

LIBRO BLANCO DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EUSKADI

- Un punto de partida -

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

PERTSONA HELBURU
COMPROMISO CON LAS PERSONAS



LIBRO BLANCO DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EUSKADI

0	PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE ESTE LIBRO BLANCO	3
1	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	6
1.1	Antecedentes	6
1.2	Nuestro compromiso político	8
1.3	Qué es un Libro Blanco de democracia y participación ciudadana	9
2	PRINCIPIOS DE ESTE LIBRO BLANCO: QUÉ MODELO DE GOBERNANZA PROMUEVE	11
2.1	Principios del modelo	11
2.2	¿Qué es y qué no es participación?	13
2.3	¿Debe ser la participación ciudadana vinculante?	16
2.4	¿Qué barreras debemos superar?	16
2.5	¿Cuáles deben ser las características de un proceso participativo?	20
2.6	Algunos aspectos a tener en cuenta antes de empezar	22
3	CAMBIOS PROPUESTOS PARA AVANZAR EN UN MODELO DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN	23
3.1	Construir lo público desde lo colectivo	24
3.1.1	Una Administración cercana y permeable que promueva el diálogo constante y la cooperación con la ciudadanía	24
3.1.2	Una ciudadanía comprometida que asuma un papel más activo en la generación de valor público	27
3.2	Empezar por “lo concreto”	28
3.2.1	Ámbito Salud	28
3.2.2	Ámbito aprendizaje	30
3.2.3	Ámbito Medio Ambiente y Entorno	33
3.2.4	Ámbito Cohesión social	35
3.2.5	Ámbito Desarrollo económico	38
4	SEGUIMIENTO – COMPROMISOS DE DESPLIEGUE	41
5	UNA CONSTRUCCIÓN COMPARTIDA	47
6	ANEXOS	50



0 PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE ESTE LIBRO BLANCO

Este Libro Blanco de Democracia y Participación ciudadana quiere ser una propuesta compartida para la generación de valor público responsable en Euskadi. Por coherencia con este objetivo, hemos construido esta iniciativa de manera participada y colaborativa, mediante un proceso en el que han participado representantes políticos y técnicos de Gobierno Vasco, Diputaciones forales y ayuntamientos, junto con personas expertas en la materia, sociedad civil organizada y ciudadanos y ciudadanas vascas interesadas en aportar su experiencia y conocimiento.

Por lo tanto, y a diferencia de la mayoría de los Libros Blancos donde las referencias bibliográficas son abundantes y son elaborados por personas de reconocido prestigio en la materia, este Libro recoge las aportaciones que jornada a jornada, se han ido realizando por las organizaciones y ciudadanía vascas. Se ha partido de un folio en blanco, y tras un enriquecedor proceso de prácticamente un año de duración que se inició en diciembre de 2013, este Libro Blanco ha tomado forma tratando de incorporar, más allá de la representatividad, diferentes visiones en torno a la participación. Durante el proceso de elaboración de este Libro Blanco se han trabajado contenidos distintos con agentes diversos a través de varias metodologías, y han participado más de 400 personas comprometidas a construir y aprender juntas.

Para ello, se han llevado a cabo 3 jornadas abiertas, en las que se han dado encuentro agentes expertos, instituciones y sociedad civil organizada, para el desarrollo de contenidos y el diseño de las fases del proceso. A su vez, se han realizado una decena de procesos específicos con diferentes colectivos relevantes para sumar visiones y matices. Desde el inicio se abrió también el debate a la ciudadanía en la web [Irekia](#), y [todos los informes generados a lo largo del proceso](#) se han ido publicando en esta plataforma para la difusión y recepción de aportaciones. Como guía y garantía de transparencia se ha constituido un grupo de contraste, comité representativo de diferentes visiones del ámbito de la

participación que ha orientado y realizado recomendaciones en su diseño y ejecución. Por último, a lo largo de este proceso hemos contado con el asesoramiento y apoyo metodológico de Innobasque – Agencia Vasca de la Innovación, que a su vez, ha desarrollado una labor de facilitador como enlace natural entre la administración y la sociedad civil y la ciudadanía organizada.

Con agentes con conocimiento específico o experiencia contrastada en participación, personal político y técnico de las AAPP y ciudadanía organizada

Su función ha sido la de nutrir de contenidos el Libro Blanco

- 1ª jornada (18/12/2013, Bilbao)**
Compartir significados
Índice de contenidos
- 2ª jornada (21/03/2014, Gasteiz)**
Decisión – vinculación
Canales
- 3ª jornada (13/06 / 2014, Donostia)**
Ámbitos prioritarios

10 procesos desarrollados con colectivos significativos para avanzar en un modelo participativo inclusivo

Su función ha sido recoger nuevas visiones y matices generando nuevas alianzas

Desde marzo de 2014 a octubre 2014
Personas con discapacidad, jóvenes, mayores, personas desempleadas, asociaciones vecinales, personal técnico y político de Gobierno vasco, personas inmigrantes, expertos con diferentes visiones de la participación y estudiantes universitarios

Personas con distintas visiones en torno a la participación. Red de redes
Su función es orientar, realizar recomendaciones y velar por el proceso

Grupo de
contraste

6 reuniones para contrastar el diseño del proceso, sus resultados intermedios y el resultado final.

Proceso
general


elkarrekin eraikiz
cocreando valor público

Grupo
promotor

Lehendakaritza - Dirección de Gobierno Abierto y Dirección de Coordinación
Administración Pública y Justicia - Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración

Procesos
por
colectivos

3 debates
51 aportaciones
23 informes

Irekia



En este Libro hay probablemente contenidos incompletos, preguntas sin resolver y aspectos sin concretar. Es un texto de desarrollo heterogéneo. Al abrir su contenido y elaboración a la participación, sin condicionantes previos, hemos llegado a construir de forma colaborativa un Libro al que sus virtudes y defectos lo hacen aún más valioso. Este Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi, teórico y conceptual, pero también con medidas y acciones concretas para cada una de las iniciativas que en él se contemplan, recoge valores, principios y conceptos compartidos junto con compromisos orientados a la acción. **Un punto de partida que irá enriqueciéndose y ampliándose a partir de su lanzamiento.**



1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 *Antecedentes*

Cada vez son más las voces que están reclamando nuevos modelos de gobernanza. Necesitamos cambios que mejoren el funcionamiento democrático de nuestras administraciones y procesos de gestión pública que nos permitan generar red, escuchar, atender y compartir con la ciudadanía, para realizar nuestra labor de forma más efectiva, transparente y corresponsable.

Vivimos tiempos de desafección democrática, donde hay una gran desconfianza por parte de la ciudadanía en la política, sus representantes, y en definitiva, en todo lo relacionado con el ámbito de lo público y sus instituciones. A su vez, también desde la administración y la política existen reticencias e incluso cierto miedo hacia la apertura a la ciudadanía de los procesos de gestión y decisión pública.

Además, internet lo ha transformado todo. El poder se ha redistribuido, la privacidad se ha visto reducida, y la información se ha monetizado. Internet se ha convertido para la ciudadanía en una herramienta de control de las acciones de las administraciones públicas. Cualquier decisión o actuación es inmediatamente publicada y sometida a opinión pública.

La ciudadanía, a su vez, está solicitando más comunicación, más participación y más transparencia en la toma de decisiones públicas. Ya no se conforma con ser receptora de servicios y prestaciones públicas, sino que demanda participar en la construcción de los escenarios futuros que han de marcar el rumbo de la comunidad a la que pertenece y de los que depende su progreso.

Se demandan mecanismos de intercambio de información y también de comunicación cada vez más directos, en los que la ciudadanía pueda jugar un papel más importante en el ámbito de lo público y pueda ser considerada



realmente como un motor de transformación. En definitiva, la sociedad está reclamando un nuevo modelo de gobernanza más participativo.

Sin embargo este nuevo modelo no es solo una demanda ciudadana o una obligación de la administración, sino que es una necesidad en la medida que los gobiernos ya no pueden hacer frente solos a las nuevas transformaciones sociales. Cada vez es más necesaria la implicación y el trabajo coordinado entre el gobierno y la ciudadanía. Esto supone superar modelos de gestión basados en la burocracia por otros más ágiles sustentados en la capacidad de conectar con la ciudadanía.

Una democracia de calidad debe tener como vector principal una actitud de escucha y respuesta continua entre las instituciones y la sociedad, ya que la participación ciudadana en la vida pública y política de su territorio, además de fortalecer su sistema democrático, es el motor del compromiso colectivo y la mejor forma de canalizar la inteligencia colectiva en pro del bien común.

Además de que desde lo público se fomente la implicación de sus ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos, es necesario que la sociedad tome la iniciativa y ponga en marcha movimientos que fomenten dicha participación. Se trata de transformar lo público en una responsabilidad compartida, y no delegarlo solo en los políticos y en las instituciones. Este cambio de paradigma exige una administración que facilite, promueva y desarrolle espacios que posibiliten la corresponsabilidad asentándose en principios como la subsidiaridad.

Sólo a través de una participación real y efectiva de nuestra ciudadanía y de una gestión política que facilite esta participación, vamos a conseguir un territorio cohesionado, integrador e innovador, capaz de transformar, generar riqueza desde la diversidad y ser un motor de progreso sostenible.



