

03-037

IDENTIFICATION OF BARRIERS TO PARTICIPATORY PROCESSES THROUGH THE APPLICATION OF THE SERVICE DESIGN METHODOLOGY.

Díez-Calvo, Susana ⁽¹⁾; Heras-Romanos, Elena ⁽²⁾; Lidón, Iván ⁽¹⁾; Manchado, Eduardo ⁽¹⁾; Romero, Carlos ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Universidad de Zaragoza, ⁽²⁾ Universidad de Zaragoza

The Public Administration, as a provider of public services, is immersed in a context of uncertainty about its ability to satisfy the real needs of citizens. This situation brings with it a social climate of distrust and citizen disaffection that has causes, in recent years, citizen participation has been gaining greater prominence in the public sector. For this reason, new emerging forms of public governance and citizen participation are being analyzed and implemented. Despite the efforts being made in this regard, participatory processes continue to present numerous problems that affect the achievement of the desired results. In this publication, the analysis carried out through the methodological approach of Service Design is presented to detect and analyze the barriers presented by this type of participatory process currently from the user's point of view. With the ultimate purpose of generating a context framework that allows designers of participatory processes to establish a valid line of work for the design and development of this type of process.

Keywords: service design; social innovation; participatory processes; public administration; co-creation.

IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA MEDIANTE LA APLICACIÓN METODOLÓGICA DEL DISEÑO DE SERVICIOS.

La Administración Pública, como proveedora de servicios públicos, se encuentra sumergida en un contexto de incertidumbre sobre su capacidad para satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos. Esta situación, trae consigo un clima social de desconfianza y desafección ciudadana que provoca que, en los últimos años, la participación ciudadana haya ido adquiriendo mayor protagonismo en el sector público. Por este motivo, se están analizando e implementando nuevas formas emergentes de gobernanza pública y participación ciudadana. A pesar de los esfuerzos que se están realizando en este sentido, los procesos participativos siguen presentando numerosos problemas que afectan a la consecución de los resultados deseados. En esta publicación, se presenta el análisis llevado a cabo mediante el enfoque metodológico del Diseño de Servicios para detectar y analizar las barreras que presentan este tipo de procesos participativos actualmente desde el punto de vista del usuario. Con la finalidad última de generar un marco del contexto que permita a los diseñadores de procesos participativos establecer una línea de trabajo válida para el diseño y desarrollo de este tipo de procesos.

Palabras claves: Diseño de servicios; innovación social; procesos participativos, administración pública, co-creación.

Correspondencia: Susana Díez Calvo sdiez@unizar.es susanadc1@yahoo.es

Agradecimientos: Este proyecto se ha llevado a cabo gracias a la colaboración y apoyo de la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Zaragoza y al Grupo de Trabajo Im-Pulsando Zaragoza frente a la Covid-19 del Ayuntamiento de Zaragoza.



©2021 by the authors. Licensee AEIPRO, Spain. This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

1. Introducción

Hoy en día, las administraciones públicas se encuentran sumergidas en una importante crisis derivada, en parte, por el bajo nivel de confianza pública que presentan entre los ciudadanos (Mirlina, 2018).

Los enfoques del gobierno de hace 30 años se basaban en estructuras y mecanismos de control y mando y la forma de abordar los problemas formaban parte de la capacidad de la autoridad y jurisdicción del gobierno. Las crecientes demandas de recursos públicos y privados contribuyen a que se requieran nuevos enfoques para abordar los desafíos o problemas perversos que las ciudades y las comunidades de ciudadanos presentan (Churchman, 1967). Estos desafíos deben ser resueltos de la manera más eficaz y eficiente posible por las administraciones públicas.

Así pues, según manifiestan algunos académicos, determinadas administraciones públicas necesitan encontrar nuevas formas y espacios de innovación, debido a que el nivel actual de innovación del sector público no es suficiente para abordar los desafíos que plantea la sociedad hoy en día (Harris & Albury, 2009). Fomentar la innovación en el sector público en todos los niveles de gobierno permitirá mejorar la prestación de servicios públicos, mejora la eficiencia, cobertura y equidad, y crear externalidades positivas en el resto de la economía (OECD, 2010).

En este contexto de modernización, el concepto de gobierno que estaba establecido ha ido diluyéndose y ha ido cogiendo fuerza el concepto de gobernanza, que hace referencia a la creación, ejecución e implementación de actividades respaldadas por los objetivos compartidos de ciudadanos y organizaciones. La gobernanza busca responder a las tomas de decisiones de forma compartida, así como fomentar la autonomía e independencia de los ciudadanos.

En este contexto, la participación ciudadana cobra importancia, a pesar de que es un tema que lleva muchos años dando que hablar en la esfera pública. Ya en 1900, se comienza a hablar de la necesidad de considerar a los ciudadanos para garantizar un gobierno eficaz.

