mayores en su residencia habitual y, por consiguiente, enfocan las acciones a emprender en este sentido hacia la mejora de los servicios de atención en el propio domicilio.

b) Mesa de Alcaldes

Integrada por 21 alcaldes y alcaldesas, en la que participan también la Federación Riojana de Municipios, y el propio Gobierno de La Rioja representado por su Presidente. Se han desarrollado sesiones plenarias, y de forma paralela dinámicas de trabajo en grupo para elaborar, sobre el documento propuesto por el Gobierno, un diagnóstico compartido en el que se trataba de identificar lo ocurrido en los últimos 20 años (línea del tiempo) y en consonancia con ello, las posibles líneas de trabajo a emprender. Se identificaron un total de 20 ámbitos de actuación, y más de 60 medidas.

Las cuestiones identificadas han sido presentadas según un orden de prioridades determinado en los propios grupos de trabajo. Veamos algunas de las más destacadas:

- **Transformación Digital.** Desarrollar las tecnologías de la información y la comunicación en los municipios riojanos, fomentando su uso para fines sociales, laborales, educativos, culturales, de ocio, etc.
- **Envejecimiento.** Ofrecer una amplia cobertura de servicios asistenciales y recursos asociados al envejecimiento.
- **Urbanismo.** Flexibilizar y adaptar la normativa urbanística en La Rioja para facilitar la construcción de nuevas viviendas y, con ello, de nuevos proyectos familiares, con especial atención a los núcleos rurales más afectados por la despoblación.



Reunión de la Mesa de Alcaldes en Torrecilla en Cameros.

- **Emprendimiento.** Facilitar el autoempleo y el emprendimiento en el medio rural riojano poniendo especial atención en la diversificación del sector agrario, la producción local, el pequeño comercio, las cadenas de valor rural y los mercados de proximidad. Asimismo, hacer efectiva la inserción laboral de las mujeres en el medio rural.
- **Transporte y Comunicaciones.** Ofrecer una red de infraestructuras de comunicación y servicios de transporte de calidad adaptados a las necesidades y demandas de los diferentes municipios riojanos, poniendo especial atención a las áreas rurales peor comunicadas y con dificultades de acceso.
- **Viviendas abandonadas.** Reducir el número de viviendas abandonadas o vacías existentes en los municipios riojanos, especialmente en los de ámbito rural, promoviendo la ocupación y rehabilitación de las mismas y facilitando el derribo y desescombros de aquellas que se encuentren en estado ruinoso.

c) Iniciativas emblemáticas para el reto demográfico

Tercer proceso participativo, que avanza en el sentido de introducir lógicas colaborativas en la identificación e implementación de acciones concretas. Las iniciativas emblemáticas para el reto demográfico pretenden ampliar el público objetivo llamado a participar, así como el grado de intensidad de participación exigido. Se trata de incentivar la ejecución de proyectos desde la sociedad civil, sector empresarial, o desde las propias entidades locales, que se diseñen bajo una lógica colaborativa, basada en la búsqueda de apoyos al proyecto. Proyectos que pretenden ser emblemáticos, de ejecución no superior a un año, y capacidad demostrativa para su posible extrapolación a otros ámbitos.

La dinámica del proceso exige a los diferentes agentes seguir cuatro pasos para diseñar su iniciativa emblemática:

- 1) **Fijar los objetivos.** El objetivo perseguido con estas ayudas es que agentes públicos y privados desarrollen iniciativas emblemáticas dirigidas a abordar los retos demográficos a los que se enfrenta la Comunidad Autónoma de La Rioja. Estas iniciativas, concebidas dentro de un marco colaborativo, deben orientarse hacia uno o varios de los objetivos establecidos en la Agenda para la Población de La Rioja 2030.
- 2) **Elegir a los actores.** Podrá ser beneficiaria de las ayudas cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública o privada que, dada la importancia concedida a los entornos colaborativos, obtenga el compromiso y el apoyo en el desarrollo de la iniciativa de al menos otros dos agentes públicos o privados, pudiendo ser uno de ellos el propio Gobierno de La Rioja.
- 3) **Reforzar la propuesta con criterios de valoración positivos.** Red de actores, VIABILIDAD, empleo, sostenibilidad, innovación, tics, transferencia, diversidad de objetivos.