1.2 *Nuestro compromiso político*

Ante esta situación, una gobernanza eficaz implica establecer procesos de gestión más horizontales, trabajar en equipo con otras instituciones, e incorporar e implicar a la ciudadanía (y a los actores sociales relevantes) en el proceso de decisiones públicas. Los poderes públicos mantenemos la legitimación representativa de la sociedad, pero necesitamos establecer mecanismos permanentes de diálogo, negociación y acuerdo con la ciudadanía sobre las decisiones más importantes que le atañen directamente.

La participación ciudadana es uno de los componentes principales para esta nueva gobernanza ya que:

- Da legitimidad a los gobiernos y a las instituciones, contribuyendo a la eficacia de su desempeño y a su fortalecimiento
- Permite una mayor legitimidad de las políticas públicas
- Supone una representación de la pluralidad social
- Favorece la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública
- Involucra a la ciudadanía en los procesos de decisión y en la ordenación de la vida pública
- Contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil
- Y en definitiva, mejoran los resultados y los impactos generando valor público, comunidad, ciudadanía y más democracia

Para el Gobierno Vasco la participación ciudadana se encuentra en el núcleo mismo de la idea de democracia. Somos un pueblo arraigado en la participación social desde muy antiguo, por eso somos conscientes de que una ciudadanía vinculada a los valores democráticos y comprometida en la vida política representa la fuerza viva de todo el sistema democrático. En este sentido, desde el Gobierno Vasco asumimos el compromiso de profundizar en la democracia participativa y promover un proceso de regeneración política, revitalizando el principio del diálogo y la transparencia.



Las necesidades colectivas y los problemas a resolver son cada vez más complejos. Queremos desarrollar un gobierno eficaz, hacer las cosas bien. Somos conscientes de que es preciso mejorar, y de que se pueden y podemos hacer las *cosas mejor*, y que se pueden hacer también *mejores cosas*. Es preciso un mayor diálogo con la ciudadanía para abordar los problemas, escuchar y compartir las soluciones. Y transparencia para que la ciudadanía esté informada en todo momento de las políticas públicas y de la gestión de sus procesos y servicios.

Por todo ello, el Gobierno Vasco en su Programa de Gobierno 2012-2016 apuesta por avanzar hacia una administración más cercana a la ciudadanía, y que opere bajo los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad. Y para la materialización de estos principios resulta imprescindible avanzar en una administración más participativa.

Nuestro objetivo es construir una Euskadi más participativa en los asuntos públicos. Para ello hemos propuesto construir este “**Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi**” en colaboración con la ciudadanía, partiendo de una hoja en blanco y sin ningún tipo de condicionante previo, que busca desarrollar un marco de acción compartido para las distintas administraciones, agentes sociales y ciudadanía. Este Libro Blanco es una iniciativa recogida en el Programa de Gobierno 2012-2016 que cumple con los objetivos que nos hemos marcado.

1.3 Qué es un Libro Blanco de democracia y participación ciudadana

Un Libro Blanco es un documento oficial de interés para la sociedad en general que busca aclarar dudas o indefiniciones en torno a un tema específico. Es una guía que recoge acciones que ayudan a entender un problema, resolverlo y/o tomar una decisión.

Es un documento previo que se utiliza como medio de presentación de las preferencias políticas de un Gobierno antes de la introducción de la legislación



correspondiente. No supone un compromiso político inalterable, pero habitualmente es publicado tras ser sometido a un período de consulta entre los agentes implicados. Además sirve para medir el clima de la opinión pública con respecto a una cuestión política controvertida y es de ayuda para los Gobiernos con el fin de medir su impacto probable.

Este Libro Blanco está promovido por Gobierno Vasco, pero queremos que sea un Libro Blanco para Euskadi. En él se recogen, en primer lugar, los principios en los que asentar este nuevo modelo de gobernanza. Después se detallan los cambios y acciones para avanzar hacia el mismo, para finalizar con los compromisos de despliegue y seguimiento de lo recogido en el Libro.



2 PRINCIPIOS DE ESTE LIBRO BLANCO: QUÉ MODELO DE GOBERNANZA PROMUEVE

2.1 *Principios del modelo*

El modelo de gobernanza recogido en este Libro Blanco busca reconocer y actuar sobre las capacidades públicas y privadas de la sociedad vasca con el objetivo de favorecer el compromiso colectivo para la creación de valor público.

Este modelo de aprendizaje y crecimiento compartido se sustenta en los principios de buen gobierno: integridad, eficacia y eficiencia, transparencia, participación y colaboración. Estos principios buscan no sólo una buena gestión pública, sino también ofrecer una mejor respuesta a los problemas más relevantes de nuestra sociedad generando oportunidades para las actuales y futuras generaciones, y fomentando la deliberación democrática. Es decir, creando comunidad, ciudadanía y democracia.

Las entidades públicas gestionan y se gestionan con recursos públicos. Sus actos tienen, por tanto, consecuencias públicas. Pero aunque las entidades privadas se gestionen con recursos privados, su actividad tiene también consecuencias públicas. Por tanto, lo público debe ser cuidado y respetado como bien común. A partir de ese compromiso compartido, podremos generar espacios para el desarrollo de las personas y sus capacidades y crear mecanismos de cooperación para que la inteligencia colectiva genere nuevas soluciones ante un escenario cada vez más complejo.

Este Libro Blanco promueve, por tanto, un modelo de gobernanza fruto de la confluencia de **tres dimensiones participativas** que optimizan la generación de valor público:

- La participación política, entendida como la participación que surge de la interacción entre la administración y la ciudadanía para el diseño, planificación, monitorización y evaluación de las políticas públicas. Es una



dimensión de participación / colaboración entre administraciones y sociedad civil centrada en la eficacia política y de carácter estratégico: qué hacer y para qué.

- La participación para el diseño de servicios. Entendida como la participación que busca incorporar la visión y experiencia de la ciudadanía (desde una perspectiva de usuaria de servicios públicos) en el diseño, redefinición y/o mejora de dicha prestación. Es una dimensión de participación más centrada en la eficiencia y de carácter operativo: cómo operativizar, ajustar, y en definitiva, mejorar la prestación de servicios públicos.
- La participación colaborativa entendida como aquellas iniciativas y colaboraciones que surgen de la sociedad civil para la generación de valor público. Promueven también el desarrollo de entornos de corresponsabilidad donde se cogestiona lo público: cómo colaborar para sumar.

Estas tres dimensiones proponen un marco de referencia donde no se busca únicamente gestionar políticas de forma más eficaz y efectiva, sino una nueva forma de gestionar lo público.

2.2 ¿Qué es y qué no es participación?

¿Qué es participación?



Fuente: [Informe de conclusiones de la Jornada de lanzamiento Libro Blanco de democracia y participación para Euskadi \(Innobasque, 2013\)](#)

La participación ciudadana es un **proceso** de aprendizaje y desarrollo personal y colectivo. Busca transformar las relaciones, las respuestas, las acciones, etc. dando espacio y voz a todas las personas para que ejerzan su responsabilidad y capacidad de influencia en la generación de valor público.

La participación es innata al ser humano. Se materializa en todos los ámbitos de la vida. Participamos en esa construcción de lo público y en la generación de



interacciones que construyen ciudadanía comprometida cuando acudimos a una reunión de nuestra asociación de vecinos, cuando disfrutamos de tiempo con nuestros amigos o amigas en un local que auto-gestionamos o cuando ayudamos a otra persona a cruzar la calle o le indicamos el lugar al que desea ir.

La participación es también **un derecho**. Todas las personas, sin exclusión, tienen que poder participar y ser parte activa en las actividades y decisiones públicas que les afectan y es necesario garantizar una presencia ciudadana sustancial en las mismas. Como derecho, es necesario regularla generando mecanismos que posibiliten su ejercicio. En cualquier caso, hay un cierto grado de clientelismo ante lo público que hace que en estos momentos participar sea más necesario que nunca y por eso participar es también **una obligación** ciudadana orientada al bien común.

Pero sin embargo, la participación es voluntaria y deseada. Por lo cual tiene elementos muy vinculados con **la actitud**. Participar implica autonomía, libertad, responsabilidad. Requiere interés por ser parte de la solución, y por tanto, en su ausencia, debería aceptarse que alguien no desee participar. Y llevado al extremo, la no participación puede ser también una forma de participar. Una llamada de atención, desde el desinterés, que hace imprescindible el diseño de buenos procesos participativos.

¿Y qué no es participación?