Se trata entonces de buscar mejores mecanismos de gobernanza, que combinen los esfuerzos de los distintos agentes involucrados (líderes, instituciones públicas y privadas y ciudadanos) para resolver los problemas con innovación, equidad e integridad (Blomgren Amsler & O Leary, 2017). Esta nueva forma de gobernanza trae consigo nuevas formas e instrumentos, como los llamados procesos participativos, que ayudan a la toma de decisiones y que permiten a las distintas partes interesadas tomar decisiones de manera consensuada y democrática y que fomentan la legitimidad en la toma de decisiones. Como afirma Peter Shergold (2015): “Una buena política debe aprovechar las opiniones de quienes probablemente se verán afectados por la propuesta.” Otros muchos autores coinciden en que los problemas sociales complejos pueden resolverse de manera más eficaz cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de participar directa y activamente en la formulación de políticas (Kube et al., 2015).

Encontramos el concepto de participación pública y participación ciudadana como conceptos muy similares. No existe una definición unánime para estos términos (Santamaria-Philco, Canos Cerda, & Penades Gramaje, 2019). En *The public participation handbook* (Creighton, 2005) se define la participación pública como “el proceso mediante el cual las preocupaciones, necesidades y valores públicos se incorporan en la toma de decisiones gubernamentales y corporativas. Es una comunicación e interacción bidireccionales, con el objetivo general de tomar mejores decisiones respaldadas por el público”.

Los beneficios de la participación ciudadana son amplios. Esta permite identificar los problemas y necesidades de los ciudadanos, lo que permite una toma de decisiones más adecuada a estos (Nabatchi, 2012). Otros autores se centran en los beneficios que promueve la participación entorno a los valores públicos de efectividad, legitimidad y justicia social que incorpora a la gobernanza democrática (Fung, 2015). Para Moynihan, los administradores públicos, que se encuentran desencantados por los aspectos jerárquicos y de sistema cerrado de muchas organizaciones gubernamentales, ven en la participación y en el proceso de involucrar a los ciudadanos aspectos positivos un acercamiento a los ideales democrático (Moynihan, 2003).

El creciente interés por las nuevas formas de gobernanza ha hecho que se lleven a cabo multitud de experimentos con la participación ciudadana, para involucrar más a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios públicos, desde los ejemplos más modestos de las meras consultas a los más ambiciosos de coproducción de servicios (Alfaro & Gómez, 2016). Estos experimentos se han incrementado tanto en cantidad como en variedad: presupuestos participativos, audiencias públicas, conferencias de consenso, asambleas ciudadanas, sondeos de opinión deliberativa, consejos vecinales y muchos otros foros de participación (Bherer & Breux, 2012). A pesar de esto, en la práctica de los últimos 20 años, las formas tradicionales de participación han continuado siendo las más comunes (Clark, 2018) y siguen presentando numerosos problemas y barreras que impiden la correcta consecución de los resultados deseados, así como la mejora de la confianza ciudadana en los mismos (Royo & Yetano, 2015).

Algunas de las barreras a las que se enfrenta la participación ciudadana son la distribución desigual entre grupos sociales, la falta de habilidades de participación, el desinterés político y participativo...(Clark, 2018).

Generalmente, los gestores públicos parecen conocer la "teoría" de la participación ciudadana (reconocen la necesidad de establecer objetivos claros, actividades de apoyo a los participantes, uso creíble de la opinión ciudadana, transparencia del proceso, retroalimentación sobre las contribuciones de los participantes y un diseño cuidadoso que reduzca la carga impuesta a los participantes). Sin embargo, estos principios básicos no son aplicados en la práctica (Royo & Yetano, 2015).

1.1 Diseño de servicios y formulación de políticas

Los gobiernos de todo el mundo han estado buscando nuevas formas de abordar la escala de problemas que conducen a la necesidad de un cambio (Sangiorgi, Carrera, & Lan, 2019). Entre estos problemas, se considera que existe una falta de enfoque en el cliente, es decir que los servicios se diseñen en torno a lo más importante, los usuarios (Mager, 2006).

Así pues, se cree que es necesario un rediseño fundamental de lo que ofrece el gobierno y cómo interactúa y se relaciona con sus ciudadanos para una verdadera innovación de servicios (Roberts, 2011).

Según Junginger (2019), la aplicación del diseño se viene aplicando principalmente en las etapas de implementación de las políticas, y da importantes argumentos a favor de la necesidad de introducir el diseño centrado en el ser humano y la innovación social en las etapas la formulación de estas políticas. Considerando las políticas como las guías que delimitan los tipos de servicios y productos, las relaciones y la forma de interacciones que son posibles en un sistema humano particular. Como resultado, los métodos de co-creación, colaboración, coproducción y co-diseño son valiosos para las primeras etapas de la formulación de políticas, tratando así de comprender cómo los conceptos, prácticas y métodos

de diseño conducen a políticas que mejoran la vida humana (Junginger, 2019; Leoni, Maffei, & Mortati, 2018).

