HACIA UN LIBRO BLANCO DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA PARA EUSKADI

CONCLUSIONES JORNADA DE LANZAMIENTO DEL PROCESO

18 DE DICIEMBRE DE 2013

Introducción

El programa del Gobierno Vasco para el periodo 2012-2016, en el apartado de Administración Pública y Hacienda, propone unas líneas estratégicas encaminadas a la consecución de una Administración eficaz y transparente a la vez que una Administración abierta.

Entre sus objetivos propone la puesta en marcha de mecanismos para fomentar la transparencia, la escucha y la consulta a la ciudadanía, y entre otras contempla la puesta en marcha de una iniciativa dirigida a la elaboración de un "Libro Blanco de Democracia y de Participación Ciudadana para Euskadi" en colaboración con la sociedad vasca, que recoja además las diferentes prácticas de democracia y de participación ciudadana que ya existen a nivel internacional, especialmente en la Unión Europea, susceptibles de ser adaptadas en y por las Administraciones Públicas de Euskadi.

Pero, ¿Qué es un Libro Blanco?

Un Libro Blanco es un documento que contiene una propuesta oficial (acciones concretas y compromisos) sobre una política específica y de gran interés para la sociedad en general, como es el caso de la participación ciudadana, y que incluye propuestas de acción conjunta y específica en torno a esa política. Son utilizados como informes de referencia que pretenden resolver un problema o tomar una decisión, y son utilizados como un medio para la presentación de las preferencias políticas de los gobiernos antes de la introducción de la legislación, y como tal, la publicación de un Libro Blanco sirve para probar el clima de la opinión pública con respecto a un asunto político y permite al gobierno medir su impacto probable.

¿Qué es lo que se pretende con la elaboración de un Libro Blanco de Democracia y participación ciudadana para Euskadi?

Una Administración moderna no puede limitar su actividad y su capacidad únicamente a regular y a prestar servicios de manera eficaz y eficiente, sino que, debe también preocuparse por dar respuesta a las demandas de su ciudadanía y rendir cuentas sobre el modo en que gestiona y sobre los resultados que obtiene. Una ciudadanía con derechos requiere de una Administración con compromisos, por lo tanto desde el Gobierno se ha puesto en marcha un proceso de interacción con los actores implicados y con la premisa básica de la construir sobre el consenso. Un proceso en el que las partes se comprometan a construir y aprender algo juntas, ya que lo que debe ser construido y aprendido sólo puede conseguirse si el trabajo del grupo es realizado en colaboración y teniendo la comunicación y la negociación como factores clave del proceso.

Con la elaboración de este Libro Blanco de Democracia y participación Ciudadana, el Gobierno Vasco pretende en primer lugar **generar credibilidad en la ciudadanía** mediante la puesta en marcha de un proceso como el que ha iniciado, y que demuestra que realmente a este Gobierno le interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas, y en segundo lugar pretende **generar una mayor confianza en su eficiencia** mediante la creación y el fomento de un clima de confianza y tolerancia con la ciudadanía de Euskadi.

Por su parte, este Gobierno espera de la ciudadanía vasca un **ejercicio de responsabilidad** al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, y la vez que se **generan unas condiciones de respeto y cercanía y también un compromiso** de la ciudadanía con respecto a la Administración.

El proyecto que se inicia, pretende ser un replanteamiento de las relaciones con los diferentes actores sociales (ciudadanía y redes asociativas, personal político y técnico, grupos de interés), orientándolos hacia la generación de liderazgos compartidos, lo que no supone confundir los diferentes papeles, responsabilidades y derechos del personal político, del técnico y de la ciudadanía. Se propone un proceso que incorpore al mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todas las personas participantes.

Pero además, lo que se pretende obtener es un documento de acciones y compromisos que sea adaptado a nuestra realidad institucional, social, cultural y lingüística, a nuestro marco jurídico y a nuestra trayectoria en participación social y comunitaria. Un documento teórico y conceptual pero también con medidas y acciones concretas para cada una de las iniciativas que se contemplen en el Libro Blanco, y que esté "orientado a la acción y con acciones concretas".

Por último y con el proceso que hemos iniciado, también pretendemos fomentar un empoderamiento de los agentes clave y de la ciudadanía en general a través de la participación como un proceso de aprendizaje de la ciudadanía y con la ciudadanía, queremos generar complicidades y sinergias entre agentes que están trabajando desde un enfoque de generación de valor público corresponsable y también pretendemos compartir significados y mostrar visiones y aproximaciones divergentes pero con un mínimo común denominador que nos permitan obtener los mejores resultados.

Todas las aportaciones y debates para la construcción de este Libro Blanco estarán disponibles en la plataforma IREKIA de Gobierno Vasco, en la que también existe la posibilidad de participar online en los diferentes debates que se generen a lo largo del proceso en el siguiente enlace: http://www.irekia.euskadi.net/es/debates/946-libro-blanco-democracia-participacion-ciudadana-para-euskadi

Inicio del Proceso

El pasado18 de Diciembre, se dio inicio al proceso para la elaboración del Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi.

El Consejero de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, Josu Erkoreka, lanzó a la ciudadanía el reto para la elaboración de este Libro Blanco en una jornada participativa en la que se dieron cita alrededor de 130 personas y organizaciones provenientes de la ciudadanía, expertos y expertas en participación ciudadana e instituciones públicas.