NO DEBE SER UNIDIRECCIONAL

- No es preguntar lo que yo quiero
- No es tener la respuesta correcta
- No es arreglar lo estropeado
- No es pedir opinión o consejo, ni opinar
- No es solo responder preguntas
- No es tener miedo / protegerse
- No es esperar a que las cosas sucedan
- No es "¿qué hay de lo mío?"
- No es que me den la razón

NO DEBE SER UN ACTO DE MAQUILLAJE

- No es una maniobra política
- No es manipulación
- No es una instrumentalización de la ciudadanía por motivaciones partidistas
- No es un ejercicio de cosmética, un escaparate...
- No es propaganda
- No es clientelismo
- No es populismo

NO ES GENERAR DESEQUILIBRIOS

- No es una concesión
- No es una imposición
- No es relación de poder
- No es delegar
- No es justificar decisiones ya tomadas
- No es imponer
- No es la búsqueda obsesiva del consenso
- No es unidireccional

NO ES ALGO ESPONTÁNEO

- No es un proceso sin normas
- No es un acto concreto y puntual
- No es involucrar en un proceso donde no se tiene claro el sentido ni los límites
- No es generar falsas expectativas

NO ES UNA MODA

- No es una moda
- No es marketing, ni publicidad
- No es cultura de opinión
- No es un proceso elitista.
- No es algo creado por la administración
- No es (solo) democracia directa, ni es una asamblea
- No es propiedad de nadie, ni de ningún partido político
- No es burocracia, ni trámites

NO ES ALGO SIMPLE

- No es simple, es compleja
- No son monosílabos, requiere conversación, opiniones, contrastes
- No es un fin, es un medio. Pero tampoco es solo un medio: es una filosofía
- No es una invitación abstracta
- No es resultado final, es proceso
- No es un objetivo, es la forma en la que llegamos a ese objetivo
- No es para la ciudadanía, es con la ciudadanía

Fuente: *Informe de conclusiones de la Jornada de lanzamiento Libro Blanco de democracia y participación para Euskadi (Innobasque, 2013)*



2.3 *¿Debe ser la participación ciudadana vinculante?*

La participación ciudadana no tiene por qué ser necesariamente vinculante. Pero **sí tiene que tener una incidencia real en la búsqueda de soluciones compartidas**, y debe ser tenida en cuenta en el proceso de toma de decisiones, concretándose al menos en los siguientes compromisos con las personas que participen en el proceso:

- Informar. Definir y explicar desde el principio cuál será la incidencia real del proceso en la toma de decisiones.
- Reconocer el valor de su participación y del conocimiento compartido.
- Escuchar empáticamente.
- Retornar las conclusiones. Qué asuntos tendrán una consecuencia directa en la decisión final, y por qué, y cuáles no, y por qué.

En cualquier caso, someter los procesos de decisión a deliberación con la ciudadanía no implica eludir la responsabilidad que la Administración competente tiene para adoptar decisiones y ejecutarlas con las máximas garantías.

2.4 *¿Qué barreras debemos superar?*

Si participar supone cooperar desde la diferencia en un proyecto común parece incuestionable que para construir una sociedad en la que haya cultura de participación, hay que entrenar la participación. Para ello **deben superarse ciertas barreras y prejuicios** en torno al valor real de la participación y en torno al rol que tienen tanto las administraciones como la ciudadanía en la misma:



ACTITUDES Y PREJUICIOS A SUPERAR

Reescribamos el relato

En la Ciudadanía	En las Administraciones
<ul style="list-style-type: none"> • “Yo no sé sobre esto y además me queda muy lejos” <p>El único requisito imprescindible para participar es querer y sentirse parte de la posible solución. Todos somos expertos convivenciales, actores políticos de influencia en nuestro entorno.</p> <p>La falta de conocimiento es una de las principales barreras auto-impuestas y también una de las excusas más utilizadas por la administración para no iniciar procesos participativos. Pero la experiencia en procesos participativos demuestra que la complementariedad de visiones e intereses es la base para enriquecerlos y que la información, si se quiere, se obtiene.</p> <p>En general existen muchos prejuicios y desconocimiento en torno a determinados colectivos de nuestra sociedad y es necesario que, con carácter previo a su implicación, se considere a toda la ciudadanía como “sujeto inteligente”.</p> <p>Por otra parte, y aunque a veces pueda parecer que el proceso participativo o la política a debate no nos afecta directamente, no es menos cierto que las administraciones necesitan información, cercanía e implicación para hacer mejor su trabajo (en términos no solo de eficiencia, sino también de eficacia).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Esto de la participación distrae. Solo complica y retrasa” <p>Los procesos participativos requieren de tiempo y esfuerzo y por ello exigen liderazgo político y una alta capacidad de adaptación en la gestión de los mismos. Son una herramienta efectiva para acercar la administración a la ciudadanía y a la complejidad de los mecanismos de la gestión pública. Para promover que la sociedad, y en especial algunos colectivos con los que habitualmente no se cuenta, se acerquen a la administración como única forma para romper ideas preconcebidas y visibilizar las capacidades diversas y complementarias que existen en la sociedad vasca.</p> <p>La organización de procesos participativos no es sencilla, y en concreto la selección de los colectivos a participar es complicada (los procesos no deben visibilizar únicamente intereses propios o de colectivos determinados). Pero parten de la idea de que si las políticas están pensadas y diseñadas por las mismas personas no serán todo lo efectivas ni completas como desearíamos.</p> <p>La participación genera confianza, mayor conocimiento y mejores impactos tanto de proceso, como de resultado. Sin embargo, solo debe iniciarse si hay verdadera voluntad para hacer las cosas de una forma diferente.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • “¿Para qué? Si no sirve para nada, luego hacen lo que quieren” <p>Es incuestionable que existe un cierto hartazgo entre la ciudadanía hacia los procesos participativos promovidos por la administración. Las razones pueden ser diversas: falta de retorno de las conclusiones del proceso, mala gestión de las expectativas, etc. Pero no es menos cierto que existe una cierta actitud de “pasotismo” (ese “ya lo arreglará otro”) y de dejadez hacia los asuntos públicos, que por definición, son de todos.</p> <p>Necesitamos, por tanto, abordar la participación desde una actitud pragmática pero también un tanto utópica. Desde el conocimiento de la situación actual debemos movernos en la búsqueda de sinergias y evitar así que repitamos errores pasados. Hay que renovar nuestro compromiso personal con nuestro entorno y / o comunidad, sin perder ese grado de disconformidad (deseo de cambiar) tan necesario para transformar lo que nos rodea. La participación exige conciencia y corazón para el bien común y el desarrollo de una visión colectiva.</p> <p>Si no se escuchan todas las voces, las políticas e iniciativas públicas no se desarrollarán nunca de manera justa y no serán reales, porque no serán inclusivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Para qué nos vamos a meter en esto, nos van a dar por todas partes” <p>La participación genera miedos e incertidumbres que deben superarse, y el papel de la empleada o empleado público es clave, en tanto que es ciudadano y experto en el diseño y evaluación de políticas públicas.</p> <p>Asimismo, es necesario que el personal político participe en los procesos y que se promueva una verdadera cultura de la participación. La falta de experiencia y también de formación/educación tanto de la ciudadanía como del propio personal de las administraciones con respecto a la participación es una dificultad para su plena incorporación. Se considera necesario en este sentido promover procesos dirigidos a educar/formar a la ciudadanía y al personal técnico y político que está habituado a realizar sus tareas de forma mecánica.</p> <p>Es necesario desarrollar marcos legales, políticos e institucionales adecuados que nos permitan diseñar unas buenas medidas de información y participación para llevar a cabo unos procesos participativos de calidad y que además no defrauden a la ciudadanía. Y que sirvan también de “cobertura y garantía” para aquellas personas que creen en este nuevo modelo de gobernanza.</p>
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • “Nos utilizan” <p>La distancia entre la ciudadanía y las instituciones es cada vez mayor y existe un problema de confianza hacia las instituciones y cargos políticos. Aun partiendo de esta situación compleja, la participación ciudadana es un poderoso mecanismo para fortalecer las relaciones con la ciudadanía y es, además, una buena inversión para mejorar el diseño de nuestra política.</p> <p>Las personas que ostentan responsabilidades políticas son cada vez más conscientes de que no se trata sólo de pensar en clave de orientación al ciudadano, aceptando que la ciudadanía tiene un rol pasivo de receptora en la acción pública; sino que es necesario pensar en que la ciudadanía puede ayudarles como gestores de lo público a crear valor de una forma conjunta.</p> <p>Incorporar la visión de la ciudadanía sobre las prioridades definidas por la administración y la valoración de los servicios que presta es y debe ser una prioridad política por razones diversas: transparencia, cercanía, compromiso, legitimización... Es imprescindible dar valor a la participación, reconocerla y visibilizarla.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Piden participación, pero luego no vienen” <p>La participación debe abrirse a ámbitos y campos que sean de interés para la ciudadanía. Aquellos en los que la ciudadanía sienta que tiene algo que aportar y que no se les “lance al vacío” a ejercer un derecho que muchas veces se les ha negado. La ciudadanía necesita sentirse reconocida y no excluida ni diferenciada, no por pertenecer a un colectivo o a otro se está más capacitado.</p> <p>Es necesario promover espacios no regulados de participación e identificar y promover liderazgos dentro de la sociedad civil. Todas las personas necesitamos tener resueltas nuestras situaciones más básicas de manutención, vivienda, trabajo y/o educación para poder tender y tejer relaciones participativas con el entorno.</p> <p>Se debe evitar que la publicación de los resultados pretenda ser un acto de propaganda del poder público. Ha habido mucha “mala participación” y este no es un camino que se “empieza de cero”. Se demandan datos reales, precisos y ordenados y que se presente la vinculación entre los objetivos planteados para cada proceso y su resultado. Dichos resultados deben presentarse en un lenguaje accesible, sencillo y entendible, y también en formatos accesibles: abandonar el lenguaje administrativo y evitar términos que dificulten la lectura. Si no se comprende el impacto, no se atiende la llamada.</p>
---	---

Fuente: [Informe de conclusiones de la 2ª Jornada del proceso de construcción del Libro Blanco de democracia y participación para Euskadi \(Innobasque, 2014\)](#) e [Informes de los procesos por colectivos del proceso de construcción del Libro Blanco de democracia y participación para Euskadi \(Innobasque 2014\)](#)

2.5 *¿Cuáles deben ser las características de un proceso participativo?*

Superar estas y otras barreras supone apoyar y promover procesos que faciliten y promuevan el empoderamiento de las personas que participan. **Estos procesos se caracterizan por:**

- **Trabajar en dos ejes, escuchar de forma empática y aportar.**

¿Para qué?