En este contexto, el diseño de servicios, como un enfoque creativo y centrado en el ser humano para la innovación en servicios se ha aplicado e investigado con respecto a su papel en la reforma de los servicios públicos con un énfasis particular en la aplicación del co-diseño y el compromiso público (Sangiorgi, 2015; Legarda, 2020). De esta manera, el enfoque que ofrece esta metodología permite obtener una visión alternativa de cómo el gobierno podría interactuar e incluir a los ciudadanos en su toma de decisiones y para mejorar los distintos procesos participativos. Asimismo, ha demostrado su valor como disciplina cuando se trata tanto de la creación de productos y servicios como en la formulación e implementación de políticas (Mager, Grimes & Becker, 2015).

1.2 Diseño de procesos participativos

Existen numerosos artículos que hablan de los procesos participativos aplicados a la planificación urbana, a la toma de decisiones, a la distribución del presupuesto en localidades, entre otros. Encontramos muchos artículos descriptivos sobre los tipos de participación, los tipos de procesos que existen, sus diferencias, su evolución en el tiempo, etc. Sin embargo, parece haber una literatura relativamente pequeña sobre cómo diseñar procesos participativos que sean apropiados para la gestión de preocupaciones particulares (Bayley & French, 2008).

En los procesos participativos, juega un papel muy importante la definición o diseño de este, puesto que su éxito final dependerá de él en gran medida. En este sentido, encontramos un número considerable de artículos que hablan sobre los problemas que tienen los procesos participativos, cómo deberían diseñarse, pautas para mejorar la participación ciudadana, facilitadores y otros, pero se encuentran casi siempre enfocados desde los ámbitos del derecho, de la filosofía y de la política... la mayoría de ellos describiendo su carácter teórico y legislativo. De este modo, se considera que puede ser muy interesante investigar en este sentido, pero aportando un punto de vista que se centra en el usuario y en los agentes involucrados en este sistema.

1.3 Participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza

Toda esta corriente participativa comienza a adentrarse en la ciudad de Zaragoza a partir de 1982, con el establecimiento de un reglamento de participación. El objetivo de tal definición es la de avanzar en la transformación democrática de la sociedad y de los municipios en particular, mediante la adecuación de los instrumentos que dan cabida a las crecientes demandas de transparencia y participación popular.

Se va consolidando desde entonces un nuevo sistema de participación ciudadana en la ciudad de Zaragoza, movimiento que se produce paralelamente a las importantes transformaciones que se han ido produciendo en el país en el último cuarto del siglo XX. Actualmente, en el Reglamento de órganos territoriales y de participación ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza, no se recogen específicamente los procesos participativos como herramientas participativas. Esto supone una dificultad a la hora de encuadrarlos terminológicamente, en su incorporación y su adecuación a la estructura de participación ciudadana (*Estudio diagnóstico colaborativo sobre la participación ciudadana en el municipio de Zaragoza*, 2016).

1.4 Objetivos

El caso de estudio que se explica en esta comunicación tiene como objetivo final el diseño y desarrollo de un nuevo proceso de participación que aminore el impacto de los problemas que presenta actualmente la participación ciudadana.

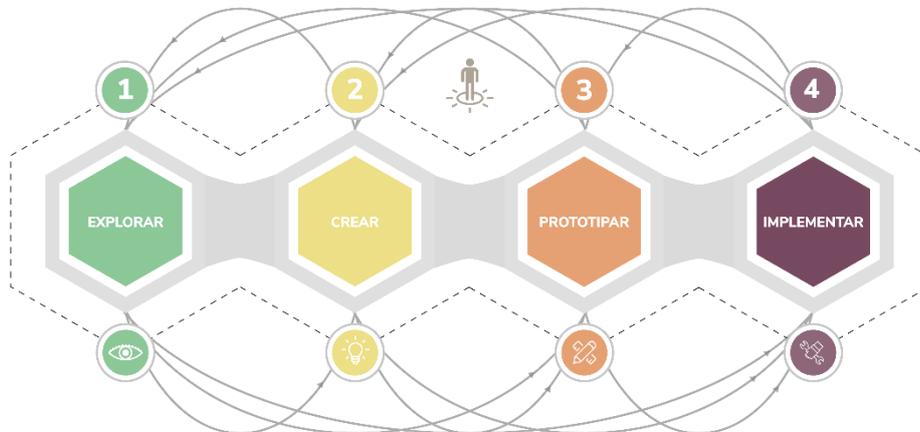
La presente comunicación tiene como objetivos:

1. Explorar de manera práctica cómo la incipiente corriente del Diseño de Servicios, gracias a su enfoque holístico y centrado en el usuario, sirve de guía para desbrozar el desarrollo del proyecto correctamente y avanzar en un sentido innovador y seguro.
2. Presentar una aproximación de los resultados obtenidos del estudio realizado en la fase Exploración de la metodología del Diseño de Servicios cuyo objetivo es detectar los problemas que presentan este tipo de procesos en la actualidad.