I Foro por la Emancipación de La Rioja en el que se trabajaron algunas iniciativas emblemáticas.

- 4) **Diseñar un presupuesto.** Las iniciativas emblemáticas se estiman en un presupuesto de 30.000 euros, no superando la dotación económica de las ayudas el 80% del presupuesto total de la Iniciativa.

Finalizado el proceso de solicitud se presentaron **31 proyectos** concretos, que contaban con más de 100 agentes implicados si sumamos a los promotores las instituciones y entidades que prestaban su apoyo.

El proceso de selección está en fase de finalización, habiéndose seleccionado un total de 15 proyectos, el máximo previsto en la convocatoria, con un gasto público de 500.000 euros, y un gasto total inducido próximo a los 750.000 euros.

La previsión es que en la fase de ejecución se aumenten las actividades de difusión de las iniciativas, y con ello se consiga incrementar el número de apoyos y agentes que se suman a las iniciativas, logrando a su vez la viabilidad necesaria que garantice su sostenibilidad una vez que se retire la aportación de fondos públicos.

3. OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS

Abordamos dos apartados que consideramos esenciales desde el momento que definimos la práctica participativa de la que hablamos como un elemento de difusión y transferencia a otras políticas públicas que compartan las notas de complejidad y transversalidad que comentábamos al inicio:

- **Departmentalización interna.** Aunque se están produciendo avances, es cierto que uno de los problemas que habitualmente se plantean es incentivar a los diferentes departamentos del Gobierno para que realicen el esfuerzo de alinear sus políticas sectoriales con una dimensión compartida, que se incorpore como eje de la actividad de gobierno.

- **Gestión de la transversalidad.** El propio concepto de transversalidad encierra complejidades que dificultan su gestión. El Gobierno ha trabajado durante los últimos años en articular mecanismos que favorezcan la permeabilidad de la transversalidad en su organización. Entendemos la transversalidad como un grado de avance respecto de las políticas horizontales, de tal forma que no se trata de coordinar o agregar políticas, sino de generar cierto contenido propio de la transversalidad que cualifica al todo frente a sus partes.
- **Costes de la participación.** Uno de los factores recurrentes en el contraste con los diferentes agentes que intervienen en los procesos participativos sigue siendo el coste, no sólo en términos económicos, sino también materiales y personales, de realizar un esfuerzo, muchas veces no sencillo, para adentrarse en documentos de diagnósticos, análisis de datos, y con ello el proceso de reflexión para formar una opinión propia que permita la participación de forma efectiva en este tipo de procesos.
- **Gestión de tiempos en lógica planificadora.** Finalmente, una cuestión ya apuntada anteriormente, como es la necesidad de articular estrategias que permitan dar salida a ciertas medidas de impacto, y con ello dotar a los procesos deliberativos del tiempo necesario para su desarrollo fructífero.

4. OPORTUNIDADES Y FACILITADORES

En el capítulo de oportunidades:

- **Implicación de los actores.** En todos los procesos se ha observado una posición muy receptiva por parte de los diferentes actores implicados. La inclusión de la cuestión en la agenda política, y la forma en la que se percibe que el asunto impacta de forma directa en nuestra realidad cotidiana, favorecen este resultado positivo.
- **Sensibilidad cambiante.** Frente a la visión poco esperanzada que ha caracterizado el reto demográfico en los últimos años, se ha observado como elemento facilitador una actitud positiva por parte de diferentes agentes, que imprimen ilusión y solvencia en las propuestas de futuro.
- **Sensibilidades diversas.** La diversidad de enfoques con la que el gobierno de La Rioja afronta la cuestión del reto demográfico favorece la efectiva implicación de sensibilidades diversas que ven cómo su problemática concreta pasa a formar parte de una situación más amplia, lo que favorece la coligación de esfuerzos.
- **Concepto de red.** La dimensión del territorio favorece la posibilidad de generar redes de actores que de forma reiterada participan en escenarios de intercambio de ideas. La aplicación de una perspectiva muy territorializada favorece esta constitución de redes, en muchas ocasiones de carácter local.

