

**EXPERIMENTOS POLÍTICOS EN TIEMPO REAL:
LA GOBERNANZA COLABORATIVA EN GIPUZKOA**

SERGIO GARCÍA-MAGARIÑO
(Dirección)

NAHIA DELGADO DE FRUTOS
Con la colaboración de **MIKEL CABELLO**

Sindéresis^{editorial}

Dykinson, S.L.

Autores

Sergio García-Magariño (dirección)

Nahia Delgado de Frutos

Con la colaboración de

Mikel Cabello y Maddi Azkoitia

Consejo científico

Daniel Innerarity

Juan José Álvarez

Txetxu Ausín

Mikel Cabello

Agosto 2023

SERGIO GARCÍA-MAGARIÑO (Dirección)
NAHIA DELGADO DE FRUTOS

**EXPERIMENTOS POLÍTICOS EN TIEMPO REAL:
LA GOBERNANZA COLABORATIVA EN GIPUZKOA**

Coedición

EDITORIAL DYKINSON

EDITORIAL SINDÉRESIS

2024

1ª edición, 2024

© Los autores

© 2024, Editorial Dykinson

C/ Meléndez Valdés, 61. 28015 Madrid (España)
Tlf.: (+34) 91 544 2869/46, fax: (+34) 91 544 6040
www.dykinson.com - info@dykinson.com
ISBN: 978-84-1070-026-0

© 2024, editorial Sínderesis

Calle Princesa, 31, planta 2, puerta 2 – 28008 Madrid, España
info@editorialsinderesis.com
www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-10120-16-7

Depósito legal: M-4686-2024

Produce: Óscar Alba Ramos

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

PDC2021-121472-I00. Viejas guerras y nuevas tecnologías: un banco de pruebas para la regulación de la violencia política.



ÍNDICE

PRÓLOGO	9
CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA GOBERNANZA	11
1.1. EL CONCEPTO DE LA GOBERNANZA.....	11
1.1.i. Constatación de una crisis	12
1.1.ii. Hacia una nueva forma de gobernar	16
1.2. UNA PROPUESTA DE OPERATIVIZACIÓN DE LA GOBERNANZA	19
1.2.i. Los mecanismos de la gobernanza	20
1.2.ii Las capacidades medulares de la gobernanza	29
CAPÍTULO II: CASOS DE INNOVACIÓN DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA	31
2.1. ETORKIZUNA ERAIKIZ	33
2.1.i Por qué surge	35
2.1.ii El modelo <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	41
2.1.iii Innovaciones y experiencias vinculadas a <i>Gipuzkoa Taldean</i>	42
2.1.iv <i>Boost</i> Gipuzkoa	46
2.1.v Innovaciones y experiencias vinculadas a <i>Gipuzkoa Lab</i>	47
2.1.vi Innovaciones y experiencias vinculadas a los Centros y estrategias de Referencia <i>Etorkizuna Eraikiz</i>	54

2.2. INICIATIVAS DEL DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA	57
2.2.i Norma de Buen Gobierno y Sistema de integridad	58
2.2. ii Evaluación del clima ético	63
2.2.iii Quinto compromiso de OGP Euskadi	64
2.2.iv Norma Foral de Participación Ciudadana.....	65
2.2.v Comisión foral para la participación ciudadana	67
2.2.vi Consejo Social	68
2.2.vii Registro Foral de Entidades	69
2.2.viii Consejos sectoriales	70
2.2.ix Presupuestos abiertos.....	71
2.2.x Proyecto <i>Eskola Irekia</i>	71
2.2.xi Asamblea ciudadana.....	72
2.2.xii Espacio interinstitucional	74
2.2.xiii Foros de asociaciones.....	75
CAPÍTULO III: CASOS LOCALES DE INNOVACIÓN	
A NIVEL MUNICIPAL EN GIPUZKOA.....	77
3.1. CONTEXTO	77
3.2. AYUNTAMIENTOS DE GIPUZKOA: EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN LOCALES VINCULADAS A LA GOBERNANZA GOLABORATIVA.....	78
3.2.i Beasain	78

3.2.ii Rentería	81
3.2.iii Zarautz.....	89
3.2.iv Azkoitia	92
3.2.v Elgoibar	98
3.2. vi Legazpi	99
3.2.vii Andoain	102
3.2.viii Oñati.....	106
3.2.ix Deba.....	109
3.2.x Hernani	112
3.2.xi Eibar	117