En el discurso de apertura, el Consejero hizo referencia al compromiso claro de los responsables políticos como condición de partida, y en este sentido manifestó el compromiso decidido del Gobierno Vasco por profundizar en la democracia y participación ciudadana, liderando un proceso de regeneración política y revitalizando el principio de diálogo y transparencia. Un proceso de diálogo con la ciudadanía para abordar los problemas, escuchar y compartir las soluciones, y también de transparencia para que los ciudadanos y ciudadanas estén informados en todo momento de las políticas públicas, desde la autocrítica y la humildad, con un espíritu de mejora constante.

Asimismo, Joaquim Brugué, experto en el ámbito de la participación, realizó una ponencia marco en este inicio del proceso bajo el título *"Participación ciudadana: tan difícil, tan imprescindible",* en la que destacó cuán necesaria es la participación pese a ser tan complicada de llevar a cabo. Su intervención se estructuró en torno a 5 puntos críticos: por qué gobernar con participación, qué es participación, la necesidad de un cambio de modelo y los resultados y decepciones que se derivan de todo proceso participativo.

En el marco de la jornada y con el fin de contextualizar el debate de partida, se presentó la publicación electrónica "*Los nudos de la participación*" que ha sido promovida en el seno de Innobasque – Agencia Vasca de la Innovación a través de su i-Talde de Gobernanza en el que se describen los nudos o problemas más habituales a los que nos enfrentamos al poner en marcha procesos de participación. El documento está redactado en base a casos reales de participación y pretende ser una hoja de ruta para sortear los arrecifes, además de un documento para reflexionar lo propio, presente o futuro, sobre la base de la experiencia ajena. Esta publicación está disponible en el siguiente enlace: http://www.innobasque.com/home.aspx?tabid=1058&idElementoBiblioteca=210

La elaboración de un Libro Blanco como el que se propone supone avanzar en la construcción democrática de Euskadi, puesto que incorporar la participación ciudadana en la gestión pública fortalece a los gobiernos, legitima las políticas públicas, incorpora la pluralidad social, favorece la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública, involucra a la ciudadanía en los procesos de ordenación de la vida pública y fortalece la función de la sociedad civil. Las sociedades no tienen otra alternativa que la práctica continua de la reflexión colectiva y la utilización de su potencial para, a través de una visión compartida, unir a la comunidad de ciudadanos y ciudadanas en favor de un progreso humano sostenible.

Y en el marco de este proceso de reflexión y también de construcción colectiva, en esta primera jornada de lanzamiento del proceso se intentaron “compartir significados” en torno al término de participación ciudadana. En esta jornada se trabajaron por parte de todos los asistentes 3 cuestiones que se consideran de importancia para iniciar el proceso que se pretende. Estas son:

- ¿Qué es y qué no es participación ciudadana?
- ¿Qué supone la participación para la Administración? ¿y para la ciudadanía?
- ¿Qué tiene que incluir este Libro Blanco para que tenga un carácter práctico? Propuesta de un índice para el documento final.

A continuación presentamos las conclusiones y las aportaciones que se obtuvieron en la jornada para cada una de las preguntas y a través de un trabajo colaborativo entre los asistentes.

PREGUNTA 1 ¿Qué es y qué no es participación ciudadana?

Con respecto al concepto de **QUÉ ES** **la participación ciudadana, las aportaciones pueden englobarse en tres grandes apartados que hacen referencia a**,

- las **actitudes** necesarias para la participación,
- a su dimensión de **proceso**
- a la dicotomía **derecho- obligación** asociada a la participación.

La participación tiene elementos muy vinculados con la **ACTITUD**. Participar implica autonomía, libertad y también responsabilidad. Participar es ser, por lo que es imprescindible posibilitar las condiciones necesarias para participar / tomar parte / y también ser parte.

Implica también una actitud abierta, voluntaria y generosa de búsqueda del bien colectivo, y necesita de mucha **comunicación**, de diálogo y escucha activa, de información y transparencia. La escucha es ya un valor para la persona individual, pero también indicativo de madurez ciudadana e impulsa la participación siempre que se realice desde la empatía (entendiendo como uno de los primeros pasos para la participación la capacidad de expresar las opiniones propias y entender las ajenas).

Requiere también un alto grado de **compromiso e implicación** para recuperar el sentido ciudadano frente a la visión de "cliente/usuario". La bidireccionalidad (o multidireccional) de la participación solo se puede materializar desde el compromiso colectivo, desde unas instituciones que la promuevan como eje motor del desarrollo de la acción pública y política y desde una ciudadanía que se preocupa y ocupa en ser parte activa de su realidad más cercana.

Es por ello que el sentimiento de **pertenencia y cercanía** hacia la comunidad, hacia lo comunitario, requiere primero de una construcción compartida, para dar después paso a una organización colectiva donde todas las personas puedan mostrar sus anhelos y sientan que sus opiniones, ideas y acciones importan.

Esta toma de contacto con la realidad más cercana, sus problemas y proyectos se da desde el principio de la **confianza** y desde una actitud **activa y constructiva** para abordar los escollos y los problemas. En definitiva, al asumir el conflicto como oportunidad, al poner en valor la diferencia, se sientan las bases del crecimiento personal y colectivo: la participación se convierte en una filosofía de vida más que en un modelo de gobernanza.