- Para transformar en una triple dimensión: persona, organización y territorio.
 - Para promover un cambio de mentalidad en la ciudadanía y en las administraciones.
 - Para articular las relaciones de poder subyacentes de una forma diferente.
 - Para clarificar roles.
- **Ser transparentes, inclusivos y abiertos.**

¿Para qué?

- Para abrir la Administración, interna y externamente.
- Para conocer mejor las complejidades y limitaciones de la política y la gestión pública.
- Para superar las resistencias al cambio tanto en la propia institución como en la ciudadanía.
- Para acercar la Administración a la ciudadanía y viceversa, generando procesos de acompañamiento que vayan más allá de la queja.
- Para posibilitar y reconocer las aportaciones de todos y todas, sin exclusión y sin prejuicios, utilizando lenguajes entendibles y mecanismos inclusivos (canales accesibles a grupos minoritarios, horarios y espacios de encuentro flexibles, textos de lectura fácil, información relevante y bien estructurada, etc.)

- **Promover la diversidad en los “cómos”.**

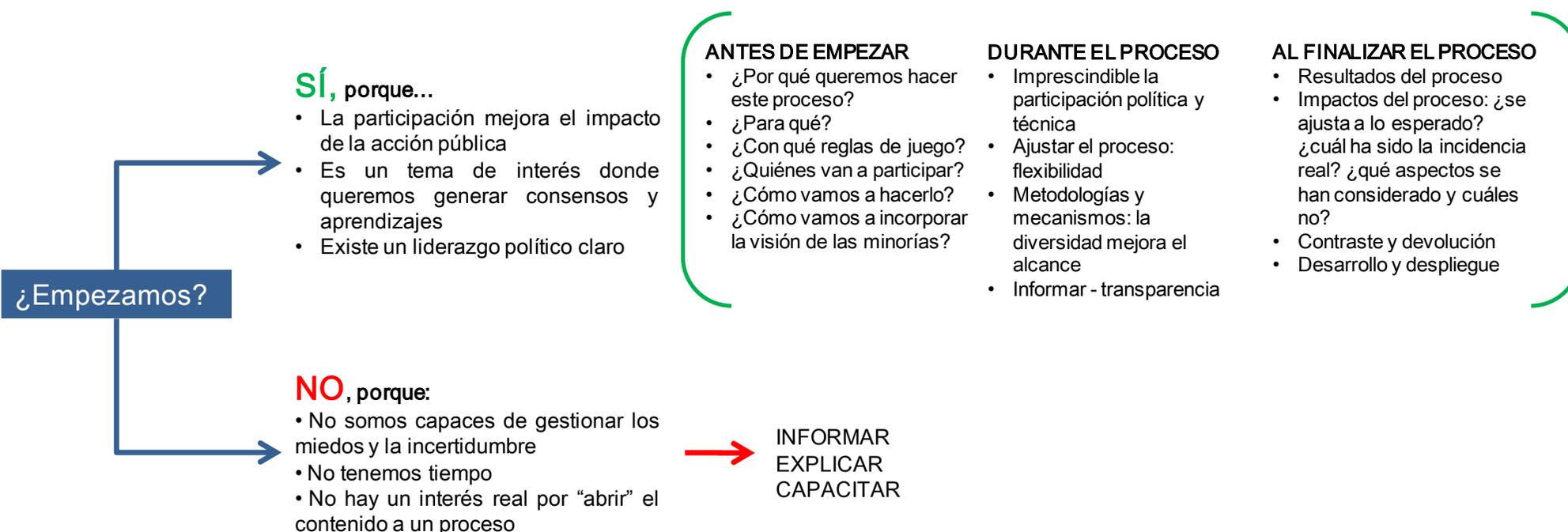
¿Para qué?

- Para que la participación sea accesible, útil y conocida, y pueda graduarse en función de los objetivos.
 - Para que la mecánica no sea sólo en clave de problema – solución sino que sirva para planificar, monitorear, evaluar, etc.
- **Gestionar de forma integral y coordinada todos los soportes y mecanismos** puestos a disposición de la ciudadanía, tanto en el inicio del proceso como en su cierre (qué se ha tenido en cuenta, cómo y por qué).
 - **Contemplar que la participación puede darse en un doble sentido:** “de arriba a abajo” y de “abajo a arriba”.
 - **Su alto grado de autocrítica y su capacidad de evaluación.** Todo proceso tiene que tener una labor pedagógica que indique buenas prácticas y muestre déficits a superar (*el valor del ejemplo*).
 - **Un uso eficaz del potencial de las redes sociales,** alineando presencias y participación online y offline y garantizando la seguridad y la inclusividad. Las redes sociales pueden ser un mecanismo útil para desarrollar procesos de carácter amplio (especialmente para informar y movilizar) ya que promueven una interrelación que va más allá del espacio físico. Asimismo son una herramienta de gran utilidad para compartir inquietudes en un entorno público y favorecer las adhesiones y aumentar el alcance de una iniciativa concreta. En cualquier caso deberá tenerse en cuenta que su inmediatez puede no ser siempre favorable (dificultad de construir una reflexión conjunta) y que pese a que son un canal de acceso universal, hay colectivos con escasa presencia en las mismas.



2.6 Algunos aspectos a tener en cuenta antes de empezar

Más allá de “saber, querer y poder”, existen ciertos factores condicionantes que tienen un impacto directo en la calidad del proceso participativo y deberán, por tanto, ser tenidos en cuenta:



Fuente [Informe de conclusiones de la 2ª Jornada del proceso de construcción del Libro Blanco de democracia y participación para Euskadi](#) (Innobasque, 2014)



3 CAMBIOS PROPUESTOS PARA AVANZAR EN UN MODELO DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN

Los cambios propuestos se dividen en **dos grandes apartados**:

- ***Construir lo público desde lo colectivo.*** Este apartado hace referencia a actitudes y principios para promover una cultura participativa basada en la colaboración entre las Administraciones y la ciudadanía. Se divide a su vez en dos apartados:
 - Una Administración cercana y permeable que promueva el diálogo constante y la cooperación con la ciudadanía
 - Una ciudadanía comprometida que asuma un papel más activo en la generación de valor público

Esta división puede resultar un tanto artificial si tenemos en cuenta que la Administración y la ciudadanía no son dos ámbitos independientes, ya que de algún modo una forma parte de la otra, pero se ha realizado para mejor comprensión y operatividad de las acciones recogidas a lo largo del proceso.

- ***Empezar por “lo concreto”.*** En este segundo apartado se plantean compromisos y acciones a desarrollar en 5 ámbitos de acción política de Gobierno Vasco en los que la visión y la participación de la ciudadanía puede aportar mayor valor en su desarrollo:
 - Salud
 - Medio Ambiente
 - Desarrollo económico
 - Aprendizaje
 - Cohesión social

Para cada uno de estos ámbitos se plantean a su vez acciones a 2 niveles:

- Acciones por parte de la Administración: ejes prioritarios y acciones concretas
- Acciones por parte de la ciudadanía



Sin embargo, y en una fase siguiente, resultaría conveniente profundizar en cómo incorporar la participación ciudadana en otras áreas de competencia propia de las Administraciones forales y locales, sobre la base de los principios consensuados en este Libro Blanco.

3.1 Construir lo público desde lo colectivo

Actitudes y principios para promover una cultura participativa basada en la colaboración entre las Administraciones y la ciudadanía.

3.1.1 Una Administración cercana y permeable que promueva el diálogo constante y la cooperación con la ciudadanía

Incorporar la participación supone un cambio de valores para la administración. Supone ahondar en el compromiso y responsabilidad partiendo de la trascendencia de la acción pública, desde la empatía (ya que la participación supone escuchar a las personas que no piensan como tú) y desde la humildad (siendo conscientes de que no se dispone de todas las respuestas), desarrollando nuevas competencias emocionales que sustenten el diálogo y la cooperación.

La participación también implica mayor transparencia. La apertura y la puesta a disposición de la información de forma accesible, entendible y en varios niveles se consideran factores de importancia. En definitiva, dar información veraz, suficiente y clara en tiempo real, sin “intoxicar”, y no sólo sobre los contenidos sino también sobre las condiciones y el entorno. Sólo desde este principio de transparencia, desde la información y la definición de límites y competencias, puede construirse una Administración cercana y de confianza que promueva la corresponsabilidad desde una óptica de diversidad e igualdad.