CAPÍTULO IV: CREACIÓN DE UNA

COMUNIDAD DE APRENDIZAJE	119
4.1. UDAL ETORKIZUNA ERAIKIZ.....	119
4.1.i Descripción del proyecto	119
4.1.ii Planteamiento metodológico	120
4.1.iii Proceso/desarrollo	123
4.1.iv Principales logros y aprendizajes	130
4.1.v Innovaciones y desafíos generales detectados.....	131
4.2. LABORATORIOS DE APRENDIZAJE	
COLECTIVO SOBRE GOBERNANZA COLABORATIVA.....	135

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS	139
5.1. ETORKIZUNA ERAIKIZ	139
5.2. UDAL ETORKIZUNA ERAIKIZ	142
BIBLIOGRAFÍA.....	149

PRÓLOGO

Esta obra pretende cumplir dos propósitos. El primero, el más directo, es realizar una suerte de sistematización y documentación de la experiencia política que viene gestándose en Gipuzkoa desde hace más de una década; en particular, su modelo *Etorkizuna Eraikiz* (construir el futuro o anticiparse a él), su programa *Udal Etorkizuna Eraikiz* y otras iniciativas cercanas a la Diputación Foral de Gipuzkoa. La descripción de las estrategias centrales que se han desplegado para gestionar los asuntos públicos seguramente resulte de gran interés para el lector.

El segundo objetivo, más ambicioso que el anterior, es contribuir al cuerpo de conocimiento acumulado sobre la gobernanza política. En otras palabras, se pretende hacer algún aporte a la teorización sobre la innovación política en general y la buena gobernanza en particular.

Quienes escriben, además de haber tenido la fortuna de estar vinculados con *Globernance* —un *think tank* dirigido por Daniel Innerarity y Juanjo Álvarez que lleva años trabajando sobre estos temas y que se ha granjeado un nombre en el País Vasco, Navarra y, progresivamente, en España y Europa—, han podido coordinar diferentes proyectos de investigación-acción con la Diputación Foral de Gipuzkoa y un número importante de ayuntamientos (cerca de 14) de ese territorio, así como con equipos de gobierno locales de Madrid, centrados todos ellos en la mejora de gestión pública a través de la introducción de mecanismos novedosos de gobernanza colaborativa.

Estas experiencias, junto con la inclinación académica, han supuesto un impulso importante para avanzar por el sendero que ya habían iniciado con obras tales como *La Gobernanza y sus enfoques* (García-Magariño, 2016), *Gobernanza y religión* (García-Magariño, 2017).

En breve, y desde otra perspectiva, la obra busca conectar dos mundos que se necesitan pero que a veces viven separados, a saber: el de la praxis política o la gestión de lo común y el de la reflexión teórica sociológica y politológica. Que sea el lector el que determine si el trabajo aquí presentado puede servir de eslabón. La naturaleza de los retos que acechan al mundo, desde luego, demanda de la humanidad lo mejor de sí, tanto en términos de voluntad, actitudes y acción colectiva, como de luminosidad intelectual y de concierto de todos los actores individuales y colectivos posibles.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA GOBERNANZA

1.1. EL CONCEPTO DE LA GOBERNANZA

Aunque este libro se centra en el caso de Gipuzkoa, este primer capítulo pretende establecer las bases teóricas que después se observarán, en términos prácticos, en los casos que presentan.

El concepto de gobernanza no se encapsula fácilmente dentro de una definición. Tal como indica Daniel Innerarity (2011), la noción de gobernanza encierra dos grandes dimensiones: una reflexión crítica sobre los cambios sociales producidos en las últimas décadas, que han agotado la capacidad de respuesta de los instrumentos políticos tradicionales; y una propuesta de conceptos, enfoques, métodos, técnicas y procedimientos novedosos, destilados de las buenas prácticas políticas, donde sea que se produzcan, que parecen ajustarse a la realidad social, política y económica actual.

