

OECD Public Governance Reviews

Promoting Deliberative Democracy in the Basque Country in Spain

Lessons from the Tolosa Citizens' Assembly



Executive summary

This report takes stock of the project carried out by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Arantzazulab, and public authorities in Gipuzkoa that included experiments with the use of public deliberation in the Basque Country (Spain). Building on the Tolosa and Gipuzkoa deliberative processes (promoted and designed by Arantzazulab with the support of the OECD and in collaboration with other local and international stakeholders) and interviews with key regional stakeholders, this report finds seven main areas of opportunity for improving deliberative processes in the region. The report also sets out three pathways for promoting and systemising deliberation across all levels of government in the Basque Country: 1) institutionalising deliberative practices, 2) embedding deliberation in public administration, and 3) mainstreaming deliberation within and outside government.

Key findings

The Tolosa and Gipuzkoa Assemblies benefited from a friendly legal and regulatory environment for sortition and deliberation, strong political buy-in and commitment throughout the process, available financial resources, support from an active network of deliberative experts and practitioners, and a long-term vision set by the organisers that valued evaluation and iteration. Moreover, the most important asset was the role of Arantzazulab, whose independence from the government, strong practical expertise on collaborative governance, and legitimacy with public and non-public organisations helped build a reliable operating environment and created safe spaces for experimentation.

While the case of Tolosa can be considered a good practice, **the OECD and the independent evaluation point to seven areas of opportunity for increasing the quality and impact of future deliberative processes:** (1) strengthening the connection with the public beyond those who directly participated, (2) streamlining the selection of the topic for deliberation, (3) improving the dissemination of information, (4) involving civil servants to ensure ownership, (5) setting the right governance structure, (6) systematising evaluation and (7) follow up.

Moving from *ad hoc* deliberative processes towards institutionalising deliberation in the Basque Country requires mapping and addressing current barriers to such institutionalisation. These include legal barriers, such as access to data for sortition, contractor lock-in to run civic lotteries, as well as legal obstacles to providing citizens with a stipend for their participation. The mapping also covers financial and structural barriers, such as the high costs of organising a deliberative process, overall lack of resources dedicated to democratic innovations, and limited knowledge of how to run deliberative processes inside and outside government. Finally, this mapping considers the need to better communicate the outcomes, benefits, and impact of deliberative processes.

Recognising that a successful path to institutionalising deliberative processes varies depending on the legislative, cultural, institutional, and administrative context in which they operate, this roadmap and its recommendations can serve as a valuable reference for policymakers in other regions and municipalities in Spain, as well as across OECD countries, to advance towards more permanent and systemic public deliberation.

Key recommendations

The OECD's 10 recommendations are clustered into 3 main categories, also considered here as pathways to promoting and systematising deliberation across levels of government in the Basque Country:

Institutionalising deliberative practices by 1) updating existing legislation or adopting new frameworks that enable civic lottery and remuneration, 2) building permanent deliberative institutions that provide citizens with a regular opportunity to participate and reinforce synergies with representative institutions and 3) setting up independent oversight bodies for enhanced evaluation and continuous learning.

Embedding deliberation in public administration by 4) building a compelling narrative for public investment in deliberation to secure resources for future processes and enable economies of scale, 5) creating a dedicated, interdisciplinary public service for deliberation and 6) setting up a digital infrastructure for deliberation.

Mainstreaming deliberation within and outside government by 7) replicating deliberation beyond Tolosa and Gipuzkoa, 8) promoting democratic education and training in schools, 9) nurturing an “ecosystem” of people and networks to support deliberation and 10) reinforcing the conditions for experimentation in the Basque Country.

Source

Full report available: OECD (2024), *Promoting Deliberative Democracy in the Basque Country in Spain: Lessons from the Tolosa Citizens' Assembly*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/544f7514-en>.

Promoviendo la democracia deliberativa en el País Vasco en España: *Aprendizajes de la Asamblea Ciudadana de Tolosa*

Resumen Ejecutivo

Este informe recoge los hallazgos y conclusiones del proyecto llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Arantzazulab y las autoridades públicas de Gipuzkoa en el que se experimentó con el uso de la deliberación pública en el País Vasco (España). Basándose en los procesos deliberativos de Tolosa y Gipuzkoa (promovidos y diseñados por Arantzazulab con el apoyo de la OCDE y en colaboración con otros actores locales e internacionales) y de entrevistas con actores clave de la región, este informe identifica siete áreas principales de oportunidad para mejorar los procesos deliberativos en la región. El informe también propone tres vías para promover y sistematizar la deliberación en todos los niveles de gobierno en el País Vasco: 1) institucionalizar las prácticas deliberativas, 2) integrar la deliberación en la administración pública, y 3) integrar la deliberación dentro y fuera del gobierno.