En cualquier caso, la participación también obliga a la administración a gestionar mejor sus propios miedos, la incertidumbre y el riesgo. Obliga a cambiar formas



de hacer y replantearse esquemas de trabajo, a desarrollar la capacidad de autocrítica, aceptando la diferencia y la deriva propia de cada proyecto. Esto supone que la participación exige una inversión en tiempo y recursos para que se materialicen estos cambios. La participación es, por tanto, una oportunidad para que la administración tome mejores decisiones, conseguir mejores impactos para sus políticas y servicios pero requiere esfuerzo. Es una oportunidad de hacer las cosas de una forma diferente recuperando la esencia del servicio a la ciudadanía.

Acciones:

- Poner en valor y a disposición de la ciudadanía la información pública en manos de la administración, sin que ello contravenga la protección de datos de carácter personal:
 - Continuar con la política de open data. Es decir, poner a disposición de la ciudadanía datos públicos en formato reutilizable con un doble objetivo: garantizar la transparencia y generar valor económico, social y público.
 - Incorporar las quejas, reclamaciones y experiencias de usuarios de servicios públicos en el diseño y evaluación de los mismos.
- Evaluar la participación.
 - Realizar una evaluación interna de al menos 6 procesos participativos promovidos por la administración en las últimas dos legislaturas para sentar las bases conceptuales mínimas para evaluar procesos participativos y extraer conclusiones que puedan utilizarse en el diseño de nuevos procesos (la participación como proceso de aprendizaje).
 - Desarrollar indicadores que evalúen el proceso en su totalidad no sólo al final del mismo, implementando mecanismos de seguimiento participativos y de rendición de cuentas. Las figuras del juzgado ético o la del síndico pueden ser instrumentos útiles a tales efectos.
- Desarrollar mecanismos u órganos competentes para la recepción de propuestas, reclamaciones, etc. del tejido asociativo local en aquellos



ámbitos que sean competencia del Gobierno Vasco. Dichos canales deberán asegurar una interlocución clara y una capacidad de respuesta real y de valor (no automática).

- Reconocer el valor de la participación.
 - Activar procesos de empoderamiento de personas y colectivos desde un papel de facilitador (auzoeraketa, auzolana) y no de liderazgo exclusivo, reconociendo su valor e incorporándolos en los procesos internos de reflexión cuando sea posible. Tener en cuenta a todos los sectores de la comunidad y reconocer el valor de la experiencia que acumulan ciertos sectores que a veces son excluidos o minusvalorados.
 - Impulsar espacios de encuentro y estructuras intermedias que faciliten la participación, donde se recojan y trabajen necesidades y demandas sociales al margen del grupo político que gobierne.
 - Acoger y dar cabida institucional a los procesos participativos que surgen y se desarrollan en la ciudadanía (cómo puede y debe involucrarse la administración en estos procesos).
 - Promover el reconocimiento social de la participación visibilizando los aspectos positivos del trabajo colectivo.
 - Reconocer como interlocutores legítimos y con capacidad de influencia real a las asociaciones que conforman el tejido participativo organizado de Euskadi.
- Colocar la participación en la agenda pública.
 - Regular el derecho de participación y la concreción de obligaciones y deberes de la administración.
 - Buscar acuerdos y compromisos políticos en torno a la participación para que se incorpore como un elemento imprescindible en la acción ejecutiva.
 - Tener en cuenta la perspectiva de género, como eje transversal.
- Promover cambios internos.
 - Continuar trabajando en el ámbito de la cultura organizativa que permita y aliente la creatividad y la formación en participación. Ésta sentará las bases para que pueda abordarse con garantías una

transformación en las estructuras y organización interna para promover una visión más transversal y multidimensional.

- Iniciar un proceso de cambios tanto en los procedimientos y las pautas de gestión interna, como en las relaciones internas de la administración, buscando la complicidad de las personas.

3.1.2 Una ciudadanía comprometida que asuma un papel más activo en la generación de valor público

Los procesos participativos ofrecen a la ciudadanía espacios y momentos donde compartir inquietudes, intereses y problemas con otras personas y donde desarrollar habilidades personales y sociales (como la capacidad de escucha, la empatía o la capacidad de comunicación). Asimismo, la participación es también un proceso de aprendizaje colectivo que va más allá de las reivindicaciones. La participación ciudadana convierte a la ciudadanía en sujeto activo y posibilita un cambio de actitud: el mero hecho de ser escuchados/as, de reconocer la voz de la ciudadanía y su rol en la resolución de problemas, hace que la ciudadanía se implique más en los proyectos de construcción colectiva y que recupere la confianza en la política y en las personas que se dedican a ello.

En este proceso de “recuperación del ser social” que ayuda a simplificar lo público juega un papel decisivo el cambio cultural: la vuelta al colectivismo. La motivación y el interés por participar implican cambiar la idea de “esto no va conmigo” y entender también de dónde viene ese “no querer participar”. Es, por tanto, una oportunidad para derribar muros pero también una oportunidad para salir de ese estado de adormecimiento actual: conlleva responsabilidad y compromiso.

Acciones:

- Asumir el compromiso personal de participar en las iniciativas con retorno colectivo desde el sentido de pertenencia a nuestra comunidad.



- Romper con la dinámica de delegacionismo / clientelismo y asumir, en cierta parte, la gobernabilidad del país al actuar en el espacio público.
- Ser agentes activos en la recuperación del espacio público (tiempo, esfuerzo y dedicación).
- Ejercer el derecho a participar en la acción política mediante la colaboración y la cooperación entre las administraciones y la sociedad civil, tanto a nivel personal como organizacional.

3.2 Empezar por “lo concreto”

Aquí se muestran los compromisos y acciones a desarrollar en 5 ámbitos de acción política y competencia de Gobierno Vasco en los que la visión y la participación de la ciudadanía pueden aportar mayor valor en su desarrollo, siendo conscientes de que algunas son muy generales y otras sumamente concretas pero que en todo caso **son orientativas e invitan a la acción**. Aunque las acciones por ámbitos se han asignado a Departamentos concretos de Gobierno Vasco, los más interpelados en cuanto al liderazgo de las iniciativas se refiere, **las acciones descritas** en cada uno de los apartados **deberán abordarse desde la transversalidad y la colaboración interdepartamental e interinstitucional**.

3.2.1 Ámbito Salud

La participación y la colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad civil, de todos los sectores y de la ciudadanía, debe ser un elemento a tener en cuenta tanto en la recuperación de la salud individual como en la prevención y promoción de la salud colectiva. La salud es, por tanto, un derecho individual pero también una responsabilidad colectiva que debe encaminarse entre otros aspectos hacia la consolidación de un sistema sanitario de calidad que apueste por la prevención y fomente una cultura de salud. La participación ciudadana puede ayudar en la identificación de prioridades, en la monitorización y evaluación de los servicios públicos. Pero también puede ser de gran valor para defender y



trazar los límites de los principios que deben asentar el sistema de atención: universalidad, solidaridad, equidad, eficiencia y calidad.

Acciones por parte de la administración:

- Incorporar la participación ciudadana en los ejes de actuación del Departamento de Salud, como primer paso para disminuir la distancia entre las políticas que se desarrollan desde las instituciones en el ámbito sanitario con la opinión y sentir de la ciudadanía, y para definir límites que favorezcan un uso más eficiente de los recursos públicos del sistema sanitario. Haciendo especial hincapié en los siguientes:
 - Acceso equitativo al sistema de salud.
 - Sostenibilidad del sistema sanitario.
 - Espacio socio-sanitario.
 - Gasto farmacéutico.
 - Promoción de la autonomía – dependencia.
- Trabajar desde el Departamento de Salud, y de manera transversal, en torno a las propuestas de acción concretas recogidas en el proceso de elaboración del Libro Blanco para promover el desarrollo de una política de participación ciudadana integral y dotada de contenido:
 - Transparencia presupuestaria (gastos, costes e inversiones) en lenguaje sencillo y accesible para la ciudadanía.
 - Emisión de facturas informativas.
 - Unificación de criterios de atención.
 - Elaborar un plan de atención socio-sanitaria en Euskadi.
 - Posibilitar que el personal sanitario participe en los planes estratégicos de otros Departamentos de Gobierno. La salud en todas las políticas
 - Creación de un consejo de salud en las OSIS en el que los agentes protagonistas (promotores de iniciativas) sean las asociaciones de vecinos, Ayuntamientos (o cualquier entidad local de la zona). Este órgano acogería tanto la opinión de los técnicos como la de la sociedad.



- Promover iniciativas para concienciar sobre liderazgo de la persona en su propia salud (incorporación al currículo educativo de una asignatura sobre salud, más allá de programas puntuales sobre un tema concreto, programas o planes de actuación en el ámbito de la empresa, etc.).

Acciones por parte de la ciudadanía:

- Asumir un papel protagonista en su salud individual.
- Aunar esfuerzos colectivos en la generación de entornos saludables en las organizaciones y los municipios vascos.
- Utilizar y exigir canales en los que poder proponer nuevos proyectos, ya sean puntos de encuentro (espacios físicos) o aplicaciones (espacios virtuales) entre el personal sanitario, la ciudadanía y los grupos de interés.