Desde otro punto de vista, acotándonos a la ciencia de la administración pública, se podría decir que la gobernanza representa la tercera tendencia teórica que está informando el funcionamiento de dicha administración. Primera tendencia fue la burocratización. Los gobiernos y la administración pública tenían que ordenarse y ser imparcial. La modernización implicada la creación de departamentos, el establecimiento de procedimientos, de normas, de protocolos, la conexión con el conocimiento experto y la configuración de mecanismos de control para objetivar y hacer imparcial al organismo encargado de servir directamente a la ciudadanía.

La burocratización, en los 60 y 70, en parte por choque ideológico con tendencias ultra liberales, y en parte por incapacidad para dar respuesta ante problemas nuevos que requerían agilidad e improvisación, cedía ante una nueva tendencia: el gerencialismo. El diagnóstico era que

la administración pública y la burocracia eran excesivamente complejas y lentas, por lo que, de ese modo, la administración pública no podía dar respuesta a las necesidades de adaptación, al dinamismo social y al crecimiento económico en marcha. El generencialismo tomó a la empresa privada como pauta de funcionamiento, bajo el supuesto de que las empresas transnacionales en auge eran prototipo de eficiencia, agilidad y buen funcionamiento. Esto desató una ola de privatizaciones en los sectores públicos y propició el surgimiento de externalización de servicios públicos a través de empresas privadas.

En las últimas décadas, se ha observado con claridad que el gerencialismo también trae consigo problemas significativos. La empresa privada busca intereses particulares. Aunque gestione bien su ámbito de actuación, cuando el beneficio se pone en entredicho, se producen dos ajustes: reducción de costes en personal y reducción de la calidad del servicio. El ejemplo paradigmático es una mutua de seguros que gestiona ámbitos sanitarios. La mutua es muy eficiente ante accidentes laborales menores que requieren intervenciones puntuales: una radiografía, un proceso de rehabilitación... Sin embargo, cuando el accidente suscita un proceso de recuperación a muy largo plazo, la mutua se esfuerza por sacar del circuito a los accidentados, aludiendo a otras causas, como enfermedades sin conexión con el trabajo. La tendencia de la gobernanza que se examina a continuación busca responder tanto ante los problemas de la burocraticación como del gerencialismo, en un contexto de grandes cambios e incertidumbres.

1.1.i. Constatación de una crisis

Tal como se mencionó arriba, la primera dimensión de la gobernanza es una constatación de que la sociedad ha cambiado y de que los instrumentos políticos que se diseñaron hace décadas son incapaces de responder ante la nueva coyuntura.

Algunas de las manifestaciones más claras de estas transformaciones son la pérdida de capacidad de la política para responder ante la creciente complejidad social y la difícil legitimación del gobierno. Las elecciones democráticas constituían anteriormente el elemento definitivo de la legitimidad de un gobierno, pero, hoy día, meses e incluso semanas después de las elecciones, el electorado cuestiona a los representantes electos. Asimismo, la sociedad civil, mucho más inteligente y organizada que antaño, reclama mayor transparencia y mayor participación en la toma de decisiones, y exige una ética más elevada por parte de los gobernantes. Los partidos políticos, la religión y la clase social, aspectos que eran claves en la formación de las identidades colectivas, estructuraban y fomentaban la cohesión social; algo que actualmente ya no ocurre. Las sociedades y las relaciones entre los individuos, entre las instituciones y entre individuos e instituciones –por señalar algunas–, en el pasado ocurrían principalmente dentro del confin del Estado-nación, y las decisiones más importantes en materia económica o política también se daban allí. No obstante, en la actualidad los fenómenos sociales y las relaciones se han globalizado y los espacios para la toma de decisiones se han multiplicado, sobrepasando en muchos casos el nivel nacional. Muchos países –especialmente en la Unión Europea– reconocen que la mayor parte de las decisiones más importante que afectan a sus territorios se toman en los ámbitos supranacionales, para los cuales, mayormente, no hay instituciones legítimamente elegidas. Por último, los principios que nutrían las prácticas de gestión y administración pública y privada de jerarquía, centralización y competencia, y el clima de seguridades y certezas en el que se tomaban las decisiones, parecen haber agotado su capacidad de dirigir una sociedad más compleja, organizada, interdependiente e inteligente cuya gestión parece requerir grados de colaboración, descentralización, aprendizaje y tolerancia a la ambigüedad inusitados hasta la fecha.