2. Metodología

Este proyecto se desarrolla utilizando los principios de la metodología del Diseño de Servicios y que se divide en las fases indicadas en la Figura 1. Gracias a su enfoque metodológico y sus herramientas permite llevar a cabo un seguimiento guiado para los proyectos más complejos y que requieren un conocimiento exhaustivo del usuario.

Figura 1. Metodología de diseño de servicios utilizada (Fuente propia).



En esta comunicación se presenta uno de los estudios llevados a cabo durante la fase Explorar, con el fin de conocer el contexto del servicio de los procesos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Como indica Mager (2006) en su estudio sobre el Diseño de servicios, el enfoque que ofrece este es de carácter holístico y analiza los sistemas, subsistemas y las interacciones que aparecen entre ellos. También resalta la importancia del contexto del servicio e indica que como primeros pasos para comprender correctamente el servicio que se va a diseñar es necesario realizar un mapeo de las partes del servicio y la realización de mapas de *stakeholders* (partes interesadas).

Siguiendo las indicaciones de Mager, se llevan a cabo los siguientes estudios:

- Mapa de *stakeholders*: se realiza el mapeo de los actores que intervienen de alguna manera en el servicio, con el fin de descubrir cuáles son y clasificarlos.
- Entrevistas: se llevan a cabo diversas entrevistas a los actores que se consideran más relevantes, con el objetivo de analizar la percepción de los usuarios sobre la participación ciudadana y poder detectar y analizar los problemas o barreras que presentan hoy en día los procesos participativos.

3. Caso de estudio

3.1 Contexto

Desde el mes de febrero de 2020, la Oficina de Participación Ciudadana, junto a la Cátedra de Diseño de Servicios para la Ciudadanía del Ayuntamiento de Zaragoza, han estado colaborando en un proyecto para el análisis y mejora de los procesos participativos que se llevan a cabo en la ciudad de Zaragoza. Fruto de esta colaboración, se ha detectado la necesidad de emprender nuevas líneas de trabajo que, a partir de propuestas más innovadoras, busquen aumentar la participación de la ciudadanía en estos procesos y la mejora de los resultados.

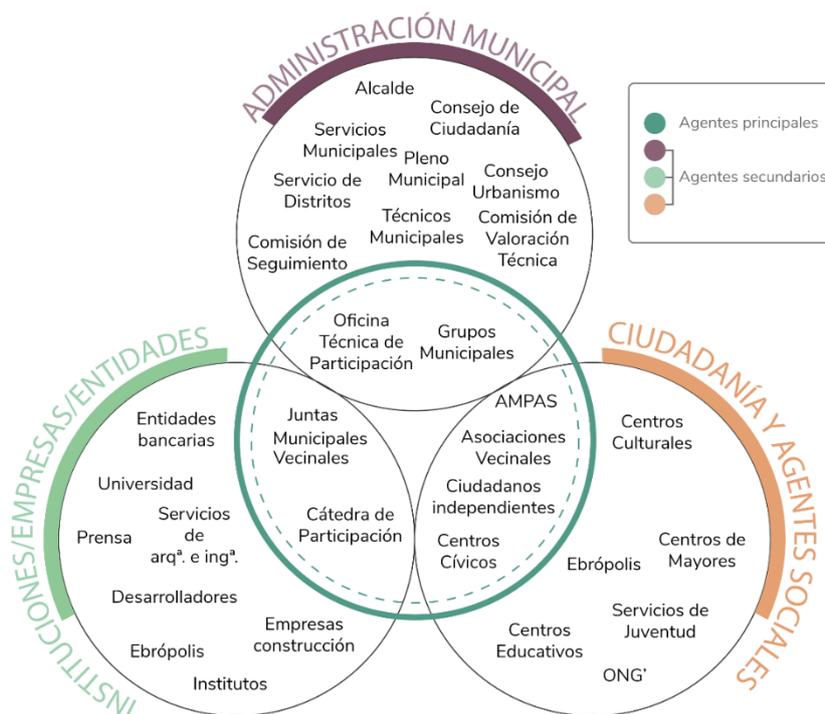
3.2 Mapa de *stakeholders*

Como menciona Freeman (1999) en su Teoría divergente de las partes interesadas, los *stakeholders* son todas aquellas personas o entidades que pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa. Además, de aquellos que participan indirectamente en dicho proceso o incluso aquellos actores que pueden oponerse al sistema (Bijker, Hughes & Pinch, 1987).

El mapa de *stakeholders*, una herramienta bien conocida en las comunidades de gestión y diseño de servicios, como un medio para desencadenar y respaldar conversaciones desafiantes sobre roles y distribución / posiciones / estructura del poder (Giordano, Morelli, Götzen, & Hunziker, 2018).

A continuación, se muestra la herramienta explicada anteriormente aplicada a este proyecto.

Figura 2: Mapa de stakeholders y problemas (Fuente propia).