Principales resultados

Las Asambleas de Tolosa y Gipuzkoa han contado con un entorno jurídico y normativo propicio al desarrollo de procesos deliberativos y al sorteo cívico. También contaron con una fuerte participación y compromiso de parte de políticos a lo largo de todo el proceso, recursos financieros disponibles, el apoyo de una red activa de expertos y profesionales de la deliberación, y una visión a largo plazo establecida por los organizadores que ponía en valor la evaluación y la iteración. Además, el punto fuerte más importante fue el rol de Arantzazulab, cuya independencia del Gobierno, sólidos conocimientos prácticos sobre gobernanza colaborativa y legitimidad ante organizaciones públicas y no públicas contribuyeron a crear un entorno operativo fiable y espacios abiertos a la experimentación.

Si bien el caso de Tolosa puede considerarse una buena práctica, la OCDE y la evaluación independiente apuntan a siete áreas de oportunidad para aumentar la calidad y el impacto de futuros procesos deliberativos: (1) reforzar la conexión con el público más allá de quienes participaron directamente, (2) simplificar la selección del tema de deliberación, (3) mejorar la difusión de la información, (4) implicar a los funcionarios para mejorar la apropiación de recomendaciones, (5) establecer la estructura de gobernanza apropiada, (6) sistematizar la evaluación y (7) llevar a cabo un seguimiento.

Pasar de los procesos de deliberación ad hoc a la institucionalización de la deliberación en el País Vasco requiere identificar y abordar los obstáculos actuales a dicha institucionalización. Entre ellas se incluyen las barreras legales, incluidas las relacionadas al acceso a los datos para las loterías cívicas, el bloqueo de contratistas para gestionar éstas, y los obstáculos legales para proporcionar a los ciudadanos un estipendio por su participación. El análisis también abarca las barreras financieras y estructurales, como el elevado coste de organizar un proceso deliberativo, la falta general de recursos dedicados a las innovaciones democráticas y el conocimiento limitado sobre cómo llevar a cabo procesos deliberativos dentro y fuera del gobierno. Por último, este análisis aborda la necesidad de comunicar mejor los resultados, ventajas e impacto de los procesos deliberativos.

Reconociendo que la manera de institucionalizar con éxito los procesos deliberativos varía en función del contexto legislativo, cultural, institucional y administrativo en el que operan, esta guía y sus

recomendaciones pueden servir como una valiosa referencia para los responsables políticos de otras regiones y municipios de España, así como de todos los países de la OCDE, para avanzar hacia una deliberación pública más permanente y sistémica.

Principales recomendaciones

Las 10 recomendaciones de la OCDE se agrupan en 3 categorías principales, también consideradas aquí como vías para promover y sistematizar la deliberación en todos los niveles de gobierno del País Vasco:

Institucionalizar las prácticas deliberativas mediante 1) la actualización de las legislaciones pertinentes o la adopción de nuevos marcos que permitan la lotería cívica y la remuneración, 2) la creación de instituciones deliberativas permanentes que ofrezcan a los ciudadanos una oportunidad regular de participar y refuerzan las sinergias con las instituciones representativas y 3) la creación de órganos de supervisión independientes para mejorar la evaluación y el aprendizaje continuo.

Integrar la deliberación en la administración pública mediante 4) la construcción de una narrativa sólida a favor de la inversión pública en deliberación con el fin de garantizar recursos para futuros procesos y permitir economías de escala, 5) la creación de un servicio público dedicado e interdisciplinar para la deliberación y 6) el establecimiento de una infraestructura digital para la deliberación.

Promover la deliberación dentro y fuera de la administración 7) replicando la deliberación más allá de Tolosa y Gipuzkoa, 8) promoviendo la educación y formación democrática en las escuelas, 9) alimentando un "ecosistema" de personas y redes que promuevan la deliberación y 10) reforzando las condiciones para la experimentación en el País Vasco.

Informe completo

OECD (2024), *Promoting Deliberative Democracy in the Basque Country in Spain: Lessons from the Tolosa Citizens' Assembly*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/544f7514-en>.

Demokrazia deliberatiboa sustatzen

Euskadin: *Tolosako Herritarren Batzarrean garatutako ezagutzak*

Laburpen exekutiboa

Txosten honek Ekonomia Lankidetzaren eta Garapenerako Antolakundeak (ELGA), Arantzazulab-ek eta Gipuzkoako agintari publikoek aurrera eramandako proiektuaren ikasketak eta ondorioak jasotzen ditu. Proiektu horretan, Euskadin (Espainia) deliberazio publikoaren hurbilpen batekin esperimentatu zen. Tolosako eta Gipuzkoako deliberazio prozesuetan (Arantzazulab-ek sustatu eta diseinatutakoak, ELGaren laguntzarekin eta tokiko zein nazioarteko beste eragile batzuekin lankidetzan) eta lurraldeko eragile garrantzitsuekin egindako elkarrizketetan oinarrituta, txosten honek zazpi aukera eremu nagusi identifikatzen ditu lurraldeko deliberazio prozesuak indartzeko. Txostenak, halaber, hiru bide proposatzen ditu Euskal Herriko gobernu-maila guztietan deliberazioa sustatzeko eta sistematizatzeko: 1) deliberazio-praktikak instituzionalizatzea, 2) deliberazioa erakunde publikoetan txertatzea, eta 3) deliberazioa gobernuan eta gobernutik kanpo integratzea.