Pero para ser parte activa de una comunidad, las personas que la conforman deben **formarse**, porque la participación exige plantearse para qué: no hay participación valiosa si no hay contenidos de lo que se desea construir, porque participar es diseñar el futuro, con criterio y respuestas a veces atípicas.

Se necesita **humildad** para aceptar las limitaciones propias, el no tener respuesta para todo. Para reconocer la capacidad de cualquier persona, más allá de su "cargo" o "posición" para aportar valor público y para aceptar todas las expresiones de la participación. De este modo, muy unida a la participación nos encontramos con el término de la **amistad cívica**, que se debería tratar de recuperar. Las sociedades para prosperar, según Aristóteles, "necesitan leyes e instituciones justas, gobernantes prudentes y jueces honestos, pero también un ingrediente sin el que la vida pública no funciona: la *amistad cívica".* La amistad cívica consiste en el reconocimiento de los ciudadanos y ciudadanas de un Estado de que, por el mero hecho de pertenecer a él, deben perseguir metas comunes. Esto hace que exista un vínculo que les une y les lleva a intentar alcanzar esos objetivos, siempre que se respeten las diferencias legítimas y no haya agravios comparativos.

Se parte, por tanto, de un **concepto universal de ciudadanía** en el que la ciudadanía es la base de la participación. Participación es tener en cuenta como parte de ese "ciudadano" a las personas vulnerables, que no son solo receptoras o beneficiarias de servicios, sino actores de la sociedad. Son personas con intereses similares (que no comunes, porque los intereses comunes alejan la participación) que comparten el compromiso de decidir conjuntamente, sin excluir a nadie.

Pero además, la participación es también un **PROCESO**. Un proceso que como se ha comentado anteriormente debe ser **inclusivo**, dando espacio y voz a todas las personas para que estén y sean influyentes, incorporando el valor de la diversidad (social, política, edad, género…) y también las posibles resistencias para tratar de llegar a visiones compartidas.

En las aportaciones de la jornada se destaca la necesidad de que sea un proceso **continuo y transversal,** y que genere acciones permanentes capaces de modificar proyectos y políticas, y que tengan una presencia sustancial en el ámbito público, transcendiendo la dinámica de "momentos puntuales" y promoviendo su **escalabilidad** (que empiece con prototipos, experiencias, para ir construyendo un modelo). En cualquier caso, y en relación con esta idea de modelo, se plantean algunas dudas sobre su capacidad para ser sostenida en el tiempo.

La participación, es por tanto un proceso que busca **transformar** las relaciones, las respuestas, las personas…, no solo promoviendo cambios en la forma sino también en fondo, y que ayude a fortalecer la acción política. Participar supone construir conjuntamente, más allá de dar opinión, y por ello exige una mentalidad abierta y una gran **coherencia entre el propio proceso y el resultado**. Requiere de la detección de necesidades y de una alta capacidad de gestionar la complejidad y la incertidumbre.

Esa capacidad de modificar el "statu quo" y de afrontar retos complejos hace necesaria que la participación lleve asociada una **dimensión de vinculación o decisión** (que podrá ser modulable, en opinión de muchas de las aportaciones realizadas). Sin esa capacidad de decidir se genera mayor desafección y frustración, y el sentido de utilidad pública se diluye. Por lo tanto, los procesos participativos, entendidos como procesos de transformación, no pueden ser únicamente consultivos y deben ofrecer a todas las personas que participen la oportunidad y la garantía de ser de algún modo parte activa en la toma de decisiones que les afectan.

Desde esta perspectiva, la participación busca también **empoderar** y puede ser entendida como ese *momento en que la persona se convierte en ciudadana*. Estar en espacios en los que poder compartir, decidir… capacitar, y lamentablemente no se practica lo suficiente. Es una forma de aprender de los demás, posibilita los cambios de opinión, y es a su vez un mecanismo sencillo y eficaz para compartir conocimiento, para poner en valor la inteligencia colectiva en la búsqueda de nuevos equilibrios.

Pero este proceso de construcción compartida solo puede materializarse, en opinión de las personas asistentes, mediante la **corresponsabilidad y cooperación**. Abordando la participación como el medio a través del cual la ciudadanía se corresponsabiliza en la creación de valor público, se rompe con la lógica de poder tradicional, donde se consultaba al experto. Se busca transformar poniendo el foco en las personas que conforman la sociedad, promoviendo el sentido ciudadano, de pertenencia y compromiso con el entorno y con el bien común. Los procesos de innovación pública deben incorporar a la ciudadanía no solo como usuaria final, sino como diseñadora e implantadora, desde una visión multi-enfoque de quien/es padece/n el problema o ven las necesidades y /o las soluciones. **Participación es reparto de poder, no decisiones unilaterales.**

Asimismo, es un proceso de cooperación, *ni top down, ni bottom up*, un encuentro real con contenidos tangibles y con verdadero compromiso y que debiera ser **distribuida y bidireccional**. La generación de nuevas relaciones de reciprocidad y nuevos modelos de cooperación, posibilitarán dar el salto desde "lo micro", que ya sucede, a lo macro, que es donde está el reto. Para que se dé una co-creación de valor público en un clima de confianza en donde prime el interés colectivo frente al interés personal, es importante que exista no solo información compartida y la transparencia, sino una visión colectiva (pero no por ello homogénea) que integre las visiones más críticas en el proceso de co-creación y co-gestión.