3.2.2 Ámbito aprendizaje

La participación e implicación ciudadana es imprescindible para desarrollar y consolidar entornos de aprendizaje orientados a alcanzar el desarrollo integral de las personas y la promoción de valores como la corresponsabilidad. Solo desde la idea de que todas las personas y organizaciones pueden ser agentes educativos podrá recuperarse el ámbito comunitario como entorno de crecimiento inclusivo y autónomo, tanto personal como colectivo. El fortalecimiento de estos espacios deberá complementarse con un sistema educativo de calidad, flexible y adaptado en sus contenidos educativos y formativos a las cualificaciones requeridas por la sociedad y el mercado de trabajo, a lo largo de toda la vida, prolongándose más allá de la vida laboral como parte del desarrollo de las personas. La colaboración entre las instituciones públicas y la sociedad civil es una aproximación que puede posibilitar la incorporación de otras perspectivas y visiones al desarrollo del sistema educativo, además de ayudar a definir y contrastar aspectos referidos a la calidad, la flexibilidad o la orientación del mismo.



Acciones por parte de la administración:

- Incorporar la participación ciudadana en los ejes de actuación del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura para ahondar en los principios del aprendizaje permanente (aprender a aprender), y profundizar en los beneficios personales y sociales (no sólo en términos de empleabilidad, sino en términos de ciudadanía activa y corresponsable también) de un ecosistema de aprendizaje que reconozca el valor educativo de la sociedad. Haciendo especial hincapié en los siguientes ejes:
 - El alumnado en el centro del sistema educativo.
 - Aprendizaje permanente.
 - Innovación educativa.
 - Política lingüística.
- Trabajar desde el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, y de manera transversal, en torno a las propuestas de acción concretas recogidas en el proceso de elaboración del Libro Blanco para promover el desarrollo de una política de participación ciudadana integral y dotada de contenido:
 - Recuperar el prestigio y el valor de la figura del profesorado desarrollando un sistema de formación continua y de evaluación.
 - Abordar un proceso crítico en torno a la segmentación en el sistema educativo para que los centros educativos sean espacios de ejercicio de la participación desde la inclusión y atendiendo a la diversidad.
 - Incorporar a los agentes económicos y sociales a las reflexiones en torno al modelo educativo.
 - Reconocer y promover entornos de aprendizaje informales o no formales.
 - Incorporar en el currículo educativo las competencias y valores para la participación (creatividad, espíritu crítico, etc.) desde edades tempranas, incluyendo las destrezas necesarias para el

dominio de las tecnologías que facilitan la interacción con los demás (redes sociales, etc.).

- Promover acuerdos políticos sólidos: debatir en torno a los valores y principios (modelo de sociedad) que queremos desarrollar mediante un engranaje educativo cada vez más complejo.
- Apoyar mediante líneas de financiación el desarrollo de proyectos que tengan en su base a la comunidad como entorno de aprendizaje.
- Apoyar el desarrollo de buenas prácticas locales ya detectadas y adaptar otras internacionales a la realidad socioeducativa de Euskadi para su implementación.
- Elaborar un marco de compromisos, de respeto, convivencia y riqueza lingüística que trascienda los intereses o discursos políticos.
- Fortalecer la interacción y el trabajo conjunto de todos los agentes / personas que conforman el ecosistema educativo / de aprendizaje para garantizar su permeabilidad

Por parte de la ciudadanía:

- Actuar en distintos entornos (organizacional / laboral, familiar, entorno habitual, etc.) para cambiar “modelos mentales”, siendo facilitadores de oportunidades, compartiendo conocimiento y saberes, despertando la curiosidad entre las personas que nos rodean para construir y vivir en comunidad mediante el ejercicio de nuestra capacidad crítica y autonomía.
- Practicar con el ejemplo, siendo modelo y referencia para las personas más jóvenes, y siendo también conscientes de que el aprendizaje es una responsabilidad personal, pero la educación es una responsabilidad comunitaria.
- Dar y recibir como base del compromiso ciudadano con su comunidad, practicando modelos de trabajo cooperativos, autónomos y participativos

en todos los ámbitos y con todas las personas (independientemente de su edad, género o procedencia).

3.2.3 Ámbito Medio Ambiente y Entorno

La participación ciudadana es necesaria para abordar una ordenación respetuosa y equilibrada del territorio, de las infraestructuras, equipamientos y viviendas; también para desarrollar un modelo de movilidad integrada más sostenible que minimice nuestra dependencia energética y mitigue las emisiones de gases de efecto invernadero y los efectos del cambio climático. En cualquier caso, mientras el crecimiento y el desarrollo económico sean el motor principal de nuestra sociedad, sin una visión de bien común, será difícil abordar transformaciones de calado. Cara a incorporar la participación ciudadana en las líneas de acción de gobierno, en el ámbito de medio ambiente deben contemplarse dos grandes ejes susceptibles de ser participados, y donde pueden incorporarse nuevas visiones y agentes que pueden resultar clave: la ordenación y planificación (para dar lugar a iniciativas y acciones que busquen no sólo conservar el medio ambiente sino garantizar un uso y disfrute sostenible) y la sensibilización, dado que el reto del medio ambiente no es un problema exclusivo de las Instituciones, sino de todas las personas.

Acciones por parte de la administración:

- Incorporar la participación ciudadana en los ejes de actuación del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial para un desarrollo normativo más audaz y ambicioso en este campo, haciendo especial hincapié en los siguientes ejes:
 - Ordenación del territorio.
 - Planeamiento y ordenación urbanística.
 - Emisión de gases de efecto invernadero.
 - Adaptación y lucha contra el cambio climático.
 - Prevención, protección y recuperación ambiental.

- Zonas de alto valor natural y espacios naturales protegidos.
- Residuos: protección y gestión.
- Educación, formación y sensibilización ambiental.
- Trabajar desde el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, y de manera transversal, en torno a las propuestas de acción concretas recogidas en el proceso de elaboración del Libro Blanco para promover el desarrollo de una política de participación ciudadana integral y dotada de contenido:
 - Implicar desde la fase de diseño a la sociedad civil y grupos de interés comunitarios que salvaguarden los intereses colectivos sobre los intereses particulares en:
 - Proyectos de ordenación del territorio enmarcados en estrategias a largo plazo.
 - Proyectos de planeamiento y ordenación urbanística que tengan como objetivo la reconversión o redefinición de un espacio urbano.
 - Desarrollos normativos relativos al transporte, energía, consumo y construcción.
 - Procesos informativos y deliberativos que hagan referencia a zonas de alto valor natural y espacios naturales protegidos para: promover dinámicas participativas locales como el auzolan, actuar como catalizador (siempre desde los principios de cuidado y mantenimiento de nuestro patrimonio ambiental) y desarrollar un buen sistema de compensaciones.
 - Proyectos que tengan como objetivo alcanzar menores niveles de producción de residuos (tanto en el medio terrestre como en el marino) o hacer confluir intereses distintos en la gestión de los mismos.
 - Iniciativas de educación medioambiental, no solo referida a la de la ciudadanía en general o a la educación a jóvenes y población infantil, sino también a las empresas y otros agentes socio-económicos.

- Publicar datos y mediciones (política de transparencia) relativas a la emisión de gases de efecto invernadero y promover la colaboración de los ayuntamientos vascos para vincularlos con patrones de uso y consumo.
- Desarrollar sistemas informativos donde la información sea completa, entendible, transparente y objetiva: incorporar análisis de pros y contras de las acciones políticas que se quieren tomar, exponiendo tanto la propuesta como las alternativas (costes y beneficios, no solo económicos).

Por parte de la ciudadanía

- Realizar un uso responsable de los recursos naturales:
 - Rebajar el uso de agua corriente.
 - Hacer mejor uso de los sistemas de calefacción.
 - Recogida de aceite.
 - Racionalización del uso (e incluso de la compra) de determinados electrodomésticos (frigorífico, lavaplatos, etc.).
 - Trabajar desde casa, cuando exista la posibilidad.
 - Utilizar el transporte público, o en su defecto, compartir coche.
- Tomar conciencia de la incidencia del consumo individual sobre el colectivo, el entorno y la producción:
 - Apostar por el comercio local, por los productos de cercanía o huella ecológica cero.
 - Optar por productos sin embalaje (o con el mínimo embalaje posible).
 - Reciclar de una forma correcta.

3.2.4 Ámbito Cohesión social

La participación ciudadana entre las administraciones y la sociedad civil son ejes esenciales para consolidar una Euskadi plenamente integradora y cohesionada



sobre la base del empleo, la educación, la prevención y la solidaridad y fortalecer los sistemas de protección social para que sigan garantizando un desarrollo armónico, saludable y equitativo. Sin olvidar el papel del empleo como motor-solucionador de otras problemáticas sociales, es necesario apostar por un modelo de prestación de servicios inclusivo para lo que es necesario destinar recursos y activar dinámicas e iniciativas de carácter cívico que garanticen el desarrollo de la autonomía personal y el derecho a la ciudadanía plena.