El desarrollo del mapa de *stakeholders* permitió crear un marco adecuado sobre el que establecer los criterios de selección y clasificación válidos de los distintos agentes a tener en cuenta para llevar a cabo la entrevista planteada.

3.3 Entrevistas

Como método de recogida de información se seleccionó la entrevista, dada la naturaleza exploratoria de la investigación que requiere un conocimiento profundo sobre el servicio a innovar.

El objetivo de esta fase fue conocer la opinión de los agentes relacionados que conocen o han tenido algún tipo de experiencia con los procesos participativos ciudadanos para descubrir los problemas y barreras que presentan este tipo de procesos actualmente.

Los participantes de la entrevista conformaban un grupo heterogéneo que incluía a los grupos de agentes interesados, afectados e involucrados más relevantes en este tipo de procesos. El grupo de participantes estaba formado por varios perfiles de agentes: ciudadanos independientes, ciudadanos agrupados, políticos y técnicos de la administración. La muestra estaba formada por un 44% de mujeres y un 56% de hombres.

Tabla 1. Número de participantes según tipología (n=50)

Tipo de <i>stakeholder</i>	Hombres	Mujeres
Ciudadano independiente	3	4
Ciudadano agrupado	11	10
Político	4	2
Técnico	10	6

Se diseñó un modelo de entrevista semiestructurado que fue definido por el equipo de investigación del proyecto. Se solicitó a los participantes que recordasen su experiencia en relación a los procesos participativos y que realizaran una valoración crítica de la misma. La entrevista se dividió en dos partes principales: descripción de la relación de los entrevistados con la participación ciudadana y los procesos participativos y la evaluación de los procesos conforme a su experiencia práctica.

Tabla 2. Preguntas incluidas en el guion de conversación de las entrevistas

Preguntas
Relación del participante con la participación ciudadana
¿Ha oído hablar sobre participación ciudadana?
¿Ha participado en algún proceso participativo? ¿En cuáles?
¿De qué manera ha participado en los procesos participativos?
Evaluación de los procesos participativos en base a la experiencia del participante
¿Qué problemas cree que presentan los procesos participativos actuales? ¿Por qué?
¿Cuáles cree que son los factores que hacen que un proceso participativo triunfe o fracase?
Cite tres adjetivos con los que describiría la mejor forma de participación ciudadana.

En total, se llevaron a cabo 50 entrevistas desde noviembre de 2020 hasta enero de 2021. Fueron realizadas por un único investigador, para evitar la introducción de sesgos. Los participantes fueron seleccionados a través de la base de datos de la Plataforma de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Zaragoza y del Grupo de Trabajo Im-Pulsando Zaragoza frente a la Covid-19 del mismo ayuntamiento. La duración media de las entrevistas fue de 29,44 minutos por persona. Se realizó la grabación del audio de las entrevistas y posteriormente se transcribieron. Dicha información se utilizó como fuente primaria del análisis de datos. Los datos transcritos de las entrevistas se codificaron para mantener la privacidad de los entrevistados. Posteriormente se analizaron de forma individual y se agruparon según su tipología. Este proceso se realizó siguiendo la metodología de consenso interjueces (Glaser & Strauss, 1968).

4. Resultados y discusión

Gracias al análisis de las entrevistas se pudo obtener una visión más completa y realista sobre los problemas de los procesos participativos. Como producto final de la fase se obtuvo un listado de problemas generales que permitieron avanzar a la siguiente fase de creación bajo un contexto validado y analizado por todos los agentes involucrados, así como la definición de los retos de diseño a resolver para el futuro diseño.

Se identificaron siete problemas principales entorno a las preguntas relacionadas con la evaluación de los procesos participativos, por parte de los participantes, que se pueden visualizar en la Tabla 3.

Tabla 3. Resumen de los problemas detectados y el número de veces que se repiten

Problema	N
Falta de cultura participativa ciudadana	38
Los órganos políticos hacen malos usos de los procesos participativos	31
La participación y los resultados no son representativos	27
Acceso complejo a la participación	25
Las características de la Admón. Pública actuales no favorecen el funcionamiento de los procesos participativos	19
Brecha digital existente en la sociedad	15
Errores de diseño de los sistemas y procesos de las herramientas de participación	13

4.1 Falta de cultura participativa ciudadana

Uno de los grandes problemas que señalan los participantes es la incultura de los ciudadanos con respecto a la participación ciudadana.

Señalan que existe muy bajo interés por la participación entre los ciudadanos y hablan de la ausencia de consciencia y responsabilidad ciudadana frente a la toma de decisiones.

En nuestro estudio se identifica que el ciudadano común carece de formación en materia de participación y definen a las herramientas y procesos participativos como los grandes desconocidos. Como señalan Carol y Aimee en su identificación de faltas de conocimiento en la literatura de la participación, se necesita tiempo y esfuerzo para educar a la ciudadanía antes de brindarle información (Ebdon & Franklin, 2006).

Los participantes señalan que, entre otros motivos, esta baja desinformación se debe a la mala difusión que se hace de ellos desde las administraciones convocantes.