- **Liderazgo (PdG15-19).** La cuestión del reto demográfico se ha formulado de forma concreta desde el principio de la IX Legislatura en el marco del programa de gobierno para 2015-2019, formulación que ha situado la política entre los cinco retos de la Comunidad para este periodo, junto al empleo, la transformación digital, la internacionalización, y la innovación pública (calidad democrática) y privada.
- **Inclusión en la agenda nacional y en la internacional.** A su posicionamiento en la agenda del Gobierno de La Rioja se ha sumado una adecuada posición en la Agenda nacional, básicamente derivada de su consideración en la Conferencia de Presidentes, y con ello la constitución del Alto Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico. Y también, su ubicación entre las preocupaciones de la Unión Europea, y en especial del Comité de las Regiones, en el que la cuestión se está tratando con profundidad.

5. BALANCE Y RETOS DE FUTURO

Tal y como hemos venido apuntando, estamos ante una política pública que exige su continuidad en el tiempo en un escenario que prolongamos hasta 2030, y, por ende, un escenario que exige un proceso paralelo de participación y colaboración basado en un modelo de gobernanza que garantice su sostenibilidad.

Consideramos 6 elementos esenciales en los que profundizar de forma prioritaria en el futuro:

- **Afianzar redes de actores dinámicas.** Es necesario fortalecer la redes que se van conformando, incentivando la participación activa de los diferentes nodos, como los conectores que permiten el establecimiento efectivo de las dinámicas de red.
- Utilizar el territorio como espacio para el **diálogo permanente**. El territorio, en su extensión y matices, se conforma como el espacio en el que definir los diferentes niveles de intervención, y en el que trabajar en la identificación de actores permanente que favorezcan procesos dialogados.
- Generar un nuevo modelo de relaciones basado en la **colaboración y participación**, superando de esta manera iniciativas aisladas, y presentando un modelo integrado donde la participación y la colaboración se conforme con el elemento de identidad del nuevo modelo relacional.
- **Actuar transversalmente** desde la óptica demográfica en políticas sectoriales, incentivando para ello la capacidad de permeabilidad de las diferentes unidades, su capacidad de adaptación al cambio, y la generación de vínculos suficientes para una correcta comprensión de su realidad sectorial. Será necesario también profundizar en el modelo organizativo de las unidades transversales.

- **Generar valor público** en torno a las políticas públicas más complejas. La aportación de valor se convierte en una unidad de medida crítica en cualquier proceso en el que la Administración interviene. La lógica de actuación debe partir de la sensibilidad con la realidad en la que se pretende actuar, y con ello de la identificación de aquellos elementos de la acción pública que contribuyen de forma real a la generación de valor público.
- **Dotar de tiempo suficiente al proceso deliberativo** sin entorpecer la acción, fortaleciendo así un cambio en la cultura de las organizaciones públicas, que permita concienciar al personal al servicio de las Administraciones públicas, a los responsables públicos, y a la propia ciudadanía de la necesidad de dotar de un espacio de tiempo adecuado a los procesos basados en la deliberación y contraste de ideas.

ANTONIO RUIZ LASANTA. Analista. Unidad de Análisis y Propuesta. Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior. Gobierno de La Rioja. He impulsado durante los últimos años procesos de cambio en la Administración pública riojana, basados en la revisión de procesos, en el uso de la tecnología, y en el impulso de los principios de gobierno abierto. Actualmente desarrollo funciones de análisis y propuesta en la Consejería de Presidencia. Formación académica en el ámbito jurídico y desarrollo profesional en el sector público, con orientación a las cuestiones relativas al diseño organizativo y a los sistemas de gestión. Interesado por el estímulo de la creatividad, la innovación, la comunicación y la capacidad de generar nuevos espacios de relación en el ámbito de las organizaciones públicas y la ciudadanía. Link del proyecto: <https://www.larioja.org/agenda-poblacion>. Mi bio en: <https://www.linkedin.com/in/aruizla/>. Contacto: aruizla@larioja.org.