Acciones por parte de la administración:

- Incorporar la participación ciudadana en los ejes de actuación del Departamento de Empleo y Políticas Sociales para mantener un sistema de protección social garantista, que no obvie que el fin último es la inserción plena como sujeto activo de todas las personas que conforman la sociedad vasca, tomando como referencia los siguientes ejes:
 - Convivencia y gestión de la diversidad.
 - Garantía de ayuda social a las personas desfavorecidas.
 - Inserción de las personas en situación de exclusión.
 - Fomento del empleo juvenil.
 - Derechos de la infancia.
 - Promoción del Tercer Sector.
- Trabajar desde el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, y de manera transversal, en torno a las propuestas de acción concretas recogidas en el proceso de elaboración del Libro Blanco para promover el desarrollo de una política de participación ciudadana integral y dotada de contenido:
 - Implicar a la sociedad civil y grupos de interés comunitarios en:
 - ✓ El desarrollo, implementación y evaluación de políticas, planes y servicios centrados en las áreas de convivencia y gestión de la diversidad.
 - ✓ El diseño de servicios (contenidos y prestación) que fomenten desarrollo de las capacidades y el empoderamiento de aquellas personas que acceden a ellos.

- ✓ Proyectos de análisis y contextualización de las necesidades y causas de la exclusión social.
- Redefinir un nuevo contrato social, no desde una óptica asistencialista sino garantista.
- Generar entornos (normativos, de cooperación, etc.) que ayuden indirectamente a la generación de empleo juvenil.
- Apoyar el desarrollo de proyectos que hagan a la población infantil, y a otros colectivos susceptibles de ser “objeto de política”, participe de aquellas decisiones que les afectan.
- Crear y/o desarrollar redes de cooperación (y mediación) del Tercer Sector y apoyar procesos internos de participación interna en las organizaciones de este ámbito.
- Promover y reconocer la responsabilidad social de las empresas.

Acciones por parte de la ciudadanía:

- Realizar una reflexión individual sobre su papel como ciudadano o ciudadana activa (constructiva, efectiva, interactiva, feliz, creativa, resolutiva, cooperativa...).
- Tener una actitud de cooperación con las personas y organizaciones.
- Aceptar el fracaso como un paso más en el proceso de aprendizaje.
- Ejercer el voluntariado, cada persona desde sus deseos o rebeldías.
- Inculcar y predicar que lo esencial es el desarrollo personal, de la mano del desarrollo profesional, y que en ese camino cada persona debe ser protagonista: se pueden y deben desarrollarse proyectos e iniciativas propias.
- Ser “ejemplo y prescriptor/a”: pasar de un modelo de “dar – recibir” a un modelo de “co-creación”.



3.2.5 Ámbito Desarrollo económico

Para posicionar Euskadi como una economía innovadora, competitiva, eco-eficiente y abierta que sea capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones es necesario contar con las capacidades y aportaciones de todas las personas y organizaciones que conforman el tejido social y económico vasco. Es por ello que el desarrollo de procesos participativos directa o indirectamente relacionados con la política económica y de competitividad es imprescindible.

Acciones por parte de la Administración:

- Incorporar la participación ciudadana en los ejes de actuación del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad con el objetivo de redefinir un modelo económico y social de desarrollo basado en el compromiso ciudadano y en el desarrollo humano sostenible, tomando como punto de partida los siguientes ejes:
 - La política industrial
 - El impulso a la economía social
 - El apoyo a las PYMES
 - Emprendimiento
 - Incentivar el talento
 - Sistema Vasco de Ciencia Tecnología e Innovación e I + D + i
- Trabajar desde el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, y de manera transversal, en torno a las propuestas de acción concretas recogidas en el proceso de elaboración del Libro Blanco para promover el desarrollo de una política de participación ciudadana integral y dotada de contenido:
 - Poner en marcha un proceso participativo para generar una estrategia compartida de país que pivote en torno a dos ejes: qué país somos (y qué país queremos ser) y desde dónde queremos construirlo (cuáles son nuestra identidad y nuestros valores,

quiénes son nuestras referencias y cómo podemos generar un proceso de transformación dinámico y continuado).

- Desarrollar programas para la recuperación de los valores sociales en el ámbito empresarial (empresa como agente social).
- Apoyar financieramente proyectos de colaboración, nuevos negocios e iniciativas empresariales entre multisectoriales que den respuesta a retos sociales.
- Desarrollar nuevos mecanismos de apoyo a las pymes especialmente en torno a 3 grandes áreas: políticas fiscales, políticas de formación e internacionalización.
- Flexibilizar los trámites para la creación de start-ups.
- Desarrollar nuevos programas específicos de apoyo al intraemprendimiento.
- Fortalecer el modelo de formación profesional vasco promoviendo: una alta vinculación con el mundo empresarial, formación en competencias y en valores.
- Medir el impacto de los programas de atracción del talento y su impacto en el ámbito empresarial.
- Identificar barreras a superar para mejorar el flujo de conocimiento desde los centros de investigación hacia las empresas.
- Impulsar las iniciativas de economía participativa (cooperativas, crowdfunding, bancos de tiempo...)
- Introducir criterios de compra pública responsable
- Incorporar la participación de los grupos de interés en los modelos de gestión de la calidad y de excelencia

Acciones por parte de la ciudadanía:

- Consumir de forma responsable, teniendo en cuenta los mecanismos de producción de aquellos bienes que se consumen.
- Asumir un compromiso personal con el aprendizaje a lo largo de la vida.
- Ser parte activa de movimientos sociales que promuevan un desarrollo económico centrado en las personas y comprometido con el entorno.



- Desarrollar la auto exigencia y la capacidad crítica con nuestras instituciones y empresas.
- Tolerancia social cero con el fraude fiscal.



4 SEGUIMIENTO – COMPROMISOS DE DESPLIEGUE

El proceso de construcción del Libro Blanco ha servido para ejemplificar que los procesos participativos promovidos por la Administración deben basarse en unos **valores básicos para la elaboración compartida, tanto en su forma como en su contenido.**

Es lógico y coherente que **dichos valores sean también referencia en su fase de despliegue y seguimiento:**

- **Inclusividad**, entendida como el reconocimiento del valor y la toma en consideración de las capacidades diversas y enriquecedoras de todas las personas que conforman nuestra sociedad. Exige garantizar la participación equitativa de todas las personas e implica respetar y reconocer el valor de la diferencia promoviendo la dignidad y la ciudadanía activa de todas las personas.
- **Transparencia**, sustentada en el derecho a acceder a información pública y a las motivaciones y procedimientos para la asunción de las decisiones políticas. Dicha información debe ser veraz, de calidad, accesible y comprensible para la ciudadanía porque sólo así se genera confianza y seguridad en la acción pública. Asimismo, es imprescindible para el desarrollo de una ciudadanía corresponsable y participativa que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones y colabore activamente con sus instituciones.
- **Cooperación**, basada en la confianza, para la construcción de nuevas ideas, nuevos valores y nuevos proyectos compartidos, integrando perspectivas diferentes en la búsqueda de un vínculo de colaboración estable y efectivo. Requiere de una estrategia de reflexión y de voluntad para que la motivación hacia la acción tenga éxito, y se materializa en una actitud de cambio y deseo de colaborar con “el diferente”: partiendo del



conocimiento propio, éste se comparte para generar transformaciones de valor en el proceso.

- **Innovación**, entendida como la habilidad de las personas, las organizaciones y las sociedades para, de forma abierta, crear continuamente su mejor futuro deseado (mejor, más justo, más solidario, más competente...) mediante la puesta en valor de nuevas ideas con impacto que generen valor individual y colectivo. Supone competitividad y transmisión de conocimiento y es una de las bases para el desarrollo humano sostenible.

Para transformar los mecanismos de diálogo e interacción entre la ciudadanía y las Administraciones vascas, no es efectivo ni responsable seguir desarrollando políticas sin tejer redes de comunicación, trabajo y colaboración entre la ciudadanía, los agentes económicos y sociales y las administraciones vascas.

Conformar un nuevo modelo de gobernanza centrado en el servicio a la ciudadanía, abierto, transparente y corresponsable exige, por tanto, compromisos de despliegue y mecanismos de seguimiento del trabajo realizado hasta la fecha. Basándose en las demandas e inquietudes recogidas en el proceso de construcción de este Libro Blanco, **el Gobierno Vasco se compromete a:**

- **Elevar a propuesta de norma las cuestiones que conciten consenso amplio y requieran para su garantía de herramientas reglamentarias.** En particular, y haciendo coincidir con la elaboración y el debate parlamentario del Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, se incluirán en ésta compromisos de reconocimiento de derechos de participación ciudadana, medidas de fomento, instrumentos y garantías básicas que han de reunir los procesos participativos para que resulten eficaces. Entre otras destacan:
 - Desarrollar espacios estables y diversos de participación ciudadana y asociativa orientados a la deliberación o propuesta sobre políticas o servicios públicos.

- Impulsar el diálogo multidireccional estimulando la participación ciudadana y el compromiso público en su toma en consideración.
- Promover la colaboración entre agentes públicos y sociedad civil en proyectos de interés público y el fomento de las iniciativas ciudadanas que redunden en el bien común.

El contenido de este compromiso se ha desarrollado mediante la **aprobación del Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca** el pasado 16/9/2014 cuyo contenido básico recogemos en el **Anexo I**.