Además, la ciudadanía se encuentra sumida en un clima de desconfianza y desilusión por la política y desconfían de los procesos que vengan de sus representantes y de su buen funcionamiento.

Igualmente, la participación en procesos participativos requiere habilidades como: tener conocimiento/experiencia sobre el tema relacionado, facilidad para la comunicación de ideas, asertividad, escucha activa. Los participantes de las entrevistas inciden en la falta y necesidad de una formación adecuada y la gestión de estas habilidades para poder generar marcos de participación de calidad, así como para que los ciudadanos puedan lograr una mayor satisfacción y confianza de su participación.

4.2 Los órganos políticos hacen malos usos de los procesos participativos

A pesar de la teórica creciente tendencia de las administraciones por apostar por la participación ciudadana, muchos órganos políticos todavía se resisten a utilizar y fomentar este tipo de herramientas en sus políticas de gobierno y para la toma de decisiones. Los participantes mencionan los malos usos que realizan los perfiles políticos con respecto a los distintos procesos y herramientas ya implementados. Los problemas que más se reiteran entre los participantes son: la falta de ejecución de los resultados obtenidos al finalizar los procesos, la utilización de los procesos participativos como órganos de comunicación y divulgación política y la utilización de estos procesos como herramienta de legitimización de las decisiones ya tomadas por los órganos de poder. Problemas que producen una desconfianza y frustración en aquellos que participan.

4.3 La participación y los resultados no son representativos

Por diversos motivos, actualmente, el número de participantes de estos procesos es muy reducido. Los entrevistados indican que los participantes no representan la realidad de la sociedad y los resultados obtenidos no siempre son los más adecuados.

Este tipo de procesos sí que son conocidos por el tejido asociativo y agrupado de las comunidades, y suelen ser los que más participan. Esto trae consigo algunos problemas como: exclusión de perfiles ciudadanos no representados a través de estos grupos, baja participación ciudadana individual, siempre participan los mismos, mala representación por parte de las agrupaciones, aparición de lobbies, entre otros.

También señalan que la mayoría de los participantes de estos procesos son personas de mayor edad y que los niños y jóvenes se quedan muy al margen en este tipo de procesos.

Al igual que señalan Ebdon y Franklin (2006), los resultados obtenidos confirman que es difícil asegurarse de que los participantes sean representativos.

4.4 Acceso complejo a la participación

Los participantes señalaron que la participación ciudadana en los procesos de participación suele implicar una serie de necesidades que provocan que resulte complicado acceder a ellos. La participación requiere que el ciudadano emplee recursos de los que no siempre dispone, como son: el tiempo, conocimientos sobre el tema, esfuerzos para el aprendizaje, materiales tecnológicos (conexión a internet, dispositivos móviles...), entre otros. La suma de estos factores resulta en que la participación no resulte accesible para todos los ciudadanos.

4.5 Las características de la Admón. Pública actuales no favorecen el funcionamiento de los procesos participativos

Muchos de los procesos participativos públicos nacen de las administraciones públicas y se nutren de algunos de los problemas propios que presenta esta, como: la excesiva burocracia y la lentitud de gestión de los procesos y aplicación de los resultados, la reticencia y falta de conocimiento de los técnicos en el uso de las formas participativas disponibles, falta de acuerdo político, el desconocimiento de los ciudadanos del modo de funcionamiento de la administración... Además, como consecuencia de esta serie de problemas, y que afecta directamente al desarrollo de los procesos de participación, se encuentra muy desactualizado el Reglamento de Participación.

La regulación también es problemática ya que el marco legal para las nuevas actividades de toma de decisiones está poco desarrollado (Bingham, Nabatchi, & O'leary, 2005).

4.6 Brecha digital existente en la sociedad

Las administraciones públicas desde hace algunos años están sufriendo una modernización que supone una mayor digitalización de sus servicios y plataformas. La administración electrónica es una realidad que afecta a numerosos ciudadanos que se encuentran desconectados de la vida digital, principalmente los de mayor edad, la gente sin recursos, entre otros. Del mismo modo, que afecta a los procesos participativos que se desarrollan a través de plataformas en línea, quedando al margen estos grupos ciudadanos. Así pues, la brecha digital supone un foco de preocupación (Albrecht, 2006), así como la accesibilidad de estos procesos, especialmente en el ámbito online. Como señala Wadded (2000), "la accesibilidad es un tema importante en el ámbito de las leyes y políticas y es importante centrarse en el diseño web accesible para evitar mantener esta brecha digital".

4.7 Errores de diseño de los sistemas y procesos de las herramientas de participación

Los procesos de participación, así como sus instrumentos, presentan fallos en su diseño.

Los entrevistados señalan que existe una importante falta de fundamento y el establecimiento de objetivos previos a la definición de los procesos. Las metas rara vez se articulan de antemano (Ebdon & Franklin, 2006). Koch (2005) también hace mención de este problema, aunque refiriéndose al ámbito online, señalando que “Internet es un lugar lleno de artefactos políticos, en gran parte sin discurso ni diálogo”.