Emaitza nagusiak

Tolosako eta Gipuzkoako Herritarren Batzarrek ingurune juridiko eta normatibo egokia izan dute deliberazio-prozesuak garatzeko eta herritarren artean zozketa zibikoa egiteko. Halaber, politikarien parte-hartze eta konpromiso handia ere izan zuten prozesu osoan zehar, eskura zituzten finantza-baliabideak, deliberazioan aditu eta profesionalen sare aktibo baten babesa, eta antolatzaileek ezarritako epe luzerako ikuspegia (ebaluazioa eta iterazioa balioan jartzen zituena). Gainera, indargune garrantzitsuena Arantzazulab-en rola izan zen; izan ere, Gobernuarekiko autonomia, lankidetzazko gobernantzaren ezagutza praktikoa eta erakunde publiko zein ez-publikoek aitortzen dioten zilegitasunak, ingurune operatibo sendoa eta esperimentaziorako espazio irekiak sortzen lagundu zuten.

Tolosaren kasua jardunbide egokitzat har badaiteke ere, **ELGA-k eta ebaluazio independenteak zazpi aukera-eremu aurreikusten dituzte etorkizuneko deliberazio-prozesuen kalitatea eta inpaktua handitzeko**: (1) publiko zabalarekiko lotura indartzea, zuzenean parte hartu zuten gain; (2) deliberazio-gaiaren hautaketa sinplifikatzea; (3) informazioaren hedapena hobetzea; (4) zerbitzari publikoak inplikatzea gomendioen bereganatzea indartzeko; (5) gobernantza-egitura egokia ezartzea; (6) ebaluazioa sistematizatzea, eta (7) jarraipena egitea.

Ad-hoc egindako deliberazio-prozesuetatik, deliberazioa Euskal Herrian instituzionalizatzeko, gaur egun dauden oztopoak identifikatu eta aurre egiteko bideak esploratu behar dira. Besteak beste, lege-oztopoak (zozketa zibikoa egin ahal izateko, herritarren datuen sarbideari lotutakoak barne), zozketa zibikoak kudeatzeko kanpo aholkularitzari blokeoa, eta herritarren partaidetzarengatik ordainsariak emateko dauden lege-oztopoak. Finantza- eta egitura-oztopoak ere aztertu dira, hala nola, deliberazio-prozesu bat antolatzearen kostu handia, demokraziaren berrikuntzara bideratutako baliabide falta orokorra, eta gobernuan zein gobernutik kanpo deliberazio-prozesuak gauzatzeko ezagutza mugatua. Azkenik, azterketa honek deliberazioaren emaitzak, abantailak eta eragina hobeto komunikatzeko beharra aztertu du.

Deliberazio-prozesuak arrakastaz instituzionalizatzeko tokiko lege-, kultura-, erakunde- eta administrazio-testuinguruaren arabera egokitu behar direla aitortuta, gida hau eta bere gomendioak erreferentzia baliotsua izan daitezke Espainiako beste lurralde eta udalerrri batzuetako arduradun politikoentzat, eta baita ELGA-ko herrialde guztientzat ere, deliberazio publiko iraunkorrago eta sistemikogo baterantz aurrera egiteko.

Gomendio nagusiak

ELGAREN 10 gomendioak 3 kategorian nagusitan biltzen dira. Kategorian horiek ere Euskal Autonomia Erkidegoko gobernu-maila guztietan deliberazioa sustatzeko eta sistematizatzeko bide bezala proposatzen dira ikerketa honetan:

Deliberazio-praktikak instituzionalizatzea, honakoen bidez: 1) dagozkion legediak eguneratuz edo lege-marko berriak sortuz zozketa zibikoa eta ordainsariak ahalbidetzeko; 2) deliberazio-erakunde iraunkorrak sortuz, herritarrei parte hartzeko aukera erregularra eskainiko dietenak eta erakunde ordezkatzailleekiko sinergiak indartuko dituztenak; eta 3) ikuskaritza-organo independenteak sortuz, ebaluazioa eta etengabeko ezagutza hobetzeko.

Deliberazioa administrazio publikoan integratzea, 4) inbertsio-publikoa deliberazioan indartzeko narratiba sendoa eraikiz, horrela, etorkizuneko prozesuetarako baliabideak bermatzeko eta eskala-ekonomia ahalbidetzeko, 5) deliberaziorako diziplinarteko zerbitzu publiko bat sortuz, eta 6) deliberaziorako azpiegitura digitala ezarriz.

Administrazioaren baitan eta kanpoan deliberazioa sustatzea 7) Tolosa eta Gipuzkoatik haratago deliberazioa hedatuz, 8) eskoletan hezkuntza eta prestakuntza demokratikoa sustatuz, 9) deliberazioa sustatuko duten pertsonen eta sareen "ekosistema" elikatuz eta 10) Euskal Herrian esperimenterako baldintzak indartuz.

Txosten osoa

OECD (2024), *Promoting Deliberative Democracy in the Basque Country in Spain: Lessons from the Tolosa Citizens' Assembly*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/544f7514-en>.