A modo de resumen, y con intención didáctica, el siguiente diagrama indica los cambios más relevantes así como los instrumentos específicos que están experimentando tensión.

Diagrama 1.

CAMBIOS	INSTRUMENTO TRADICIONAL EN CRISIS
Mundialización de la vida social	Estado-nación
Complejidad e interconexión	Competición como eje de articulación de la vida social
Problemas inusitados: <ul style="list-style-type: none"> - Cambio climático - Envejecimiento de la población - Suficiencia energética - Robotización y trabajo - Sostenibilidad del modelo económico - Ineficiencia de las cadenas de valor globales 	Verticalidad, jerarquías y especialización
Ignorancia-información-tecnologías-desinformación	Modelo de relación: médico-paciente; profesor-estudiante; gobernantes-gobernados
Deseo de participación y legitimidad	Elecciones cada cuatro años
Exigencias éticas	Confidencialidad y secretos
Incertidumbre y limitación del conocimiento técnico ante problemas políticos, éticos, prácticos	El rol de los expertos como fuente de soluciones

Fuente. Elaboración propia

Como se puede comprobar, el problema es severo, puesto que no solo se carece de instrumentos cognitivos y procedimentales para responder ante la nueva realidad social, sino que muchos de los problemas son el resultado de los éxitos de las innovaciones políticas del pasado. Algunos ejemplos pueden ser de utilidad.

En primer lugar, el cambio climático es, en gran parte, la consecuencia del éxito de las políticas económicas de industrialización. Estas mismas políticas económicas, además de haber agotado los recursos naturales, han generado desigualdades, han azuzado conflictos y han producido una gran dependencia de recursos que no están localizados, puesto que la globalización se fundamentó en la desterritorialización de la producción, el procesamiento, el ensamblaje...

En segundo lugar, el envejecimiento de la población que está poniendo en jaque en occidente a los sistemas de protección social tiene que ver con el éxito de las políticas de control de natalidad y de alargamiento de la esperanza de vida.

En tercer lugar, la desinformación, infoxicación o infodemia a la que asistimos, se vincula con el intento de eliminar la ignorancia a través del incremento de las fuentes de información. No se preveía un tipo de ignorancia tan sofisticada como resultado del desequilibrio entre cantidad de información y capacidad de digestión, discriminación y procesamiento.

Por último, la naturaleza de la mayor parte de los problemas actuales es sistémica, pero la ilustración y la modernización inspiraron una manera de pensar y de organizar el conocimiento y el trabajo especializada, fragmentada, para lograr mayor profundidad y eficiencia. Hoy día, no obstante, ese enfoque no permite abordar con eficacia cuestiones holísticas que requieren miradas integrales que complementen las perspectivas especializadas.

1.1.ii. Hacia una nueva forma de gobernar

La segunda dimensión de la gobernanza tiene que ver con el acervo de conceptos, enfoques, métodos, técnicas, procedimientos e instrumentos que, en la práctica, en distintos contextos nacionales y regionales, parecen estar siendo efectivos para responder ante la sociedad actual. A pesar de que la batería de recursos para el buen gobierno y la gestión pública efectiva crece constantemente, existen algunos elementos que adquieren especial relevancia.

Tanto Daniel Innerarity, recientemente, en *Una teoría de la democracia compleja* (2020), como Judith Innes y David Booher, un poco antes en *Planning with complexity*¹ (2010), afirman que el paradigma de la nueva gobernanza reside en un cambio medular del ejercicio del gobierno: de un modelo en el que el gobierno decide a un modelo en el que el gobierno pasa a ser configurador de espacios, a fin de que actores diversos implicados en un problema puedan deliberar, diagnosticar juntos, diseñar soluciones e implementarlas colaborativamente. En otras palabras, la gobernanza implica la colaboración entre diversos actores del sector público, privado y civil, así como de los sectores procedentes del conocimiento experto, para solucionar problemas comunes. Este enfoque arroja mayor luz, al ampliar los prismas del análisis y la percepción del impacto de las soluciones, y dota de mayor legitimidad a cualquier cauce de actuación ideado.