Otro de los problemas identificados es la ausencia de comunicación frecuente, eficaz y de carácter bidireccional (entre la entidad convocante y el ciudadano participante), al igual que se indica en el estudio antes mencionado de Ebdon y Franklin (2006) en el que se habla del fomento de la comunicación unidireccional en estos procesos.

Encontramos, además, otros problemas como: la falta de información clara y comprensible por la mayoría de los ciudadanos, así como, la existencia de un gran número de procesos diseñados mal en términos de usabilidad e interacción, especialmente en las plataformas en línea.

5. Conclusiones

La participación ciudadana viene siendo un tema de interés desde años atrás y con ella los procesos participativos, como el instrumento para poder aplicarla. Es por ello, que encontramos una extensa bibliografía que gira en torno a estos, especialmente en el ámbito de las ciencias políticas y sociales. A pesar de esto, hay pocos estudios que centren sus esfuerzos en la investigación para el diseño de estos procesos desde un enfoque holístico y centrado en el usuario.

Hemos dado un paso en esa dirección. El caso de estudio presentado en esta comunicación se enmarca en un proyecto que busca desarrollar una nueva plataforma de participación ciudadana que resuelva algunos de los problemas que esta presenta actualmente, a través de la implementación de la metodología del diseño de servicios y cuyo diseño esté participado y validado por los futuros usuarios en todas las etapas del proceso.

En esta comunicación se ha presentado el estudio realizado como parte de la fase de Exploración de la metodología del Diseño de Servicio, mediante la cual se ha pretendido obtener un conocimiento más preciso del contexto del proyecto. Gracias a este enfoque metodológico y las herramientas que ofrece se ha podido explorar de manera práctica la validez de esta metodología para avanzar en la investigación de los problemas que presentan los procesos participativos y que resulta fundamental su conocimiento para en el desarrollo e implantación de la participación ciudadana.

Asimismo, se ha presentado una aproximación de los resultados obtenidos en este caso. Este documento pretende ser una guía en la que se establezcan algunos de los puntos de partida importantes para identificar la problemática que presentan estos procesos a través del punto de vista y la experiencia de los agentes más relevantes vinculados a estos procesos, y que permitirá a los diseñadores de procesos participativos establecer un primer marco del contexto detallado y centrado en esta perspectiva para avanzar en el desarrollo de un diseño futuro válido y sustentado por la propia participación y el conocimiento de los mismos usuarios.

La muestra estudiada en este caso, a través de las entrevistas realizadas, es de un valor considerable, tanto en número como en la calidad de los perfiles de conocimiento de los entrevistados. A pesar de esto, una de las limitaciones que presenta este estudio, es el bajo

número de participantes analizados que desconocen este tipo de procesos. Esta investigación se podría complementar con la realización de otro estudio que investigue los motivos por los que los ciudadanos no participan o no conocen este tipo de procesos.

Además, como siguiente paso dentro de este estudio se pretende realizar una encuesta que valide los resultados obtenidos en el análisis de las entrevistas estudiadas para lograr el refinamiento de estos problemas obtenidos. Una vez completado el desarrollo de la fase de Exploración y obtenido un entendimiento preciso y transversal del contexto en el que se presentan estos procesos de participación y los problemas que presentan, se continuará el proyecto siguiendo las fases que determina la metodología y se pueden ver en la figura, con el fin último de diseñar e implementar un nuevo proceso participativo bajo el enfoque del Diseño de Servicios.

Finalmente, esta comunicación trata de mostrar mediante una aplicación práctica cómo la aplicación de este enfoque metodológico de carácter innovador, el Diseño de Servicios, brinda una sinergia que mejora la efectividad y la madurez general para la resolución de los proyectos complejos relacionados con los procesos participativos ciudadanos.

7. Referencias

- Albrecht, S. (2006). Whose voice is heard in online deliberation?: A study of participation and representation in political debates on the internet. *Information Communication and Society*, 9(1), 62–82. <https://doi.org/10.1080/13691180500519548>
- Alfaro, C., & Gómez, J. (2016). Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la Administración Pública. *Metodos Revista De Ciencias Sociales*, 4(2), 274–290. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.124>
- Bayley, C., & French, S. (2008). Designing a participatory process for stakeholder involvement in a societal decision. *Group Decision and Negotiation*, 17(3), 195–210. <https://doi.org/10.1007/s10726-007-9076-8>
- Bherer, L., & Breux, S. (2012). The diversity of public participation tools: Complementing or competing with one another? *Canadian Journal of Political Science*, 45(2), 379–403. <https://doi.org/10.1017/S0008423912000376>
- Bijker, W. E., Hughes, T. P., & Pinch, T. (1987). The Social Construction of Technological Systems. In *New Directions in the Sociology and History of Technology* (Vol. 14). Retrieved from http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=HTBMPKH9_2UC&oi=fnd&pg=PT232&dq=The+social+construction+of+facts+and+artifacts&ots=FzUH3Hqk&sig=yJoOPE8bmjAPB9MQu3sF2bE0iJo%5Cnhttp://mc7290.bgsu.wikispaces.net/file/view/BijkerPinch
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5).
- Blomgren Amsler, L., & O'Leary, R. (2017). Preprint: Collaborative public management and systems thinking. *International Journal of Public Sector Management*.
- Churchman, C. W. (1967). Guest editorial: Wicked problems. *Management Science*, 14(4), B141– B142.
- Clark, J. K. (2018). Designing Public Participation: Managing Problem Settings and Social Equity. *Public Administration Review*, 78(3), 362–374. <https://doi.org/10.1111/puar.12872>
- Creighton, J. L. (2005). The public participation handbook. In *San Francisco* (First edit). Retrieved from <http://ssde2013.nida.ac.th/ojs/index.php/jem/article/view/135>
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public*