En cualquier caso, para que se dé la participación es necesario saber participar, querer participar y poder participar pero también, como en todo proceso, **planificar** y responder a qué (tema), quiénes (roles), cómo (método), con qué recursos (TICs, presupuesto, etc.), cuándo (tiempos), porqué (razones), para qué (objetivos), definiendo con claridad las reglas de juego y los compromisos a lo largo del proceso y también al final. La transparencia debe integrar también la devolución o respuesta a las ideas o propuestas recogidas.

Por último, y en esta búsqueda de una definición para la participación ciudadana, se plantea **la participación como un DERECHO pero también** como una **OBLIGACIÓN**.

La participación es innata al ser humano, es parte de su naturaleza humana y se da en todos los ámbitos de la vida. Debe ser algo "deseado", y en tanto que es un "derecho", debe ser también posible para todas las personas y como tal hay que regularlo.

El derecho subyace por tanto, en la oportunidad de ser parte activa en las actividades y decisiones públicas y de garantizar una presencia ciudadana sustancial. Pero precisamente por ello, surgen las dudas de si la participación debe ser voluntaria u obligatoria. Es innegable, que requiere multi-interés, disciplina y opinión, aprendizaje continuo y la implicación de las instituciones. Y en su ausencia debería aceptarse que alguien no quiera participar. Participa quien se siente parte, y participar puede llegar a ser también una forma de no participar.

Dicho esto, y como resultado de las aportaciones recogidas, la participación se considera en estos momentos más necesaria que nunca, y se considera además que el clientelismo actual puede derivar en la dejación del espacio público y en la negación del bien común.

La participación se considera una condición previa necesaria a la acción pública. La Administración necesita abrir un canal con la ciudadanía, dado el desapego y el proceso de deslegitimización actual de la clase política y de las instituciones. Necesita definir el espacio público donde la participación encuentre su sentido, y preservarlo para recuperar la esencia del ejercicio político al incorporar los deseos y voluntades de la ciudadanía a su acción de gobierno, pero sin condicionar la agenda de la participación con una visión de relación entre pares.

En el apartado de definir **QUÉ NO ES participación,** las principales aportaciones se recogen en la siguiente nube de conceptos:

NODEBE 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 ESPONTANEO

- 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, poco definida
- No es resultado final, es proceso deliberativo
- No es un objetivo, es la forma en la que llegamos a ese objetivo
- No es para la ciudadanía, es con la ciudadanía

PREGUNTA 2: ¿Qué supone la participación para la Administración? ¿y para la ciudadanía?

PARA LA ADMINISTRACIÓN

Las aportaciones recogidas en la jornada pivotan sobre los cambios que conlleva en los valores, actitudes, en el propio **SER** de la Administración, y también en los efectos que tiene la participación en el **HACER** de la Administración. Se destaca también brevemente el impacto de la participación en los **RESULTADOS** de la acción de gobierno.

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 mayoría de las aportaciones recogidas hacen referencia a que la participación supone mayor **transparencia** para la administración. La apertura, la puesta a disposición de la información de forma entendible y en varios niveles, en definitiva, dar información veraz, suficiente y clara en tiempo real, no solo sobre los contenidos sino también sobre las condiciones y el entorno se consideran factores de importancia. Solo 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. Asimismo, la participación conlleva **diversidad** y promueve la **igualdad** de oportunidades.

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 (*como en un tango, donde hay un descontrol aparente*). La participación es, por tanto, una oportunidad para la Administración de tomar mejores decisiones y de **hacer las cosas de una forma diferente.**

La participación se considera que genera una política más **proactiva** en la que se recupera la esencia del **servicio a la ciudadanía** y se obtiene, en definitiva, mayor y mejor información sobre las quejas, las necesidades, etc. de la ciudadanía. Pese a que algunas de las aportaciones realizadas consideran que no todo es susceptible de ser desarrollado mediante la participación, sí se destaca que ésta posibilita el abordaje de problemáticas complejas.

Para ello es imprescindible una Administración más **permeable** que promueva el diálogo constante y la cooperación con la ciudadanía. Se percibe que el modelo de Administración actual está en crisis y que se debe realizar un esfuerzo enorme por escuchar, analizar, responder y extraer conclusiones de los procesos participativos puesto que nos ofrecen más información para la toma de decisiones. Se está trabajando "para el ciudadano sin el ciudadano", y esta situación no es sostenible.

Se propone **redefinir el espacio público**, partiendo de la base de que no es privativo de la Administración, sino que pertenece también a la ciudadanía. Es necesario activar **procesos de empoderamiento** de personas y colectivos, y pasar de un modelo unidireccional de "ordeno-mando-gestiono" a otro más abierto y participativo donde muchas veces se juega un papel de facilitador (*auzoeraketa, auzolana*) y no de liderazgo. Esto puede suponer en ocasiones una pérdida o cesión de poder por parte de la Administración ya que pasa a ser un poder compartido que se construye en base a una relación entre iguales y que refuerza la legitimidad de las decisiones. El reto radica en **asumir la responsabilidad** de "proponer – ofrecer" experiencias y en aceptar / asumir "los hechos participados".

Es imprescindible profundizar en la **generación de espacios** para conseguir nuevas aportaciones, nuevas ideas y perspectivas que redunden en la toma de decisiones compartida (ofreciendo herramientas para ello), pero también supone tener en cuenta los procesos participativos ya existentes e incluirlos en los propios procesos de la administración. Este acercamiento a la ciudadanía (tanto en el enfoque como en el lenguaje, desarrollando canales de comunicación continuos con la ciudadanía) exige de **claridad**: en las temáticas a tratar y también en los objetivos del proceso, para no generar falsas expectativas, en las reglas de juego y en los resultados y la posterior evaluación de los procesos.