- **Asumir la presentación del Libro Blanco ante la sociedad** como muestra del compromiso con la ciudadanía y acicate para el debate y toma en consideración por parte de todas las instituciones. Desde un modelo de modelo de corresponsabilidad concéntrica donde se puedan trasladar a otras instituciones, organismos u organizaciones lo recogido en el proceso, y que las personas que las conforman puedan multiplicar su impacto en otras organizaciones o ámbitos en los que participen.

Plazo de ejecución: 2014 – 2015

- **Comparecer en el Parlamento Vasco** para presentar el Libro Blanco desde el liderazgo político y el respeto al proceso de construcción compartida para promover un marco compartido de democracia y participación ciudadana con vocación de continuidad.

Plazo de ejecución: primer trimestre 2015

- **Promover el desarrollo de experiencias innovadoras** a través del apoyo a 2-3 proyectos pilotos que puedan resultar novedosos en nuestra cultura democrática, y que permitan experimentar fórmulas distintas de favorecer la participación.

Plazo de ejecución: 2015 - 2016

- **Realizar un despliegue interno del Libro Blanco** en las estructuras de gobierno tratando de anclar en la administración una forma distinta de

gestionar lo público. En los casos en los que se considere necesario, este despliegue interno contará con el asesoramiento por parte de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración:

- Desarrollar programas de sensibilización y formación para los empleados y empleadas públicas y las y los directivos públicos para dar a conocer los procedimientos e instrumentos de participación y promover su utilización.
- Hacer llegar y conectar con los órganos y departamentos competentes las aportaciones ciudadanas relativas a ámbitos concretos de acción de gobierno recogidas en el proceso de elaboración del Libro Blanco.

Este compromiso de trabajo interdepartamental para promover la participación ha comenzado a desarrollarse a través del **diseño de una estrategia de intervención “Participación en salud” por parte del Departamento de Salud**, cuyo contenido recogemos en el **Anexo II**.

Plazo de ejecución: 2015 y siguientes.

Asimismo, **en el proceso de contraste participativo** del Libro Blanco de Democracia y Participación ciudadana para Euskadi realizado a lo largo del mes de noviembre, **se han identificado 10 factores** que deben desarrollarse y tomarse en consideración en su fase de despliegue:

1. Identificar **estructuras y dinámicas colectivas, incluyendo los canales intermedios** (por ejemplo sindicatos, federaciones, asociaciones) y su aportación de valor en la dimensión colaborativa de la participación como estructuras “puente” entre las administraciones y la ciudadanía
2. **Poner en valor y reconocer procesos de participación** realizados en Euskadi, lecciones aprendidas.
3. Análisis crítico en torno a los **procesos y canales formales** de participación que existan en Euskadi. Se destaca la importancia de realizar una revisión de los **consejos y órganos participativos / consultivos** integrados en las



estructuras para ver su encaje en el despliegue del Libro Blanco: qué valor pueden aportar al mismo o incluso si pueden suponer una barrera a la participación.

4. Profundizar en torno al papel de las **nuevas tecnologías** como elemento para la participación más allá de los formatos presenciales
5. El **diseño de los procesos participativos**: cómo hacer procesos participativos más atractivos y con un alcance mayor respetando los principios de inclusión, cómo abordar la transversalidad en las dinámicas de participación (género, salud, edad, open data, educación, etc.), sus límites...
6. Cómo promover una **cultura participativa** (cómo enseñar a participar, cómo aprender, cómo crear cultura) y el papel de la Administración para promoverla: educación en participación, reconocimiento social de la participación, reconocimiento de interlocutores legítimos, espacios y recursos compartidos, etc.
7. **Competencias para la participación** (políticas y ciudadanas) y cómo desarrollarlas
8. Desarrollo de una **caja de herramientas** que liste distintas fórmulas de participación con sus ventajas y desventaja, **así como distintos instrumentos y metodologías para la participación**.
9. **Evaluación de procesos participativos**: indicadores, razones de la no participación, de la no recurrencia, resultados e impactos, comités de seguimiento, etc.
10. El desarrollo de **instrumentos de colaboración interadministrativa** en materia de participación ciudadana (consejo, comité, foro, etc.)

El Libro Blanco de Democracia y Participación ciudadana de Euskadi nace como un documento vivo enmarcado en un proceso aún en construcción. No es, por tanto, un punto de llegada, sino un punto de salida para avanzar en reformas de



mayor calado que tengan como resultado una generación de valor público compartida para Euskadi sostenible en el tiempo y anclada en la colaboración entre las instituciones y la sociedad civil.

5 UNA CONSTRUCCIÓN COMPARTIDA

Hemos aprendido a participar, contribuyendo juntos a escribir, desde una página en blanco, este Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi:

- Más de 400 personas que han acudido a las sesiones participativas, tanto en el proceso general como en cada uno de los procesos por colectivos que se han desarrollado, ejemplificando que la construcción compartida es posible, generando todos los contenidos de este Libro Blanco y demostrando ese imprescindible grado de utopía que hace posible que en Euskadi sigamos innovando en la construcción de una sociedad mejor.
- Las personas que han conformado el Comité de contraste, compartiendo su conocimiento y experiencia para llevar a cabo este proceso y confiando en el equipo promotor desde el principio y en que éste iba a ser un ejemplo intacto de transparencia, escucha y cooperación.

- Ana Viñals Blanco, activista social e investigadora en Estudios de Ocio	- Antonio Campos Illarramendi miembro de Helduak Adi
- Arantza Ruiz de Larrinaga, Directora para la Participación ciudadana de la Diputación Foral de Gipuzkoa	- Concha Maiztegui, Facultad de Psicología y Educación & Instituto de Derechos Humanos Padre Arrupe. Universidad de Deusto
- Lorena Fernández, Directora de Identidad Digital de la Universidad de Deusto	- Maria Luisa Mendizabal miembro de Helduak Adi



<p>- Osane Lizarralde, profesora e investigadora de Mondragon Unibertsitatea</p>	<p>- Pedro Ibarra, Profesor de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea</p>
<p>- Rafa Ajanguiz, profesor titular de Ciencia Política y Administración, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea</p>	<p>- Ricardo Antón de ColaBoraBora</p>

- El Colegio El Regato, Maristas de Durango, Fundación Síndrome de Down, Entzun Gure Nahia, Harresiak Apurtuz, Mondragon Unibertsitatea, Universidad de Deusto, Behargintza Leioa, Asociación de vecinos y vecinas de Basurto y el Consejo de la Juventud de Euskadi, abriendo sus puertas para promover el debate en el seno de sus organizaciones para sumar más visiones y enriquecer el proceso.
- La Fundación EDE y Europe Direct Bizkaia, poniendo a disposición de este proceso su proyecto de Lego Serious Play, una metodología que ha estimulado la creatividad y la generación de ideas a través del juego, liberándonos de prejuicios que nos paralizan y situándonos en clave de construcción positiva.
- Danel Alberdi de Coach & Play diseñando y aplicando una metodología propia, para las sesiones de Vitoria, que permitió analizar y crear colectivamente argumentos y posicionamientos, incorporando visiones no presentes, trabajando en torno a afirmaciones que conexionan los argumentos y posicionamientos sobre la participación.
- Los team coaches y los/las jóvenes estudiantes de Team Academy de Mondragon Unibertsitatea acompañando en el diseño y dinamización de las jornadas de Donostia, con una metodología que nos ha ayudado a



converger desde visiones divergentes y a operativizar ideas complejas en compromisos para la acción.

- El equipo de Tekatrik diseñando la metodología BOSTEN mugi para las tres jornadas de contraste, herramienta de diálogo y participación diseñada expresamente para este proceso de contraste, buscando provocar el encuentro e intercambio de opiniones en grupos numerosos y abordando cuestiones de alta densidad teórica, conceptual, ideológica...
- Iritziak Batuz aportando en el proceso de identificación de buenas prácticas de gobernanza.
- El IVAP, Ayuntamiento de Vitoria, Donostia 2016, Diputación Foral de Gipuzkoa, y Diputación Foral de Bizkaia, ayudando e implicándose en el despliegue territorial del proceso participativo.
- Y el equipo de Innovación Pública y de Gobierno Abierto del Gobierno Vasco, liderando el proyecto y asumiendo de forma comprometida este reto complejo de “cocrear” el primer “Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi”.

El eslogan que elegimos para esta andadura “Elkarrekin eraikiz – Co-creando valor público” ha iluminado todo este trabajo pero ahora deberá desplegarse hasta sus últimas consecuencias para que en la realidad llegue a formar parte de nuestro acervo colectivo. Mila esker.



6 ANEXOS

ANEXO I. La regulación de la participación. El proyecto de Ley de Administración Pública Vasca

ANEXO II. Impulso de la participación ciudadana en el Sistema Sanitario Público Vasco

ANEXO III. Buenas prácticas internacionales y locales en participación ciudadana

ANEXO IV. Proceso de elaboración del Libro Blanco y productos obtenidos

ANEXO V. Glosario de términos

ANEXO VI. Bibliografía sobre participación

ANEXO VII. Entidades y personas participantes en el proceso de elaboración del Libro Blanco



elkarrekin eraikiz
cocreando valor público