- Administration Review*, 66(3), 437–447. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>
- Estudio diagnóstico colaborativo sobre la participación ciudadana en el municipio de Zaragoza*. (2016). Zaragoza, España.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>. Putting
- Giordano, F., Morelli, N., Götzen, A. De, & Hunziker, J. (2018). The stakeholder map: A conversation tool for designing people-led public services. *ServDes2018 - Service Design Proof of Concept*, (June).
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1968). The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research. *Nursing Research*, 17(4), 364. <https://doi.org/10.1097/00006199-196807000-00014>
- Harris, M., & Albury, D. (2009). *The innovation imperative. Why radical innovation is needed to reinvent public services for the recession and beyond*. <https://doi.org/10.1177/104649640103200103>
- Junginger, S. (2019). Design and Innovation in the Public Sector: Matters of Design in Policy-Making and Policy. *European Academy of Design Conference - Crafting the Future*, (December 2013).
- Koch, A. (2005). Cyber Citizen or Cyborg Citizen: Baudrillard, Political Agency, and the Commons in Virtual Politics. *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality*, 20(2–3), 159–175. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/08900523.2005.9679706> PLEASE
- Kube, M., Hilgers, D., Koch, G., & Füller, J. (2015). *Explaining voluntary citizen online participation using the concept of citizenship: an explanatory study on an open government platform*. 873–895. <https://doi.org/10.1007/s11573-014-0756-y>
- Legarda, I. (2020). *Opening the black box. Embedding service design capability in established service organizations*. Legarda, I. (2020). *Opening the black box. Embedding service design capability in established service organizations*.
- Leoni, F., Maffei, S., & Mortati, M. (2018). Participation in policy making for social innovation: a design perspective. *Proceedings of 21st DMI: Academic Design Management Conference Next Wave*, 1240–1252. London.
- Mager, B. (2006). Service Design as an Emerging Field. *Alternative Law Journal*, 31(4), 227–229. <https://doi.org/10.1177/1037969x0603100410>
- Mager, B., Grimes, J., & Becker, M. (2015). Service Design Policy. *Touchpoint*, 7(1).
- Mirlina, L. (2018). Public Participation As a Basis for Public Trust in Public Administration: Problems and Challenges in Latvia. *SOCIETY. INTEGRATION. EDUCATION. Proceedings of the International Scientific Conference*, 6, 366–378. <https://doi.org/10.17770/sie2018vol1.3277>
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. *American Review of Public Administration*, 33(2), 164–188. <https://doi.org/10.1177/0275074003251379>
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72(5), 699–708. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>
- OECD. (2010). *Measuring Innovation: A new perspective*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264059474-en>
- Roberts, N. C. (2011). Beyond Smokestacks and Silos: Open-Source, Web-Enabled Coordination in Organizations and Networks. *Public Administration Review*, 71(5), 677–693. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02406.x>
- Royo, S., & Yetano, A. (2015). “Crowdsourcing” as a tool for e-participation: two experiences regarding CO2 emissions at municipal level. *Electronic Commerce Research*, 15(3), 323–348. <https://doi.org/10.1007/s10660-015-9183-6>

- Sangiorgi, D. (2015). Designing for public sector innovation in the UK: Design strategies for paradigm shifts. *Foresight*, 17(4), 332–348. <https://doi.org/10.1108/FS-08-2013-0041>
- Sangiorgi, D., Carrera, M., & Lan, N. H. (2019). Service design in public service reform. *Master's Thesis*, (July), 1–13.
- Santamaria-Philco, A., Canos Cerda, J. H., & Penades Gramaje, M. C. (2019). Advances in e-Participation: A perspective of Last Years. *IEEE Access*, 7, 155894–155916. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2948810>
- Wadded, C. D. (2000). “eElectronic Curbcuts”: The ADA in cyberspace. *Human Rights: Journal Ofthe Section of Individual Rights and Responsibilities*, 27(1), 22.

Comunicación alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