Para ello es necesario transformar la **estructura y organización interna** de las instituciones que muchas veces suponen un gran obstáculo para que la participación sea efectiva, y dotarla de **transversalidad** (pasar de la visión tecnócrata de cajas estancas a otra mucho más global en la que los distintos departamentos colaboran entre sí, asignando tiempos y recursos allí donde se necesiten) y **flexibilidad**. Esta flexibilidad vendrá dada no solo por la adopción de estructuras menos rígidas, sino que será necesario un **cambio de cultura organizativa** que permita (y aliente) la creatividad y la formación en participación que derive en que la participación sea también una realidad interna de nuestras administraciones.

La participación hace patente la urgencia de mejorar la **coordinación interinstitucional** y de buscar acuerdos y **compromisos políticos** más allá del corto plazo. Supone plantear procesos a largo plazo, de forma integral y estructural, por lo que se debe abordar una planificación estratégica que alcance no solo una legislatura. El **reconocimiento de la utilidad de la participación** es imprescindible para generar estas transformaciones, por lo que es necesario destacar su impacto en **los resultados**. La participación trae consigo **mejores decisiones** (más ricas, justas, diversas, compartidas, creativas…) y mejora **la eficacia** de la Administración. Si se hace bien, además, también genera *votos*.

PARA LA CIUDADANÍA

La participación en el caso de la ciudadanía se considera que supone:

- Una experiencia de desarrollo personal

Los procesos participativos posibilitan compartir inquietudes, problemas con otras personas y resultan por tanto enriquecedores. Trabajar de forma cooperativa desenmascara excusas y **nos hace dejar de ser "idiotas"** (tal y como destacó el ponente de la jornada Quim Brugué). Nos ayuda a **desarrollar habilidades personales y sociales** como la capacidad de escucha, la empatía o la capacidad de comunicación, y también a adquirir nuevos conocimientos y tener más información, y nos lleva a ir más allá de las reivindicaciones esbozando una **voluntad de impactar en nuestra realidad**. En cualquier caso, se destaca que no se nos ha enseñado a participar y que por eso debemos formarnos y aprender cómo hacerlo: no esperar que lo que tú defiendes suceda, sino saber que tu participación ha servido para llegar a un resultado diferente.

- Nos permite jugar un papel más activo en nuestro entorno

Tal y como se ha referido con anterioridad, la participación hace que pasemos de ser sujeto pasivo de las políticas a sujeto activo (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**. Tal y como manifiestan las personas participantes en la jornada, estamos en un paradigma muy individual y es necesario **volver al colectivismo**. La motivación y el interés por participar implica cambiar la idea de "esto no va conmigo y entender también de dónde viene ese "no querer participar". Para participar necesitamos sentir que lo que hacemos es útil, saber sobre qué, tener información y un retorno claro. La participación es, por tanto, una oportunidad para derribar muros pero también una oportunidad para salir de ese estado de adormecimiento actual.

- Conlleva un compromiso con lo público / lo colectivo

Si entendemos la participación como un compromiso, un esfuerzo, por salir del individualismo y pensar en colectividad, la participación conlleva **responsabilidad y compromiso**. Debemos romper con la dinámica de delegacionismo / clientelismo y asumir, en cierta parte, la

gobernabilidad del país al actuar en el espacio público. Esa recuperación del espacio público supondrá **tiempo, esfuerzo y dedicación**, en definitiva, "trabajo extra", pero también **recuperar valores perdidos** y el **sentido de pertenencia a nuestra comunidad.**

Y TANTO PARA LA ADMINISTRACIÓN COMO PARA LA CIUDADANÍA LA PARTICIPACIÓN SUPONE

PREGUNTA 3: ¿Qué tiene que incluir este libro blanco para que tenga un carácter práctico?

El objetivo de esta pregunta es obtener un **índice de contenidos** a tener en cuenta para la elaboración del Libro Blanco, que suponga a su vez una guía de las temáticas **a abordar en las siguientes jornadas** del proceso participativo que se van a llevar a cabo.

En cuanto a los contenidos, de las aportaciones recibidas se deducen una serie de **puntos críticos recurrentes**, por lo que se considera que puede plantearse un **esbozo de índice** para el Libro Blanco. En cualquier caso, y **partiendo de este andamiaje común** para la mayoría de los grupos, también se van a destacar algunas de las **diferencias recogidas**.

Algunas de las aportaciones destacan la importancia de **definir también los cómos** que puedan hacer de este Libro un libro práctico, tanto en el **modo de recoger** esos **contenidos** (entendiéndose que el resultado final del proceso debe ser aplicable y entendible), y otros que hacen hincapié en cómo el mismo **proceso participativo del Libro Blanco** debe ser también práctico y entendible.

¿Qué contenidos tiene que tener este Libro Blanco?

A continuación se presenta el esquema de contenidos a recoger en el Libro Blanco siguiendo las aportaciones recibidas en la jornada:

1. **Exposición de motivos** del Libro Blanco
2. **Marco conceptual: una base común**
3. **Análisis y prospectiva:** antes de empezar, dónde estamos y a dónde queremos llegar
4. **La participación: ¿quién y para qué?**
5. **En qué participar:** ámbitos y dimensiones de la participación
6. **Cómo participar**: canales, espacios, mecanismos y metodologías

7. **Efectos y consecuencias** de la participación y **procesos de cambio**

8. **Conclusiones que realmente son comienzos**: ¿y yo qué puedo hacer?