Íntimamente relacionado con lo anterior se encuentra el imperativo de la colaboración. La sociedad moderna emergió, en parte, como resultado de una organización social basada en el principio de la competencia. La misma concepción moderna de la excelencia se ancla en la idea de que la competencia logra el mejor resultado. Sin embargo, ante situaciones de alta complejidad, interconexión e intercambios, la competencia amenaza la cohesión social y deja de ser eficiente. Por ello, la gobernanza efectiva busca formas más cooperativas y recíprocas de funcionamiento, tanto en

¹ Actualizado en 2018, en una segunda versión de Routledge.

las relaciones entre individuos e instituciones, como de sistemas y programas. La colaboración, además exige actitudes poco épicas, tales como la escucha empática, la humildad, la coordinación, la renuncia a intereses individuales que entren en conflicto con el bien común, y que son marginales en el espacio público. La ética del ciudadano y la noción de la feminización de la vida social se relacionan con esto también.

Otra área especialmente relevante para la buena gobernanza es el estilo de liderazgo. El liderazgo autoritario fuerte, el liderazgo manipulador, el paternalista o el democrático (Anello & Hernández, 1996) han de dar paso a un liderazgo moral basado en el empoderamiento de otros, en la construcción de capacidad, en la apertura de espacios de confianza para canalizar la iniciativa (Margaret, 2011). Este enfoque se corresponde con las características del mismo universo, donde el caos y el orden se suceden y complementan para que pueda haber evolución, crecimiento y progreso. Este tipo de liderazgo exige renuncia a la propia ambición, aunque recibe satisfacción de la constatación de estar dejando huella, de ver crecer a otros, de servir a los demás y de intentar mejorar la vida humana.

Otra de esas cuestiones vitales de la nueva gobernanza tiene que ver con el modo de funcionamiento de la administración pública y de la política. La solución de problemas comunes y el diseño de políticas efectivas yace en el ADN de la política y de la administración. No obstante, debido a la creciente complejidad social y al hecho de que para los problemas actuales no existen soluciones predefinidas, el aprendizaje ha de ser el rasgo definitorio del funcionamiento de la administración y de la política. Aprender como modo de actuación requiere, al menos, trabajar en dos direcciones: en primer lugar, en cultivar actitudes individuales que lo faciliten, tales como el diálogo, la postura humilde y la escucha atenta; y, en segundo, en la creación de sistemas y procedimientos colectivos que lo fomenten, tales como los espacios para la reflexión colectiva, la sistematización y la documentación de las experiencias. La

corriente denominada *Learning organizations*, en boga en el mundo anglosajón, se acerca a esta necesidad, así como quienes abogan por establecer sistemas organizacionales de inteligencia colectiva (Rey, 2022).

En la esfera de la planificación, la solidaridad espacial y temporal (intergeneracional), la atención al futuro lejano al igual que al inmediato, la aceptación de la incertidumbre y de la ambigüedad (junto con el conocimiento experto y la experiencia práctica), en definitiva, la anticipación, son sustanciales.

La participación y los mecanismos colectivos de toma de decisiones son dos ámbitos interrelacionados para el buen gobierno que también adquieren importancia cardinal. La participación política de la ciudadanía se produce en una basculación que puede ir desde la mera elección de representantes hasta la democracia directa absoluta. Sin embargo, la participación hoy día es más relevante que nunca no solo porque la legitimación constante sea perentoria, sino porque la naturaleza los problemas y su gran complejidad demanda el concierto de tantos actores individuales y colectivos como sea posible. Efectuar una transición energética justa o encontrar un modelo alternativo de desarrollo sostenible, autosuficiente en lo local (tanto como sea posible) pero interconectado mundialmente, requieren la acción de todos. Ahí reside la necesidad de participar.

La participación, además, no es un simple requisito. Puede haber votos, puede haber consultas digitales o presenciales, puede haber espacios deliberativos puntuales, puede haber participación por sorteo. Nada de ello, empero, parecería el enfoque apropiado para la participación. Esta adquiere sentido en el contexto de un proceso de participación colectivo en la generación, difusión y aplicación de conocimiento práctico sobre la resolución de los problemas acuciantes que se ciernen sobre el mundo y que se manifiestan con mayor potencia en la arena local; sobre la creación de un modelo alternativo de organización social próspero, justo y sostenible; sobre el avance económico, moral e intelectual de una población en armonía con el ecosistema y con otros grupos sociales.