Para cada uno de estos puntos, se recogieron **diferentes aportaciones** que reflejan los aspectos críticos a tratar (definir, delimitar, construir, matizar…) en cada uno de ellos. En estas aportaciones se reflejan tanto las confluencias como las divergencias propias de este tipo de procesos de construcción compartida.

1. Exposición de motivos del Libro Blanco

Este apartado tendría como objetivo definir **el porqué** de este Libro Blanco sobre Democracia y Participación ciudadana, qué se quiere obtener mediante su elaboración participada y cuál es la *apuesta* y voluntad política que radica en su planteamiento: la necesidad de esbozar e implementar un nuevo modelo de gobernanza para Euskadi que nos ayude a caminar hacia el mejor futuro posible mediante la esencia de la participación ciudadana.

Debería enmarcarse en el **contexto europeo** y en la labor que desde diversas instituciones europeas (Comisión, Comité…) se ha realizado en el ámbito de la participación, alineándolo con otras iniciativas de carácter europeo.

Debe remarcarse el **carácter práctico** del mismo y su capacidad de amoldarse y aplicarse en diferentes contextos y espacios. Debe ser **de aplicabilidad, uso y función pública**, y no plantearse como una referencia que sirva y guíe en exclusiva a la Administración, aunque ésta debería asumir el **compromiso ético (e incluso legal)** de incorporar como norma lo que recoja el Libro Blanco en contenido y en forma.

2. Marco conceptual: una base común

En este apartado, se considera necesario esbozar un marco conceptual que siente las bases de los capítulos posteriores, **definiendo los conceptos básicos y el alcance de los mismos**. Se trata de **definir qué es y qué no es** la participación de la forma más sencilla y dejando lo más claro posible *de qué estamos hablando y de qué no*.

En este apartado se considera de interés abordar y explicitar cuáles son **los distintos modelos** de participación que existen, sus pros y sus contras (implicaciones para los distintos agentes, especialmente para la administración y la ciudadanía), y mostrar **los valores** que subyacen en la participación (la ética, la transparencia, el compromiso, la creatividad…) que son valores propios de la innovación social.

En cuanto a los modelos de participación, se manifiesta la de que el concepto de participación que se plantee en el Libro Blanco que se pretende elaborar **excluya directamente la toma de decisiones, la gestión compartida.** Se considera que es el momento de avanzar **hacia un gobierno participativo** (desde los procesos a los gobiernos abiertos).

Por último, se destaca que a lo largo de este proceso, el mero hecho de *llegar a unos máximos nos hace a veces quedarnos en un acuerdo de mínimos,* y siendo positiva esa **búsqueda del consenso** o del mínimo común denominador, esto no debe servir como **excusa para apostar por recoger visiones más osadas** en torno a la participación. En este sentido se recomienda partir de un marco teórico claro compartido, que no solo recoja sentires mayoritarios, sino que **busque también** incorporar las minorías, la diversidad, las nuevas teorías en torno a la participación, y también se recomienda abordar en este apartado las condiciones necesarias para que la participación pueda darse (voluntad, tiempo, recursos, espacios, canales, información, etc.)

3. Análisis y prospectiva

Es necesario incorporar al Libro Blanco un **análisis de la situación de partida o diagnóstico** (*antes de empezar, dónde estamos*) que recoja la foto actual de la participación en Euskadi: experiencias recientes, tradición de la participación en Euskadi (por ejemplo, se menciona el *auzolan*). Para ello, se plantea la realización de un **DAFO** que además de recoger las fortalezas y debilidades de la participación, también analice las amenazas y las oportunidades para su desarrollo teniendo siempre presente *a dónde queremos llegar.*

Se considera interesante la idea de completar este diagnóstico con un **análisis de prácticas de referencia** (en lo sustancial, no solo en la forma) **tanto a nivel local como internacional** que nos permita conocer mejor el estado del arte en esta materia. Se plantea también la posibilidad de analizar no solo las experiencias exitosas, sino también los “fracasos”.

4. La participación: ¿quién y para qué?

Tal y como refleja el título del apartado, es necesario definir el porqué de la participación y la implicación que cada persona asume en este tipo de procesos. Se destacan ***dos tipos* de participación**, la impulsada por las Administraciones y la impulsada desde la ciudadanía (*autogestionada*), destacando la importancia de que deben articularse ambas, sin vetar ni valorar más una u otra.

Vinculada con esta idea está la idea de la asunción de compromisos (reales) y de la capacidad de decidir asociada o no, parcial o totalmente, a los procesos participativos. Los **límites y las limitaciones** de los procesos participativos (cuáles son, si los hay) y la necesidad de definir los

parámetros de la participación y **las reglas de juego** antes de iniciar cualquier dinámica o proceso participativo (más aún, si se busca "estructurar" la participación). La participación, entendida como la contribución a lo público, lleva consigo derechos y obligaciones que se deben garantizar y cumplir y la asunción de roles, compromisos y valores.

En este marco, es necesario identificar, atraer, activar, articular… a los agentes de la participación. Estos dos orígenes de la participación (la promovida por la administración y la promovida por la ciudadanía) nos llevan a distintas **rutas de participación** en la que los agentes (administraciones, organizaciones, ciudadanía) pueden asumir el papel de promotor o participante indistintamente, pudiendo llegar a ser la vez **sujeto y objeto de participación** (siempre desde la visión de que la participación debe aunar agentes públicos y privados).

Algunas aportaciones recogidas hacen referencia a que esta dicotomía puede traer consigo una cierta perversión de la participación (entendida como un modelo de construcción compartida), abriéndose el debate de si existen o no grupos de interés o agentes específicos en el ámbito de la participación (para cada caso concreto).

En cualquier caso, existe un amplio acuerdo en torno a la necesidad de garantizar la presencia de diversidades (género, discapacidad, sexual, inmigración…) tanto a nivel individual como a nivel colectivo (representativos de intereses individuales y/o colectivos, el bien común) en todo proceso participativo y en la necesidad de tener objetivos claros, cumplibles y con resultados medibles en todos sus niveles (por lo que la fase de diseño es esencial).

5. En qué participar

En cuanto a los ámbitos de la participación, no existe un consenso claro entre las personas asistentes sobre si el contenido (u objeto) del proceso participativo debería limitarse a ciertos ámbitos (¿todo es susceptible de ser abordado desde la participación?).

Esta posible limitación a unos determinados ámbitos está argumentada en algunos casos tomando como referencia el grado de decisión asociado al proceso o al tipo de decisión, y en otros, en función del carácter de las acciones que conlleva (planteando la obligatoriedad de la participación en la esfera de "lo estratégico" no así en la dimensión de gestión y ejecución operativa). Se trataría en definitiva de decidir en qué decisiones públicas puede tener o no tener sentido la participación.

En alguno de los grupos incluso se plantea un listado de ámbitos, considerados de interés general y de bien público, que deberían ser obligatoriamente participados (urbanismo-planificación urbana, equidad y salud, juventud y envejecimiento, aprendizaje a lo largo de la vida, empleo, medio ambiente…). En todo caso se destaca de forma generalizada la

importancia de la claridad en cuanto a los contornos de la participación (el alcance de la misma, su propósito -consultivo, decisorio…-) para no frustrar expectativas

6. Cómo participar:

Abordar los cómos de la participación es tan importante como abordar los qués, y así lo reflejan las aportaciones de las personas participantes. Se plantea debatir en torno a los **canales y espacios**, los **mecanismos y las metodologías** de los procesos participativos, analizando sus **ventajas y desventajas** para cada situación.

Se resalta la importancia de los medios que se planteen den respuesta a los procesos que se desarrollan tanto a nivel local, como territorial, atendiendo a las especificidades asociadas a la escala de los procesos. Asimismo, y en cuanto a los canales, se esboza la necesidad de combinar canales presenciales y no presenciales, posibilitando así la elección de las personas participantes. Dentro de mantener esa apertura, se propone que se planteen **formatos** adecuados a la diversidad, que sean accesibles y entendibles por todos y todas y que incorporen la diversidad desde su diseño (género, edad, social…) y que se promuevan procesos con estructuras tenues, sin requisitos administrativos que generen burocracia.

Al abordar las metodologías, se propone poner el acento en el *cómo hacerlo*, siempre desde la **flexibilidad y la cercanía** y optimizando los canales y espacios ya existentes, poniendo en valor la importancia de la metodología pero sin definirla, sin llegar a *responder las preguntas*,. No se trata por tanto de dar pautas muy concretas, sino generarlas, poner en valor lo realizado y evitar "copiar" procesos. La **gestión dinámica y bidireccional del flujo de información** (el lenguaje, la terminología común, la planificación, la accesibilidad) es a su vez, para las personas asistentes, una de las claves para dar credibilidad a los procesos participativos.

7. Efectos y consecuencias de la participación y procesos de cambio

Si entendemos la participación como un proceso, debemos tener en cuenta sus efectos y consecuencias, por lo que la **comunicación, la evaluación, el reconocimiento y el aprendizaje** son piezas clave para valora su impacto.

En cuanto al ámbito de la **comunicación,** de las aportaciones realizadas se observa la necesidad de poner en valor la importancia y el **reconocimiento social** de la participación como aspecto clave. Debemos ser capaces de visibilizar los aspectos positivos del trabajo colectivo, de informar y motivar a las personas y agentes de nuestro entorno.

El Libro Blanco deberá recoger mecanismos para hacer llegar a la ciudadanía la participación e ilusionarla. La incorporación de ciertos **aspectos legales** (protección, seguridad…) y la

concreción de los deberes y derechos de la Administración y de la ciudadanía pueden ayudar a esa revalorización de lo público.

Se considera imprescindible desarrollar la **evaluación y la medición de los impactos** que genera la participación. Para ello, deberán adoptarse y/o desarrollarse indicadores que evalúen el proceso en su totalidad (no solo al final del mismo), implementando mecanismos de seguimiento participativos y de rendición de cuentas (*transparencia real de la buena*). Las figuras del *juzgado ético* o la del *síndico* pueden ser instrumentos útiles a tales efectos, más allá de la necesaria adopción de medidas de auto-requerimiento y autoevaluación.

Uno de los mayores acuerdos que se observan en las aportaciones de la jornada está relacionado con la necesidad de valorar la participación no solo por sus resultados sino por su aportación como **proceso de aprendizaje** en el que desde nuestros valores desarrollamos comportamientos (ámbito personal de aprendizaje) que nos llevan hasta el ámbito común.

Los procesos de cambio que genera la participación tienen lugar el ámbito personal, organizativo y social. El aprendizaje nos lleva desde un estado de "siéntate y escucha" al "yo te planteo un reto y responde" al "aquí estamos, soy, participo, aprendo". Por ello, se considera esencial incluir a los agentes educativos (a la escuela, la familia…) para que sepan y nos puedan acompañar en este aprendizaje (tanto en la infancia como en la edad adulta, tanto desde el ámbito institucional y administrativo, como desde el informal y comunitario). **Educar para la participación** (a distintos niveles intra-organizativos e intergeneracionales) es acompañar en el desarrollo de habilidades y procesos de entrenamiento que nos capaciten y empoderen.

El valor de la participación como proceso de aprendizaje personal y de enseñanza colectiva, su recompensa emocional como mencionan algunas de las personas asistentes, nos convierte en "ciudadanía" para dejar de ser "idiotas". La participación es uno de los ejes fundamentales de la **cultura democrática**.

Pero en opinión de las personas participantes, estos cambios necesitan de **nuevas estructuras**, especialmente administrativas, adaptadas a la participación. Se habla incluso de la necesidad de **"burocratizar la participación"** convirtiéndola en entendible y accesible para toda la ciudadanía, asentándola en los principios de cooperación interdepartamental, interinstitucional y en la reorientación de la acción pública a las necesidades de la ciudadanía. Para ello deberán cambiarse no solo los **procedimientos y las pautas de gestión interna**, sino que habrá que inocular la participación en las relaciones internas de la administración, buscando la complicidad de las personas que tienen la legitimidad y el encargo de tomar decisiones, que nos lleven, como mínimo, desde la cultura informativa a la rendición de cuentas.

8. Conclusiones que realmente son comienzos: ¿y yo qué puedo hacer?

Como cierre del Libro, se propone elaborar una especie de listado de próximos pasos que comprometan a las personas y organizaciones que han participado en su elaboración y que de continuidad mediante acciones concretas al proceso iniciado.

Se plantean ciertas acciones que podrían desarrollarse, estableciendo plazos (a corto y medio plazo) y recursos suficientes para su cumplimiento:

- El impulso de grupos de trabajo de ciudadanos y/o iniciativas ciudadanas mediante la puesta en marcha de 4-5 proyectos piloto que tengan proyección en los ámbitos que se consideren críticos (juventud, drogadicción, locales, medios de comunicación…) y apoyar su desarrollo.
- La elaboración de un decálogo: qué es, para qué es y sobre todo a qué nos compromete de forma específica
- La puesta en marcha de un estudio de investigación aplicada sobre la cultura y el conocimiento en torno a la participación en Euskal Herria (qué buenas prácticas tenemos y en qué podemos mejorar)
- Un proceso de formación interna sobre los contenidos del Libro Blanco entre los trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública (personal técnico y político) que posibilite un cambio cultural que desemboque en hacer realidad lo recogido en el mismo.
- Estrategias de comunicación y también de captación / activación para promover la participación ciudadana entre los ciudadanos y ciudadanas vascas.
- Elaboración de una Hoja de Ruta de la participación para Euskadi que sea presentada en el Parlamento y que aúne consensos políticos que deriven en un acuerdo político e institucional que perdure en el tiempo ("blindar" la participación y excluirla de la lucha partidista)
- Identificar los recursos que facilitan la participación y ponerlos a disposición pública.
- Regular la participación mediante la aprobación de la normativa sobre participación.
- Propuestas didácticas para el ámbito educacional (*debemos comenzar desde la escuela*) e incorporación al currículo.
- Revisar la ordenación y funcionamiento de los órganos de carácter consultivo para su remodelación.

¿Cómo debemos trabajar la elaboración de este Libro Blanco para que resulte práctico?

En este apartado, y haciendo referencia al **resultado final**, se sugieren elementos que pueden incluirse en la redacción del Libro Blanco para que éste tenga un carácter más práctico, y cuya

inclusión deberá valorarse en coherencia con lo que se trabaje en el cuerpo más teórico del Libro. Se destacan:

- Un Glosario de términos clave en un lenguaje común y directo
- Una caja de herramientas, no tanto para dar un modelo a seguir sino que ayude a visualizar y que sirva para incluir:
    - Aprendizajes
    - Criterios orientativos para que un proceso sea de calidad: para distintos procesos, los tiempos apropiados, la información que debe darse, la masa crítica necesaria…
    - Metodologías asociadas a buenas prácticas
- Referencias bibliográficas, evitando la densificación del texto principal
- Indicadores visuales en un soporte público
- ¿Puede ser un libro cambiante? Que se revise, se modifique… que no sea cerrado.
- Incorporar experiencias o nuevas formas de participación

Con respecto al proceso (¿cómo lo hacemos práctico, entendible y accesible?), se sugieren las siguientes actuaciones:

- Incorporación de “los otros”: diversidad de agentes y visiones, abrir el debate a la ciudadanía y a personas que tradicionalmente no participan. La participación debe ser plural.
- Identificar a los agentes que deben estar en el proceso. ¿Están todos los agentes que tienen que estar? Que esté representada la diversidad y complejidad social.
- Aportar el cronograma del proceso y sus principales hitos e intensificar la comunicación a lo largo del mismo.